

ПОЛІТОЛОГІЯ

УДК [324+328.132] (4-15)

ТИПОЛОГІЯ УРЯДОВИХ КАБІНЕТІВ В КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Анатолій Романюк

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, м. Львів, 79000, Україна, anatoliy.romanyuk@gmail.com*

Проаналізовано сутність понять “виконавча влада”, “уряд”, “кабінет” та їхній взаємозв’язок. Розглянуто основні підходи щодо типології урядових кабінетів. Окреслено особливості непартійних (технічних) урядів та урядів в умовах президентської, парламентської та напівпрезидентської форм правління. Визначено, що при парламентській формі правління на підставі кількості партій виділяються однопартійні та коаліційні уряди і на підставі підтримки уряду в парламенті – уряди більшості та меншості. Охарактеризовано унікальність досвіду урядів Швейцарії.

Ключові слова: виконавча влада, уряд, кабінет.

Вступ у дію політичної реформи після парламентських виборів 2006 р. поставив перед українським суспільством, політиками та науковцями значну кількість питань стосовно системи влади, взаємовідносин різних гілок влади, обсягу повноважень вищих державних інститутів тощо. Здавалося б з моменту здобуття Україною незалежності відбулася низка парламентських та президентських виборів, було створено і відправлено у відставку понад 10 урядів, які затверджували в парламенті свою програму і звітували в різний спосіб перед ним. Однак, лише після впровадження політичної реформи вперше формування уряду відбулося в парламенті, а не в адміністрації Президента. Цьому передувала складна, навіть драматична, взаємодія політичних фракцій протягом квітня–липня 2006 р. щодо створення парламентської більшості. Політичні дискусії під час парламентської кризи після підписання Універсалу національної єдності 3 серпня 2006 р. сформулювали низку пріоритетних політичних проблем, які потребують не лише нормативного врегулювання, але і всебічного усвідомлення. Серед них, зокрема, закони про уряд,

опозицію, місцеве самоврядування, референдум тощо. Фактично, процес конституювання базових політичних інститутів Президента, парламенту, уряду та опозиції, поряд з цілим рядом інших, ще далекий від свого завершення. За цих умов теоретичне усвідомлення широкого спектру питань інституту уряду є актуальним як в академічному, так і практично-політичному контекстах. Додаткова актуальність зумовлюється тим, що на теоретичному рівні питання функціонування уряду, практично, не аналізувалися у вітчизняній політичній літературі. Виняток становить історичний та економічний контекст аналізу даного феномену.

Поняття “уряд” традиційно розглядається в системі більш широкого формату виконавчої влади. Термін “виконавча влада” використовують переважно в структурі взаємовідносин трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової. Виконавча влада у змістовому контексті пов’язана із процесом реалізації законів, прийнятих парламентом, та реалізацією влади відповідно до існуючих законів, внаслідок чого вона характеризується інституційною та функціональною складовою. У першому випадку виконавча влада представлена сукупністю державних інститутів, які здійснюють владні повноваження на території країни. Інститути виконавчої влади діють на загальнодержавному та регіональному рівнях, коли базовий рівень представлений інститутом місцевого самоврядування. Функціональна складова охоплює механізми та функції, які притаманні/застосовуються інститутами виконавчої влади у процесі здійснення владних повноважень.

Виконавча влада може бути моністичною та дуалістичною. Моністичний тип виконавчої влади притаманний країнам з президентською формою правління і передбачає, що Президент є не лише главою держави, але і главою виконавчої влади. За цієї форми функції уряду виконує адміністрація Президента, відповідно посада голови уряду відсутня. Дуалістичний тип виконавчої влади властивий парламентській та напівпрезидентській, або змішаній, формам правління. Він передбачає, що одночасно виконавча влада представлена главою держави, обсяг повноважень якого в системі виконавчої влади суттєво відрізняється в кожній країні, та урядом на чолі з главою уряду.

Виконавча влада передбачає поділ на політичну та неполітичну складову. Політична складова виконавчої влади включає в себе вищі керівні державні посади, які заміщаються парламентом (за парламентської форми правління) та Президентом і парламентом (за напівпрези-

дентської форми). Визначальним елементом у цій ситуації виступають президентські та парламентські вибори. Головними суб'єктами обох видів виборів є політичні партії, які через представлення програм з артикульованими груповими/суспільними інтересами, змагаються за підтримку громадян країни. Формування уряду може відбуватися в контексті декількох ситуацій. Це вибори, поразка уряду в парламенті або відправка уряду у відставку внаслідок голосування довіри або недовіри. Безумовно, найбільш принциповою є ситуація, коли закінчується конституційно визначений термін парламенту і оголошуються нові парламентські вибори. Відповідно вищі державні посади після виборів займають політики, які мають реалізовувати програму, підтриману громадянами, в той же час програма має відображати інтереси політиків партії або групи партій, що творять урядову коаліцію. У цьому випадку офіційна програма, підтримана виборцями, і партійні програми можуть по-різному співпадати. Як правило, кількість посад у виконавчій владі, які підлягають політичній зміні, є обмеженою. В Сполученому Королівстві та Німеччині це приблизно 100 вищих державних посад.

Неполітична складова виконавчої влади представлена державною бюрократією, з якої складається машина державного управління. Державні службовці є бюрократами у форматі окресленому М. Вебером, їхня позиція і кар'єра має визначатися рівнем професіоналізму і бути незалежною від змін у політичному просторі. Широкий спектр питань, які потребують державного регулювання, зумовлює як чисельність бюрократії, так і складність її організаційного структурування. Крім того, якщо політична складова влади міняється у відповідності до позиції Президента або парламентської більшості, державний апарат є більш консервативним, менш рухливим і, як правило, мало змінним. Внаслідок цього державна бюрократія має розглядатися як самостійна складова, яка переважно має власні інтереси, що досить часто набувають характеру корпоративних. Відповідно, функціонування уряду залежить від співвідношення інтересів політичної складової та державної бюрократії. Оскільки державна бюрократія стосовно політичної частини є стабільною, добре ознайомленою із станом справ та механізмів функціонування влади, згуртованою щодо політичної команди, яка досить часто є неоднорідною через коаліційний характер, власне вона здатна суттєво впливати на діяльність уряду. Д. Блондел із цього приводу пише: "...публічне управління та політична діяльність показали,

що бюрократія не лише визначає рамки свободи дій міністрів, але також ініціює та просуває свої власні інтереси та інтереси своїх клієнтів” [13, с. 77]. Це особливо яскраво виявилось в перші роки незалежності України, коли нове політичне керівництво, як на національному, так і регіональному рівнях, стало заручником радянської бюрократії, пізніше це призвело до формування “партії влади”, яка суттєво впливала на перебіг державного розвитку.

Поняття “уряд” розглядаємо стосовно двох форм правління – парламентської та напівпрезидентської, оскільки, як вже було зазначено, інститут уряду при президентській формі правління має суттєві особливості. Науковці наголошують на складності у пошуках універсального визначення поняття уряд. Розглянемо точки зору двох найбільш авторитетних дослідників демократичних урядів. М. Лайвер та К. Шепсл зазначають: “ Якщо ми подивимося на утворення будь-якого окремого уряду, то станемо свідками плутанини, пов’язаної з діяльністю великої кількості політиків, посадовців, лобістів, зацікавлених груп, виборців і коментаторів у процесі становлення, розвитку і кризи уряду. Саме такий широкий і складний комплекс суб’єктів і процесів роблять кожен окремий уряд кардинально іншим один від одного” [11, с. 5]. Інститут уряду у зазначених формах правління тісно пов’язаний із результатами парламентських виборів та діяльністю парламенту. Уряд в тій або іншій формі створюється парламентом, який контролює його діяльність і перед ним уряд несе політичну відповідальність. Цікавим у цьому контексті є трактування поняття уряду Девідом Бероном, який зазначає : “...термін уряд використовуємо, щоб послатися на партії, які не голосують проти вотуму довіри з політичних позицій” [10, с. 138]. М. Матіла та Т. Рауніо підкреслюють, що “...результати виборів визначають висхідну позицію щодо формування нового уряду. ... Уряди завжди є продуктом виборів і лише частково незалежні від результатів виборів” [12, с. 264]. Одночасно М. Лайвер та К. Шепсл наголошують, що слід розрізняти “уряд” як самостійний інститут і політичних акторів, які представлені в парламенті й забезпечують підтримку уряду під час голосувань [11, с. 30]. Необхідність такого поділу, на нашу думку, зумовлена тим, що існує феномен урядів меншості, коли політичні партії, які формують цей тип урядів не мають більшості у парламенті за рахунок депутатів від політичної партії/партій, з яких сформований уряд, і отримують досить часто ситу-

ативну підтримку депутатів від різних політичних партій.² Другою ознакою уряду є його колегіальний характер, оскільки уряд завжди передбачає певну кількість вищих посадових осіб (серед європейських країн найменшим за своєю чисельністю є уряд Швейцарії, який складається з 7 членів). Третя ознака уряду – його політичний характер. Уряд формується політичними партіями, які пройшли до парламенту. В такому випадку уряд може бути як партійним, за партійною приналежністю членів уряду, так і безпартійним. Однак домінуючим є варіант партійного уряду, оскільки вплив політичних партій на уряд є визначальним навіть за умов позапартійного статусу членів уряду.

Вважають, що вперше доктрина урядового кабінету була сформульована в опублікованій у 1867 році праці Уолтера Бейджхота, де він, аналізуючи Конституцію Великобританії, зазначив, що сполучною ланкою між законодавчою та виконавчою владами є кабінет: “Під цим новим словом ми маємо на увазі комітет законодавчого органу, вибраний для того, щоб бути виконавчим органом. Законодавчий орган, обраний з метою прийняття законів, насправді знаходить свою основну роботу у виробленні та здійсненні виконання... Кабінет, одним словом, є органом, з числа осіб яким він довіряє і яких знає, покликаний керувати нацією” [14, с. 66–67].

Загальна вимога щодо членів уряду – бути громадянами власної держави, у Швеції вводиться ще додаткова вимога – мати громадянство не менше десяти років [8, с. 711]. У парламентських демократіях члени уряду, як правило, рекрутуються з числа депутатів парламенту. Дана норма однозначно закріплена у конституціях Греції [3, с. 275], Ірландії [4, с. 342], Іспанії [14, с. 392], вона також властива Німеччині, Сполученому Королівству, Фінляндії та Швейцарії. У той же час в Австрії діє протилежна вимога: член уряду не може бути депутатом парламенту [1, с. 50]. Подібна норма передбачена і Конституцією Франції у статті 22 [7, с. 669] та у Нідерландах [6, с. 486]. У Бельгії члени уряду на час свого перебування у ньому мають відмовитись від депутатського мандата, який передається наступному представнику в партійному списку, після завершення свого перебування в уряді, вони мають право повернути со-

² Див. докладніше про феномен урядів меншості : Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір. – Львів: Тріада плюс, 2004. – С. 169–185.

бі депутатський мандат. Окрім того діє обмежувальна норма: жоден з членів королівської родини не може бути міністром уряду [2, с. 124].

Поняття кабінет має два значення. По-перше, термін кабінет використовується для означення керівників відомств, які призначаються президентом США, традиційно їх називають “секретарями”, і які діють під його керівництвом. У даному випадку цей термін можна розглядати як синонімом до поняття уряд. По-друге, цей термін використовують для характеристики обмеженого кола найвпливовіших міністрів на чолі з головою уряду, які мають право приймати рішення від імені цілого уряду. Цей феномен отримав путівку в життя на підставі практики Сполученого Королівства. В уряді цієї країни існує чотири категорії міністрів: 1) міністри, які очолюють міністерства; 2) міністри, які не очолюють міністерства (міністри без портфеля); 3) державні міністри, які фактично виступають заступниками міністрів першої категорії або є головами великих підрозділів міністерств (наприклад, міністерство оборони); 4) молодші міністри. Всього уряд Сполученого Королівства на 1 липня 2006 р. нараховував 120 членів, з них членами кабінету були лише 22³. Близьку до зазначеної конструкцію пропонують автори колективної праці “Природа партійного уряду”, які підкреслюють, що межі уряду не можливо визначити точно, оскільки не існує чіткого розмежування між урядом у вузькому і широкому значенні. Вони виділяють складові уряду : прем’єр-міністр або президент; міністри, що утворюють кабінет; міністри; особи, підпорядковані міністрам; експерти та вищі службові особи. Дану схему вони розглядають як універсальну щодо урядів різних країн [13, с. 76].

Практика політичного життя Сполученого Королівства дозволяє виділяти ще одне, вже неформальне, структурне утворення, яке отримало назву “внутрішнього кабінету” і до якого належать міністри, що користуються найбільшою довірою прем’єр-міністра. Даний підрозділ не зафіксовано на офіційному сайті уряду країни, і його персональний склад, а також місце в системі влади, визначається винятково головою уряду ситуативно.

Як вже було зазначено, уряди можуть бути поділеними на партійні та технократичні/технічні, або непартійні. Остання категорія урядів в єв-

³ Див. офіційний сайт уряду Сполученого Королівства: http://www.number-10.gov.uk/output/Page_2988.asp

ропейських країнах переважно є винятком. Утворення даного типу урядів відбувається здебільшого під час різних варіантів політичних криз, коли довіра в суспільстві до основних політичних партій є низькою. Найбільше їх було у Фінляндії – 7 протягом періоду після Другої світової війни (див. табл.1). Показовою в цьому контексті була також ситуація в Італії першої половини 90-х роках, коли до корупційного скандалу були причетні вищі державні керівники та лідери провідних політичних партій. Внаслідок цього у 1993 р. було сформовано уряд технократів на чолі з директором Італійського банку Карло Адзеліо Чампі (пішов у відставку в січні 1994 р.), після короткого терміну функціонування уряду С. Берлусконі в грудні 2004 р. було сформовано черговий уряд технократів на чолі з банкіром Ламберто Діні. В обох випадках технічні уряди стали можливими внаслідок підтримки їх політичними партіями у парламенті. У першому випадку – християнськими демократами, в другому випадку – рядом лівих партій, зокрема Демократичною партією лівих та Народною партією. Тому запропоновану типологію вважаємо умовною.

Другою підставою типології урядів виступає форма правління, внаслідок чого можемо виокремити уряди за президентської, парламентської та напівпрезидентської форми правління. У президентських системах глава виконавчої влади, або Президент, обирається на загальних виборах, внаслідок чого Президент і парламент мають однакову політичну вагу. Глава держави й очолюваний ним кабінет контролюються з боку парламенту, однак останній, зазвичай, не може усунути його від виконання своїх повноважень. Уряд за цієї системи є залежним від Президента, хоча парламент впливає на персональний склад, який проходить затвердження в ньому. У парламентських системах уряд є “продуктом” парламенту, підзвітний йому, і його нормальне функціонування залежить від підтримки парламенту, який може відправити уряд у відставку. Так само, як і уряд, має можливість достроково припинити повноваження парламенту. За такої форми правління уряд, фактично, очолює представницьку структуру – парламент. За напівпрезидентської форми правління позиція уряду залежить від співвідношення політичної ваги Президента та парламентської більшості. У випадку, коли Президент і парламентська більшість представляють одну й ту саму політичну силу, перший відіграє домінуючу роль і може бути фактичним керівником уряду і парламенту. В умовах, коли парламентська більшість представлена іншою політичною силою, уряд спирається на підтримку парламенту, опозиційного до Пре-

зидента. Така ситуація має назву процесу когабітації (співіснування), і вона характеризується слабкою позицією Президента і домінацією уряду. З серпня 2006 р. ситуація когабітації склалася в Україні. В кожному з цих двох випадків уряд є залежним по-різному від Президента та парламенту.

Третя типологія буде стосуватися урядів у країнах парламентської демократії. Вони можуть бути структуровані за критерієм чисельності політичних партій, з яких вони складаються у наступні групи : *однопартійні та коаліційні*. Однопартійні, своєю чергою, діляться на *однопартійні уряди більшості та меншості* на підставі оцінки кількості депутатів парламенту від урядових партій. Відповідно коаліційні уряди подібно представлені *коаліційними урядами більшості та меншості*.

Таблиця 1

Характеристика урядових кабінетів в 16 державах Західної Європи протягом 1945–2006 років⁴

№ №	Держава	Кількість кабінетів	Одно-партійні більшості	Одно-партійні меншості	Коаліційні більшості	Коаліційні меншості
1	Австрія	23	4	1	18	-
2	Бельгія	37	3	1	32	1
3	Греція	13	11	-	2	-
4	Данія	34	-	14	4	16
5	Ірландія	23	7	5	8	3
6	Іспанія	10	4	6	-	-
7	Італія	59	-	15	37	7
8	Нідерланди	25	-	-	22	3
9	Німеччина	27	1	3	23	-
10	Норвегія	29	6	13	4	6
11	Португалія*	20	3	5	12	-
12	Сполучене Королівство	22	21	1	-	-
13	Фінляндія**	39	-	4	29	6
14	Франція***	24	-	-	17	7
15	Швейцарія	16	-	-	16	-
16	Швеція	26	4	15	6	1
	Разом	427	64 (15 %)	83 (19,5%)	230 (53,8%)	50 (11,7%)

⁴ Таблиця складена на основі даних, розміщених в додатках : Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір. – Львів: Тріада плюс, 2004. та інтернет-ресурсів: www.electionworld.org, www.rulers.org

*Обрахунок урядів Португалії ведемо з 1974 р. До загального числа урядів не включено три уряди, які діяли з 08.1978 до 01.1981 р. і кваліфікуються як “президентські”.

**У таблиці розглянуто лише уряди, сформовані політичними партіями, не враховано 7 урядів, які діяли у зазначений період часу, але були непартійними.

***Уряди Франції обраховуємо з 1958 р., коли було змінено Конституцію і запроваджено напівпрезидентську (змішану) форму правління.

Як бачимо з даних таблиці, абсолютну більшість серед урядових кабінетів у зазначених європейських країнах складають коаліційні уряди більшості, разом з однопартійними уряди більшості охоплюють 68,8 % всіх урядів. Одночасно, обидва варіанти урядів меншості сукупно складають майже третину від загального числа урядів у період після Другої світової війни.

Особливу позицію серед всіх урядів займають уряди Швейцарії. Конституція країни не використовує термін “уряд”, відповідно, вищим виконавчим інститутом країни є Федеральна Рада, яка обирається обома палатами парламенту. Даний інститут є колегіальним і складається з семи чоловік, яких з 1959 р., внаслідок так званої “Магічної формули”, представляють чотири основні політичні партії: Радикально-демократична, Християнсько-демократична та Соціал-демократична, які мали по дві міністерські посади, і Швейцарська народна партія, якій належала 1 посада члена уряду. Після парламентських виборів 2003 р. вперше відбулася зміна “Магічної формули”, внаслідок чого Швейцарська народна партія отримала два місця, а Християнсько-демократична – одне. Існує ще ціла низка додаткових вимог щодо того, хто може бути членом Федеральної Ради: її членам заборонено мати родинні зв’язки; передбачено обов’язкове врахування норм представництва основних мовних та релігійних груп швейцарських кантонів. Члени Ради однакові за рівнем могутності, незалежно від різновиду очолюваного ними міністерства. Така конструкція забезпечує високий рівень урядової стабільності, одночасно, оскільки чотири основні партії разом контролюють близько 90 % депутатів парламенту, вона призводить до ситуації фактичної відсутності опозиції. Функцію опозиції певною мірою виконують організовані групи інтересу, які застосовують з цією метою інститут референдумів на національному, кантональному та місцевому рівнях.

Отже, хоч поняття “виконавча влада”, “уряд” та “кабінет” є близькими між собою в інституційному та функціональному вимірах, кожне з них має власну специфіку та змістове навантаження. Уряд виступає не унітарним утворенням, а складною системою, щодо якої важко чітко окреслити межі. В структурі уряду головну роль відіграють взаємовідносини між стабільною частиною, представленою вищою державною бюрократією, і змінною – політичною складовою. Типології урядів передбачають врахування відмінностей між політичними та неполітичними (технічними) урядами, між урядами за президентської, парламентської та напівпрезидентської форм правління. Парламентська форма правління у свою чергу передбачає існування чотирьох окремих груп урядів – однопартійних та коаліційних урядів більшості та меншості.

-
1. Конституция Австрийской Республики // Конституции государств Европейского Союза. – М.: Изд-я группа ИНФРА М–НОРМА, 1997. – С. 1–100.
 2. Конституция Бельгии // Конституции государств Европейского Союза. – М.: Изд-я группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. – С. 101–144.
 3. Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза. – М.: Изд-я группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. – С. 235–294.
 4. Конституция Ирландии // Конституции государств Европейского Союза. – М.: Изд-я группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. – С. 315–356.
 5. Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза. – М.: Изд-я группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. – С. 357–414.
 6. Конституция Королевства Нидерландов // Конституции государств Европейского Союза.- М.: Изд-я группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. – С. 469–508.
 7. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза.- М.: Изд-я группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. – С. 655–686.

8. Конституция Швеции // Конституции государств Европейского Союза. – М.: Изд-я группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. – С. 687–802.
9. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір. – Львів: Тріада плюс, 2004. – 392 с.
10. Baron, David. A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in Parliamentary Systems // American Political Science Review. – 1991. – # 85. Issue 1. – P.137–164.
11. Laver M., Shepsle K.A. Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies. – New-York: Cambridge University Press. – 1996. – 301 p.
12. Mattila M. & Raunio T. Does winning pay? Electoral success and government formation in 15 West European countries // European Journal of political Research. – 2004. – # 43. – P. 263–285.
13. The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective. Edited by J.Blondel & M.Cotta. – Palgrave., 2000. – 241 p.
14. Walter Bagehot. The English Constitution. – London: C.A.WATTS & CO.LTD, 1964. – 359 p.

TYPOLOGY OF STATE CABINETS IN THE WEST EUROPEAN COUNTRIES: COMPARATIVE ANALYSIS

Anatoliy Romanyuk

*Ivan Franko National University of L'viv, Universytets'ka Str. 1,
L'viv, 79000, Ukraine, anatoliy.romanyuk@gmail.com*

The author analyses and defines the following terms (definitions): “executive power”, “government”, “cabinet”. Main approaches of the governmental (state) cabinets typology are examined. Peculiarities of non-political (technical) governments and governments in terms of presidential, parliamentary and semi-presidential powers are analysed and defined. The author defines that in the parliamentary governments mono-party governments and multi-party governments arise from the number of parties and on the basis of government's support - majority or minority governments can be formed. Unique experience of Swiss governments is analysed and characterized.

Key words: Executive power, government, cabinet.

Стаття надійшла до редколегії 29.03.2006

Прийнята до друку 24.04.2006