

ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ УРЯДУ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Одним з найважливіших аспектів функціонування будь-якої державної інституції є порядок її формування. Останнім часом особливої актуальності набуло питання створення уряду – вищого органу в системі виконавчої влади. Його вивченню приділяють увагу відомі українські й російські правознавці, серед яких М.В. Баглай [2], І.М. Гомеров [3], Л.М. Ентін [12], С.Г. Сербогіна [9], В.М. Шаповал [11] та ін.

Порядок формування урядів залежить від форми правління, що існує в конкретній країні. У юридичній літературі вирізняються дві основні й найбільш поширені моделі процедури створення урядів – парламентський і позапарламентський способи їх формування. Треба зазначити, що кожна з цих моделей має багато різновидів.

У *президентських республіках* застосовується позапарламентський спосіб формування уряду, коли обраний народом президент формує склад останнього при обмеженій участі парламенту і сам призначає і звільнює міністрів. Прикладом цієї моделі можуть бути США. Конституція цієї держави передбачає призначення членів уряду (кабінету) президентом за одержанням поради і згоди верхньої палати конгресу – сенату. Уряд у таких країнах, який, як правило, є однопартійним, несе відповідальність перед главою держави, який нікому не підконтрольний. Як зазначає М.В. Баглай, вважати, що в такий спосіб встановлюється авторитетна влада, – велика помилка. Уряд у взагалі вся виконавча влада знаходяться під контролем громадськості, але отримують можливість працювати без постійної оглядки на парламент, більшість у якому може належати політичним партіям, опозиційним щодо президента. Уряд не зазнає частих змін свого складу в результаті вотумів недовіри, провадить курс президента, схвалений на всенародних виборах [2, с. 573].

У *парламентських республіках і монархіях* уряд формується парламентом. При надзвичайних проявах верховенства парламенту глава держави навіть формально не бере участі в призначенні міністрів. Так, у Швеції кандидатуру прем'єр-міністра пропонує тальман (спікер) Риксдагу, депутати обирають його, а він уже призначає міністрів і представляє їх депутатам для затвердження [1, с. 415]. Із формування уряду парламентом логічно випливає відповідальність останнього перед представницьким органом. У таких країнах, що мають розвинену й порівняно усталену партійну систему, уряд завжди складається з представників політичної партії або коаліції партій, що користуються підтримкою парламенту. Звідси випливає провідна роль уряду в державному житті, оскільки він включає до свого складу лідерів політичної більшості, а провідною фігурою виступає не глава держави, а прем'єр-міністр [2, с. 572].

Конституції держав з парламентською і змішаною формами правління встановлюють в основному 2 процедури формування урядів, які засновані на спільних діях парламенту і глави держави при створенні уряду, хоча характер і послідовність їх

дій відмінні.

Згідно з першою процедурою глава держави на свій розсуд призначає прем'єр-міністра і за пропозицією останнього – інших членів уряду. Особливістю застосування такої процедури формування уряду в низці країн є необхідність одержання ним інвестиції у парламента. Прем'єр-міністр після свого призначення главою держави має у встановлений Основним Законом строк представити парламенту склад уряду або подати урядову програму чи зробити разом і перше, і друге. У разі схвалення парламентом запропонованого складу уряду або урядової програми вважається, що уряд одержав інвестицію. Так, відповідно до ст. 99 Конституції Іспанії король після консультації з представниками парламентських груп через голову Конгресу вносить пропозицію про кандидатуру на посаду голови уряду. Кандидат виносить на обговорення Конгресу політичну програму уряду, який він збирається сформувати, і клопоче перед палатою про вираження довіри. Якщо Конгрес абсолютною більшістю голосів виражає кандидатові довіру, король призначає його головою уряду. Якщо таку більшість не отримано, та ж сама кандидатура подається повторно через 48 годин. При повторному голосуванні довіра вважається одержаною, якщо кандидата подано просту більшість голосів [6, с. 193]. За цією процедурою роль парламенту, залишаючись пасивною на початковій стадії процесу формування уряду, на наступних стадіях стає вирішальною [11, с. 52].

Друга процедура створення урядів передбачає більш активну участь у ній парламенту вже з початкової стадії цього процесу. У кожній країні процедура формування уряду з порівняно більшою активною участю парламенту має свої особливості, передбачені в конституції. Так, в Угорщині главу уряду обирає парламент за пропозицією президента. В Ірландії президент за пропозицією нижньої палати парламенту призначає прем'єр-міністра. Інших членів уряду глава держави призначає за пропозицією прем'єр-міністра, попередньо схваленою тією ж палатою [11, с. 53].

Однак, як указує В.М. Шаповал, не слід перебільшувати значення всіх процедур створення уряду, прийнятих у країнах з парламентарною і змішаною формами правління. Незалежно від співвідношення й послідовності дій глави держави й парламенту вирішення питання про формування уряду тут зумовлено перш за все реальним розміщенням політичних сил та їх представництвом у парламенті. При цьому необхідно пам'ятати, що висунення й узгодження кандидатур на урядові посади є прерогативою політичних партій та їх парламентських фракцій.

Подібне стосується також і визначення кандидатури на посаду прем'єр-міністра, яку зазвичай посідає лідер партії парламентської більшості або за погодження між партіями – членами коаліції лідер однієї із цих партій [11, с. 54].

Л.М. Ентін також зазначає, що вирішальна роль у створенні уряду і призначенні його глави належить керівництву політичних партій, що володіють парламентською більшістю. Це призводить до того, що питання про кандидата на пост глави уряду вирішується заздалегідь, якщо тільки одна з партій або раніше створений їх блок отримує більшість місць у законодавчому органі [12, с. 272].

Якщо неможливо сформувати однопартійний уряд, створюється уряд коаліційний. При цьому представлені в парламенті політичні партії в результаті згоди формують уряд із членів різних партій. Якщо в межах однопартійних урядів міністерські пости зазвичай розподіляються прем'єр-міністром, то в коаліційних вирішальну роль у даному процесі відіграють політичні партії, що делегують своїх членів до

уряду. Ці партії мають, як правило, свої “квоти”, які виділяються пропорційно чисельності їх парламентських фракцій.

В умовах коаліційних урядів прем'єр-міністр іноді не здатний ефективно контролювати підбір кандидатур на пости міністрів навіть від своєї політичної партії. Характерним прикладом може бути Італія в період, коли прем'єр-міністр належав до колись найбільшої в країні християнсько-демократичної партії, яка сама складалася з низки фракцій, що відсилали своїх представників до уряду, який все більше перетворювався на своєрідний “комітет делегатів від фракцій”. Подібна роздрібленість не могла не підривати кабінет зсередини, оскільки лояльність міністрів щодо своєї партії й особливо фракції мала перевагу над лояльністю до уряду в цілому. Аналогічним чином відбувалось і формування формально однопартійного ліберально-демократичного уряду в Японії. Кандидатури окремих міністрів там часто визначалися не стільки прем'єр-міністром, скільки відповідними фракціями правлячої партії, що мали певні квоти пропорційно своїй чисельності в парламенті [10, с. 377].

У напівпрезидентській республіці в положенні уряду можна спостерігати елементи як першої, так і другої з розглянутих форм правління. Уряд тут формується президентом, але він розділяє свою відповідальність між главою держави і парламентом. Президент формально не входить до виконавчої влади, але, по суті, її очолює, тому що може головувати в раді міністрів. Уряд тут зазвичай однопартійний, хоча може включати й представників інших партій. Перевагою положення уряду при даній формі правління є його стабільність при збереженні певного контролю з боку парламенту. Така форма правління існує, як правило, в країнах з багатопартійною системою з причин численності різнопартійних представників у парламенті, які постійно створюють серйозні перешкоди для стабільності уряду [2, с. 573].

Прикладом того, як створюється уряд у напівпрезидентських республіках, може бути процес формування уряду Франції. Президент призначає прем'єр-міністра і припиняє його повноваження, а за поданням останнього призначає інших членів уряду і припиняє виконання ними своїх функцій. У той же час уряд несе відповідальність перед парламентом, який має надати йому вотум довіри. У разі відмови в цьому прем'єр-міністр подає президентові заяву про відставку.

Наведена класифікація способів створення уряду залежно від форми правління має найбільш загальний характер. У правовій науковій літературі останнім часом висловлюються думки щодо вирізнення інших критеріїв такої класифікації, а значить, інших способів його формування. Так, І.М. Гомеров залежно від ступеня участі парламента і глави держави в процесі створення уряду називає 6 способів формування цього колегіального органу виконавчої влади: абсолютно позапарламентський, обмежено-позапарламентський, напівпарламентський, обмежено-парламентський, абсолютно парламентський і псевдопарламентський [3, с. 614, 615]. Досить ґрунтовною й доцільною з цього приводу є класифікація, запропонована С.Г. Серьогіною, яка пропонує вирізняти такі способи формування уряду: абсолютно (виключно) позапарламентський, обмежено-позапарламентський, парламентсько-президентський (напівпрезидентський), абсолютно внутрішньопарламентський і квазі-парламентський [9, с. 45].

Погоджуючись загалом з подібним аналізом способів створення уряду, можна додатково вирізнити деякі принципи аспекти.

По-перше, особливим у певних випадках є *порядок формування уряду за умови двопалатного парламенту*. Зазвичай у цьому процесі бере участь лише нижня палата парламенту, але в деяких країнах згоду на призначення прем'єр-міністра повинна надавати також і верхня палата. Однак навіть за таких умов перевага й вирішальна роль у кінцевому підсумку відводиться саме нижній палаті.

По-друге, в деяких парламентських країнах специфічною є процедура висунення й затвердження на посаду прем'єр-міністра. Особливу роль у цьому процесі відіграє *парламентська коаліція*. Детальний аналіз цієї процедури набуває значної актуальності саме для науки конституційного права України в сучасних умовах з урахуванням змін, внесених до Конституції нашої держави, насамперед тих положень, що стосуються конституційного статусу коаліції депутатських фракцій.

Як правило, процес формування уряду після чергових парламентських виборів може розвиватися за двома моделями.

Перша стосується передусім монархічних держав і передбачає закріплення за монархом права призначати прем'єр-міністра. При цьому вимога щодо призначення на цю посаду лідера парламентської більшості на нормативному рівні не закріплюється. Вирішення питання про призначення прем'єра саме таким шляхом лежить у площині конституційних звичаїв. Так, за ст. 96 Конституції Бельгії, король призначає й звільняє своїх міністрів. Подібне положення містить і Конституція Данії (п. 14 розділу III). Разом із тим відповідно до процедури, що з часом набула характеру конституційного звичаю, датський монарх робить такі кадрові призначення не самостійно, а за порадою лідера партії, яка здобула перемогу на чергових виборах до Фолькетингу. І це з урахуванням того, що датський парламентаризм має, так би мовити, «негативний характер», тобто монарх не повинен запитувати згоди парламенту на призначення урядовців [4, с. 226].

Друга модель передбачає повне делегування главою держави своїх повноважень у сфері формування уряду лідерів парламентської більшості. Це передбачає наділення останнього відповідними правами у формі надання йому главою держави відповідного мандату. Так, згідно зі ст. 90 Конституції Македонії президентові Республіки Македонія належить протягом 10 днів після конституювання Зборів (парламенту) вручити мандат на формування уряду кандидатові партії (або партій), яка має більшість у Зборах. Мандатарій протягом 20 днів після отримання мандату представляє Зборам програму і пропонує склад уряду. За пропозицією мандатарія на підставі програми Збори обирають уряд Македонії більшістю голосів від загального числа депутатів. Подібна правова ситуація робить, на наш погляд, процедуру формування уряду більш простою й ефективною.

Що стосується парламентської коаліції, то вона відповідно до Конституції України має бути створена протягом одного місяця з моменту формування Верховної Ради нового скликання. Така новела має як позитивні, так і негативні моменти. Щодо позитиву нововведення, то, безперечно, наявність строкових обмежень сприятиме більш оперативному вирішенню найважливішого питання – формування уряду. У той же час надмірна інституціоналізація такого суб'єкта парламентського процесу навряд чи сприятиме посиленню демократичних засад українського парламентаризму.

Найбільш показовим є функціонування цього інституту в країнах з парламентською формою правління. У конституціях переважної більшості країн практично не-

має вказівок щодо формування й повноваження коаліції фракцій. Зазвичай ідеться про партію (партії), яка має більшість у парламенті. Однак інколи зустрічаються конституційні правила, що свідчать про коаліційне узгодження позицій парламентських фракцій при висуненні кандидатури прем'єра. Так, відповідно до § 2 глави 6 Форми правління Швеції при необхідності обрання прем'єр-міністра тальман (спікер Риксдагу) скликає на нараду представників від кожної партійної групи. Він консультується з віце-тальманами й передає пропозицію Риксдагу. Знову ж таки, як і у випадку з процедурою призначення прем'єра в парламентських монархіях, вирішення переважної більшості питань лежить у площині конституційної практики та звичаїв [5, с. 791].

Українські реалії змушують нас прискіпливіше придивлятися саме до практики існування багатопартійних урядів. Коаліційні уряди в багатьох демократичних країнах не дають підстав для твердження про можливість проведення урядової політики на усталених засадах. Щоб якось забезпечити стабільність у проведенні обраного курсу державного управління, прем'єр-міністрам доводиться неодноразово йти у відставку й формувати урядову команду заново, враховуючи нову коаліційну конфігурацію. Особливо це характерно для Італії. Так, у травні 2004 р. прем'єр-міністр Італії С. Берлусконі подав президентові прохання про відставку. Прем'єр оголосив, що збирається внести зміни до існуючої програми уряду і сформувати на її основі новий кабінет. Аналітики пояснюють рішення Берлусконі провалом кандидатів правлячої правоцентристської коаліції на останніх виборах до регіональних органів влади. У зв'язку з цим низка партій, що входять до коаліції, зажадали зміни програми і складу уряду. Що стосується керівників італійських урядів, то, як показує практика, багатьом з них доводилося вдаватися до такої процедури по 5-8 разів: А. Де Гаспері формував уряд 8 разів, А. Моро – 5, Дж. Андреотті – 7 [8, с. 315].

У таких непростих умовах процедура формування уряду може налічувати декілька етапів, як, наприклад, в Італії. Дослідники вирізняють стадію підготовчу, пробних мандатів, призначення й інвеститури. Перша складається з президентських консультацій щодо виявлення потенціалу майбутнього прем'єр-міністра стосовно отримання ним парламентської підтримки. Якщо консультації не дали реальних результатів і домовленостей, учасники процесу переходять до наступної стадії – пробних мандатів. Цей етап полягає в почерговому наданні мандату на формування уряду представникам найбільш впливових партій. Так, за ст. 37 Конституції Греції, прем'єр-міністром призначається лідер партії, яка має абсолютну більшість місць у парламенті. Якщо жодна з партій не має такої більшості, глава держави доручає лідеру партії, що має відносну більшість місць, вивчити можливість формування уряду, який користуватиметься підтримкою парламенту. Коли це не вдається, ця місія доручається лідеру партії, що має другу за чисельністю кількість місць у парламенті. Якщо ж і ця спроба виявиться невдалою, так званий «пробний мандат» вручається лідерові третьої за чисельністю фракції. Кожен з таких мандатів має силу протягом 3-х днів. Коли ж процедура «пробних мандатів» не дає результатів, президент формує тимчасовий уряд «національної злагоди» з представників усіх парламентських партій і призначаються позачергові парламентські вибори [7, с. 407, 408].

На наше переконання, процедура «пробних мандатів» робить процес

формування парламентсько-урядової коаліції оперативнішим і відповідаючим вимогам народовладдя й демократизму. Адже, як показує сучасна практика українського парламентаризму, створення парламентської коаліції відбувається з чималими труднощами, причинами яких є не тільки невміння домовлятися, а й дистанціювання Президента від цього процесу. При цьому, попри його формальну роль, все-таки Президент є тим суб'єктом, який вносить кандидатуру Прем'єр-міністра на розгляд парламенту. Процедура «пробних мандатів» дозволяє, з одного боку, надати можливості всім партіям-переможцям на чергових парламентських виборах сформувати уряд, а з другого – робить процес формування парламентсько-урядової коаліції більш оперативним і відповідальним.

Список літератури: 1. *Арановский К.В.* Государственное право зарубежных стран: Учеб. пособ. – М.: Изд. гр. «Форум»-«Инфра-М», 1999. – 488 с. 2. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М.: НОРМА, 2001. – 800 с. 3. *Гомеров И.Н.* Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. – М.: Изд-во ЮКЭА, 2002. – 832 с. 4. *Исаев М.А.* Основы конституционного строя Дании. – М.: Муравей, 2002. – 243 с. 5. Конституции государств Европейского Союза /Под общ. ред. *Л.А. Окунькова.* – М.: Изд. гр. «НОРМА»-«Инфра-«М», 1999. – 816 с. 6. Конституции зарубежных государств: Учеб. пособ. /Сост. *Г.Н. Андреева.* – М.: Юристъ, 1999. – 640 с. 7. Конституции зарубежных государств: Учеб. пособ. / Сост. *В.В. Маклаков.* – 3-е изд. – М.: Изд-во БЕК, 2002. – 592 с. 8. *Пронкин С.В., Петрункина О.Е.* Государственное управление зарубежных стран. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 416 с. 9. *Серьогина С.Г.* Порядок формування уряду за різних форм правління // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. *В.Я. Тацій.* – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 65. – С. 37-47. 10. *Черкасов А.И.* Конституционные модели исполнительной власти // Сравнительное конституционное право: Учеб. пособ. / Отв. ред. *В.Е. Чиркин.* – М.: Международные отношения, 2002. – С. 347-386. 11. *Шатовал В.М.* Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – 4-те стереотипне видання. – К.: АртЕК, 2001. – 264 с. 12. *Энтин Л.М.* Правительство в зарубежных странах // Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. *М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина.* – М.: НОРМА, 2000. – 832 с.

Надійшла до редакції 17.04.2007 р.