



TIPURI DE GUVERNE CONTEMPORANE. ASPECTE DE DREPT COMPARAT

Liliana ȚURCAN,
doctor în drept, lector superior (USM)

Prezentul articol constituie un studiu dedicat diverselor tipuri de guverne existente în țările contemporane. Scopul acestui articol este de a analiza normele constituționale referitoare la formarea și încetarea activității guvernului, structura și componența acestuia în diverse state și de a descrie rolul guvernului într-o societate contemporană. Studiul comparat a instituției guvernului ne permite să concluzionăm că nu există un model unic de organizare și funcționare a acestei autorități publice, reglementările juridice în domeniul dat fiind diferite de la un stat la altul.

Cuvinte-cheie: puterea executivă; guvern; rolul guvernului; guvern de coaliție; guvern monocolor; guvern de uniune națională; guvern temporar.

* * *

This article constitutes a study dedicated to different types of governments existing in contemporary countries. The aim of the article is to analyze the constitutional rules covering government formation and termination, the structure and composition of the government in various countries and to describe the role of the government in a modern society. The comparative study of institution of government allows us to conclude that there is no single model for the organization and functioning of this public authority, the legal regulations in the field being different from one state to another.

Keywords: executive power; government; the role of government; coalition government; single party government; government of national unity; temporary government.

Ultimul timp, în majoritatea statelor, observăm o intensificare a rolului puterii executive. Intensificarea este determinată de creșterea numărului de sarcini aflate în fața țărilor actuale, de complexitatea problemelor sociale și economice, precum și de dezvoltarea unor domenii relativ noi ale activității statale, cum ar fi domeniul ecologic, al tehnologiei informațiilor etc.

Guvernul, ca autoritate ce este împuternicită a traduce în viață legile, deja nu este privit doar ca un simplu organ al puterii executive. Guvernul are un rol mult mai complex, el exercită, de regulă, conducerea generală a administrației publice, desfășoară diverse activități (executarea bugetului, traducerea în viață a politicii externe, exercitarea atribuțiilor în domeniul economic, social etc.).

În terminologia consacrată de doctrina administrativă occidentală, guvernul are sarcina fundamentală de a realiza politica națiunii, el este inițiatorul, modelatorul și executantul măsurilor de redresare economică, de scădere a inflației și stabilizare economică, el răspunde de ordinea publică, de apărarea națională sau de raporturile statului respectiv cu alte state. Este evident că în toate aceste zone de activitate le revin sarcini și altor autorități statale, îndeosebi parlamentului și șefului statului, dar este un adevăr incontestabil al epocii actuale că centrul de greutate cade pe guvern [1].

Astăzi majoritatea cercetărilor, ce au ca obiect de studiu instituția guvernului în diverse țări, au un caracter multiaspectual. În țările occidentale, guvernul constituie un obiect de cercetare nu doar al științelor juridice, ci și al științei administrației publice, al științelor politologice. Cercetări „pur juridice” con-

sacrate instituției guvernului în țările străine sunt mult mai puține decât cercetările cu caracter politologic [2].

Guvernul reprezintă un obiect complex de reglementare juridică, fiind examinat de către diverse ramuri ale științelor juridice. Instituția guvernului este reglementată, în mod prioritar, de normele dreptului constituțional. Chestiunile ce țin de formarea guvernului, atribuțiile acestuia, coraportul cu șeful statului și parlamentul, răspunderea politică ș.a. formează statutul constituțional-juridic al guvernului. Aspectele administrative ale activității prim-ministrului și membrilor guvernului, modul de activitate, aparatul guvernului, serviciile guvernului constituie obiectul reglementării administrativ-juridice. Statutul administrativ-juridic al guvernului determină rolul acestuia în sistemul și mecanismul administrației publice a statului concret [3].

De regulă, termenul „guvern” se folosește cu referire la organul de stat care, fie se află în fruntea sistemului puterii executive al unei sau altei țări, fie participă la realizarea puterii executive. Uneori conceptul de „guvern”, utilizat în cercetările politologice din țările străine, semnifică întreg mecanismul puterii statale a țării, fiind identificat cu forma de guvernare, ceea ce nu este corect din punct de vedere juridic [4].

Denumirea guvernului diferă de la o țară la alta. De exemplu: *consiliu de miniștri* – în India, Polonia, Turcia; *cabinet de miniștri* sau pur și simplu *cabinet* – în Uzbekistan, Japonia; *consiliu de stat* – în China, Norvegia, Finlanda; *consiliu administrativ* – în Coreea de Nord. Într-un șir de state, cum ar fi Austria, Belgia, Ungaria, Republica Moldova ș.a., legislatorul



folosește nemijlocit termenul de „guvern” cu referire la autoritatea ce exercită conducerea administrației publice.

Uneori putem întâlni și denumirea complexă a unui asemenea organ. Astfel, în Belarus, organul central al conducerii de stat poartă denumirea de „guvern-consiliu de miniștri”.

În statele federative, guvernul poate fi numit „federal” (Germania, Austria) sau „național” (Venezuela) pentru a fi delimitat de autoritățile cu competențe similare ale subiecților federației.

Cu referire la **modul de reglementare în textul legii fundamentale a instituției guvernului**, menționăm că noțiunea de „guvern” nu este prezentă în toate constituțiile. Legile fundamentale ale unor state nu prevăd expres funcționarea unui asemenea organ, referindu-se doar la șeful statului și unii miniștri (de ex., Constituția SUA din 1787 care doar în amendamentul XXV se referă la „persoanele cu funcții înalte de răspundere ale departamentelor puterii executive”).

Majoritatea constituțiilor democratice ale lumii contemporane cuprind un sediu general al materiei guvernului, chiar dacă nu apare denumirea ca atare. Desigur, trebuie să avem în vedere, în primul rând, diferențierile sub aspectul tehnicii de redactare, specific fiecărui val constituțional, iar în al doilea rând, particularitățile regimului politic consacrat printr-o constituție sau alta, la care se adaugă, în al treilea rând, aspectele de ordin tradițional [5].

Dispoziții privitoare la guvern apar, de regulă, și în alte titluri, capitole etc. din constituții decât cele consacrate expres acestei instituții. Dacă avem în vedere, în primul rând, rolul acestuia de **principal inițiator legislativ**, evident că dispoziții constituționale în acest sens se vor regăsi și în partea consacrată reglementării autorității legiuitoare [6].

Dacă dispozițiile constituționale referitoare la guvern au, de regulă, **un caracter general**, atunci reglementările detaliate ce țin de statutul juridic al guvernului le găsim, de cele mai multe ori, în legi organice.

Dacă examinăm constituțiile din punctul de vedere al modului în care este reglementat **rolul guvernului** în mecanismul statal al țării, putem identifica: a) constituții care fac o calificare expresă a rolului, uneori mergându-se până la rigoarea unor definiții; b) constituții care nu fac o calificare expresă, rolul guvernului fiind determinat în urma interpretării sistematice a constituției.

Din perspectiva dreptului comparat, din punctul de vedere al întinderii rolului guvernului, în doctrina actuală se distinge între constituțiile care stabilesc un rol trihotomic: politic, legislativ și administrativ (de ex., Spania, Portugalia), constituții care stabilesc un rol dihotomic: politic și administrativ (de ex., Franța, România) și constituții care stabilesc un rol exclusiv

politic (de ex., Olanda, Grecia) sau un rol exclusiv administrativ (de ex., Austria, Norvegia) [7].

Cu referire la țara noastră, din conținutul art.96 alin.(1) din *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994 [8] rezultă că Guvernul Republicii Moldova are un dublu rol: **politic și administrativ**. Astfel, conform acestei dispoziții: „Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice”.

Din punctul de vedere al locului guvernului în sistemul puterii executive, putem distinge trei modele de bază:

- lipsa guvernului ca organ independent;
- guvernul exercită puterea executivă împreună cu șeful statului;
- guvernul se află în fruntea puterii executive [9].

Primul model este numit prezidențial, cel de-al doilea – bicefal, iar al treilea – model parlamentar (numit în doctrina occidentală și „cabinet system”).

Modelul prezidențial este prezent în SUA, precum și în mai multe state ale Americii Latine (Argentina, Brazilia, Mexic etc.). Forma de guvernare a SUA, spre exemplu, se caracterizează prin faptul că puterea legislativă și cea executivă nu depind una de alta din punct de vedere organizatoric. Modelul american de organizare a puterii executive este numit **model prezidențial**, deoarece președintele țării deține puterea executivă, iar miniștrii (secretarii) sunt numiți de președinte și poartă răspundere în fața acestuia.

În cazul modelului **prezidențial**, guvernul ca organ colegial, împuternicit cu atribuții, inclusiv cu atribuția de elaborare a actelor cu caracter normativ, nu există. Miniștrii aici doar participă la exercitarea puterii executive, acționând în calitate de adjuncți ai șefului statului. În republica prezidențială, ministrul poartă răspundere doar pentru conducerea ministerului (departamentului) său.

Cel de-al doilea model, bicefal sau mixt, este prezent în țările în care puterea executivă este exercitată și de președinte, și de guvern (Bulgaria, Portugalia, Polonia, Finlanda, Franța etc.). În acest caz, guvernul ne apare ca un organ independent, ce dispune de competență proprie. Prerogativele șefului de stat în domeniul puterii executive sunt determinante. Exemplu clasic al acestui model de organizare a puterii executive este Franța, unde președintele țării dispune de atribuții importante în sfera executivă, în general, și în raport cu guvernul, în special. În asemenea model, șeful statului poartă răspundere, de regulă, pentru soluționarea problemelor strategice, controlând domeniile politicii externe, a apărării etc., iar prim-ministrul realizează conducerea operativă, de zi cu zi a țării.

Cel de-al treilea model, **Cabinet system**, este caracterizat prin concentrarea puterii executive în mâinile guvernului (Marea Britanie, Spania, Italia, Ger-



mania, Ungaria etc.). Legislația acestor state califică guvernul ca organ suprem al puterii executive, sau ca organ ce exercită puterea executivă. În cazul acestor state, este evidentă influența parlamentului atât la formarea, cât și în activitatea guvernului. De regulă, în așa state șeful statului nu are atribuții esențiale în domeniul administrării.

Cabinet system, de regulă, este prezent în cazul republicilor parlamentare care se caracterizează prin formarea guvernului de către parlament și prin răspunderea colectivă a guvernului față de parlament. Miniștrii iau deciziile în mod colegial și sunt obligați să le apere, indiferent de opinia lor proprie.

Din punct de vedere formal, guvernul este numit de șeful statului, însă opinia acestuia la formarea guvernului nu este prioritară. De fapt, opinia șefului statului este determinată de forțele politice în parlament. Candidatul la funcția de șef al guvernului (uneori și întreaga componență a guvernului) trebuie să obțină aprobarea parlamentului. Deși în acest model șeful statului poate formal să dipună de atribuții largi, totuși cele mai importante decizii ale lui trebuie să fie contrasemnate de prim-ministru, care poartă răspundere nemijlocită pentru executarea acestor acte.

Din punctul de vedere al componenței politice, deosebim guverne formate cu participarea partidelor politice și guverne formate fără participarea partidelor politice. După numărul partidelor politice care participă la formarea guvernului, acesta poate îmbraca următoarele tipuri: *guvern monocolor*; *guvern de coaliție*; *guvern de uniune națională*.

Guvernele monocolare pot fi alcătuite în statele cu formă de guvernământ parlamentară sau mixtă, în care un partid deține majoritatea în parlament (50% plus unu). Așa tip de guvern este caracteristic țărilor cu un sistem bipartid (Marea Britanie, Australia, Canada ș.a.), precum și țărilor cu un partid dominant (de ex., în India, Japonia o perioadă îndelungată a existat un asemenea partid) [10].

În republicile prezidențiale la fel se creează guverne monocolare. Șeful statului numește miniștrii din cadrul partidului său și, doar ca excepție, poate numi în calitate de miniștri reprezentanții altor partide sau specialiști ce nu aparțin niciunui partid. În asemenea guvern, reprezentanții altor partide trebuie să acționeze în corespundere cu politica președintelui.

Guverne monocolare întâlnim și în cazul țărilor cu un singur partid, de regulă, în statele socialiste totalitare.

Guvernele de coaliție se formează, de cele mai multe ori, în cazul statelor cu formă de guvernământ parlamentară sau mixtă, în care niciun partid nu deține majoritatea în parlament (Italia, Belgia, Danemarca, Olanda etc.). Liderii mai multor partide formează guvernul de coaliție în baza unui acord prealabil, acest guvern urmând să fie aprobat de majoritatea parlamen-

tarilor. Cu susținerea (votarea) deputaților membri ai partidelor ce intră în coaliție, guvernul de coaliție obține votul de încredere, însă deseori este instabil din cauza divergențelor din cadrul coaliției (în Italia, spre exemplu, pe parcursul a jumătate de secol după cel de-al II-lea război mondial, au fost schimbate mai mult de 50 de componente de guverne) [11].

În general, de-a lungul timpului a fost trasată o linie directă între stabilitatea guvernului și tipul de sistem de partide existent într-un anumit stat și, implicit, de tradiția statului în ceea ce privește tipul guvernului. Astfel, sistemul bipartidist furnizează majorității parlamentare pentru un singur partid, fapt ce determină, la rândul său, guverne mult mai stabile; pe de altă parte, sistemele multipartidiste generează guverne de coaliție care sunt mult mai slabe și instabile [12].

În cazuri excepționale, poate fi format un tip aparte de guvern: **guvern de uniune națională**, în componența căruia pot intra cele mai mari și influente partide, reprezentate în parlament. De regulă, guvernul de uniune națională se formează în cazurile în care națiunea se mobilizează pentru atingerea unui scop prioritar (ieșirea din criza economică, obținerea victoriei în război...). Din istorie cunoaștem mai multe situații similare. Spre exemplu, în Marea Britanie atare guverne au existat în prima jumătate a sec.XX, în condițiile războiului sau crizei economice (1916, 1931, 1940). Asemenea guverne au un caracter temporar, deoarece în interiorul acestuia pot exista contradicții și divergențe, ce se pot acutiza după atingerea scopului comun.

Caracter temporar au și guvernele **tehnocrate**. De regulă, guvernele tehnocrate sunt formate în cazul în care partidele din parlament au eșuat în încercarea de a crea o coaliție. Guvernul tehnocrat include specialiști care, fie nu sunt, fie sunt membri de partid, însă apartenența lor la partid nu contează. Iată de ce asemenea guverne sunt considerate guverne apolitice. De regulă, durata activității unui asemenea guvern este mică, el este înființat pentru soluționarea sarcinilor concrete ale administrației publice și există până ce nu va fi format un nou guvern. Sunt cazuri în care guvernul tehnocrat este format pentru a scoate țara din starea de criză; partidele ce sunt în conflict sunt de acord de a-l răbda pentru această perioadă [13]. Crearea guvernului tehnocrat, de regulă, este însoțită de dizolvarea parlamentului și fixarea noilor alegeri parlamentare. Din punct de vedere istoric, așa guverne au existat în Finlanda, Olanda, Portugalia, Italia, în componența lor intrând funcționari cu înalte funcții de răspundere sau tehnocrați.

Guverne apolitice există și în țările în care partidele politice sunt interzise. Este vorba despre statele monarhice arabe (Oman, Arabia Saudită, Emiratele Arabe, Katar etc.), guvernele cărora sunt formate prioritar din rudele monarhului. Asemenea guverne întâlnim și



în statele în curs de dezvoltare, unde partidele politice, în general, lipsesc (sunt interzise). Așa guverne pot fi formate și în cazul regimurilor militare.

Guvernul format în corespundere cu normele constituționale este considerat un **guvern permanent**, deși modificarea componenței parlamentului sau alegerea noului președinte a țării duc la demisia acestuia. În doctrină se menționează că, în mod normal, durata mandatului guvernului este echivalentă cu cea a mandatului parlamentului – într-un regim parlamentar, și cu cea a mandatului președintelui – într-un regim prezidențial. În practică, un cabinet rezistă atâta timp cât este susținut de majoritatea parlamentară [14].

Guvernele, ce sunt formate pe cale neconstituțională sau în cazul schimbării regimului politic, însoțită de modificarea constituției, de regulă, sunt considerate **temporare** [15].

Dreptul comparat ne oferă o varietate de formule și în ceea ce privește **modul în care este constituit Guvernul**, înțelegând prin aceasta existența unor nivele ierarhice între membrii guvernului, respectiv a unor structuri organizaționale, în genul cabinet, birou executiv, birou permanent etc. [16]. De regulă, existența unor nivele ierarhice, adică a unor funcții intermediare între prim-ministru și membrii guvernului conduce și la existența unui organ al guvernului, format din prim-ministru, viceprim-miniștri și anumiți miniștri (în unele state). Acest organ este prevăzut fie de Constituție, fie de legea organică ce reglementează statutul guvernului (de ex., Legea Republicii Moldova cu privire la guvern nr.64-XII din 31.05.1990 [17] stipulează în art.26: „Pentru coordonarea activității interne a Guvernului și în scopul aprobării proiectului ordinii de zi a ședințelor Guvernului, se formează Prezidiul Guvernului din care fac parte Prim-ministrul și viceprim-miniștrii”). Așadar, acele guverne care sunt formate din prim-ministru și membri, deci fără un nivel ierarhic intermediar, pot fi numite *guverne cu structură simplă*, iar cele care conțin o atare ierarhizare, *guverne cu structură ierarhică*.

În ce privește **componența Guvernului**, se întâlnesc constituții care restrâng sfera membrilor Guvernului exclusiv la sfera miniștrilor (de ex., Italia), constituții care admit și prezența miniștrilor fără portofoliu (de ex., Grecia) și constituții care extind sfera membrilor guvernului și la alți membri, ce urmează să fie stabiliți prin legea organică (de ex., Spania, România, Republica Moldova).

Cu referire la numărul miniștrilor și, implicit, al ministerelor, există constituții care stabilesc un număr fix de miniștri (de ex., Constituția Elveției stabilește 7 miniștri), alte constituții stabilesc o cifră minimă sau maximă, iar cele mai multe lasă problema deschisă, fie pe seama unei legi, fie pe seama situației politice create cu ocazia formării guvernului.

Studierea comparată a instituției guvernului ne permite să concluzionăm că nu există un model unic de organizare și funcționare a acestei autorități publice, reglementările juridice în domeniul dat fiind diferite de la un stat la altul. Modul de formare a guvernului, componența acestuia, locul guvernului în sistemul puterii executive a unui stat concret sunt determinate de un șir de factori, cum ar fi, spre exemplu, forma de guvernământ, regimul politic, tradițiile istorice, nivelul economic de dezvoltare etc.

Referințe:

1. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. București: All Beck, 2001, p.357.
2. Козырин А., Глушко Е. *Правительство в зарубежных странах*. Москва: Ось-89, 2007, с.7.
3. *Ibidem*.
4. *Ibidem*, p.5.
5. Iorgovan A. *Op.cit.*, p.352.
6. Apostol Tofan D. *Drept administrativ*. Vol. I. București: All Beck, 2003, p.148.
7. Iorgovan A. *Op.cit.*, p.358.
8. Publicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1.
9. Козырин А., Глушко Е. *Op.cit.*, p.8.
10. Чиркин В. *Конституционное право зарубежных стран*. Москва: Юрист, 1997, с.285.
11. *Ibidem*, p.286.
12. Creța S. *Caracteristici ale sistemelor parlamentare care modelează controlul politic asupra birocrăției*. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2004, nr. 3(12), p.31.
13. Страшун Б. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*. Москва: Норма, 2010, с.723.
14. Apostol Tofan D. *Op.cit.*, p.159.15. Страшун Б. *Op.cit.*, p.723.
15. Iorgovan A. *Op.cit.*, p.359.
16. Publicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr.131-133.