

**ВЗАЄМОДІЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ГІЛОК
ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНОГО РЕЖИМУ:
АНАЛІЗ ЗАХІДНОЇ ПОЛІТОЛОГІЇ**

Грозіцька Т. Ю., к.політ.н., доцент

До початку XX століття в західній політичній думці панувала так звана класична теорія демократії. Зміст цієї теорії можна звести до наступних позицій:

- демократія може успішно функціонувати тільки в суспільствах невеликих розмірів (наприклад, в межах міста);
- серед громадян повинна панувати політична, економічна рівність та рівність свободи;
- політична участь є необхідною умовою та механізмом реалізації свободи;
- громадяни самі повинні створювати закони, за якими регулюється їх життя;
- пріоритет віддається прямим формам політичної участі: найважливіші питання вирішуються на загальних зборах усіх громадян;
- підпорядкованість приватних інтересів загальносуспільним;
- відданість громадян принципу громадянської доброчинності;
- метою політики є досягнення загального блага [1].

Таким чином, можна зробити висновок, що класична доктрина кцентувала увагу на окремому індивіді та його максимальному залученні у політичний процес.

У такому майже незмінному вигляді класична модель демократії проіснувала до початку XX століття. У 1942 році вийшла відома праця Й. Шумпетера „Капіталізм, соціалізм та демократія”[4], в якій автор піддів нещадній критиці майже всі положення класичної доктрини і довів, що вони не реалізуються в сучасних умовах. Як результат, Шумпетер запропонував взагалі відмовитися від користання терміну *демократія* й замінити його на *демо-*

кратичний метод. При цьому в зазначеній праці дається наступне визначення новому поняттю:

- демократичний метод - це такий інституційний устрій для прийняття політичних рішень, при якому індивіди отримують владу приймати рішення шляхом конкурентної боротьби за голоси виборців [4, с. 355].

Шумпетер запропонував нову теорію демократії, в якій, на відміну від класичної доктрини, демократія розглядається в межах політичної системи. Створюючи свою теорію демократії на прикладі функціонуючої політичної системи Великої Британії, Шумпетер вперше в історії сучасної політології провів взаємозв'язок між стабільністю демократичного режиму та характером взаємодії між виконавчою та законодавчою гілками влади. В своїй книзі він значну увагу приділив методам формування кабінету міністрів, ролі прем'єр-міністра та інших міністрів у політичному житті суспільства, а також особливостям співпраці між кабінетом міністрів та парламентом Великої Британії [4, с. 360-367].

Відомий американський політолог Аренд Лейпхарт поклав характер взаємодії між виконавчою та законодавчою гілками влади в основу розроблених ним Вестмінстерської та консенсусної (або консоціативної) моделей демократії. Вестмінстерська модель демократії встановлюється в гомогенних суспільствах, тобто в суспільствах, де більшість населення (80%) говорить однією мовою, сповідує єдину релігію чи ідеологію, належить до одного етносу. Сутність Вестмінстерської моделі демократії становить правило більшості, відповідно до якого відносна більшість населення формує органи державної влади і здійснює державну політику у своїх інтересах. Дана модель має наступні характеристики: висока концентрація виконавчої влади в межах кабінету міністрів, який формується парламентською більшістю на однопартійній основі; злиття влад при домінуючій ролі кабінету міністрів в системі організації влади; однапалатний або двопалатний парламент при домінуванні однієї палати над іншою; двопартійна система; партії розрізняються, головним чином, по соціально-економічним

питанням; вибори здійснюються в одномандатних округах по мажоритарній системі; унітарна держава і централізована система управління (місцеві органи влади формуються центральним урядом і фінансово від нього залежать); неписана конституція і парламентський суверенітет; представницька демократія, котра виключає форми безпосередньої демократії.

Окрім гомогенних, існують також гетерогенні, або плюральні, та змішані суспільства. Плюральні суспільства характеризуються наявністю великих етнічних, релігійних, мовних груп та груп, що притримуються різних ідеологій (в західній політології такі групи ще називають сегментами). Змішані суспільства являють собою комбінацію рис гомогенних і гетерогенних суспільств. Вони можуть бути гомогенними за одним або декількома критеріями і гетерогенними за іншими. Для плюральних суспільств найбільш ефективною є консенсусна (або консоціативна) модель демократії, для змішаних суспільств — змішана модель демократії (синтез Вестмінстерської і консенсусної моделей).

Основні положення своєї теорії Лейпхарт виклав у двох монографіях: “Демократія в багатоскладових суспільствах: порівняльне дослідження” [2] і “Демократії: зразки мажоритарного й консенсусного правління в двадцять одній країні” [7]. Підхід Лейпхарта відрізняється описово-емпіричним характером аналізу. Такий підхід дає належне уявлення про багатоманітну конкретику політичного життя певних країн. З іншого боку, наведені Лейпхартом факти потребують більшого рівня узагальнення і відповідного теоретико-методологічного розгляду.

В своїй праці “Демократія в багатоскладових суспільствах”, котра вперше вийшла на Заході в 1977 році, а в 1997 році вона була опублікована російською мовою, Лейпхарт дає наступне визначення стабільного демократичного режиму: “До найважливіших характеристик стабільного демократичного режиму відносяться: по-перше, те, що він має високу ймовірність збереження такої якості, як демократичність, і, по-друге, те, що він відрізняється низьким рівнем насильства, яке застосовується чи може бути за-

стосоване щодо суспільства. Ці дві ознаки тісно пов'язані між собою: друга ознака може розглядатися і як попередня умова, і як показник першої ознаки. В той же час ступінь легітимності, котра притаманна режиму, та його ефективність у прийнятті й реалізації рішень пов'язані як одне з одним, так і з першими двома ознаками. У сукупності й у взаємозалежності чотири названих ознаки й визначають рівень стабільності демократії” [2, с. 39]. На наш погляд, потребує розшифровки таке поняття як “демократичність”, бо без цього сутність демократичної стабільності залишається розпливчастою. Але Лейпхарт такої розшифровки не надає.

У своєму дослідженні Лейпхарт відштовхувався від типології Алмонда, згідно з якою виділяються два типи політичної культури - англо-американський і континентальний європейський. “Єдиною очевидною слабкістю типології Алмонда, - пише Лейпхарт, - котра в усіх інших відношеннях являє собою високу евристичну цінність, відрізняється завершеністю й чіткістю викладення, є те, що в ній немає місця задля європейських демократій” [2, с. 49]. Тому Лейпхарт мав на меті виправити цей недолік, й дослідити політичну практику таких країн, як Швейцарія, Австрія, Бельгія та Нідерланди.

У монографії “Демократія в плюральних суспільствах...” Лейпхарт іменує свою теорію як консоціативну. У західній політології під консоціалізмом розуміють вивчення спільнот, котрі складаються з різних сегментів. Вихідними моментами консоціативної теорії Лейпхарта стали сегментарні розбіжності (тобто розбіжності між етнічними, мовними, релігійними та іншими групами) й політична співпраця еліт. У зазначеному дослідженні автор виділяє чотири основних характеристики консоціативної демократії: 1) здійснення влади великою коаліцією політичних лідерів усіх значних сегментів плюрального суспільства; 2) взаємне вето; 3) пропорційність як головний принцип політичного представництва; 4) висока ступінь автономності кожного з сегментів в управлінні своїми внутрішніми справами [2, с. 60]. У передмові до російського видання своєї праці Лейпхарт відзначає, що тепер він виділяє дві головні й дві

додаткові ознаки. Головні ознаки - велика коаліція і автономія сегментів, додаткові - пропорційність і право вето. Вчений так пояснює, чому велику коаліцію і автономію сегментів він вважає найважливішими ознаками: “Саме вони максимізують вплив кожного сегмента в процесі прийняття рішень двома шляхами: шляхом участі нарівні з іншими сегментами в рішеннях із загальних питань і затвердження виключного права приймати рішення з питань, які не потребують спільної згоди” [2, с. 28].

Велика коаліція протистоїть правилу більшості. Вона виключає наявність сильної опозиції, тоді як мала коаліція допускає існування ефективної демократичної опозиції. Велика коаліція може виступати в декількох формах: як кабінет великої коаліції у парламентській системі, як велика рада або комітет із широким обсягом дорадчих функцій, або велика коаліція за участю президента й вищих посадових осіб у президентській системі [2, с. 60].

В політичній думці розповсюдженою точкою зору є те, що єдиною реальною альтернативою владі більшості виступає влада меншості або, в кращому випадку, - право меншості накладати вето. У більшості демократичних країн процес прийняття рішень відбувається за процедурою простої більшості задля питань середньої важливості і за процедурою кваліфікованої більшості задля питань особливої важливості. Лейпхарт зазначає, що принцип більшості ефективно працює тоді, “коли диференціація думок порівняно невелика, тобто, коли склався досить широкий консенсус, а більшість і меншість не дуже далеко відстоять одна від одної” [2, с. 63]. Але в суспільстві, де існують серйозні протиріччя між певними групами населення, влада більшості може мати негативні наслідки. Тому в таких суспільствах найкращою альтернативою владі більшості є консенсус між усіма значними сегментами населення. В цілому Лейпхарт розглядає широку згоду всіх громадян як більш демократичну, ніж правило більшості.

Найважливішою рисою великої коаліції є участь лідерів усіх значних сегментів в управлінні суспільством. Правління великих коаліцій Лейпхарт розглядає на прикладах Швейцарії і Австрії.

Вищі виконавчі органи в цих країнах формуються всіма впливовими політичними силами на пропорційній основі: кожна політична сила отримує у вищому виконавчому органі кількість місць пропорційно кількості набраних голосів під час виборів. На наш погляд, ця формула становить певний інтерес для сучасної української політології. До теперішнього часу українськими політологами принцип пропорційного представництва розроблявся тільки у зв'язку з виборами у вищий законодавчий орган влади. Але, як ми бачимо із наведених вище фактів, на пропорційній основі також можуть формуватися й виконавчі органи влади. Можливості застосування цього принципу будуть розглянуті в даному дослідженні нижче. В цілому ж треба зазначити, що принцип пропорційного представництва на рівні виконавчої влади й проблеми створення коаліційних урядів повинні отримати належне осмислення в українській політології.

Існує такий різновид коаліції як ротаційна коаліція. В умовах ротаційної коаліції протягом декількох років кожна партія по черзі входить в уряд. Прикладом ротаційних коаліцій можуть слугувати уряди в Голландії.

Особливої уваги заслуговує точка зору Лейпхарта стосовно того, що в парламентських системах великі коаліції не обов'язково існують у формі коаліційних урядів: "У Бельгії і Нідерландах ротаційна коаліція на рівні урядів доповнювалась великою коаліцією в інших органах: постійних і робочих "великих" радах або комітетах, які формально мали лише дорадчі функції, однак часто справляли вирішальний вплив. Найбільш показовими прикладами в цьому відношенні є голландські Соціально-економічна рада - один із рідкісних прикладів ефективного й сильного "економічного парламенту", й тимчасові великі коаліції за участю лідерів партій. В Австрії найважливіші рішення приймалися не кабінетом великої коаліції, а маленьким позаконституційним коаліційним комітетом, у роботі якого на рівній основі приймали участь провідні лідери католиків і соціалістів" [2, с. 68]. Нам здається ідея позаконституційних коаліцій дуже важливою. Вона дозволяє в разі необхідності створювати тимчасові коаліції без втручання в конституцію. Ця

ідея являє практичний інтерес для сучасної України, про що буде йти мова далі.

Серед країн, де має місце консоціативна модель демократії і які детально були досліджені Лейпхартом, можна виділити три форми взаємодії між законодавчою й виконавчою гілками влади. Перша модель наближається до Вестмінстерської і діє в таких країнах, як Австрія, Бельгія і Нідерланди. Згідно з цією моделлю, уряд обирається й відправляється у відставку парламентом. Його перебування при владі залежить від підтримки вищого законодавчого органу. Друга модель існує в Швейцарії і являє собою поєднання розподілу влад з "колегіальним президентством" [2, с. 70]. Ця модель детальніше буде розглянута при аналізі наступної праці Лейпхарта. Третя модель діє в Голландії. Уряди в цій країні є спільним продуктом, з одного боку, парламенту, а з іншого боку, - короля або королеви. Відправити ці уряди у відставку набагато складніше, ніж в умовах першої моделі.

У більш системному вигляді свою теорію Лейпхарт представив у другій праці - "Демократії: зразки мажоритарного і консенсусного правління в двадцять одній країні", - змінивши її назву з консоціативної на консенсусну. Поділяючи суспільства на гомогенні, гетерогенні і змішані, Лейпхарт використовує два індикатори - релігійні і мовні відмінності. На його думку, яскравими прикладами консенсусної моделі демократії є такі країни, як Швейцарія і Бельгія. Досліджуючи демократичну практику цих країн, Лейпхарт виділяє вісім принципів консенсусної демократії. Ці вісім признаков подані автором в описово-емпіричній формі. В даному дослідженні здійснена спроба узагальнити емпіричні описи, надані Лейпхартом.

Перший принцип. Виконавчі органи влади формуються всіма найбільш важливими політичними партіями шляхом створення широких коаліцій. Великі коаліції можуть утворюватися як тимчасовий захід для подолання серйозної внутрішньополітичної або зовнішньополітичної кризи навіть в країнах з гомогенним типом суспільства. Розподіл місць в органах виконавчої влади

може відбуватися за лінгвістичною ознакою: лінгвістичні групи репрезентовані пропорційно їх кількості [7, с. 23-24]. Таким чином, в плюральних демократичних суспільствах на пропорційній основі не тільки вибираються парламенти і місцеві представницькі органи влади, але й формуються кабінети міністрів та інші органи виконавчої влади.

Другий принцип. Органи законодавчої і виконавчої влади в значній мірі незалежні одні від одних і знаходяться у відносній рівновазі. Оптимальна модель розподілу влад, з точки зору Лейпхарта, існує в Швейцарії. Відповідно до цієї моделі, вищий орган виконавчої влади - Федеральна Рада - обирається парламентом терміном на чотири роки. З моменту його обрання та упродовж усього періоду повноважень Федеральної Ради парламент не має право виразити йому вотум недовіри, котрий призвів би до розпуску вищого органу виконавчої влади [7, с. 24-25]. Швейцарська модель розподілу влад забезпечує значну незалежність законодавчої і виконавчої гілок влади одна від одної і між ними баланс.

Аналізуючи демократичні режими в двадцять одній країні, Лейпхарт відмічає парадоксальну закономірність: в демократичних державах, котрі відносяться до мажоритарної моделі демократії і мають парламентську форму правління (Великобританії і деяких європейських континентальних країнах), парламенти характеризуються значною слабкістю і залежністю від кабінетів міністрів. Головну причину такої ситуації Лейпхарт вбачає в злитті законодавчої і виконавчої гілок влади. “Не визиває сумніву, що конституційний розподіл влад надає законодавчому органу більше сили і незалежності порівняно з виконавчим, ніж це робить злиття обох гілок влади” [7, с. 78]. В парламентських демократіях де існує злиття двох гілок влади, кабінети міністрів практично привласнили собі всю законодавчу діяльність.

Третій принцип. Двопалатний парламент і представництво меншостей. При цьому дуже важливо, що обидві палати вибирались на різній основі і мали однакову владу. Верхня палата забезпечує представництво меншостям. Серед демократичних режимів двопа-

латний парламент зустрічається частіше, ніж однопалатний. Двопалатний парламент існує як в гетерогенних, так і в гомогенних суспільствах. Підставами для створення двопалатного парламенту є, по-перше, великі розміри країни (більш, ніж 10 млн. населення) і, по-друге, федеративний устрій держави. Лейпхарт відмічає, що перша підстава є обов'язковою, а друга може бути відсутньою: деякі демократичні країни з унітарним державним устроєм мають двопалатні парламенти (Бельгія, Франція, Італія, Японія, Нідерланди, Великобританія, Ірландія) [7, с. 25-26]. На той час, коли Лейпхарт проводив свої дослідження, майже всі демократичні країни великих розмірів мали двопалатні парламенти.

Четвертий принцип. Багатопартійна система. Консensusна модель демократії припускає існування великої кількості політичних партій. При цьому можлива ситуація, коли жодна з цих партій не спирається на більшість. Час від часу тим чи іншим партіям вдається зайняти позиції лідерів. Кількість партій-лідерів не обмежується. З часом ці політичні партії можуть розколотись на більш дрібні [7, с. 26].

П'ятий принцип. Основою багатопартійності при консensusній демократії є плюральна структура суспільства. Кожна з партій, як правило, виражає інтереси релігійних, лінгвістичних, етнічних та соціально-економічних груп [7, с. 27].

Шостий принцип. Виборча система ґрунтується на пропорційному представництві [7, с. 28].

Сьомий принцип. Територіальний і нетериторіальний федералізм і децентралізація влади. Федералізм більш відомий як територіальний, а саме - надання автономії групам, котрі проживають компактно на певній території. Проте Лейпхарт зазначає, що може існувати і нетериторіальний федералізм, при якому автономія надається групам, не зосередженим на географічно визначеній території. Децентралізація влади на рівні областей, провінцій, штатів, кантонів та інших автономних утворень супроводжується наявністю сильного і дієздатного центрального уряду [7, с. 28-29].

Восьмий принцип. Писана конституція і право вето для меншостей. Організовані меншості, представлені в парламенті, можуть накладати вето на будь-які поправки до Конституції, а також на закони, котрі мають до них безпосереднє відношення.

Окрім того, ці поправки і закони виносяться на референдум, де за них повинна проголосувати не тільки більшість на загальнонаціональному рівні, а й більшість в межах кожної організованої меншості [7, с. 29-30].

Перший принцип консенсусної теорії демократії доповнюється низкою теорій коаліцій. Наведемо деякі з них.

1. Теорія коаліцій, що переміщують на основі мінімальної більшості (minimal winning coalitions). Згідно з цією теорією, коаліції формуються на основі двох або більшої кількості партій, котрі взяті разом контролюють більшість місць у парламенті. Кількість партій повинна бути мінімальною. Тобто дана коаліція не включає жодну з партій, котра не є необхідною задля досягнення більшості. Виключення будь-якої з партій з зазначеної коаліції призводить до втрати більшості в парламенті. Вихідним положенням даної теорії є прагнення політичних партій посилити свою владу шляхом отримання якомога більшої кількості місць в уряді. Слабкість цієї теорії в тому, що за її допомогою дуже важко передбачити точний результат. Наприклад, за умови наявності в парламенті п'ятьох фракцій перша теорія коаліцій видає п'ять можливих результатів.

2. Теорія коаліцій мінімального розміру (minimum size coalition). Кожна політична партія підбирає партнерів по коаліції таким чином, щоб останні контролювали мінімальну кількість місць.

3. Теорія коаліцій з найменшою кількістю політичних партій (coalitions with the smallest number of parties). Коаліції формуються шляхом переговорів і угод, які легше проводити, якщо кількість можливих партнерів мінімальна.

4. Теорія коаліцій мінімальної дистанції (minimal range coalitions). Коаліції легше утворюються й зберігаються серед партій з близькою політичною орієнтацією. Згідно з цією теорією, кількість "проміжок" між партіями в політичному спектрі не повинна перевищувати цифру 2.

5. Теорія мінімально взаємопов'язаних коаліцій (minimal connected coalitions). Партії прагнуть об'єднатися з тими партія-

ми, котрі примикають до них у політичному спектрі, й уникають включати в свій склад тих, хто не є необхідним партнером задля отримання більшості [7, с. 47-51].

Підсумовуючи результати досліджень по практичному застосуванню теорій коаліцій, Лейпхарт прийшов до висновку, що найкращі результати щодо політичного прогнозування можливих коаліцій дають четверта і п'ята теорії. На другому місці знаходиться перша теорія. Рідко правильні результати передбачають друга і третя теорії. Лейпхарт пояснює це наступним чином. По-перше, перші три теорії виключно на розмірах і кількості політичних партій. Вони виходять з того, що партії прагнуть будь-яким шляхом отримати найбільшу кількість місць в уряді. Заради цієї мети вони згодні співпрацювати з партіями будь-якої політичної орієнтації. Лейпхарт спростовує подібні доводи й вважає, що партії дбають не тільки про посилення своєї влади, але й про те, з ким їм доведеться співпрацювати в урядовій коаліції.

Другий момент, на який звертає увагу Лейпхарт, - це те, що партії не завжди прагнуть посилити свою владу шляхом отримання місць у вищому виконавчому органі. Дуже часто партії тимчасово вважають за краще залишатися в опозиції для того, щоб посилити свої позиції під час наступних виборів. Можливі також випадки відмови від участі в уряді з боку певних партій в обмін на можливість справляти вплив на процес прийняття урядових рішень [7, с. 52-58],

Особливо варто зупинитися на деяких відмінностях між консенсусною та Вестмінстерською моделями демократії. Перша і найважливіша відмінність стосується принципу формування вищого виконавчого органу влади - уряду. В мажоритарній моделі Уряд формується парламентською більшістю. Консенсусна модель сприяє створенню широких коаліцій, в яких репрезентовані найвпливовіші партії і групи. На практиці частіше всього зустрічаються проміжні форми урядових кабінетів.

Друга відмінність характеризує стан взаємодії між виконавчою та законодавчою гілками влади. Розрізняють три різновиди такої взаємодії: домінування виконавчої влади, домінування законодав-

чої влади, відносно збалансовані відношення між цими гілками влади. В більшості демократичних країн на практиці, як правило, має місце перший і третій різновиди. Для Вестмінстерської моделі характерно домінування виконавчої влади. Консенсусна модель характеризується збалансованішими відносинами між виконавчою та законодавчою владами.

Третя відмінність між Вестмінстерською та консенсусною моделями демократії стосується розподілу влади в законодавчому органі. “Чиста” мажоритарна модель потребує концентрації законодавчої влади в одній палаті, а “чиста” консенсусна модель характеризується двопалатним парламентом, в якому влада рівномірно розподіляється між обома палатами. Парламентську систему правління, в якій обидві палати мають приблизно однакову владу, Лейпхарт охарактеризував як систему “сильного двопалатного парламенту” [7, с. 99]. Сильний двопалатний парламент припускає наявність федеративного устрою. Проте сильний двопалатний парламент може створити додаткові перешкоди задля процесу прийняття рішень, а то й зовсім блокувати цей процес. При рівномірному розподілі влади між двома парламентськими палатами кабінет міністрів опиняється в однаковій мірі відповідальним перед обома палатами. Враховуючи той факт, що палати парламенту обираються на різній основі, можна припустити, що в кожній з них буде домінувати різна політична більшість. Внаслідок цього кабінет міністрів може стикнутися з необхідністю добиватися згоди з боку парламенту, палати якого знаходяться у неперекресному протистоянні один до одного.

Тип партійної системи визначає четверту і п'яту відмінності між мажоритарною та консенсусною моделями демократії, а саме: кількість діючих політичних партій і принципи різниці між ними. Мажоритарна модель характеризується двопартійною системою, в якій дві великі партії відрізняються головним чином по соціально-економічним питанням. За умови консенсусної моделі демократії діє велика кількість політичних партій, котрі розрізняються по більшому колу питань. Прихильники двопартійної системи ствер-

джують, що при парламентській системі правління двопартійна система сприяє створенню кабінетів міністрів, які складаються з однопартійців, - представників однієї партії, що перемогла. При парламентській формі правління з великою кількістю партій буде створена коаліція, в яку увійдуть представники різних, часто протилежних, політичних орієнтацій. Коаліційні ж кабінети, як правило, мають меншу “тривалість життя”, ніж однопартійні, і тому вони є менш ефективними. Часта зміна кабінетів, на думку захисників двопартійної системи, є показником нестабільності політичного режиму.

За умови двопартійної системи виборці роблять вибір між двома альтернативами державної політики, тому що програма партії, яка перемогла, автоматично стає державною програмою. При е- ріхній системі державна програма є компромісом між лідерами, котрі увійшли в коаліційний кабінет. У результаті двопартійна система є демократичнішою, тому що державна програма затверджується безпосередньо на виборах самими виборцями.

На думку прихильників двопартійної системи, однопартійні кабінети мають більш високу ступінь відповідальності, ніж коаліційні.

Лейпхарт піддав критиці всі викладені переваги двопартійної системи. По-перше, скандинавські країни, країни Бенелюксу і Швейцарія являють собою приклад того, як демократія може успішно функціонувати в умовах багатопартійності. По-друге, розмірковує Лейпхарт, недовга “тривалість життя” кабінету зовсім не свідчить про його низьку ефективність. Ще більшою помилкою є спроба розглядати часту зміну кабінетів як індикатор нестабільності всієї політичної системи. Наприклад, середня “тривалість життя кабінетів за часи Четвертої Республіки у Франції складала Дев'ять місяців. Однак це зовсім не було показником їх низької ефективності. Крім того, доволі часто в кабінетах, які замінюють один одного, залишається значна частина колишніх міністрів. Тому ести мову про часту зміну кабінетів можна дуже умовно.

По-третє, прагнення партій в умовах двопартійної системи ви-

робити помірковано-центристські програми призводить до того, що розбіжності між цими програмами стираються і виборцям не пропонують чітких альтернатив.

По-четверте, висока відповідальність однопартійного кабінету забезпечується тільки в умовах парламентської системи правління, котра еоріяхі виключно на мажоритарному принципі [7, с. 111 -114].

У своїй іншій праці “Моделі демократії: форми правління та їх функціонування в тридцяти шести країнах” [8] Лейпхарт розглядає особливості взаємодії між виконавчою та законодавчою гілками влади в межах парламентської та президентської форм демократичного правління. При цьому він виокремив наступні риси відмінності між цими двома формами правління. По-перше, у парламентських системах уряд та прем’єр-міністр, який його очолює, є відповідальними перед законодавчим органом влади. Ця відповідальність проявляється в першу чергу в тому, що вищий виконавчий орган влади може бути відправлений у відставку парламентом внаслідок так званого вотуму недовіри. У президентських системах президент є головою уряду. Він обирається на конституційно обмежений термін і не може бути відправлений у відставку внаслідок вотуму недовіри з боку законодавчого органу влади (за виключенням процедури імпічменту, яку занадто складно реалізувати).

Друга відмінність між президентською та парламентською системами управління полягає в тому, що президенти обираються на загальних всенародних виборах, тоді як прем’єр-міністри обираються законодавчим органом влади.

Третя суттєва відмінність стосується наступного моменту: в умовах парламентської форми правління вищий виконавчий орган влади є завжди колективним або колегіальним; при президентській формі правління вищий виконавчий орган влади не є колегіальним і представляє собою переважно правління однієї особи. При цьому Лейпхарт зауважує, що позиції прем’єр-міністра в парламентських системах можуть бути різними в залежності від процедури

його призначення. Але завжди процес прийняття рішень в межах кабінету міністрів в умовах парламентської форми правління є колегіальним. Найважливіші рішення в парламентських системах завжди є продуктом роботи кабінету в цілому. В президентських системах члени вищого виконавчого органу влади виступають скоріше як радники президента, ніж як міністри у класичному розумінні. Найважливіші рішення президент може ухвалювати одноособово, навіть не консультуючись з членами свого кабінету [8, с. 117-118].

Вищезгадані розбіжності Лейпхарт вважає основними. Крім того, він наводить ще додаткову відмінність стосовно співвідношення між виконавчою та законодавчою гілками влади в умовах парламентської та президентської форм правління державою. Так, в президентській формі правління система розподілу влад означає не тільки незалежність виконавчої гілки влади від законодавчої та навпаки, але й те, що не можна суміщати роботу у виконавчому органі влади з мандатом депутата. В парламентських системах, навпаки, дуже часто зустрічається принцип злиття влад. Зазначений принцип припускає не тільки той факт, що вищий виконавчий орган влади залежить від підтримки з боку законодавчої гілки влади; але й дозволяє членам кабінету міністрів одночасно залишатися депутатами парламенту [8, с. 125].

У 1990-і роки у західній політичній науці розгорнулась дискусія між провідними вченими Джуаном Лінзом і Дональдом Горовітцом стосовно питання, яка форма державного правління в умовах демократичного режиму виправдовує себе як найстабільніша. Лінз У своїх статтях “Небезпека президенталізму” [9] та “Переваги парламентаризму” [10] висуває тезу про те, що більшість країн зі стабільними демократичними політичними системами мають парламентську форму правління. Згідно з підходом Лінза, парламент являється гнучкішим інститутом, здатним адаптуватися до різних політичних ситуацій. Особливо це стосується країн, котрі мають глибокі політичні, етнічні протиріччя і велику кількість

політичних партій [9, с. 109]. У таких країнах парламент набагато успішніше, ніж президент, справляється з кризовими ситуаціями, що виникають.

Вивчаючи політичну практику багатьох демократичних країн, Лінз прийшов до висновку, що парламентаризм створює більш дієздатний та професійний вищий виконавчий орган влади (кабінет міністрів), ніж президенталізм. При парламентській формі правління кабінет міністрів формується парламентською більшістю й несе відповідальність перед цією більшістю. Прем'єр-міністр і частина інших міністрів, як правило, призначаються з числа тих, хто працював у попередніх кабінетах. В умовах же президентського режиму чергова зміна президента призводить до заміни всього вищого виконавчого органу влади. Під час підбору членів кабінету міністрів президент виходить більш із своїх власних симпатій та антипатій, ніж із професійних якостей претендентів. Можливі ситуації, коли президент призначає на посади міністрів тих, хто не перебуває з ним в одній політичній партії. Це може сприяти ослабленню політичних партій. Формування кабінету міністрів не на партійній основі зменшує ступінь його відповідальності перед виборцями. Надмірна влада, яку зосереджує в своїх руках президент, автоматично призводить до ослаблення вищого органу виконавчої влади [10, с. 143].

Лінз так само, як і Лейпхарт, звертає особливу увагу на ту обставину, що парламентська форма правління створює уряди, залежні від парламентської більшості; а також на те, що такі уряди можуть бути усунені внаслідок вотуму недовіри з боку парламенту. Така ситуація, на думку Лінза, має наступну перевагу: якщо прем'єр-міністр і кабінет, який йому підпорядкований, виявились нездатними вирішити покладені на них обов'язки або чимось себе дискредитували, то їх можуть відправити у відставку в будь-яку мить, тобто незалежно від того, коли будуть відбуватися наступні вибори. Таким чином, парламентський режим надає більш швидкий та ефективний засіб виходу з кризи.

Лінз вважає, що президентська форма правління зосереджує в

собі набагато більший потенціал конфліктності, ніж парламентська. І президент, і парламент за конституцією мають одне й те ж джерело влади - народ. За умови, що в парламенті репрезентовані згуртовані, добре організовані політичні партії, котрі пропонують чіткі політичні альтернативи, парламент і президент будуть сперечатися за право виступати як "голос народу". Ситуація погіршиться в тому випадку, якщо більшість депутатів парламенту буде знаходитися в опозиції до політики президента. Тоді протистояння між президентом і парламентом може набути драматичного характеру, тому що конституція не забезпечує ефективних механізмів вирішення подібних конфліктів [9, с. 110]. Президентській режим може бути стабільним у тому випадку, якщо президента підтримує більшість виборців і більшість депутатів парламенту. Однак у цьому випадку занепаде система стримувань і противаг - головна переага президенталізму [10, с. 144].

Однією з умов стабільності демократії є її підтримка з боку широких верств населення. Президенталізм, на думку Лінза, надає надмірну владу одній особі й ґрунтується на принципі "переможець одержує все". Якщо виборчий закон не передбачає ту обставину, що на виборах повинно проголосувати більш, ніж 50% виборців, то тоді претендент на посаду президента має можливість стати президентом і зосередити в своїх руках значну владу, не спираючись на підтримку більшості населення. У цьому випадку президент формально буде виступати від імені народу, але фактично він не буде всенародно обраним президентом [10, с. 110]. В аналогічній ситуації депутат парламенту, не отримавши підтримки більшості населення під час виборів, розплачується тим, що поділяє владу з іншими депутатами парламенту.

Можливі випадки, коли влада президента є слабкою (наприклад, президент прийшов до влади внаслідок популістської кампанії). Тоді він буде намагатися закріпити її авторитарними методами. Перехід від парламентської форми правління до президентської також супроводжується посиленням авторитарних тенденцій. В цілому ж, як стверджує Лінз, президенталізм дуже часто приводить до зловживань та підриву демократичного режиму.

Успішне функціонування президентської форми правління в Сполучених Штатах Лінз розглядає як виключення. Стабільність демократії в цій країні пояснюється тим, що президент, як правило, належить до тієї партії, що контролює конгрес і сенат. Крім того, демократія в США має глибокі історичні корні. Країни, що демократизуються, не мають такого довготривалого демократичного досвіду й тому не в змозі вирішувати протиріччя, що виникають між різними політичними силами, так само успішно, як у США.

Багато положень теорії Лінза спростовуються політологом Дональдом Горовітцем. Президенталізм, як стверджує Горовітц, має більший потенціал для підтримування стабільності демократії, ніж парламентаризм. Демократичним режимам з президентською формою правління вдається уникати ситуації “переможець одержує все” завдяки тому, що під час виборів претендент на посаду президента намагається заручитися підтримкою різних груп населення. Більш того, деякі прем’єр-міністри в парламентських демократіях мають набагато більшу владу, ніж американський президент (наприклад, Маргарет Тетчер, Індира Ганді). При призначенні голів виконавчих структур президент вимушен враховувати преференції зацікавлених груп [6, с. 132].

Розпилення влади, яке має місце в межах парламенту, на думку Горовітца, знижає як ефективність діяльності цього органу, так і міру його відповідальності. Парламентська форма правління, як і правило, супроводжується частими змінами кабінетів міністрів, що, за переконанням Горовітца, свідчить про нестабільність політичної системи. Створення коаліційних урядів він характеризує як критичну ситуацію, яка вимагає якомога швидшого переходу до президентської форми правління. Фіксований ж період перебування президента на своєму посту й зведення до мінімуму випадків, коли він може бути відправлений у відставку, забезпечує більш сприятливі умови для стабільності демократичного режиму.

Горовітц вважає, що ситуація, коли “переможець одержує все” є наслідком не президентської форми правління, а мажоритарної виборчої системи. Для того, щоб цього уникнути, принцип мажоритаризму

треба комбінувати з додатковими правилами. Наприклад, вибори президента можна проводити за формулою “принцип мажоритаризму + відносно рівномірний розподіл голосів виборців, які підтримали даного кандидата” [6, с. 130]. На практиці запропонована формула може вимагати, щоб за кандидата, який балотується на президентський пост, проголосувала більшість виборців в цілому по країні плюс не менш, ніж 30% виборців у 2/3 виборчих округах.

Виходячи з політичної практики Сполучених Штатів, Горовітц стверджує, що в президентських системах уряд і опозиція частіше співпрацюють між собою, ніж в парламентських. Опозиція, котра не підтримує діючий уряд по жодному питанню, буде намагатися підірвати його авторитет і довіру до нього з боку виборців. Це, в свою чергу, буде дестабілізувати політичну ситуацію в країні. Протистояння між урядом і опозицією, на думку Горовітца, характерно для парламентських режимів [6, с. 129].

В колективній монографії “Політика нової Європи” [11] підсумовується досвід створення вищих виконавчих органів влади в демократичній Європі. Автори зазначеної праці відмічають, що в більшості європейських країн уряди формуються парламентом і є відповідальними перед парламентом. Філософія цієї формули полягає в тому, що виборці, голосуючи на виборах, обирають не тільки депутатів парламенту, а й формують опосередковано уряд. При цьому розподіл міністерських посад має відповідати розстановці сил у парламенті. Тобто та партія, котра набрала більше голосів на виборах, отримує відповідно більше міністерських портфелів.

У парламентських та парламентсько-президентських республіках участь у вищому виконавчому органі влади для політичної партії означає підвищення її політичного статусу у суспільстві. Згідно з європейською політичною традицією, політичні партії можуть реалізувати свої передвиборчі програми у повному обсязі тільки шляхом участі в уряді. Парламентське представництво Дозволяє партіям виконати свої програми лише частково. Крім того, пересічним громадянам легше спостерігати та оцінювати

діяльність тієї партії, за котру вони голосували, саме тоді, коли ця партія має своїх представників в кабінеті міністрів. Навіть якщо уряд сформований не на партійній основі, його представники з часом намагаються представити себе як партію влади. В той же час партії не завжди прагнуть бути представленими у вищому виконавчому органі влади. Залишаючись в опозиції, вони мають можливість створити собі “відповідний імідж”, піддаючи критиці діяльність існуючого уряду, завоювати додатковий електорат і тим самим посилити свої позиції у наступному кабінеті міністрів.

Автори “Політики нової Європи” виділяють три типи вищезгаданих урядів:

- 1) однопартійний уряд (Велика Британія, Іспанія, Мальта, Албанія, Греція, Румунія). Різновидом однопартійного уряду виступає кабінет “приблизної більшості” (Швеція, Норвегія, Балтійські країни);
- 2) виборчий союз. Партії об’єднуються у блоки під час виборів. Якщо цей блок отримує більшість місць у парламенті, то він формує уряд. При цьому ще до того, як партії блоку отримали місця у парламенті, вони знайомлять виборців зі своєю урядовою програмою;
- 3) коаліційний кабінет. Серед коаліційних урядів виділяють наступні різновиди:
 - коаліційні кабінети, які основані на парламентській більшості (Ірландія, Польща, Фінляндія, Нідерланди, Бельгія, Люксембург, Італія). Цікавим є той факт, що у Нідерландах парламентські партії після того, як вони домовились про створення коаліційного уряду, складають письмову домовленість відносно того, що вони будуть робити в уряді, та публікують його;
 - коаліційні кабінети, які не основані на парламентській більшості (Данія);
 - партії об’єднуються навколо однієї політичної партії, що відіграє домінуючу роль у суспільстві (наприклад, навколо Християнських демократів у країнах Бенелюксу) [11, 247].

В колективній праці “Європейська політика сьогодні” [5] аналізується рівень стабільності європейських кабінетів. За основний

критерій стабільності береться термін перебування урядів при владі. З точки зору цього критерія найстабільнішими виявилися однопартійні кабінети. За період 1985-1995 рр. тільки 15% всіх сформованих в Європі (включаючи Східну Європу) вищих виконавчих органів влади були однопартійними.

Високий рівень стабільності демонструють до-виборчі коаліції. Процес їх створення є відносно нескладним. Такі коаліції можуть мати різну основу: спільні політичні цілі, ступінь співробітництва учасників коаліції під час передвиборчої кампанії або у майбутньому кабінеті тощо. За останні десятиліття в країнах Західної Європи біля 20% урядів були до-виборчими коаліціями.

Процес формування коаліційних урядів на основі парламентської більшості вже після виборів є більш складним та довготривалим. Проте такі уряди теж можуть бути відносно стабільними, їх “тривалість життя” в країнах Західної Європи в середньому складає від двох з половиною до трьох років.

Якщо жодна з домінуючих політичних партій або довиборча коаліція не набрали більшості голосів у парламенті, утворюються кабінети “меншості”. Такі кабінети є найменш стабільними. Їх тривалість перебування в офісі складає приблизно півтора року [5, 67-68].

Найважливішим моментом в процесі створення коаліційного уряду є розподіл міністерських портфельів, - а саме, яка політична сила який портфель отримує. Як зазначають фахівці з сучасної європейської політики, питання розподілу міністерських портфельів є навіть важливішим, ніж обговорення загальної стратегії майбутнього уряду. Зумовлено це тим, що в європейських країнах Центральним органом формування державної політики є кабінет міністрів. У зв’язку з цим, впливовість тієї чи іншої політичної партії оцінюється з точки зору кількості міністерських посад, які вона отримала. Більшість законопроектів також розробляється в стінах вищого виконавчого органу влади. В результаті на сьогоднішній день можна констатувати, що кабінет міністрів є й ще Центром формування законодавчої політики.

Під час торгів за міністерські портфелі в межах коаліції серед європейських партій спостерігаються наступні тенденції:

- для Консервативних партій найбільш привабливі посади міністра внутрішніх справ, міністра зовнішніх справ, міністра оборони та міністра юстиції. В той же час вони готові поступитися такими посадами, як міністри сільського господарства, економіки, освіти, торгівлі, промисловості на користь інших партій з метою отримання тих посад, в яких вони найбільш зацікавлені;

- Ліберальні партії претендують на посади міністрів економіки, фінансів, юстиції; і готові поступитися посадами міністрів освіти, торгівлі, внутрішніх справ;

- Соціалістичні партії прагнуть отримати портфелі міністрів охорони здоров'я, соціальної політики. При цьому вони готові поступитися портфелями міністрів економіки, промисловості, освіти;

- Релігійні партії претендують на портфелі міністра освіти та міністра у справах релігії.

Результатом цих тенденцій став той факт, що в деяких країнах певні міністерські портфелі закріпилися за відповідними політичними партіями. Так, наприклад, в Італії партія Християнських демократів постійно отримує портфелі міністра внутрішніх справ та міністра освіти (навіть якщо відбувається зміна кабінету представники цієї партії залишаються в своїх офісах) [5, с. 271].

В Австрії та Нідерландах одна партія призначає свого представника на посаду міністра, а інша партія - партнер по коаліції - має право делегувати свою людину на посаду заступника міністра.

Узагальнюючи вищесказане, можна запропонувати деякі рекомендації щодо реформування політичної системи в Україні. Наша країна вже має досвід створення коаліційних урядів: першим коаліційним урядом варто вважати Кабінет Міністрів на чолі з Ю. В. Тимошенко, який був сформований у 2005 році. Однак, не всі принципи „коаліційності” були витримані під час його формування. Цей Кабінет Міністрів був коаліційним з тієї точки зору, що він складався з представників декількох політичних партій. Але не була у повному обсязі реалізована сама процедура створення

коаліційного уряду такого типу (мається на увазі уряд, до складу якого увійшла лише частина політичних сил, представлених у парламенті). Ця процедура складається з наступних етапів: політичні партії, що домовилися щодо створення майбутнього уряду формують парламентську коаліцію; розраховується відсоток місць для кожної політичної сили в межах цієї парламентської коаліції; визначається, який відсоток міністерських портфелів відповідає тій кількості місць, які дана політична сила контролює у сформованій парламентській коаліції.

З одного боку, характер політичної системи в Україні (велика кількість політичних партій) сприяє створенню коаліційних урядів. З іншого боку, треба мати на увазі, що в умовах коаліційного уряду дуже важко (майже неможливо) здійснювати радикальні соціально-економічні реформи. Крім того, організація вищого виконавчого органу влади має знаходитися у відповідній гармонії з типом партійної та виборчої систем.

На нашу думку, в Україні ще не створені необхідні умови для запровадження моделі „більшість-опозиція”. Ця модель успішно функціонує тоді, коли між ключовими політичними силами в суспільстві досягнуто домовленості щодо стратегічних цілей політичного та соціально-економічного розвитку країни. Крім того, коаліційний кабінет, сформований на основі парламентської більшості тримається на вотумі довіри з боку цієї більшості. Це означає, що у випадку розпаду останньої уряд має йти у відставку. Для того, щоб створити постійну парламентську більшість необхідна стабільна партійна система, котра припускає наявність політичних партій з чіткими ідеологічними орієнтаціями та визначеною електоральною базою.

Якщо ж в Україні й надалі будуть формуватися коаліційні уряди, то тоді наша країна могла б скористатися досвідом Італії. В станній політична ситуація багато в чому схожа з ситуацією, яка має місце в Україні. Так, зокрема, в Італії існує велика кількість політичних партій, жодна з яких не має домінуючих позицій у суспільстві. Італійські політичні партії характеризуються слабкою

внутрішньою дисципліною: парламентські фракції дуже часто розпадаються на більш дрібні. В результаті члени коаліційного уряду не можуть розраховувати на постійну підтримку власної парламентської фракції. Внаслідок цього, вони намагаються заручитися підтримкою якомога більшої кількості парламентських фракцій, створюючи широкий консенсус у парламенті. Саме досягнення загального консенсусу між різними політичними силами є першочерговою задачею для українського політикума. Тому коаліційні уряди, які будуть створені в Україні, мають проводити постійні консультації з опозиційними партіями в парламенті та враховувати їх думку з найважливіших питань політичного та соціально-економічного розвитку країни.

Таким чином, можна зробити наступні висновки. Взаємодія між виконавчою та законодавчою гілками влади в цілому впливає на функціонування сучасних демократичних режимів. Проте характер цієї взаємодії залежить від багатьох чинників: він зумовлюється типом суспільства, типом політичної системи, формою державного правління. В умовах президентської форми правління кабінети міністрів характеризуються значною слабкістю і залежністю від президента. В той же час розподіл влад в президентських системах зумовлює значну незалежність вищого законодавчого органу влади від виконавчої гілки влади. В результаті в президентських демократичних режимах парламенти є доволі сильними, впливовими структурами, які дуже часто протистоять президентській владі. І, навпаки, парламенти в більшості країн з парламентською формою правління характеризуються значною слабкістю та залежністю від вищого виконавчого органу влади. В той же час треба мати на увазі, що в парламентських системах існують різні методи формування вищих виконавчих органів влади. У двопартійних системах найкращим чином себе виправдовують однопартійні кабінети; в багатопартійних - коаліційні.

Література

1. Аристотель. Сочинения в 4 т. - М.: Мысль, 1983. - Т. 4: Политика. - 828 с.

2. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование: Пер. с теории. - М.: Аспект пресс, 1997. - 287 с.
3. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. - Київ: Видавничий дім „КМ Академія”, 2002. - 253 с
4. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия: пер. с еопі. - м.: Экономика, 1995. - 539 с. uropean politics today / Ed. By Gabriel A. Almond, Russell J. Dalton, G. Bingham Powell. - Longman Publishing: New York, 1999.-540 p.
6. Horowitz D. Comparing democratic systems // The go a resurgence of democracy / Ed by L. Diamond and attner. - Baltimore and London: The John Hokins University press, 1993. - p. 127-133.
7. Lijphart A. Democracies: patterns of majorit^{anan} and consensus government in twenty-one countries. - New Haven and London: Yale University press, 1984. - 223 p.
8. Lijphart A. Patterns of democracy: government forms and perormance in thirty-six countries. - Yale University Press: New Haven and London, 1999. - 352 p.
9. Linz . The *perils* of presidentialism // The global resurgence democracy / Ed by L. Diamond and M Plattner. - Baltimore London: The John Hokins University press, 1993. - p. 108-126 p.
10. Linz J. The virtues of parliamentarism // The global resurgence of democracy / Ed by L. Diamond and M Plattner. - Baltimore and London: The John Hokins University press, 1993.-P. 138-145.
11. The politics of the new Europe: Atlantic to Urals / Ed. By Ian Budge, Kenneth Newton. - Longman Publishing: New York, 1991.-412 p.