

**Романюк Анатолій Семенович** – кандидат філософських наук, доцент кафедри політології Львівського національного університету імені Івана Франка, керівник Центру політичних досліджень.

## Політичний вимір поняття “урядова партія” у країнах Західної Європи

*Формування урядів за умов парламентської та напівпрезидентської ( змішаної) форм правління передбачає вирішальну роль партій, які увійшли до парламенту за результатами виборів. Феномен урядової партії залежить від кількості партій, які формують уряд (однопартійний і коаліційний) та від рівня парламентського представництва (більшості і меншості). Функціонування партійного уряду призводить до появи та вирішення складного комплексу проблем взаємовідносин інтересів уряду, як цілого, та інтересів партій, представники яких входять до уряду.*

*Process of the cabinet formation in terms of parliament and semipresidential forms of government suppose that parties that entered parliament after the elections has determining role in this process. Phenomena of the “government party” depends on the numbers of parties that take part in the cabinet formation (one party system and coalitional) and also from the level of the parliamentary representatives (majority and minority).*

*Functioning of the “government party” lead to the number of complex problems in the relation between interests of the cabinet as a whole and parties interests which representatives are cabinet members.*

Зміни до Конституції України, які вступили в силу після парламентських виборів 2006 р., призвели до суттєвих трансформацій формату політичної влади та політичних інститутів. Відбувся відхід від попередньої матриці, однак система, в якій має бути досягнута стабілізація різних гілок влади, ще не є чітко окресленою і передбачуваною. Заяви про необхідність перегляду змісту політичної реформи, розробку та прийняття нової редакції Конституції України ще не свідчать про можливість повернення до дореформеного положення, а вносять додаткове невизначення щодо напрямку і кінцевого результату стабілізації політичної системи. Сьогодні ми є свідками складного процесу не лише імплементації норм Закону України “Про внесення змін до Конституції України” № 2222-15 від 8 грудня 2004 р., а й усвідомлення головними акторами сутності змін, які несе з собою цей Закон, та проблем, що породжуються існуючою недостатньою правовою базою. Зокрема, немає значного пласта норм, які мали б погоджувати політичну реформу й існуючі закони України, немає законів, які мали б супроводжувати, розвивати положення прийнятих змін до

Конституції. Все це в сукупності “штовхає” політиків України до застосування методу проб і помилок. Окрім того, досвід політичного життя після парламентських виборів 2006 р. виявив серйозні прогалини в політичній культурі інституційних політичних акторів і конкретних політиків, продемонстрував їхню неготовність, інколи складність адекватно сприймати зміни й опанувати нові функціональні ролі. Серед значного переліку інститутів, стосовно яких відбулися принципові зміни – президента, уряду, прем’єр-міністра та інших, ми повинні виділити і інститут урядової партії.

До 2006 р. політологи використовували таке поняття, але без адекватного змістового навантаження. На відміну від демократичних країн, де взаємовідносини партій та уряду відображають поняття урядова / і партія / її, тобто, партії з представників яких формувався уряд у парламенті, в Україні і на пострадянському просторі формат взаємовідносин партії і влади відображали поняття: партія влади, правляча партія та президентська партія. Перше поняття не стосувалося партії як інституту, а скоріше означало частину від загального політикуму,

який займав вищі керівні державні посади. Такий феномен формувався згори тими, хто мав владу і готовий був застосувати різноманітні засоби та технології для збереження цієї влади, незалежно від демократичних процедур, особливо виборів. Отримання владних посад досить часто не було пов'язано з результатами виборів. Прикладом цього може слугувати ситуація з формуванням керівних державних органів в Україні після парламентських виборів 2002 р. Поняття “президентська партія” є аналогічним продуктом. Оскільки для більшості пострадянських країн властивою була система влади з високим рівнем домінації президента, то цей термін фактично означав партію, або партії, представники якої/яких займали вищі державні посади. Підставою цього так само мали бути не вибори, а підтримка президента, ідентифікація з ним. На практиці за умов домінування інституту президента “партія влади” та “президентська партія” були синонімами. Отож, відсутність застосування поняття “урядова партія” в Україні, на наш погляд, зумовлюється практичним станом справ, коли уряди, система виконавчої влади не були результатом парламентських виборів і навіть коли формувалися з представників конкретних політичних партій, то вони лише умовно делегувалися партіями. Насправді вони представляли президента країни, приходили до влади внаслідок особистісних характеристик або зв'язків з президентом та його оточенням.

Запровадження в Україні політичної реформи вперше поставило на порядок денний питання, що політичні партії, які отримали мандат довіри на парламентських виборах, через формування в парламенті більшості, можуть створити уряд. Цей факт є підставою говорити про те, що в Україні “де-факто” з'явилися урядові партії в класичному значенні цього терміна. Відображенням цього стало використання в лексиконі політиків, політологів і журналістів словосполучення “урядова партія”, яке трактується як самодостатнє в контексті змістового наповнення.

З формального погляду ми можемо стверджувати, що вивчення феномену “урядової партії” відбувається одночасно з появою досліджень самого інституту партії. Цьому значною мірою сприяв один з базових підходів до партії як інституту, інструменту боротьби за владу та її утримання. Наступний досвід парламентської діяльності та функціонування урядів засвідчив, що урядова партія має особливий статус у партійному середовищі і потребує окремого, спеціального вивчення. Одним з перших західних дослідників, який розпочав аналіз сутнісних характеристик партії, яка була при владі, – Р. Роуз [ 1, 2]. Першим системним дослідженням такого феномену та проблем, які стосуються владного статусу партії, стала спільна праця Ф. Кестлеса та Р.

Вілденмана “Візії та реальна сутність партійного уряду” [ 3]. Суттєву увагу проблемам, пов'язаним із урядовими партіями, приділили З. Катц [ 4,5,6] та М. Лейвер [7,8]. Особливо варто виділити доробок у цьому напрямі Ж. Блондела [9], який спільно з М. Котта, підготував дві найфундаментальніші праці з проблем, пов'язаних із урядовими партіями [10, 11]. В Україні частково це питання розглянуто у колективній праці М. Обушного, М. Примуша та Ю. Шведа “Партологія” [ 12]. Ю. Шведа в ряді публікацій розглядає питання, пов'язані з феноменом урядової партії. Зокрема, він характеризує поняття “урядова коаліція”, “урядовий статус партії” [13, 329], “індекс урядової істотності” [14, 505].

Аналіз поняття урядова партія буде передбачати з'ясування двох складових і одночасно системоутворюючих цього феномену – уряду та партій, які самі по собі є достатньо складними утвореннями. Уряд виступає як інститут, який має право приймати загальнообов'язкові рішення щодо держави, або як сукупність індивідів, які відповідають за проведення політики у конкретній сфері/сферах державного життя. Особливою властивістю парламентських демократій країн Західної Європи є те, що уряд є залежним, через процес свого формування і подальшого функціонування, від законодавчого органу, оскільки має користуватися підтримкою більшості законодавців, що відбувається через процедуру голосувань довіри або недовіри уряду. Уряд, який втрачає таку підтримку, зобов'язаний піти у відставку. Саме в цій нормі закладено сутнісний вимір поняття урядової партії, оскільки партії є ключовими акторами процесу виборів, структуризація депутатів парламенту відбувається переважно на основі їхньої партійної приналежності, партійні фракції виступають суб'єктами переговорного процесу щодо творення у парламенті більшості. Значення політичних партій у цьому процесі є визначальним. Як зазначають М. Лайвер і К. Шепсл, після проведення виборів у парламентських демократіях досить часто виникає ситуація, що ні одна з партій не набирає переважної більшості голосів. Внаслідок цього “подальша законодавча політика має значно більше відношення до формування і надання підтримки уряду, ніж у творенні законів” [ 8, 4 ]. Аналіз досвіду формування урядів у європейських країнах після Другої світової війни свідчить, що непартійні уряди становили виняток. Як приклад непартійних урядів можемо розглядати уряди технократів, тобто спеціалістів, які особисто не є членами конкретної політичної партії. Виникнення подібних урядів переважно стає можливим в умовах політичних криз, коли рівень суспільної довіри до основних парламентських партій або їхніх лідерів низький.

Відповідно цей тип урядів треба розглядати як тимчасовий, або перехідний, коли основні політичні гравці або беруть паузу на період гострої критики, або проводять вимушені, одночасно достатні/прийнятні для повернення громадської довіри зміни. Прикладом цього можуть слугувати в Італії уряд директора Італійського банку Карло Адзеліо Чіампі, який виник у 1993 р. у зв'язку з гучними звинуваченнями у корупції лідерів головних політичних партій, разом з тодішнім прем'єр-міністром Джуліо Андреотті та уряд банкіра Ламберто Діні, створений у грудні 1994 р.

Решту урядів можемо розглядати як партійні уряди. Безумовно, формування уряду є складним процесом, який охоплює взаємопов'язані і непов'язані дії головних політичних інститутів кожної конкретної країни, політиків різного рівня, зацікавлених груп, лобі, виборців, міжнародних гравців. Все це робить кожен уряд не-повторним, індивідуальним. Водночас серед цієї сукупності акторів, "примами" стають політичні партії, які за підсумками парламентських виборів представлені у вищому законодавчому органі країни. Д. Берон так визначив уряд: "термін уряд використовується для посилення на партії, які не голосують проти вотуму довіри" [ 15, 138].

Кожна партія, яка провела власних депутатів до парламенту, гіпотетично має шанс стати урядовою партією за рахунок участі у формуванні уряду. Ми повинні відрізнити дві базові моделі урядових партій. Перша модель – вестмінстерська, яка властива Сполученому Королівству. Її особливість полягає в тому, що внаслідок домінування на політичній сцені двох найбільших політичних партій, дії виборчої системи відносної більшості та багатьох інших чинників, абсолютну більшість у парламенті отримує одна з двох найбільших партій, яка і формує уряд. Отож, для такої моделі властиво формувати однопартійні уряди більшості, коли парламентські вибори одночасно виступають і вибором громадянами країни партії, яка буде формувати уряд.

Друга модель стосується країн, в яких формуються коаліційні уряди і передбачає, що результати виборів не дають однозначного вердикту для однієї партії щодо формування нею уряду. Переважно вибори зумовлюють можливість декількох варіантів формування уряду. Урядова комбінація є вже продуктом міжпартійних переговорів, домовленостей. До цієї моделі будуть належати коаліційні уряди більшості та меншості. Цей різновид, як і однопартійні уряди меншості, ми зараховуємо до цієї моделі тому, що утворення уряду є результатом міжпартійних домовленостей і не залежить лише від вердикту виборців.

З огляду на це, важливе значення має уточнення взаємозв'язку понять парламентська

більшість та урядова партія. Логіка формування уряду передбачає, що спочатку формується міжпартійна більшість у парламенті і саме вона творить уряд, підтримує його своїми діями. Відповідно до цього контексту повинна існувати еквівалентність партій, які творять більшість і партій, які входять/делегують своїх представників до уряду.

Уряди меншості – це особливий випадок. Визначення сутності цього різновиду урядів, у однаковій мірі однопартійних і коаліційних передбачає, що уряд створює одна, або декілька партій, які мають менше ніж половину депутатів у середовищі депутатського корпусу. Водночас уряд постійно або ситуативно має опиратися на підтримку інших партій, які мають своїх депутатів у парламенті, для прийняття рішень більшістю. Тобто, парламентська більшість, незалежно від того чи вона ситуативна, чи постійна протягом часу дії уряду, може бути ширшою за партійним представництвом, ніж уряд. Внаслідок цього ми вважаємо, що парламентська більшість за своїм партійним складом не завжди збігається з партійним складом уряду. Відповідно статус урядової партії будуть мати лише ті партії, з представників яких буде сформовано уряд.

Статус урядової партії має також часовий вимір і відповідає часу перебування партії в складі уряду. У випадку однопартійних урядів більшості і меншості, падіння уряду, незалежно від причин, призводить до припинення статусу урядової партії, яка настає з моментом утворення/отримання довіри урядом іншої партії. У випадку коаліційних урядів, відставка діючого уряду не завжди призводить до виходу зі складу уряду всіх партій учасників. У вересні 1982 р. впав коаліційний уряд Г. Шмідта в Німеччині, який складався з представників СДП і партії Вільних демократів. Дія засади позитивного вотуму недовіри зумовила, що одночасно з падінням цього уряду було створено новий коаліційний уряд Г. Коля з партійною комбінацією ХДС-ХСС і партії Вільних демократів, яка зберегла свій статус урядової партії, незважаючи на політичну кризу.

Позиція урядової партії в уряді має досить складний вимір, який визначається тим, що уряд має дві складові – політичну та бюрократичну. Політична охоплює вищих урядовців, які є керівниками міністерств, або певних напрямів/сфер суспільного життя і однією з їх головних функцій є забезпечення виконання волі виборців, що виявляється у підтримці виборчої програми. У такому випадку партія може бути представлена у вигляді піраміди, коли верхівка її в особі вищих партійних функціонерів входить до складу уряду, але під цією верхівкою є основна маса членів партії, її симпатиків. Традиційно в Сполученому Королівстві та ФРН політична складова

становить приблизно 100 вищих державних посад, подібна кількість властива й іншим європейським країнам. Як бачимо, вона незначна навіть для однієї партії, а у випадку коаліційного уряду така частка буде ще меншою. Бюрократична складова представлена так само своєрідною пірамідою державних чиновників, покликаних забезпечувати якісне, фахове функціонування держави, незалежно від політичних змін в уряді. Отож, міністри є одночасно політичними представниками від урядової або урядових партій і керівниками пірамідальних бюрократичних структур у формі міністерств, департаментів або інших підрозділів. Кожен з міністрів має власну проблематику/компетенцію, у межах якої він буде автономним від інших членів кабінету. Адміністративна робота також вимагатиме певної незалежності від політичної партії, оскільки партія не в стані визначати свою позицію щодо кожного адміністративного рішення, що провокує формування “коридору” незалежності. У цьому випадку чинниками унезалежнення є корпоративізм уряду як єдиного цілого, логіка проблем і шляхів їх вирішення, що стоять перед міністерствами та фахова специфіка міністерств / відомча приналежність.

Додатковим чинником є і сама система формування коаліційних урядів. Прагнення максимально врахувати вагомість кожної партії під час формування коаліційних урядів призводить до формування своєрідних систем стримувань і противаг, коли політична складова в межах одного міністерства представлена політиками, делегованими від різних політичних партій. Внаслідок цього партійний вплив відчувається потужно під час призначення і суттєво зменшується, коли проводиться конкретна діяльність партійними висуванцями.

Коли ми говоримо про урядову партію, то враховуємо позицію, що вона виступає унітарним актором. Уряд у системі взаємовідносин із іншими інститутами – головною держави, парламентом, опозицією, представлення інтересів держави щодо інших держав, реалізації програми своєї діяльності, – досить часто є складною структурою і так само потребує внутрішньої єдності, унітарності. Урядова єдність матиме відмінні характеристики стосовно однопартійних і коаліційних урядів. Зрозуміло, що кожна партія намагається забезпечити високий рівень внутрішньопартійної дисципліни, щоб її члени дотримувались партійних директив, які впливали б з її програм,

стратегії. Однак європейські партії характеризуються високим рівнем внутрішньопартійної демократії, яка гарантується дією внутрішньопартійних норм, демократичних традицій і громадським контролем, що зумовлює наявність відчутного рівня автономії на рівні члена партії і на рівні внутрішньопартійних угруповань. Внаслідок цього ми є свідками незалежних/відмінних позицій окремих членів партії та цілих груп, у тім числі конфліктних ситуацій, здатних вирішально вплинути на статус урядової партії. У випадку однопартійних урядів більшості показовими прикладами були позиція голови фракції Лейбористської партії, одночасно голови зовнішньополітичного відомства Сполученого Королівства, Робіна Кука щодо незгоди з позицією прем'єр-міністра стосовно конфлікту в Ірані, яка стала підставою публічної дискусії та відставки Р. Кука в 2005 р. та конфлікт у Консервативній партії, який відбувся на з'їзді партії і призвів до відходу з позиції лідера Консервативної партії Маргарет Тетчер і приходу Джона Мейджора у листопаді 1990 р. Це призвело до відповідних персональних змін на рівні уряду країни, оскільки Консервативна партія була урядовою. Поряд із внутрішньопартійними проблемами коаліційним урядам властиві й інші протиріччя. Зокрема, в коаліційному уряді постійно відчувається тиск того факту, що партії-партнери по коаліційному уряду одночасно є потенційними конкурентами щодо наступних парламентських виборів. Тому в спеціальній літературі можемо натрапити на трактування коаліційних урядів як декількох партійних урядів відповідно до кількості партій у ньому представлених.

Аналіз М. Котта системи взаємовідносин уряду і партій, які його творять у країнах Західної Європи, дав йому підстави виділити дві основні моделі. Перша стосується країн, у яких сильні політичні партії відповідно мають визначальний вплив на діяльність уряду. До цих країн він зараховує Італію до кризи 90-х років, Бельгію та Австрію. Іншу модель представляють країни, в яких головну роль у зазначеній системі дихотомних відносин відіграє уряд. Цим країнам властива значна автономія прем'єр-міністра та найближчих до нього міністрів щодо діяльності уряду та стосовно самих політичних партій. Така модель властива Сполученому Королівству, Німеччині та Франції [ 11, 215-216]. М. Котт також наголошує, що домінація в системі уряд – урядова партія залежить від позиції партії в ліво-

## ЛІТЕРАТУРА

1. Rose R. The Variability of Party Government: A Theoretical and Empirical Critique' // Political Studies. 1969. XVII. – P.413-445.
2. Rose R. The Problem of Party Government. – 1974. London: Macmillan.

3. Castles F.G. and Wildenmann R. (eds.) *Visions and Realities of Party Government*. – Berlin: De Gruyter, 1986.
4. Katz R.S. *Party Government: a Rationalistic Conception* // Castles F.G. and Wildenmann R. (eds.) *Visions and Realities of Party Government*. – Berlin: De Gruyter, 1986. – P.31-71
5. Katz R.S. *Party Government and its Alternatives* // Katz R.S. ( ed.) *Party Governments: European and American Experiences*. – Berlin: de Gruyter, 1987. – P.1-26.
6. Katz R.S. and Mair P. *Changing Models of Party Organisation and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party* // *Party Politics*, 1995. I. – P.5-28.
7. Laver M. and Budge I. *Party Policy and Government Coalitions*. – London: Macmillan. – 1992.
8. Laver M. and Shepsle K.A. *Making and Breaking Governments; Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. – New York: Cambridge University Press, 1996.
9. Blondel J. *The Political Factors Accounting for the Relationship Between Governments and the Parties Which Support Them* – Florence: European University Institute, 1991.
10. Blondel J. and Cotta M. *Party and Government. An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting parties in Liberal Democracies*. – London: Macmillan, 1996.
11. Blondel J. and Cotta M. *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. – London: Palgrave, 2000.
12. Обушний М.І., Примуш М.В., Шведа Ю.Р. *Партологія: Навчальний посібник / За ред. М.І.Обушного*. – К.: Арістей, 2006.
13. Шведа Ю. *Політичні партії: Енциклопедичний словник*. – Львів, 2005.
14. Шведа Ю. *Теорія політичних партій та партійних систем* – Львів: Тріада плюс, 2004.
15. Baron D. *A spatial bargaining theory of government formation in parliamentary systems* // *American Political Science Review*, 1991. # 85. P.137-165.

*Надійшла до редколегії 12.11.2007 р.*