
КОАЛІЦІЇ

Керівництво для політичних партій

КОАЛІЦІЇ

Керівництво для політичних партій

Підготовлене Національним демократичним інститутом та Центром миру і прав людини в Осло

Перша редакція

Авторське право © 2015 Національний демократичний інститут (The National Democratic Institute – NDI) & Центр миру і прав людини в Осло (The Oslo Center for Peace and Human Rights – The Oslo Center)

Всі права збережені

Частини цієї роботи можуть бути відтворені та/або перекладені в некомерційних цілях, за умови зазначення NDI та Oslo Center у якості джерела матеріалів та надання їм примірника будь-якого перекладу. Надруковано у Сполучених Штатах Америки.

Національний демократичний інститут (НДІ) – це неприбуткова, позапартійна, неурядова організація, яка відповідає на прагнення людей всього світу жити в демократичних суспільствах, які визнають та забезпечують основні права людини.

З моменту свого створення у 1983 році НДІ та його місцеві партнери працювали з метою надання підтримки та зміцнення демократичних інституцій та практик шляхом посилення політичних партій, громадських організацій та парламентів, створення умов для проведення виборів та підтримання участі громадян, відкритості та підзвітності в уряді.

Маючи у своєму штаті працівників та співпрацюючи на добровільній основі з практикуючими політиками із понад 100 країн, НДІ об'єднує окремих осіб та групи з метою обміну ідеями, знаннями, досвідом та експертним потенціалом. Партнери отримують повний доступ до найкращих практик міжнародного демократичного розвитку, які можуть бути адаптовані до потреб їхніх власних країн. Багатонаціональний підхід НДІ наголошує, що у той час як єдиної демократичної моделі не існує, всі демократичні країни поділяють певні основні принципи.

Робота Інституту утворює принципи, що увійшли до Загальної декларації прав людини. Він також заохочує розвиток інституціоналізованих каналів комунікації між громадянами, політичними інституціями та виборними посадовими особами і зміцнює їх спроможність покращувати якість життя всіх громадян. Для отримання більш детальної інформації про НДІ відвідайте, будь-ласка, веб-сайт www.ndi.org.

Центр миру і прав людини в Осло був заснований у 2006 році колишнім Прем'єр-міністром Норвегії Кьеллем Магне Бондевіком (Kjell Magne Bondevik) та Ейнаром Стеенснесом (Einar Steensnæs), колишнім членом Парламенту та Кабінету міністрів Норвегії. Їхньою метою було створення нової платформи в Норвегії для роботи у сфері міжнародного миру та захисту прав людини, де – разом зі штатними працівниками та партнерами – вони могли б з користю застосувати свій досвід та знання, а також використати мережі, які вони розвинули протягом багатьох років перебування у внутрішній та зовнішній політиці.

З моменту свого створення у 2006 році Центр в Осло перетворився на незалежний, професійний та політично значущий центр допомоги демократії та місце зустрічі для експертів, рушіїв змін та політичних діячів. Центр в Осло надає порівняльні дані та поширює практичний досвід, а також організовує проведення зустрічей для попередження конфліктів, встановлення діалогу та зміцнення відповідального лідерства. Його загальна задача полягає у наданні допомоги нестабільним державам та вразливим демократіям у зміцненні демократичних політичних інституцій та процесів. Для отримання більш детальної інформації про Центр в Осло, будь-ласка, відвідайте веб-сторінку www.oslocenter.no.

ЗМІСТ

ПОДЯКИ	5
ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД	6
ВСТУПНЕ СЛОВО	9
ПОРАДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ СТВОРЕННЯ КОАЛІЦІЙ	15
КЛЮЧОВІ КОНЦЕПЦІЇ	15
ЕТАП 1: РОЗРОБКА ПАРТІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ	22
ЕТАП 2: ПЕРЕГОВОРИ ЩОДО КОАЛІЦІЇ	42
ЕТАП 3: ПОЧАТОК РОБОТИ	52
ЕТАП 4. РОБОТА В КОАЛІЦІЇ	57
ЕТАП 5: ПІДСУМОК ЗАСВОЄНИХ УРОКІВ	68
КОНКРЕТНІ ПРИКЛАДИ	97
ЧИЛІ	97
НОРВЕГІЯ.....	101
ІРЛАНДІЯ.....	106
БІБЛІОГРАФІЯ	111

СПИСОК РОБОЧИХ БЛАНКІВ

РОБОЧИЙ БЛАНК 1: КОНТРОЛЬНИЙ СПИСОК ДЛЯ КОАЛІЦІЇ.....	73
РОБОЧИЙ БЛАНК 2: ПЕРЕВІРКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ.....	76
РОБОЧИЙ БЛАНК 3: СИЛЬНІ І СЛАБКІ СТОРОНИ ПАРТІЇ, МОЖЛИВОСТІ І ЗАГРОЗИ	77
РОБОЧИЙ БЛАНК 4: ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПИТАНЬ ТА РОЛЕЙ У КОАЛІЦІЇ	79
РОБОЧИЙ БЛАНК 5: МАПУВАННЯ ІНТЕРЕСІВ ПАРТНЕРІВ ПО КОАЛІЦІЇ	80
РОБОЧИЙ БЛАНК 6: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ПЕРЕГОВОРІВ ЩОДО КОАЛІЦІЇ	84
РОБОЧИЙ БЛАНК 7: НАЙКРАЩА АЛЬТЕРНАТИВА УЗГОДЖЕНОЇ УГОДИ ТА ВЗАЄМНІ ВИГОДИ	87
РОБОЧИЙ БЛАНК 8А: ПЛАН КОАЛІЦІЙНОЇ УГОДИ	88
РОБОЧИЙ БЛАНК 8В: КОНТРОЛЬНИЙ СПИСОК КОАЛІЦІЙНОЇ УГОДИ	89
РОБОЧИЙ БЛАНК 9А: ОЦІНКА ДОСВІДУ КОАЛІЦІЇ ТА ПІДСУМОК ЗАСВОЄНИХ УРОКІВ	90
РОБОЧИЙ БЛАНК 9В: ОЦІНКА ДОСВІДУ КОАЛІЦІЇ ТА ПІДСУМОК ЗАСВОЄНИХ УРОКІВ	93

ПОДЯКИ

Це Керівництво підготували Сеф Ашіагбор (Sef Ashiagbor) з Національного демократичного інституту (НДІ) та Бьярте Тора (Bjarte Tora) з Центру миру і прав людини в Осло (ЦМПЛО). Воно значною мірою є продовженням опублікованих раніше матеріалів щодо створення коаліцій, включно з: *Coalitions and Coalition Management* («Коаліції та управління коаліціями») та *Joining Forces: A Guide for Forming, Joining and Building Political Coalitions* («Об'єднавчі сили: Керівництво зі створення, приєднання та розбудови політичних коаліцій»). Створення Керівництва було б неможливим без співробітництва та допомоги посадових осіб політичних партій, які погодились поділитись своїм досвідом. Зокрема, дві вищезгадані організації вдячні тим особам, які заповнили анкети та надали конкретні приклади зі свого досвіду. Наступні штатні працівники НДІ зробили свій внесок у підготовку публікації: Грегорі Ольсон (Gregory Olson), Хана Мурр (Hana Murr) та Філіппа Вуд (Philippa Wood). Крім того, цінні коментарі щодо попередніх проектів Керівництва надали Деніс Кадіма (Denis Kadima) з Виборчого інституту сталої демократії в Африці, консультанти Стівен Маріб'є (Stephen Maribie) та Едвін Мулімі (Edwin Mulimi), крім цього від НДІ Ніколас Бенсон (Nicholas Benson), Іван Догерті (Ivan Doherty), Джон Ловдал (John Lovdal) та Лео Платвоет (Leo Platvoet) надали свої корисні зауваження щодо попередніх проектів цього Керівництва. Національний фонд на підтримку демократії надав щедre фінансування для підготовки цієї публікації.

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

У сталих демократіях та у демократіях, що розвиваються, правлячі та опозиційні партії утворюють коаліції, щоб підвищити свою виборчу конкурентоспроможність, пропагувати демократичні реформи, збільшувати свій вплив під час формування політики, більш ефективно використовувати свої обмежені ресурси та досягти згоди щодо урядових програм. У Чилі до коаліції, що перемогла на референдумі 1988 року, увійшло більше дванадцяти політичних партій, у тому числі колишні затяті суперники з соціалістичного та християнсько-демократичного таборів. Проте, спільними зусиллями вони змогли протидіяти намаганням генерала Піночета, спрямованим на продовження його правління, і, зрештою, перемогли на повторних багатопартійних виборах. В інших випадках уряди національної єдності допомогли країні через політичні кризи та забезпечити мир, створивши підґрунтя для досягнення згоди щодо широкого кола реформ з вдосконалення інклюзивного та підзвітного уряду. У той час як коаліції сприяли розвитку демократичної конкуренції та управління, партії також утворювали партнерства, щоб скористатись перевагами отриманих посад незалежно від політики з метою покращення соціально-економічних результатів для якомога ширшого кола громадян.

Навіть з хорошими намірами, формування коаліції за своєю суттю пов'язане з низкою викликів для партій-членів, оскільки вони намагаються зберегти чітку партійну ідентичність, одночасно дотримуючись своїх зобов'язань перед партнерами по коаліції, створити механізми координації дій з партнерами по коаліції, донести цілі та досягнення коаліції до членів і громадськості. Наприклад, особливо в контексті політичної поляризації або конфлікту, члени партії можуть сприймати міжпартійне співробітництво як ознаку слабкості або зради основних партійних поглядів. Більше того, у той час як окремі партії завдяки участі у коаліції отримали додаткову підтримку, інші – часто менші, або «молодші», партнери по коаліції – зіштовхнулись з проблемою зменшення попередньої електоральної підтримки та послаблення бренду. У таких країнах як Бельгія, Німеччина, Нідерланди та Норвегія коаліції є звичайною рисою політичного ландшафту, і партії майже перетворили їх на витвір мистецтва. В інших місцях посилення політичної фрагментації призвело до того, що створення коаліцій стало більш звичною практикою, ніж в минулому. Але в країнах, уражених конфліктом, або які зазнали десятиліть авторитарного правління, невдачі з утворенням успішних коаліцій призвели до зменшення ефективності зусиль з проведення демократичних реформ та сприяли політичній невизначеності.

У десятках країн у всьому світі Національний демократичний інститут (НДІ) та Центр миру і прав людини в Осло (ЦМПЛО) надавали технічну допомогу політичним партіям у процесі прийняття ними рішення щодо того, чи створення коаліцій вигідне, роботи з визначення потенційних партнерів по коаліції, переговорів щодо укладення життєздатних угод і розвитку практичних систем управління цими партнерствами. Метою цього Керівництва є надання політичним партіям у нових демократіях – та групам, які прагнуть їм допомогти – практичних порад та знань, здобутих у процесі створення коаліцій. НДІ та ЦМПЛО передбачають, що надавачі допомоги використовуватимуть це Керівництво для визначення різних практичних порад та досвіду, які вони можуть застосувати,

задовольняючи запити від партій в нових демократіях. Крім того, посадові особи середнього рівня можуть звертатись до цього Керівництва в рамках власної підготовки до створення коаліцій. Воно містить нову інформацію, яка доповнює попередні матеріали НДІ/ЦМПЛО, окреслюючи коаліційний цикл; пропонуючи методологічну підтримку на кожному етапі циклу; представляючи поради політиків з досвідом роботи в коаліціях та надаючи три конкретні приклади, підготовані людьми, які відігравали ключові ролі в коаліціях в Чилі, Ірландії та Норвегії. Таким чином, воно більш інформативне, ніж попередні матеріали НДІ та ЦМПЛО щодо коаліцій. Нижче наводиться стислий огляд його змісту.

Вступ містить огляд різних типів коаліцій. «Поради та інструменти для створення коаліцій» розпочинаються з огляду чотирьох ключових концепцій:

- Коаліції мають як переваги, так і недоліки, що їх мають враховувати політичні партії;
- Контекст впливає на типи коаліцій, які створюють партії, і те, яким чином вони їх структурують;
- Коаліційні процеси мають бути побудовані навколо комунікації, консультування, консенсусу та компромісу;
- Створення коаліції можна розділити на п'ять етапів:
 - Розробка партійної стратегії;
 - Переговори щодо коаліції;
 - Початок роботи;
 - Робота в коаліції;
 - Підсумок засвоєних уроків.

Далі публікація містить більш детальний опис питань, які мають вирішувати партії на кожному з п'яти етапів.



Етап 1: «Розробка партійної стратегії» включає у себе кроки, інструменти та поради, які партії можуть використовувати під час підготовки до створення можливої коаліції. Це передбачає з'ясування нормативно-правової бази та внутрішнього партійного процесу, що мають бути дотримані, створення команди, яка буде здійснювати пошук партнерів та готувати стратегію, та підготовку аргументів для ведення переговорів.



Етап 2: У «Переговорах щодо коаліції» наводиться опис деяких адміністративних заходів, в яких може виникнути потреба для підтримки процесу переговорів; тут містяться приклади структурування коаліцій та опис різних підходів, що їх використовували партії для досягнення компромісу.



Етап 3: У «Початку роботи» наголошується на важливості коаліційних домовленостей та процесу, якого мають дотримуватись партії, завершуючи роботу над коаліційною угодою та представляючи її зміст перед партійними структурами та широкою громадськістю.



Етап 4: У «Роботі в коаліції» окреслені деякі структури та системи, які використовувались партіями для регулювання відносин та обміну інформацією у коаліції.



Етап 5: У «Підсумку засвоєних уроків» описані деякі з поширених причин розпаду коаліцій та окреслені деякі варіанти, що можуть бути використані партіями для перегляду досягнень коаліції та засвоєних уроків, включно із наслідками створення коаліції для їхньої власної партії. Такі процеси перевірки повинні уможливити використання різноманітних підходів для отримання різних перспектив з метою оцінки впливу коаліції на партію та засвоєних уроків, що може бути використано в майбутньому при створенні коаліції.

«Вступ» і «Поради та інструменти для створення коаліції» містять різні позначки, пояснення яких наводиться нижче.



Приклади з кабінетних досліджень щодо різних коаліцій з усього світу.



Політики з Аргентини, Бельгії, Колумбії, Ірландії, Нідерландів, Норвегії, Румунії та Сполученого Королівства надали відповідь на анкети НДІ/ЦМПЛО щодо найкращих практик та уроків, засвоєних через здобуття досвіду роботи в коаліціях у відповідних країнах. Ця позначка використовується для прямих цитат та витягів з відповідей на згадані анкети.



У кінці «Порад та інструментів для створення коаліції» наведена низка робочих бланків/контрольних списків, що можуть бути використані на різних етапах коаліційного циклу. Ця позначка використовується для позначення кожного робочого бланка та контрольного списку. Загалом включено дев'ять таких робочих бланків/контрольних списків. У Робочому бланку 1 підсумовуються поради для кожного етапу циклу створення коаліції.

Останній розділ цієї публікації містить конкретні приклади від трьох людей, які займали керівні посади в коаліціях: Кьелл Магне Бондевік (Kjell Magne Bondevik), колишній прем'єр-міністр Норвегії; Серхіо Бітар (Sergio Bitar), колишній чилійський міністр; та Джон Брутон (John Bruton), колишній прем'єр-міністр Ірландії. Ці матеріали відображають уроки, засвоєні з їхнього відповідного досвіду.

ВСТУПНЕ СЛОВО

У демократичних системах політичні партії конкурують за підтримку, здобуваючи її з допомогою чітких переліків політичних пропозицій та політичних цінностей. Отримуючи владу, вони намагаються реалізувати своє бачення. Перебуваючи в опозиції, вони критикують пропозиції керуючої партії або представляють свої альтернативи, допомагаючи забезпечити підзвітність уряду шляхом здійснення свого внеску в справу контролю за виконавчою гілкою влади. Така конкуренція ідей заохочує кожен партію вдосконалювати власні пропозиції та шукати підґрунтя, спільне з іншими; це також може спричинити кращі наслідки для громадськості. Таким чином, політичний плюралізм та конкуренція необхідні для функціонування демократії.

У ефективних демократичних системах партії беруть участь у громадській конкуренції, але також здатні забезпечувати дебати, діалог та компроміс, необхідні для функціонування демократії.¹ Базові довіра, діалог та співробітництво між партіями потрібні для досягнення консенсусу щодо наступного: фундаментальних правил та структур, які регулюють політичну конкуренцію та Керівництво; заходів з забезпечення миру та безпеки; та політик, за яких бажаним є високий рівень стабільності. Наприклад, традиційно політичний консенсус характеризував управління доходами від норвезьких нафтових ресурсів. Як нещодавно зазначив один політик: «З нашої точки зору, важливо мати консенсус з цих питань. Маючи стільки коштів завдяки нафті, важливо не робити на цьому політику».²

Крім того, для окремих партій може бути необхідно або бажано налагодити партнерські стосунки з іншими для досягнення конкретних цілей. Зазвичай, коаліція є тимчасовою угодою або партнерством між двома чи більше політичними партіями, метою яких є здобуття більшого впливу чи влади, ніж могли б сподіватися отримати окремі групи чи партії самі по собі. Концентруючись на спільних цілях та ресурсах – експертні знання політики, фінансування, географічні переваги, підтримка – члени коаліції можуть використовувати сильні сторони одне одного та здобувати перевагу у питаннях, які становлять спільний інтерес. Маючи на думці конкретну мету – перемогу на виборах або референдумі, прийняття певного законодавчого акту, або формування уряду – коаліції тривають обмежений час, поки не будуть досягнуті цілі.³ (Проте, у разі злиття дві або більше політичних партій погоджуються створити постійну уніфіковану структуру і припиняють своє існування в якості окремих організацій. Партії, які планують об'єднуватись в одну партію, можуть спочатку створити коаліцію в якості проміжного кроку до постійного об'єднання.) У цій публікації ми виходимо з того, що коаліції

¹ National Democratic Institute, *Political Party Programming Guide* (Washington, D.C.: National Democratic Institute, 2014), 2.

² Ян Торе Саннер (Jan Tore Sanner), заступник керівника партії та речник з фінансових питань Консервативної партії, цитата у «Debate heralds change for Norway's oil fund», *Financial Times*, June 30, 2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8466bd90-e007-11e2-9de6-00144feab7de.html#axzz3cTpCycXW>.

³ J. Brian O'Day, «Joining Forces: A Guide to Forming, Joining and Building Coalitions,» (Washington, D.C.: National Democratic Institute, 2004), 2.

включають виборчі альянси; коаліційні уряди більшості/меншості; широкі коаліції; уряди національної єдності; та законодавчі коаліції. Наступний розділ містить короткий огляд різних видів коаліцій.

Види коаліцій

Виборчі альянси. Основна мета створення виборчого альянсу полягає в об'єднанні ресурсів двох або більше партій задля покращення виборчих результатів членів альянсу. Це може передбачати об'єднання за єдиними кандидатами або, у мажоритарній системі відносної більшості, домовленості не конкурувати між собою у визначених виборчих округах. Часто кінцевою метою є отримання відсотку голосів, потрібного для того, щоб виграти вибори, отримати більшість у законодавчому органі та сформував наступний уряд. Наприклад, Національна коаліція Веселки (National Rainbow Coalition), про яку йдеться нижче, взяла участь та перемогла на виборах у Кенії у 2002 році. У системах пропорційного представництва коаліції можуть створюватись для подолання бар'єрів, встановлених для проходження у парламент. Наприклад, завдяки виборчому альянсу Християнська демократична партія Швеції (*Kristdemokraterna*, KD) забезпечила собі вперше місце у парламенті у 1985 році. Як свідчить приклад Індонезії, що наводиться нижче, створення коаліції також може бути необхідним для задоволення законодавчих критеріїв стосовно висування кандидатів. Незважаючи на першочергове зосередження на перемозі на виборах, коаліції виборчих альянсів також повинні планувати, як вони будуть керувати у разі успіху. Неспроможність розробити такі плани призводила до внутрішніх розколів, що заважали ефективній роботі – а інколи навіть призводили до розпаду – виборчих альянсів, які опинялись в уряді.



Виборчі альянси в Індонезії, Кенії та Швеції

Індонезія. Відповідно до виборчого законодавства Індонезії, лише партії, які контролюють принаймні 20 відсотків місць у Раді народних представників (*Dewan Perwakilan Rakyat*, DPR), або які отримали 25 відсотків на попередніх загальнонаціональних виборах до DPR, можуть висувати кандидатів на виборах президента. У 2014 році жодна партія не пододала цей бар'єр, тому політичні партії країни об'єднались навколо двох кандидатів: Прабово Субіанто (Prabowo Subianto) від партії «Рух за Велику Індонезію» (*Partai Gerakan Indonesia Raya*, Gerindra); та Йодо Відо (Joko Widodo) від Індонезійської демократичної партії боротьби (*Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan*). Шість партій, які представляли 63 відсотки з 550 місць та 59 відсотки загальнонаціональних голосів, об'єднались навколо Субіанто, у той час коли Відо підтримували чотири партії. Зрештою, Відо виграв вибори, набравши 53 відсотки голосів.⁴

⁴ Sara Schonhardt, "Indonesia's Political Parties Hurrying to Build Coalitions," *Wall Street Journal*, May 12, 2014, <http://blogs.wsj.com/searealtime/2014/05/12/indonesias-political-parties-hurrying-to-build-coalitions/>; and Wikipedia contributors, "Indonesian presidential election, 2014," *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, accessed February 12, 2015, http://en.wikipedia.org/wiki/Indonesian_presidential_election,_2014.

Кенія. Даніель Арап Мої (Daniel Arap Moi) переміг під час виборів президента Кенії у 1992 та 1997 роках, отримавши відповідно 36,8 відсотків та 40,51 відсотків голосів. Об'єднавшись, коаліція забезпечила собі набагато більше голосів, ніж кінцевий переможець. Однак, розбивши голоси, вони не змогли отримати головування та більшість у парламенті. Напередодні голосування 2002 року опозиційні лідери почали неформальні консультації щодо об'єднання зусиль, щоб перемогти Кенійський національний африканський союз (Kenya African National Union – KANU). Одна група з 14 партій об'єдналась у Партію Національний альянс Кенії (National Alliance Party of Kenya – NAK) та зрештою досягла домовленості про створення коаліції з Ліберальною демократичною партією (LDP), у результаті чого виникла ще більша коаліція: Національна коаліція Веселки (National Rainbow Coalition – NARC).

NARC погодилась висунути єдиного кандидата у президенти; об'єднати голоси на парламентських виборах шляхом відмови від конкуренції між собою та, зрештою, розділити портфелі у кабінеті між представниками NAK та альянсу LDP/Веселки. Партії-члени підписали Меморандум про взаєморозуміння (МВ), в якому виклали свої домовленості. Проте, у коаліції почалися проблеми невдовзі після перемоги на виборах 2002 року. У той час як деякі члени звинуватили президента Кібакі у наданні переваги його власній партії та порушенні умов МВ під час розподілу міністерств, інші звинувачували альянс LDP/Веселка у підтасовці процесу відбору кандидатів на користь своїх претендентів. Зрештою, члени NARC зайняли протилежні позиції у передвиборчій кампанії на конституційному референдумі 2005 року. Президент Кібакі розпустив кабінет, звільнивши міністрів від LDP та призначивши міністрів від KANU – партії, проти якої об'єдналась NARC. На виборах 2007 року Райла Одінга (Raila Odinga), колишній член альянсу LDP/Веселки, балотувався проти президента Кібакі, колишнього члена NAK/Демократичної партії.⁵

Швеція. Під час парламентських виборів у 1960-х та 1970-х KD Швеції отримала менш ніж 2 відсотки голосів, не подолавши чотирьохвідсотковий бар'єр, встановлений для проходження у парламент. У 1985 році KD утворила виборчий альянс з Центральною партією (*Centerpartiet*). Це дозволило KD вперше отримати місця у парламенті. Партія продовжує бути представленою у парламенті з того часу, також входячи до складу кількох правлячих коаліцій.

Коаліційні уряди. Коаліційні уряди зазвичай утворюються, коли жодна з політичних партій не отримала чіткої більшості у парламенті. У парламентських системах, як правило, найбільша партія у парламенті домовляється з партіями-однодумцями для створення кабінету, законодавчої більшості та основного складу уряду. Виходячи зі стратегічних домовленостей про створення коаліції, уряд включає представників різних партій-членів, і його законодавчі пропозиції зазвичай підтримують члени парламенту (депутати) з партій-членів. Уряди коаліцій меншості мають достатню підтримку для

⁵ Denis Kadima and Felix Owuor, “The National Rainbow Coalition: Achievements and Challenges of Building and Sustaining a Broad-based Political Party Coalition in Kenya,” in *The Politics of Party Coalitions in Africa*, ed. Denis Kadima (Johannesburg: Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa, 2006); and Shem J. Ochuodho, *Dawn of Rainbow: The Untold Intrigues of Kenya's First Coalition Government* (Nairobi: Adage Publishing and Information Services, 2012), 91-134 and 221-229.

формування виконавчих органів у парламентських системах, але у них немає чіткої більшості в парламенті. Як наслідок, виконавчий орган має постійно вести переговори про підтримку, щоб забезпечити прийняття своїх законодавчих пропозицій. У президентських системах, де президентській партії бракує більшості в парламенті, може існувати необхідність у створенні коаліції, щоб досягти згоди щодо законодавчого порядку денного, який би підтримала більшість парламентарів.



Коаліційні уряди в Індії та Норвегії

Індія. Дві основні політичні партії Індії – «Бхаратія Джаната Парті» (БДП, «Народна партія Індії») та Індійський національний конгрес (ІНК) – протягом довгого часу домінували на політичній арені країни; проте зміна балансу влади, яка відбулась за останні 20 років, від національного уряду на користь урядів штатів призвела до посилення менших, регіональних партій. У той час як національні партії ослабли, регіональні органи влади зміцніли, і регіональні партії здобули вплив. Внаслідок цього в індійській політиці набули поширення коаліції партій національного уряду. Дві коаліції – Об'єднаний національний альянс (ОНА), який очолив ІНК, та Національний демократичний альянс (NDA) на чолі з БДП – керували Індією значну частину останніх 30 років. На виборах 2014 р. в нижню палату парламенту (*Lok Sabha*), БДП отримала 282 з 543 місць, і члени її виборчого союзу отримали додаткові 54 місця.⁶ Хоча БДП мала достатньо місць в парламенті для створення уряду власними силами, з числа партнерів БДП по виборчому союзу була призначена обмежена кількість міністрів.

Норвегія. За наслідками парламентських виборів 2013 р. в Норвегії, чотири колишні опозиційні партії – Консервативна партія (*Høyre*), Партія прогресу (*Fremskrittspartiet*, FrP), Християнсько-демократична партія (*Kristelig Folkeparti*, KrF) та Ліберальна партія (*Venstre*) – зібралися разом, щоб сформувати спільне бачення та провести переговори щодо створення коаліції. Нюге, яка отримала 48 місць, та FrP, яка здобула 29 місць, досягли згоди щодо створення коаліційного уряду. KrF та Venstre не змогли в достатній мірі узгодити з Нюге та FrP умови свого входження до коаліційного уряду. Однак вони узгодили перелік політичних питань, який вони хотіли б обговорити, на підтримку уряду.⁷

Широкі коаліції. Широкі коаліції мають місце, коли головні політичні партії країни – ті, які зазвичай є основними конкурентами за контроль над урядом – об'єднуються в

⁶ Christophe Jaffrelot, "The Regionalization of Indian Politics and the Challenge of Coalition-building," *The Carnegie Endowment for International Peace*, November 8, 2012, <http://carnegieendowment.org/2012/11/08/regionalization-of-indian-politics-and-challenge-of-coalition-building/eaq5>; Ellen Barry, "Coalition-Building Season in India," *New York Times*, April 12, 2014, http://www.nytimes.com/2014/04/13/world/asia/coalition-building-season-in-india.html?_r=0; and Ankit Panda, "BJP, Modi Win Landslide Victory in Indian Elections," *The Diplomat*, May 16, 2014, <http://thediplomat.com/2014/05/bjp-modi-win-landslide-victory-in-indian-elections/>.

⁷ Joachim Dagenborg, "Norway's Conservatives Clinch Coalition Deal," *Reuters*, October 7, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/10/07/us-norway-government-coalition-idUSBRE9960OK20131007>; and Lars Bevinger, "Norway Election: Conservative Emma Solberg Triumphs," *BBC*, September 10, 2013, <http://www.bbc.com/news/world-europe-24014551>.

коаліційному уряді. Створення коаліції цими природними суперниками може бути особливо складним внаслідок традиційної конкуренції між ними. Широка коаліція можуть створюватись в часи національної політичної кризи, оскільки інші конфігурації неможливі, або необхідно обмежити вплив однієї або кількох маргінальних партій. У Німеччині були утворені багато коаліцій, коли Християнсько-демократичний союз (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, CDU) та Соціал-демократична партія Німеччини (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD) – як правило, природні опоненти – разом формували уряд. Так само в Австрії, Ізраїлі та Італії головні політичні партії, які зазвичай між собою конкурують, формували широкі коаліції.



Широкі коаліції в Німеччині

Німеччина має довгу історію коаліцій. Більшість з них створювались з ідеологічних мотивів, об'єднуючи або CDU, або SPD та інших партнерів. Однак після II світової війни існували три коаліційні уряди на федеральному рівні, куди входила як CDU, так і SPD – традиційні конкуренти – як і інші партії.

Широка коаліція 1966-1969 років включала як Соціал-демократичну партію, так і Християнсько-демократичний союз (як CDU, так і його баварський аналог, Християнсько-соціальний союз Баварії [*Christlich-Soziale Union in Bayern*, CSU]), на долю яких припадали 95% місць в парламенті. Не так давно канцлер Ангела Меркель створила два уряди широкої коаліції з SPD: перший мав місце у 2005-2009 роках, а другий – після виборів 2013 року.⁸

Уряди національної єдності. Уряди національної єдності зазвичай формуються, коли країни переживають національну політичну кризу. Часто вони відповідають за нагляд за розробкою нової конституції та інші фундаментальні реформи. Розподіл місць та обов'язків може бути здійснений в результаті переговорів без переваг демократичних виборів або досягнення згоди щодо результатів голосування. Наприклад, незгода щодо результатів виборів призвела до утворення урядів національної єдності в Кенії в 2008 році та у Зімбабве в 2010 році. Навіть у разі наявності чіткого результату виборів можуть створюватись уряди національної єдності у разі потреби досягнення консенсусу щодо фундаментальних реформ. Зокрема, Тимчасова Конституція Південно-Африканської Республіки містила положення, яке дозволяло будь-якій партії, що мала понад 20 місць в Національній асамблеї, претендувати на одну або більше посад в кабінеті та потрапити до уряду. Як наслідок, не дивлячись на незаперечну перемогу Африканського національного конгресу (African National Congress - ANC) на виборах 1994 року, у 1994-1997 роках Національна партія та «Інката Фрідом Парті» (Inkatha Freedom Party) були представлені в уряді разом з ANC.

Законодавчі коаліції. Вони, як правило, передбачають наявність угоди про досягнення певних законодавчих цілей без розподілу урядових/виконавчих обов'язків. Вони найбільш поширені, але не є виключними, серед опозиційних партій. Після виборів у Кенії у 2013

⁸ Дописувачі у Wikipedia, "Grand coalition (Germany)," Wikipedia, The Free Encyclopedia, відвідана 12 лютого 2015 року, [http://en.wikipedia.org/wiki/Grand_coalition_\(Germany\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Grand_coalition_(Germany)).

році Коаліція за реформи та демократію, будучи спочатку виборчим альянсом, перетворилася на законодавчу післявиборчу коаліцію для виконання ролі опозиції. Крім того, на початку 1990-х років марокканська *Koutla* була особливо ефективна в якості опозиційної коаліції, просуваючи реформи, такі як створення незалежної виборчої комісії та проведення прямих виборів парламенту. У президентських системах виконавчий орган, якому бракує більшості в парламенті, може проводити переговори щодо створення коаліції навколо законодавчого порядку денного без розподілу ролей в уряді.



Пакт для Мексики

Після 1994 року жодній із трьох найбільших партій Мексики не вдалося отримати 50% чи більше голосів на національних виборах. Як наслідок, глухий кут, у який зайшли парламентські партії, виснажував країну, часто паралізуючи уряд та призводячи до розчарування електорату. Сподіваючись уникнути подібних проблем для своєї адміністрації, у 2012 році тодішній обраний президент Енріке Пенья Ньето з Інституційно-революційної партії (*Partido Revolucionario Institucional*, PRI) звернувся до Партії національної дії (*Partido Acción Nacional*, PAN) та Партії демократичної революції (*Partido de la Revolución Democrática*, PRD) з пропозицією розробити спільний законодавчий порядок денний. Ця угода стала відома як Пакт для Мексики (*Pacto por México*, Pacto). Хоча вона не призвела до створення коаліційного уряду як органу виконавчої влади, всі три партії оцінили переваги спільної діяльності, вирішуючи деякі з найбільших проблем Мексики та здобувши часткові політичні перемоги.⁹

Як свідчать вищенаведені описи видів коаліцій, політичні партії мають багато причин для створення коаліцій. У наступному розділі цієї публікації йдеться про ключові концепції, поради та інструменти, які можуть використовуватись для підвищення ефективності зусиль зі створення коаліцій.

⁹ “Pacto Por Mexico,” November 29, 2012, <http://pactopormexico.org/como/>; Andres Sada, “Explainer: What Is the Pacto por México?” *Americas Society-Council of the Americas*, March 11, 2013, <http://www.as-coa.org/articles/explainer-what-pacto-por-m%C3%A9xico>; Duncan Wood, “A Look at Mexico’s Political Reform-The Expert Take,” *The Wilson Center*, October 16, 2013, <http://www.wilsoncenter.org/article/look-mexico%E2%80%99s-political-reform-the-expert-take>; and “Choose Pemex over the pact,” *The Economist*, July 13, 2013, <http://www.economist.com/news/leaders/21581730-successful-cross-party-pact-has-broken-congressional-gridlock-it-must-not-become-obstacle>.

ПОРАДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ СТВОРЕННЯ КОАЛІЦІЙ

КЛЮЧОВІ КОНЦЕПЦІЇ

У цьому розділі міститься короткий огляд чотирьох комплексних концепцій, що стосуються процесу створення коаліції. По-перше, коаліції мають як переваги, так і недоліки, тож політичні партії повинні здійснювати заходи для максимізації потенційних вигід та зменшення відповідних ризиків. По-друге, контекст має значення: він визначає для партій варіанти створення коаліції та впливає на поведінку коаліцій. По-третє, у процесі формування коаліції партії потребують інструментів та механізмів комунікації, проведення консультацій, досягнення консенсусу та компромісу. Ці чотири «К» є необхідною умовою успіху. По-четверте, процес створення коаліції може бути розділений на п'ять основних етапів: розробка стратегії партії; проведення переговорів щодо коаліції; початок роботи; робота в коаліції; та засвоєні уроки. Кожен з цих етапів передбачає виконання специфічних завдань та надає можливості для покращення перспектив успішного створення коаліції. Далі міститься додаткова інформація щодо кожної з цих концепцій.

Переваги та недоліки створення коаліції

Як зазначалось у попередньому розділі, політичні партії мають багато причин для створення коаліцій. Незважаючи на потенційні вигоди, коаліції часто пов'язані з різними викликами для партій-членів. Деякі з найбільш поширених переваг та недоліків підсумовані в Ілюстрації 1.

Ілюстрація 1: Переваги та недоліки створення коаліції¹⁰

Переваги/Можливості	Недоліки/Ризики
Об'єднуючи сили та ресурси, партії можуть збільшити свій вплив та досягти цілей, які вони не могли б досягти власними силами.	Щоб знайти спільну мову з партнерами, кожна партія має піти на певний компроміс щодо своїх пріоритетів та принципів та позбутись певного контролю.

¹⁰ O'Day, *Joining Forces*, 4-7.

• Партії можуть стати більш привабливими для виборців та здобути більшу підтримку на виборах, об'єднавши сили з іншими. Як наслідок, можуть виникнути можливості гарантувати собі місця в законодавчому органі, сформувати уряд та виконати інші специфічні політичні завдання. • Вони можуть стати джерелом можливостей для подолання проблеми розколів (наприклад, етнічного, релігійного) та розширення участі в уряді. • Ділячись ресурсами – наприклад, коштами, людськими ресурсами – партії можуть компенсувати слабкості одна одної і отримати вигоду від сильних сторін партнерів. • Громадськість може сприйняти створення коаліції як гідний поваги крок, спрямований на врахування інших точок зору та пошук компромісу. • Члени коаліції можуть вчитись один в одного та зміцнити власні організації завдяки цьому досвіду. • Громадськість може пов'язувати окремі партії з успіхами коаліції, що допоможе їм здобути більшу підтримку. • Коаліція може стати основою для консенсусу або компромісу. Це може бути особливо цінним у випадках, коли дуже бажаною є стабільність/передбачуваність політики (наприклад, конституційні реформи, управління доходами від видобувних галузей).	• Партії втрачають деякий контроль над донесенням своєї позиції та прийняттям рішень і можуть зіштовхнутись з певними труднощами при підтримці власного іміджу, який відрізняє їх від інших партнерів по коаліції. (Менші партнери по коаліції часто стають слабшими) • Громадськість може отримати враження, що лідери партій відмовились від своїх принципів, щоб скористатись перевагами від отримання влади. • Громадськість може пов'язувати окремі партії з неоднозначною/непопулярною політикою коаліції, як наслідок, зменшивши підтримку партії на наступних виборах. • Потреба проведення консультацій та досягнення згоди серед партнерів по коаліції може ускладнити процес прийняття рішень урядом та/або зробити його повільнішим. • Погана комунікація між окремими партіями щодо цілей коаліції, завдань та вигід може спричинити міжпартійні тертя/розбіжності. • Широкі коаліції або коаліції з переважною більшістю можуть послабити або маргіналізувати демократичні опозиційні групи. • Для домінуючих партій, які не стоять перед загрозою програшу, створення коаліцій може бути способом поглинути, послабити або знищити групи, до того як вони в довгостроковій перспективі стануть конкурентною загрозою.
--	--

--	--

Політичні партії потребують заходів з максимізації потенційних вигід та послаблення ризиків в процесі створення коаліції.

Контекст має значення

Політичний контекст. Багато чинників, які залежать від контексту, впливають на те, з якої причини та у який спосіб створюються і сприймаються коаліції в певній країні. Вони включають такі формальні правила та системи як структура уряду (федеральний чи унітарний, президентський чи парламентський), виборча система та міра регулювання коаліцій. Неформальні правила та структури включають наступне: існуючі – якщо такі є – традиції створення коаліцій і те, яким чином самі партії керують міжпартійними стосунками; сприйняття громадськістю міжпартійного співробітництва. Наприклад, як зазначалось вище, в таких країнах як Бельгія, Німеччина, Нідерланди та Норвегія коаліції є звичайною рисою політичного ландшафту, і партії перетворили їх майже на витвір мистецтва. Але контекст, у якому знаходиться уряд національної єдності, створений згідного з мирним договором, вочевидь є цілком іншим. У країнах, у яких має місце конфлікт або відбулась крайня поляризація, прихильники партії можуть сприймати міжпартійне співробітництво як ознаку слабкості або зради партійних цінностей. Крім того, на рівні управління може бути складніше встановити базовий рівень довіри між партнерами по коаліції, особливо у разі наявності триваючої загрози відновлення насильства. Загалом, коаліції – це не лише механічні чи технічні угоди, вони є політичним інструментом. Як зазначається в аналізі конкретного прикладу з Чилі, що наводиться у цій публікації, політичні партії, які можуть зазнавати труднощів у роботі в коаліції, матимуть додаткові стимули для подолання своїх розбіжностей, поки перед ними стоятиме значний зовнішній виклик. Коли небезпека зменшується, зусилля, потрібні для спільної роботи, можуть почати переважувати вигоди від співпраці.

Час. В ідеалі, політичні партії мають певний показник – в залежності від даних опитувань, політичних джерел та попередніх результатів виборів – ще до того, як вони починають переговори стосовно потенційної потреби у створенні коаліції. Наприклад, очікуючи «підвішений» парламент, партії можуть розпочати підготовку до створення можливої коаліції за кілька місяців до дня виборів. Подібно до цього, на основі результатів попередніх виборів та іншої інформації, партії можуть почати планувати створення можливого виборчого альянсу за кілька місяців до початку кампанії. У інших випадках може існувати потреба створення коаліції протягом відносно короткого часу. Часові обмеження можуть значною мірою вплинути на те, наскільки підготовленими будуть партії для проведення переговорів, особливо якщо їхній попередній досвід щодо коаліцій обмежений. Наприклад, у деяких країнах якщо уряд не був створений протягом певного періоду, призначаються нові вибори. Згідно із Конституцією Туреччини, це «вікно» складає 45 днів. У Швеції парламент (*Riksdag*) традиційно збирається, щоб проголосувати вотум довіри новим урядам через три тижні після виборів. Як наслідок, політичні партії мають протягом цього періоду вирішити питання, які стосуються того, хто керуватиме урядом, яким чином підготувати програму для уряду і як розподілити міністерські

портфелі.¹¹ Партіям варто скористатись будь-якою завчасною інформацією про можливості створення коаліції та витратити цей час на розробку партійної стратегії. Чим краще політичні партії підготувались до створення коаліції, тим вища ймовірність укладення ними сприятливої для них угоди.

Тип коаліції. Як зазначалось у попередньому розділі, коаліції можуть набувати різних форм. Наприклад, переговори щодо виборчих альянсів часто відбуваються за дуже відмінних умов, ніж щодо коаліцій для створення уряду. У першому випадку партії можуть бути більш гнучкими при визначенні способу ведення переговорів. У випадку переговорів щодо формування уряду можуть існувати формальні чи неформальні часові обмеження і більша потреба в інформуванні громадськості про ключові етапи переговорів, навіть до їх завершення. У той час як у цьому Керівництві робиться спроба описати деякі загальні добрі практики і поради для створення коаліції, деякі кроки можуть бути важливіші за інші, залежно від типу коаліції, про яку йде мова.

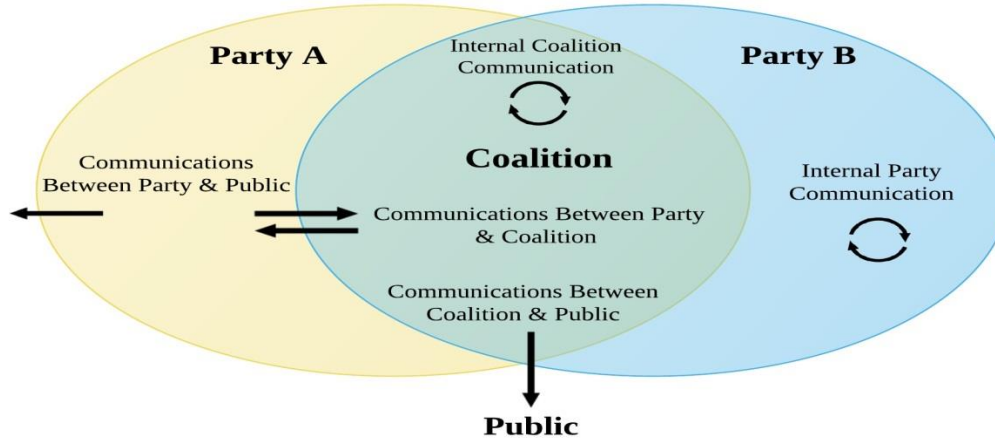
Чотири «К»: Комунікація, Консультація, Консенсус та Компроміс

Базовий рівень довіри зазвичай є основною передумовою створення змістовної коаліції. Однак довіра ніколи не є незмінною, тож вона може зростати і зменшуватись в процесі діяльності коаліції. Партнери по коаліції потребують впевненості в тому, що їхні колеги відкриті та чесні, маючи справу один із одним. Підозра – навіть необґрунтована – щодо того, що один або більше партнерів не виконують своїх зобов'язань, може призвести до погіршення стосунків. Впровадження різних систем та процедур, що сприяють комунікації, консультаціям, консенсусу та компромісу, може допомогти коаліції навіть – або особливо – в той час, коли стосунки між партнерами по коаліції менше ніж оптимальні. Ці чотири компоненти (або чотири «К») мають бути частиною заходів, які обговорюють та погоджують коаліційні партнери.

Комунікація. Як демонструє Ілюстрація 2, партнери потребують чітких та робочих каналів комунікації між коаліційними партнерами для досягнення партійних цілей та для інформування громадської аудиторії коаліції.

¹¹ Olof Ruin, “Managing Coalition Governments: The Swedish Experience,” *Parliamentary Affairs*, 53 (2000): 713. doi: 10.1093/pa/53.4.710.

Ілюстрація 2: Комунікація в коаліції



Party A – Партія А

Communications Between Party & Public – Комунікація між партією та громадськістю

Internal Coalition Communication – Внутрішня комунікація в коаліції

Coalition – Коаліція

Communications Between Party & Coalition – Комунікація між партією та коаліцією

Communications Between Coalition & Public – Комунікація між коаліцією та громадськістю

Public – Громадськість

Party B – Партія Б

Internal Party Communication – Внутрішньопартійна комунікація

- *Особливі партійні комунікації.* На п'яти етапах циклу створення коаліції, особливі партійні комунікації потрібні для досягнення двох цілей. По-перше, лідери партії повинні брати участь в двосторонній комунікації з членами партії та прихильниками, щоб обмінюватись інформацією про завдання, досягнення та виклики, що постають перед коаліцією. Керівники, які постійно слідкують за тим, який вплив та сприйняття коаліція створює серед своїх прихильників, мають кращі позиції для здійснення коригуючих заходів, необхідних для вирішення проблеми невдоволення та для збереження ефективності структур партії. Спеціальне партійне зовнішнє інформування також необхідне для забезпечення збереження партією власної ідентичності, навіть якщо вона виконує свої зобов'язання перед партнерами по коаліції.
- *Комунікація між партнерами по коаліції.* Інформація – це влада. Люди, які контролюють інформацію або мають кращий доступ до неї, часто знаходяться в кращому становищі, щоб скористатись можливостями та завчасно відреагувати на виклики у спосіб, неочікуваний для менш поінформованих. Як наслідок, незбалансованість обміну інформацією серед партнерів по коаліції може призводити до непорозумінь та напруги. Наскільки це можливо, комунікація серед

партнерів по коаліції має бути основана на чесності. Приховані програми та нечесність були причиною розпаду багатьох коаліцій. Крім того, партнери по коаліції повинні відчувати, що всі члени чесно роблять свою частину роботи, і що всі вигоди справедливо розподіляються між партнерами. Партнерам варто чітко узгодити та мати розуміння того, як в коаліції будуть прийматись рішення, як буде здійснюватися обмін інформацією, і які партнери які ролі і обов'язки будуть виконувати.

- *Інформування громадськості від імені коаліції.* Більшість коаліцій потребують якоїсь із форм інформування громадськості, навіть якщо існують певні аспекти ведення переговорів та внутрішньої роботи партнерства, які – часто цілком зрозуміло – тримаються поза полем зору громадськості. Залежно від типу коаліції, для кампанії може бути потрібна стратегія координованого інформування громадськості. Вона може передбачати висвітлення законодавчої стратегії, або донесення інформації про плани та досягнення уряду. У більшості випадків метою такої комунікації є інформування про цілі та досягнення коаліції загалом шляхом представлення громадськості єдиного фронту.

Консультації. Створення успішної коаліції вимагає від партнерів докладання щирих зусиль для того, щоб дізнатись і зрозуміти точки зору один одного. Це може допомогти закласти основу для консенсусу та компромісу. Навіть якщо консенсус і компроміс неможливі, чітке розуміння пріоритетів кожного партнера, поглядів та інтересів може бути корисним для управління очікуваннями всіх партнерів, залучених до коаліції. Перед можливим виникненням проблем партнерам також потрібно досягнути згоди та визначити чіткий та прийнятний метод вирішення конфліктів в межах коаліції.

Консенсус. Досягнення консенсусу передбачає досягнення порозуміння між зацікавленими партіями. Після досягнення консенсусу всі партнери залишаються задоволеними і бачать, що їхні погляди відображені в кінцевому результаті. Чим більше сфер консенсусу можуть знайти партнери по коаліції, тим міцнішим буде їхнє партнерство. Однак досягнення консенсусу часто потребує значних затрат часу та зусиль. Більше того, для партнерів по коаліції може виявитись неможливим досягти консенсусу щодо кожного питання: за відсутності консенсусу серед партнерів по коаліції будуть потрібні компроміси.

Компроміс. Кінцевою метою компромісу має бути створення безпрограшного сценарію для різних партнерів. Рішення групи повинні передбачати поступки, а також здобутки для кожного партнера. Наприклад, якщо один партнер отримав багато поступок з боку іншого щодо певного питання, він має бути готовий піти на суттєві поступки своєму партнеру в іншому питанні.

П'ять етапів

У цьому Керівництві розглядається п'ятиступеневий процес створення коаліції. Кожен етап передбачає власні структури та процедури і ґрунтується на попередньому етапі

(етапах). Як наслідок, применшення важливості або навіть пропуск окремих етапів циклу може зробити створення коаліції – процес сам по собі складний – навіть більш складним, ніж необхідно. У деяких випадках це може навіть сприяти невдачі у створенні коаліції або її ранньому розпаду. Кожен крок у коаліційному циклі також представляє можливості для максимізації можливостей та зменшення ризиків, пов'язаних зі створенням коаліції.

Етап 1: Розробка партійної стратегії. Перший етап створення коаліції передбачає розробку партійної стратегії, яка закладе підвалини для успішних переговорів. Чим більше зусиль партії докладуть на цьому етапі, тим вища ймовірність визначення ними стратегічних партнерів, здійснення успішних переговорів та уникнення деяких поширених помилок, пов'язаних зі створенням коаліції.

Етап 2: Переговори щодо коаліції. На основі стратегії, яку підготувала кожна партія, на Етапі 2 партії збираються для проведення переговорів і, у разі успіху, досягнення згоди щодо умов коаліції. Залежно від контексту та цілей коаліції, ці переговори можуть бути цілковито таємними або частково публічними. У той час як деякі питання можуть бути відносно легко узгоджені, інші можуть виявитись більш спірними та вимагати інших підходів для досягнення компромісу.

Етап 3: Початок роботи. Коли переговори наближаються до завершення, угода між політичними партіями має бути формально завірена. Це передбачає оформлення письмової угоди, отримання формального схвалення угоди з боку відповідних структур партій-членів коаліції та повідомлення деталей щодо коаліції громадськості.

Етап 4: Робота в коаліції. Коли партнери по коаліції починають роботу з впровадження угоди, їм буде потрібно підтримувати хороші стосунки, продовжуючи докладати зусиль для підвищення чи збереження довіри та комунікації серед партій-членів. Кожна партія також потребуватиме віднайти баланс між дотриманням своїх зобов'язань перед коаліцією та збереженням власної ідентичності.

Етап 5: Підсумок засвоєних уроків. Незалежно від того, чи партія планує діяти надалі самостійно, чи в складі іншої коаліції, для кожної партії важливо переглянути та задокументувати уроки, засвоєні завдяки досвіду створення кожної коаліції. Це дозволить отримати більш чітку картину позитивних та негативних впливів створення коаліції на партію та визначити засвоєні уроки, які можуть бути корисними при створенні майбутніх коаліцій.

Наступні п'ять розділів цього Керівництва пропонують додаткову інформацію щодо кожного з цих етапів, а також поради та інструменти, які можуть бути використані партіями в процесі.



ЕТАП 1: РОЗРОБКА ПАРТІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ

Внутрішня підготовка в окремих партіях може мати значний вплив на перспективи створення коаліції. Однак партії часто недооцінюють – і можуть навіть взагалі знехтувати – важливість першого етапу процесу створення коаліції. Процес надає можливості:

- Визначити ціль (цілі) коаліції;
- Перевірити нормативно-правову базу;
- З'ясувати правила (внутрішні та зовнішні), яких потрібно дотримуватись;
- Консультуватись з посадовими особами відповідних партій та залучати їх до процесів створення коаліції;
- Визначати різні засоби досягнення цілей створення коаліції;
- Визначати потенційних партнерів коаліції; та
- Створити передумови для успішних переговорів щодо коаліції.

Чим більше зусиль партії докладають на цьому першому етапі, тим більша ймовірність визначення ними стратегічних партнерів та укладення успішної угоди.

Визначте ціль (цілі) коаліції.

У більшості випадків головна мета створення коаліції буде очевидною, проте вона може бути досить загальною: перемога у виборах, подолання бар'єру для отримання представництва в парламенті або створення уряду. Проте, зрештою, такі цілі є лише засобами для досягнення мети. Партіям варто прагнути сформувати уряд для впровадження конкретних політичних пропозицій, які принесуть користь якнайширшим верствам населення. Подібно до цього, отримання місць в парламенті вперше, швидше за все, є лише одним з кроків більш широкої стратегії зі створення та розвитку іміджу партії, а також підтримки та досягнення її політичних цілей.

Перевірте нормативно-правову базу.

У більшості країн коаліція є головним чином угодою між партнерами, яка має політичний характер і не є юридично обов'язковою. Проте деякі країни – включно з Кенією та Мексикою – регулюють різні аспекти створення коаліції. Там, де питання існування коаліцій регулюється, законодавство може давати визначення коаліції, передбачати вимоги для реєстрації та строки подання необхідних документів відповідним органам влади. У Робочому бланку 1 містяться деякі питання, які партії можуть брати до уваги у ході перегляду нормативно-правової бази.



Нормативна база щодо коаліцій у Кенії та Мексиці

Визначення коаліції: У нормативних актах, у яких визначається поняття коаліції, вона зазвичай відрізняється від інших типів партнерства між партіями. Партіям потрібно з'ясувати, чи існує юридичне визначення коаліції, що воно включає, і яких процедур їм потрібно дотримуватись на основі юридичного визначення.

Наприклад, у виборчому кодексі Мексики розрізняються різні типи коаліцій, і для кожного з них передбачаються власні юридичні вимоги.

Процеси та часові рамки реєстрації: Може існувати вимога щодо офіційної реєстрації коаліцій протягом певного часу органом управління виборами чи органом, який регулює діяльність політичних партій. Наприклад, у Мексиці коаліції (виборчі альянси) мають подавати свої документи, пов'язані з коаліційною угодою, органу управління виборами щонайменше за 30 днів до передвиборного періоду. У Кенії коаліції, створені перед виборами, мають подати свої угоди до органу реєстрації політичних партій принаймні за три місяці до виборів. Коаліції, створені після виборів, повинні подати свою документацію щодо угоди протягом 21 дня з дати її підписання.

Зміст коаліційних угод: Нормативні акти також можуть містити вимогу про відображення конкретних питань у документах щодо угоди. Наприклад, Закон про політичні партії Кенії містить понад 16 питань, на які має бути надана відповідь в коаліційних угодах.

- *Внутрішньокоаліційний розподіл партійних асигнувань:* У багатьох країнах держава надає партіям кошти та ефірний час у державних ЗМІ. Як й у Кенії, нормативні акти можуть містити вимогу до партій надавати детальне роз'яснення щодо того, як державні асигнування будуть розподілятися серед членів коаліції.
- *Відбір кандидатів та розподіл обов'язків:* Процедури розподілу посад в коаліції – включно з відбором кандидатів – можуть бути різними, але часто вимагається надання опису процедури у коаліційних угодах, як у Кенії та Мексиці.¹²

Перевірте внутрішні правила партії.

Перший крок передбачає перевірку процедур, визначених в існуючих партійних правилах. Кожній політичній партії варто мати чіткі внутрішні правила та процедури створення коаліції, які були розроблені в процесі консультацій, отримали формальне схвалення від відповідних партійних структур, були донесені до членів партії, які їх зрозуміли. Ці правила та процедури мають бути закріплені в статуті партії та більш детально розвинуті в окремому документі. У документах має чітко зазначатись:

- Хто уповноважений ініціювати чи вивчати можливості для створення коаліцій (наприклад, контактуючи з потенційними партнерами чи вступаючи в переговори);
- Хто уповноважений схвалювати початок формальних переговорів;
- Процедури внутрішньопартійних консультацій щодо створення коаліції; та
- Яка партійна структура (наприклад, керівний комітет, конференція делегатів чи голосування у повному складі) уповноважена затверджувати коаліційну угоду. (В Ілюстрації 3 зазначаються переваги та недоліки різних точок зору щодо схвалення коаліційних угод.)

¹² Kenya, The Political Parties Act, 2011, <http://www.cickenya.org/index.php/legislation/acts/item/219-political-parties-act#.VbZPSvlVhBc>; Mexico, Ley General de Los Partidos Políticos, 2014, http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/normatividad/LEY%20GENERAL%20DE%20PARTIDOS.htm; and Mexico, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008, http://norma.ife.org.mx/documents/27912/276760/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b, Articles 93 – 99.

Оскільки існуючі партійні документи можуть відображати лише деякі аспекти процесу, партіям варто з'ясувати зміст існуючих положень та визначити додаткові питання, які потребують роз'яснення. Може існувати необхідність висвітлити додаткові деталі залежно від контексту, у якому розглядається коаліція.

Ілюстрація 3: Варіанти схвалення коаліційних домовленостей

	Переваги	Виклики
Керівник	● Порівняно швидко. ● Легше зберігати конфіденційність.	● Низький рівень залучення членів партії/структур за межами цього кола може зрештою стати джерелом розколу.
Виконавчий комітет партії	● Більший рівень залучення, ніж коли рішення приймає керівник. ● Може бути організований відносно легко та швидко. ● Гарантує, що найбільш досвідчені/високі посадові особи мають можливість вплинути на вирішення питань, пов'язаних із створенням коаліції.	● Низький рівень залучення членів партії/структур за межами цього кола може зрештою стати джерелом розколу.
Конференція делегатів	● Більший рівень залучення, ніж у випадку керівного комітету, за умови відбору делегатів через процеси участі.	● Для організації може знадобитись деякий час.
Голосування членів	● Забезпечується врахування точок зору багатьох членів під час дебатів та під	● Для організації може знадобитись деякий час. ● Може внести елемент непередбачуваності в

	час остаточного голосування. ● Може використовуватись, щоб забезпечити поступки/компроміси (див. приклад Марокко).	переговори щодо коаліції.
--	---	---------------------------

З'ясуйте та повідомте про додаткові внутрішні правила партії та процедури, у яких може існувати потреба.

Партійні посадові особи мають обговорити та досягти згоди з відповідними партійними керівниками та структурами щодо додаткових положень, які:

- Ліквідовують пробіли в існуючих положеннях;
- Узгоджуються з партійною культурою; та
- Є реалістичними з урахуванням контексту, включно з часовими обмеженнями та політичними аспектами чи міркуваннями.

Кінцеві деталі мають бути повідомлені партійним посадовим особам і структурам, щоб кожен знав, чого можна очікувати.



Роз'яснення внутрішньопартійного процесу в Марокко

У травні 2013 році Партія незалежності (*Istiqlal*) вийшла з коаліційного уряду Марокко. У ситуації, коли правляча коаліція зменшилась до трьох партій і з'явилась ймовірність дострокових виборів, Партія справедливості та розвитку (*Parti de la Justice et du Développement*, PJD) звернулась до Національних зборів незалежних (National Rally of Independents – *Rassemblement National des Indépendants*, RNI) з пропозицією приєднатись до уряду. Після виборів 2011 року RNI оголосили, що вони не приєднуються до коаліції на чолі з PJD. В 2013 році партія використала офіційний консультативний процес для визначення того, чи потрібно брати до розгляду пропозицію PJD.

Виконавче бюро партії, до складу якого входять 33 члени, скликалось двічі: спочатку щоб надати голові партії офіційний дозвіл на проведення початкових обговорень з прем'єр-міністром; потім – щоб обговорити результати попередніх дискусій. Також виконавче бюро вирішило, що питання можливості приєднання до уряду має бути направлено на розгляд національній раді партії, тобто більшій групі, яка складається з 800 представників партії. Національна рада – яка включає голів регіональних філій, членів парламенту та інших посадових осіб партії – відповідає за вибори членів виконавчого бюро та прийняття стратегічних рішень, які бюро впроваджує. Ця рада зібралась на позачергову сесію для розгляду можливості приєднання до коаліційного

уряду. Після обговорення переваг та недоліків цього, а також деяких умов, які мали бути включені RNI в коаліційну угоду, рада проголосувала за продовження переговорів.

Цей процес обговорення та офіційного голосування надав переговорній групі легітимності для укладення угоди з PJD, і пізніше в той же рік RNI увійшли до уряду. На основі зворотного зв'язку з боку різних посадових осіб RNI, переговорна команда забезпечила ключові міністерські портфелі – замість того, щоб просто зайняти звільнені Партію незалежності посади – а також призначила двох жінок-міністрів.¹³

Створіть команду для розробки партійної стратегії.

Партії мають створити команду, яка буде відповідати за розробку стратегії партії щодо створення коаліції. (У деяких випадках ця команда зрештою стає командою з переговорів. Якщо переговорна команда не є командою, яка розробляла стратегію, визначте ролі та обов'язки кожної з них.) Команда повинна мати чіткий мандат, виданий керівними структурами партії, в якому зазначені її цілі, основні завдання та повноваження приймати рішення (включаючи будь-які обмеження повноважень команди). Крім цього, мають бути визначені принципи спілкування між командою та Керівництвом партії.

Ця команда має:

- окреслити сильні та слабкі сторони партії як потенційного коаліційного партнера;
- визначити сильні та слабкі сторони можливих партнерів по коаліції;
- встановити пріоритети політичних пропозицій партії, на яких зосередиться партія у ході коаліційних переговорів, зокрема таких вимог, як розподіл посад міністрів та кандидатів;
- підготувати стратегію ведення переговорів;
- розробити проект пропозицій щодо структури процесу та здійснення переговорів – а зрештою і коаліції; та
- розглянути питання про необхідність призначення «уповноваженої» або формально головуючої особи.

Ці питання мають бути включені в один або кілька внутрішніх стратегічних документів партії.

¹³ “Maroc - Gouvernement: le RNI prend son temps,” *AfricaTime*, July 29, 2013, <http://fr.africatime.com/soudan/articles/maroc-gouvernement-le-rni-prend-son-temps>; and “Après l’approbation par le conseil national du principe d’intégrer la majorité: Le RNI est d’accord pour participer au gouvernement Benkirane,” *Devanture*, August 8, 2013, <http://www.devanture.net/news.php?id=19092#>.

Ілюстрація 4: Скільки часу потрібно для розробки партійної стратегії?

Розробка партійної стратегії може тривати від кількох днів до одного місяця і залежить від низки факторів.

Скільки часу у вас є?

Можливо, найважливішим фактором є те, наскільки завчасно партія готує свою стратегію. Наприклад, політичним партіям, як допускають можливість створення коаліційного уряду у зв'язку з виборами, варто розглянути можливість спланувати свою стратегію навіть до викидання першого бюлетеня: вони матимуть більше часу для реалізації добре продуманого процесу та розробки якісної стратегії. Наприклад, як нижче зазначається у цьому розділі, ліберальні демократи в Сполученому Королівстві розпочали роботу над стратегією за шість місяців до виборів 2010 року. Партіям, у яких відсутня стратегія до того часу, коли результати виборів стануть відомі, все одно доведеться її розробити, але у них буде на це менше часу.

Які напрямки діяльності є найважливішими?

Залежно від того, коли розробляється партійна стратегія, від типу очікуваної коаліції та наявного часу партіям варто визначити пріоритетність окремих аспектів процесу розробки партійної стратегії

Як буде організована робота команди з підготовки стратегії?

Залежно від наявного часу, а також партійних преференцій, учасники команди з розробки стратегії можуть працювати інтенсивно виключно над виконанням цього завдання протягом кількох днів. При іншому підході робота може тривати довший час, а між робочими засіданнями учасники будуть задіяні у виконанні інших завдань.

Перегляньте сильні та слабкі сторони своєї партії.

Розпочніть з аналізу власної партії. Будьте з собою чесні, і це полегшить для вас визначення стратегій успішного створення коаліції. Сприяти цьому може використання матриці візуалізації сильних сторін партії, слабких сторін, можливостей та загроз. Приклад ви можете знайти у Робочому бланку 3.

Якомога краще вивчіть можливих партнерів.

Визначте сильні та слабкі сторони можливих партнерів. (У деяких випадках буде очевидно, хто є можливими партнерами і на кому має зосередитись команда з розробки стратегії.) У подальшому це дозволить підготувати рекомендації щодо визначення пріоритетності можливих партнерів та стратегію ведення переговорів із кожним з них. Це має включати вивчення політичних позицій можливих партнерів на основі опублікованих документів партій, позиції, яку вони займали у парламенті з різних питань, а також результатів їхніх голосувань.

При визначенні можливих партнерів по коаліції очевидним першим вибором можуть бути партії зі схожою політичною ідеологією. Проте створення коаліцій також має відношення до чисел: порогове значення для набуття представництва у парламенті (якщо визначений такий бар'єр), кількість голосів, необхідна для перемоги у виборах, або кількість голосів у парламенті, потрібна для формування уряду. Партії часто змушені шукати баланс між потребою отримати необхідну кількість голосів та потребою знайти партнерів-однодумців.

Політичні радники можуть продовжувати вивчення кожного з питань, що будуть обговорюватись під час переговорів, на основі будь-якої інформації – публічної чи конфіденційної – яку вони зможуть знайти. Таким чином, вони можуть взяти на себе роль можливих партнерів по коаліції, щоб допомогти переговорній команді перевірити ефективні стратегії.

Визначте пріоритетність політик партій, встановивши перший та другий пріоритети, а також «червоні прапорці».

Партіям слід переглядати свої політичні принципи та визначати їхню пріоритетність на основі тих з них:

- щодо яких партія є непохитною; та
- які найбільшою мірою відрізняють цю партію від інших.

Для кожної сфери політики мають бути визначені найбільш бажані для партії варіанти. Позиція партії може вже бути зрозумілою з партійної платформи чи інших документів. Якщо це не так, з'ясуйте найкращий для партії варіант. Після цього для кожної сфери має бути знайдена наступна найкраща альтернатива або резервний план. Це завдання також є нагодою для виявлення «червоних прапорців»: меж готовності партії іти на компроміс щодо конкретних питань. Це допоможе визначити, чим партія може поступитися з різних політичних питань. Зрештою, це допоможе у розробці стратегії переговорів.

Крім того, якомога краще з'ясуйте кожне питання, яке може бути винесене на переговори, на основі будь-якої інформації – як публічної, так і конфіденційної – яку можна знайти. Порівняйте політичні позиції вашої партії з позиціями можливих партнерів та визначте сфери згоди, подібності позицій та розбіжностей.

Робочі бланки 4 та 5 задають рамки, що можуть бути використані для встановлення пріоритетів та порівняння політичних позицій, а також окреслення інтересів партнерів по коаліції. Робочий бланк 6 містить таблицю, яка може використовуватись для оцінки переваг та недоліків переговорів щодо коаліції.



Розробка стратегії партії

Бельгія

Партіям слід мати чіткі погоджені пріоритети... Також важливими є хороша переговорна команда та стратегія активної комунікації. Погано підготовані партії

можуть зазнати тиску з боку інших партій та прийти до підписання не вигідної для них угоди.

Нідерланди

Всі партії, незалежно від того, планують вони створити коаліцію чи ні, повинні створити маніфест або партійну програму, яка включає:

- аналіз поточної ситуації в країні;
- політику правлячого уряду;
- коротко-, середньо- та довготермінові заходи для зміни цієї політики.

Деталі будуть залежати від ідеології партії та політики/ідеології правлячого уряду. Чим більший політичний/ідеологічний розрив між партією та урядом (правлячою партією чи коаліцією), за тим більші «зміни» буде виступати партія. На основі цього документу партія має провести внутрішні обговорення того, які конкретні політичні принципи будуть відображені у коаліційній програмі (мінімальні умови), і щодо яких політичних принципів можна піти на поступки у ході коаліційних переговорів.

Ірландія

Основна підготовка перед приєднанням до коаліції:

- Керівники партій повинні забезпечити загальні рамки, включно зі строками, переговорним процесом та командами, а також політичними пріоритетами.
- Процес має критичне значення – наявність погодженого переговорного механізму; визначені команди; дослідницькі ресурси, які мають бути використані; треті сторони, що можуть бути задіяні для підтримки процесу; наявність ясності щодо ролі партійних керівників, які в ідеалі повинні бути захищені від «спеки» щоденних переговорів та мають залучатись лише коли команди потрапили в глухий кут.
- Мають бути встановлені реалістичні часові рамки.
- Повинна існувати угода про управління ЗМІ.

Потенційні ризики...

- Погіршення міжпартійних стосунків навіть до початку вразливої урядової роботи;
- Ініціювання нових виборів з погіршеною репутацією та звуженими варіантами;
- Слабке ведення переговорів, що призводить до внутрішнього обурення.

Ілюстрація 5: Підхід до переговорів зі взаємною користю

Переговори є процесом, в рамках якого двоє або більше груп чи індивідів як з конфліктуючими, так і зі схожими цілями намагаються дійти згоди щодо рішення. Згідно з таким визначенням переговори є частиною щоденного життя і відбуваються вдома, на робочому місці, у бізнесовому середовищі та як частина міжнародних відносин. Вони також є важливим компонентом політичного життя та ключовим аспектом створення коаліцій.¹⁴ Часто переговори сприймаються як процес, в якому:

- Кожна сторона торгується або сперечається за переваги, виходячи з перебільшених та нереалістичних стартових умов;
- Присутні приховані програми та позерство, внаслідок чого важко зрозуміти, що кожна сторона насправді хоче або потребує;
- Різні тактики для отримання психологічної переваги над іншою стороною.

Цей підхід до переговорів базується на припущенні, що:

- Переговори – це гра з нульовою сумою: набуток однієї сторони – це втрата іншої;
- Відкритість щодо власних інтересів та пріоритетів вказує на слабкість і є не вигідною;
- Перемагає найжорсткіша, найрозумніша та/або найбільш маніпулятивна сторона.

З таким підходом пов'язані різні проблеми. Присутні у ньому нечесність, приховані програми та позерство підривають довіру та шкодять стосункам. Як наслідок, з часом угоди можуть стати менш стабільними. Тому, у той час як описаний вище підхід може бути прийнятним для переговорів між групами чи особами, які швидше за все, не будуть контактувати знову, зовсім інший підхід потрібний тоді, коли групи чи особи прагнуть підтримувати стосунки, які мають допомогти їм досягнути спільних політичних цілей. Наприклад, партії, які ведуть переговори щодо створення коаліції, мають продовжувати співробітничати в рамках свого партнерства, тож і надалі зберігатиметься потреба взаємодіяти одна з одною протягом тривалого часу, навіть після розпаду коаліції.

Підхід взаємної користі¹⁵ передбачає альтернативний процес, який зосереджується на співробітництві та досягненні консенсусу. У разі правильного застосування він може в меншій мірі зашкодити стосункам, ніж ведення жорстких переговорів. Замість того, щоб зосереджуватись на кінцевих позиціях, він включає оцінку вашої найкращої альтернативи договірній угоді (Best Alternative to a Negotiated Agreement – BATNA) та вивчення можливостей створення цінності для різних сторін переговорів. Замість того, щоб зосереджуватись на угоді з нульовою сумою, він наголошує на розподілі цінності (тобто спільній вигоді), що є частиною переговорів, коли результат є більш прийнятним для всіх зацікавлених сторін та існує більша ймовірність збереження стосунків після переговорного процесу. У контексті створення коаліції BATNA окреслює, що буде робити політична партія в разі, якщо вона не може досягти згоди з іншими сторонами під час переговорів. Це важлива частина процесу пошуку спільної вигоди, оскільки вона допомагає визначити альтернативи створенню коаліції, які фактично допомагають політичним партіям визначити кращі стратегії ведення переговорів та уникнути не вигідних домовленостей.

Зосередження на позиціях, а не на інтересах, може обмежити переговорні варіанти. Партіям варто не лише визначити власні позиції та позиції інших сторін переговорів, а й більш глибоко вивчити інтереси, які лежать в основі цих позицій. Один зі способів це зробити полягає у зосередженні на запитанні «чому?», яке стоїть за кожною позицією. Це може призвести до кращого розуміння того, як можна задовольнити інтереси кожної сторони коаліції та визначити шляхи створення та збільшення цінності. В рамках підходу взаємної користі партіям варто провести колективне обговорення та бути готовими запропонувати взаємовигідні варіанти.

Врешті решт, наскільки це можливо, партіям варто розробити та використовувати об'єктивні критерії для зміцнення своїх аргументів. Це передбачає обговорення та досягнення згоди щодо об'єктивних стандартів або критеріїв, які можуть бути використані для розподілу кількості кандидатів від кожної зі сторін, міністерських портфелів та інших «вигід». Це може сприяти підвищенню рівня довіри до процесу. Робочий бланк 7 містить запитання, що можуть бути використані для визначення BATNA та досягнення можливої взаємної вигоди у ході створення коаліції.

Встановіть пріоритети щодо інших вимог у ході створення коаліції (наприклад, щодо конкретних міністерських портфелів, кількості кандидатів, штатного розкладу тощо), визначивши перший та другий пріоритети, а також «червоні прапорці».

Політичні партії також мають бути готовими обговорювати свої побажання та вимоги щодо умов розподілу міністерських портфелів, кількості кандидатів та штатного розкладу. Як і в процесі визначення пріоритетності напрямків політики, партії слід окреслити свої пріоритети щодо особливих ролей в межах коаліції. Для кожної позиції має бути виявлена наступна найкраща альтернатива та «червоні прапорці».

Підготуйте проект пропозицій щодо структурування можливої коаліції та питань, які мають бути висвітлені у тексті угоди (наприклад, ролі та обов'язки, процедури вирішення спорів тощо).

Пропозиції щодо структур коаліції залежать від типу очікуваної коаліції. Наприклад, у випадку передвиборчої коаліції може бути важливо підготувати проект пропозицій щодо відбору кандидатів та структури координованої кампанії. (На Ілюстрації 6 зазначені деякі варіанти відбору кандидатів у випадку виборчих альянсів.) Крім того, партіям варто розглянути політичні та інші питання, якщо коаліція потрапляє в уряд. У випадку післявиборчої коаліції пропозиції можуть зосереджуватись навколо питань структурування уряду та відносин між парламентськими групами.

Яким чином визначати та розподіляти ролі та обов'язки?

Партійні структури та особи, безпосередньо задіяні в коаліційних структурах, відрізнятимуться в залежності від того, чи це є виборчий альянс, чи правляча або законодавча коаліція. Наприклад, управлінські структури виборчого альянсу часто схильні залучати партійних посадових осіб (зазвичай поза парламентом) у ході відбору кандидатів, управління кампанією та збору коштів. Структури правлячих та законодавчих коаліцій схильні активніше залучити посадових осіб, які працюють у виконавчій та законодавчій владі, а також власний персонал.

Незалежно від типу коаліції, кожен підрозділ та посада в межах загальної структури коаліції повинні мати чіткі ролі та обов'язки. Це має бути частиною можливої коаліційної угоди, щоб було досягнуте повне взаєморозуміння щодо різних ролей та обов'язків різноманітних суб'єктів. Це може зменшити непорозуміння та дублювання, одночасно сприяючи прозорості та підзвітності.

Значна частина переговорів буде, швидше за все, присвячена механізму розподілу посад в коаліції (наприклад, міністерські портфелі для правлячої коаліції або кількість кандидатів для виборчих альянсів, а також конкретні портфелі чи кількість кандидатів, що є пріоритетними для конкретних партій). Більшість коаліцій застосовують загальні правила пропорційності під час розподілу посад,

¹⁴ Веб-сайт Інституту досягнення консенсусу, Consensus Building Institute, www.cbuilt.org.

¹⁵ “The Mutual Gains Approach to Negotiation,” Consensus Building Institute, accessed September 21, 2015, <http://www.cbuilt.org/cbis-mutual-gains-approach-negotiation>

однак часто надають «молодшому» партнеру (партнерам) певний бонус, завдяки чому такий партнер отримує більше, ніж передбачалося б у разі жорсткого дотримання пропорційної системи. Наприклад, під час переговорів щодо формування уряду в Норвегії в 2011 році політична партія, що мала лише два депутати, отримала три міністерські посади. Посадові особи деяких більших партій наполягали, що такий розподіл надасть кожній партії-члену коаліції критичну кількість людей в уряді, які зможуть обговорювати наслідки політики коаліційного уряду з партійної точки зору. Вони також зазначали, що кожен член уряду повинен мати союзників, які можуть підтримати його позицію під час засідань уряду, що полегшить захист компромісів перед посадовими особами та членами відповідної партії.

Ілюстрація 6: Відбір кандидатів для виборчих альянсів

У випадку виборчих альянсів партії можуть потребувати проведення переговорів щодо формули розподілу кількості кандидатів серед партнерів по коаліції. Зазвичай формула відображає відносний вплив кожного з партнерів. Фактори, які використовують для визначення впливу кожної партії, відрізняються в залежності від специфічного контексту та наявних даних, але можуть включати:

- Результати попередніх виборів;
- Історичні опорні пункти кожної партії (залежно від географічного розташування, етнічної приналежності та інших демографічних факторів);
- Кількість членів кожної партії;
- Результати незалежного опитування;
- Фінансову спроможність/можливості залучення коштів.

У деяких випадках виборчі альянси приймали рішення надати певну кількість місць у виборчому списку кандидатам, які офіційно не були членами їхніх партій (наприклад, у Нідерландах одна коаліція надала кілька місць кандидатам з професійної спілки, групи з боротьби за розширення прав жінок та організації екологічного руху). У такому разі партії повинні узгодити кількість місць, які будуть виділені для цього, а також критерії та процес, які будуть використовуватись для відбору таких кандидатів. Залежно від виборчої системи та нормативних актів щодо створення коаліцій, варіанти відбору кандидатів в коаліціях включають наступне.

Мажоритарна система абсолютної більшості

Варіант 1: Координовані кандидати. Члени альянсу погоджуються на те, що у кожному виборчому окрузі від них буде балотуватись лише один кандидат, і що всі члени альянсу будуть закликами своїх прихильників голосувати за цих осіб, незалежно від партії. Округи розподіляються серед партій-членів залежно від рівня підтримки кожної партії та можливих кандидатів. Кожна партія використовує власний процес для відбору кандидатів для кожного виборчого округу в сфері її впливу. Ця практика поширена в Індії, де BJP та партія «Індійський національний конгрес» зазвичай домовляються «поділити» кількість кандидатів/виборчих округів р зі своїми відповідними партнерами по коаліції. Наприклад, під час виборів 2014 року BJP висунула кандидатів до Lok Sabha на 426 з 543 місць, у той час як її союзники висунули решту 117 кандидатів.

Варіант 2: Об'єднаний відбір. Як альтернатива, у кожному виборчому окрузі члени альянсу можуть застосувати об'єднаний процес для відбору кандидатів з-поміж претендентів з різних партій. У цьому випадку важливо, щоб члени виборчого альянсу досягли згоди щодо методу та правил задовго до відбору кандидатів. Це має бути частиною підписаної угоди між членами виборчого альянсу.

Варіант 3: Другий тур виборів. У системах, в яких передбачається проведення другого туру, члени можуть прийняти рішення про висунення окремих кандидатів в першому турі та погодитись спільно підтримати кандидата з найбільшою кількістю голосів у разі другого туру.

Ілюстрація 6: Відбір кандидатів для коаліцій (продовження)

Системи пропорційного представництва за списками

Варіант 1: Окремий відбір кандидатів. Кожна партія обирає власних кандидатів, і створюється об'єднаний список, який оснований на формулі розподілу кількості кандидатів та посад серед партій у виборчому альянсі.

Варіант 2: Об'єднаний відбір кандидатів. Всі члени альянсу беруть участь у системі об'єднаного відбору кандидатів для створення об'єднаного списку. Наприклад, південно-африканський Африканський національний конгрес бере участь у виборах в союзі з Південно-Африканською комуністичною партією та Конгресом південноафриканських профспілок і використовує об'єднаний метод відбору кандидатів.

Незалежно від підходу, що застосовується, політичні партії мають бути готові до викладення власних вимог – як і резервних позицій – та їхнього обґрунтування.



Розподіл міністерських посад в коаліції

Румунія

Хоча це й правда, що формальні та неформальні керівники партій часто намагаються ухопитись за сферу або посаду, в яких вони найбільше зацікавлені, необхідно зберігати баланс між партнерами. Цей баланс може дещо змінюватись залежно від громадської атмосфери та політичних реалій всередині партій, але партнери повинні дотримуватись цього загального почуття балансу.

Аргентина

Все залежить від чисельності та стратегічного становища різних партій. Загальним правилом є просування якнайбільшого представництва, уникаючи ситуації, коли найбільша партія бере все (а найменші партії – нічого). Тому розподіл посад має відображати відносний вплив кожної партії таким чином, щоб кожна партія отримувала ресурси та посади, пропорційні її виборчій підтримці (кількості голосів), а також її внеску в державну політику. Згідно з цим принципом мала партія може бути надмірно представлена в коаліції (або отримати надмірну кількість урядових посад, якщо це урядова коаліція) на основі якості її внеску в державну політику в певних областях. Інакше кажучи, важливо брати до уваги виборчий вплив кожного члена, а також рівень його компетентності та інших здібностей.

Колумбія

Встановлюється відносна важливість питань для кожного члена коаліції; відносна важливість кожного питання для різних партій та переговорна здатність/вміння

кожної сторони визначають призначення ролей в урядовій коаліції. Крім того, в письмовій угоді має бути зазначений розподіл праці.

Як будуть вирішуватись суперечки?

Раніше чи пізніше у кожній коаліції відбуваються суперечки. Ще до того, як виникнуть розбіжності, мають бути погоджені і впроваджені структури для вирішення суперечок та конфліктів. У рамках підготовки кожна партія має скласти свій проект пропозицій щодо них. Наприклад, як зазначається у розділі «Етап 4» цієї публікації, у Німеччині зустрічі між керівниками партій-членів зазвичай використовуються для узгодження програм або конфліктних питань, які не можуть бути вирішені під час регулярних переговорів між командами, які погодили коаліційну угоду. В 2010 році в Об'єднаному Королівстві було укладено угоду між Ліберал-демократичною та Консервативною партіями щодо утворення Коаліційного комітету, який би складався з двох найвищих урядових посадових осіб з кожної партії (також відомого як Quad), який би відповідав за вирішення будь-якого питання, яке не зміг вирішити Урядовий комітет. Проте зрештою Коаліційний комітет рідко проводив засідання.¹⁶

У розробці яких додаткових документів може виникнути потреба на подальших етапах створення коаліції?

Кожній партії також варто розглянути, у розробці яких документів може виникнути потреба на подальших етапах створення коаліції. Вони можуть включати:

- Принципи, що визначають стосунки членів коаліції один з одним;
- Спосіб, у який будуть розглядатись будь-які непередбачені політичні питання, що можуть виникнути після завершення створення коаліції та початку її роботи.

Підготуйте проект пропозицій щодо процесу переговорів.

Команда з підготовки стратегії також має підготувати проект пропозицій для процесу переговорів. Питання для розгляду наступні:

Скільки людей має бути в переговорній команді кожної партії?

Важливо, щоб переговорна команда була невеликою, але репрезентативною. Щоб уникнути можливості виникнення глухого кута в команді, вона має складатися з непарної кількості осіб, наприклад з трьох чи п'яти. Загалом, кожна переговорна команда складається з однакової кількості учасників, незалежно від чисельності партії. Зрештою, ці питання обговорюються та узгоджуються на самих ранніх

¹⁶ Nick Harvey, "After the rose garden: Harsh lessons for the smaller coalition party about how to be seen and heard in government," *The Institute for Government*, February 2, 2015, 7, http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/After%20the%20rose%20garden_0.pdf.

стадіях переговорів щодо коаліції, але важливо, щоб політичні партії приготували свої пропозиції для цих обговорень.

Залежно від наявного часу та кола питань, винесених на переговори, вони можуть бути структуровані таким чином, щоб включати багато шарів. Наприклад, у Німеччині переговорні структури для коаліційних урядів мають три рівні:

- Робочі групи експертів у певній темі, організовані навколо конкретних політичних питань, ведуть переговори щодо основної частини програми для уряду;
- Керівний комітет організовує переговорні документи та готує проект тексту угоди;
- Головні переговорники виступають в якості органу, який приймає остаточне рішення.

Для отримання додаткової інформації щодо цієї структури дивіться опис, який міститься у розділі «Етап 2».



Стратегія і переговорні команди у Великобританії

Ліберальні демократи

За шість місяців до виборів 2010 року ліберальні демократи створили команду з чотирьох членів парламенту, яка мала визначити, як і на якій основі партія могла вести переговори щодо коаліції. Ця команда діяла разом з командами з підготовки партійного маніфесту та виборів, і персонал цих трьох команд частково збігався.¹⁷ До її складу входили наступні чотири члени:

Денні Александер (Danny Alexander), член парламенту, керував групою з підготовки маніфесту і брав участь в роботі команди підготовки до виборів.

Ендрю Станнелл (Andrew Stunnell), член парламенту, мав репутацію хорошого знавця партійних активістів, мав попередній досвід ведення переговорів щодо місцевого уряду і входив до складу команди з підготовки до виборів.

Кріс Гуне (Chris Huhne), член парламенту, мав репутацію одного з найкращих переговорників партії, яка базувалась на його досвіді в Європі та в приватному секторі.

Девід Лоз (David Laws), член парламенту, також мав репутацію завдяки своїм гарним навичкам ведення переговорів, що базувались на його досвіді в якості директора з політики партії та на його роботі з шотландськими ліберальними демократами під час міжпартійних переговорів у 1999 році.

¹⁷ Ruth Fox, “Five Days in May: A New Political Order Emerges,” *Parliamentary Affairs*, 63 (2010): 607, doi: 10.1093/pa/gsq030.

Ці особи мали надалі становити переговорну команду та обійняти керівні посади у коаліційному уряді.

Консервативна партія

Вільям Хейг (William Hague), член парламенту, раніше був лідером Консервативної партії, обіймав посаду в уряді та був одним з керівників парламентської групи партії з підготовки до виборів.

Джордж Осборн (George Osborne), член парламенту, раніше працював у командах, які готували прем'єр-міністрів з Консервативної партії до парламентської години запитань, обіймав керівні посади у Тіньовому уряді (включаючи посаду Канцлера казначейства Тіньового кабінету) та керував кампанією Девіда Кемерона, спрямованою на отримання посади керівника Консервативної партії.

Олівер Летвін (Oliver Letwin), член парламенту, який обіймав кілька посад у Тіньовому уряді та відігравав ключову роль у підготовці Консервативної партії до виборів.

Едвард Ллевеллін (Edward Llewellyn), член парламенту, обіймав посаду керівника персоналу ряду високопоставлених політичних діячів, включно з Девідом Кемероном, коли відбувались переговори.

У яких адміністративних заходах може виникнути потреба?

Адміністративні заходи залежатимуть від складності переговорної структури. У випадку порівняно невеликих команд та простої структури потреби в секретаріаті немає, і одна чи дві людини можуть бути призначені для ведення протоколу. У якості альтернативи, кожна партія може залучити одну особу. Проте, у випадку складніших переговорних структур може бути потрібний секретаріат. У будь-якому разі важливо, щоб всі сторони переговорів погодились з кандидатурою цієї особи/командою, щоб протокол зустрічі або інша документація не ставились під сумнів. Загалом, особа (особи), яка веде протокол, не повинна виступати в якості переговорника.

Як слід підтримувати зовнішню комунікацію, включаючи питання забезпечення конфіденційності та контактів зі ЗМІ?

Існує два основних варіанти підтримки зовнішньої комунікації під час ведення переговорів. Кожен з них має свої переваги та недоліки, і вибір між ними значною мірою залежить від політичного контексту. (Ілюстрація 7 містить короткий огляд.)

Повинна існувати чітка домовленість щодо того, яким чином, коли та ким має підтримуватись зовнішня комунікація. У кожній переговорній команді одна особа призначається речником. У більшості випадків ним є керівник команди. В альтернативному варіанті команда у складі керівників кожної партії разом виступає перед ЗМІ. Ця кандидатура має бути визначена та погоджена на якомога ранішому етапі процесу. Особливих зусиль потрібно докладати для попередження витоку

інформації та її публікації у ЗМІ до заяв речника, оскільки це негативно вплине на рівень довіри між партнерами по коаліції.

Якщо комунікація відбувається одночасно з переговорами, перша публічна заява коаліції має стосуватись важливого питання, що дозволить забезпечити значне та позитивне висвітлення у ЗМІ.

Вирішіть, чи потрібний «уповноважений» або формальний головуючий.

В парламентських системах ймовірний прем'єр-міністр часто головує під час переговорів, тому необхідність призначити головуючого відсутня. Зокрема, у багатьох європейських країнах після виборів глава держави або новообраний парламент призначає особу – відому як *formateur* («формувальник»)– яка буде ініціювати переговори про створення правлячої коаліції. У деяких країнах це, як правило, лідер партії, що отримала найбільшу частку голосів або найбільшу кількість місць у новому парламенті: зазвичай, це потенційний прем'єр-міністр. В інших випадках – це високопосадовець, який не є кандидатом на посаду прем'єр-міністра. В Нідерландах парламент призначає «розвідника» (“scout”), який вивчає можливості для створення коаліції та визначає найбільш реалістичні умови угоди. Після того, як це буде визначено, створюється команда формувальників (один представник від кожної партії-потенційного члена коаліції), яка буде вести переговори. Незаангажовані державні службовці також можуть відігравати свою роль у забезпеченні роботи команди формувальників.

В інших випадках – особливо у разі створення, наприклад, виборчих альянсів, законодавчих коаліцій та урядів національної єдності – партії можуть виявляти гнучкість щодо домовленостей стосовно призначення конкретної особи головуючим. Це може бути людина, яка користується довірою та є незаангажованим «уповноваженим», який може запропонувати нейтральний простір для зустрічі лідерам партій, або вища посадова особа однієї з партій, що беруть участь у переговорах. Наприклад, як зазначається у розділі «Етап 2», колишній управляючий PRI головував у переговорному процесі щодо Мексиканського пакту (Pacto) у 2012 році.

Ілюстрація 7: Можливості забезпечення зовнішньої комунікації під час коаліційних переговорів

	Переваги	Недоліки
Повна конфіденційність зберігається до моменту досягнення угоди.	• Уникнення уваги з боку ЗМІ до того, як партії будуть впевнені у домовленостях	• Обмежує контроль партій за будь-яким висвітленням у ЗМІ у разі витоку інформації
Повідомлення на початку процесу про вивчення можливостей	• Інформування громадськості про прогрес (може бути	• Привертає увагу до зусиль у напрямку створення коаліції, які

для створення коаліції. Громадськості повідомляється про ключові моменти процесу	важливо у часи політичної або економічної невпевненості) • Надає політичним партіям більший контроль за висвітленням переговорних зусиль у пресі	зрештою можуть бути безуспішними
--	---	---

Визначте невелику переговорну команду – якщо вона відрізняється від команди з підготовки партійної стратегії – яка користується підтримкою і довірою з боку партії і матиме повагу з боку іншої сторони.

До складу переговорної команди мають входити особи, які:

- Обіймають достатньо високі посади, щоб:
 - Виступати від імені партії зі складних та/або чутливих питань;
 - Здійснювати істотний вплив у власній партії, включаючи вплив на інших високопосадових осіб;
 - Користуватись повагою потенційних партнерів по коаліції; та
 - Приймати рішення від імені партії.
- Знайомі з позицією своєї партії щодо різних питань, а також з усіма можливими контраргументами, які можуть висунути потенційні партнери по коаліції;
- Володіють хорошими навичками ведення переговорів та мають попередній досвід посередництва в укладенні угод;
- Представляють різні точки зору всередині партії;
- Мають гарні стосунки один з одним; та
- Будуть точно дотримуватись вказівок щодо повноважень команди, збереження конфіденційності та інших питань.

Партійні експерти часто рекомендують, щоб вище керівництво не брало участі у переговорах. Це полегшує підтримання стосунків на найвищому рівні. Крім цього, тоді вище керівництво можна буде залучати до розв’язання безвихідних проблем, що не можуть бути вирішені у переговорному процесі.

Навіть якщо партії мають чітко визначені структури, відповідальні за прийняття рішень, всередині партії існують різні думки – включаючи деякі такі, що суперечать поглядам партійного керівництва. Команда з розробки стратегії/ведення переговорів має відображати основні різні напрямки/точки зору, що існують всередині партії, щоб внутрішні розбіжності всередині партії не зірвали процес. Хоча команда й повинна бути різноманітною, її член мають бути здатні добре працювати разом, розуміти точки зору один одного та досягати компромісу між собою.

Щоб допомогти створити умови, за яких переговорний процес буде представляти різноманітність поглядів та інтересів партії, деякі партії створюють референтну переговорну групу, до складу якої входить від п'яти до дев'яти членів. Така група може представляти різні партійні напрямки: наприклад, представники традиційно маргіналізованих груп (включаючи жінок та молодь), або людей із досвідом роботи в окремій галузі, що матиме велике значення у ході переговорів. Після початку переговорів переговорна команда регулярно звітує перед цією референтною групою, використовуючи її членів у якості резонатора для визначення питань, які виникають у переговорах, з'ясування того, що можуть сприйняти або відхилити інші члени партії, а також отримання їхньої думки щодо технічних моментів.



Формування переговорної команди

Ірландія

Обставини диктують склад команди. Основна модель полягає у формуванні команди з п'яти членів, серед яких двоє – високопосадові виборні політичні діячі (один з яких стає керівником команди), які мають відповідні знання та досвід, два експерти з політики, а також висока посадова особа партії, яка має широкий спектр політичних навичок/чутливості. Ключову роль відіграє міжпартійний секретаріат.

Румунія

У першу чергу до складу переговорної команди входять [високопосадовці]... тому що вони повинні мати вплив всередині своїх власних партій, а також тому, що інколи необхідно приймати важливі рішення невідкладно, не маючи потреби звертатись до інших, більш громіздких форм прийняття партійних рішень, наприклад, через управління або зібрання.

По-друге, люди, уповноважені вести переговори, повинні мати дуже чітку картину статутів, якими керуються партії у своїй діяльності, щоб уникнути прийняття будь-яких рішень, що суперечать статутним положенням. Також дуже важливо, щоб вони мали ґрунтовне та глибоке знання реалій на місцях, у кожному територіальному осередку, щоб бути впевненими, що співпраця є можливою на всіх необхідних рівнях.

По-третє, важливо, щоб до складу команди увійшли люди, які мають різний рівень та стиль ведення переговорів: не лише дипломатичні люди, які йдуть на поступки, а й також негнучкі противники поступок, тому що на цьому етапі переговорів найкраще виявляються та вирішуються можливі проблеми.

Норвегія

Загалом, переговорна команда від кожної партії складається з трьох представників, але ця група тісно співпрацює з референтною групою. До складу референтної групи входять п'ятеро або шестеро ключових членів партії, зокрема лідер жіночого крила, молодіжного крила, а також інших груп, що є важливими для партії та її виборців. Під час переговорів переговорна група проводить засідання з референтною групою кілька

разів на тиждень для обговорення питань, що обговорюються або будуть обговорюватися. Такі групи створюються лише на період переговорів та розпускаються після доопрацювання коаліційної платформи. Інколи у ході переговорів переговорні команди також консультуються з правлінням та парламентськими групами партії. Це – важливі внутрішні механізми пошуку розуміння згоди партії щодо певного питання, а також закріплення рішень, прийнятих за столом переговорів.

Колумбія

Особи визначаються в залежності від того, з ким ведуться переговори: рівень посади та досвід важливі, якщо вони створюють атмосферу довіри та впевненості у тому, що угода буде виконуватись; знання та вміння [членів команди]...мають бути орієнтовані на переговорний процес, включаючи те, наскільки твердо вони будуть встановлювати обмеження або межі угод.

Перевірте можливих партнерів: пам'ятайте, що коаліції з партнерами, які мають схожу позицію, мають більше шансів на успіх

Перед початком офіційних переговорів, як правило, відбувається певний неофіційний контакт між партіями для оцінювання зацікавленості у створенні коаліції. Це можуть бути обговорення, що дозволяють партіям більше дізнатись одна про одну та домовитись про те, як може бути організований переговорний процес. Якщо дозволяє час, політичні партії можуть розглянути можливості для співпраці з потенційними партнерами по коаліції навколо специфічних політичних питань, а також іншої діяльності, перш ніж починати офіційні переговори.



ЕТАП 2: ПЕРЕГОВОРИ ЩОДО КОАЛІЦІЇ

Погодьте правила ведення переговорів: з'ясуйте правила та процедури переговорного процесу.

Перш ніж починати будь-які офіційні переговори про створення коаліції, потенційні партнери мають узгодити, як будуть проводитись переговори. В залежності від стратегії, яку розробила кожна партія, та політичної кон'юнктури, обговорення щодо переговорів можуть стосуватись наступних питань:

- Чи мають переговори проводитись на одному засіданні, що може тривати кілька днів, або у кілька етапів з перервами, передбаченими у процесі;
- Розмір переговорних команд;
- Чи існує потреба визначити одного головуючого на переговорах, і кого саме;
- Місце проведення переговорів;
- Порядок денний переговорів, включаючи послідовність обговорення різних питань;
- Домовленість про збереження конфіденційності;
- Зовнішня комунікація (якщо буде) щодо переговорів (включаючи політику використання соціальних медіа членами переговорної команди або допоміжним персоналом);
- Будь-які адміністративні моменти (включаючи доповідачів та схему розсадки); та
- Графік переговорного процесу, який визначає кінцеву дату, до якої має бути укладена угода (якщо потрібно), а також час, протягом якого кожна переговорна програма проводитиме консультації зі своєю партією.

Політичні партії також можуть вирішити підписати письмовий документ, що визначає правила та процедури переговорного процесу.



Переговори: Визначення підходящого головуючого

Нідерланди

- Узгоджується незалежна особа, яка головуватиме під час переговорів. (Така особа має бути незалежною у тому сенсі, що вона/він не є кандидатом на конкретну посаду.) Хоча така людина може бути членом найбільшого коаліційного партнера, вона/він має сприйматись усіма іншими партіями у якості головуючого. Роль головуючого дуже важлива і заслуговує на особливу увагу. Ця людина має:
 - бути спроможною пропонувати компроміси;
 - приділяти особисту увагу переговорникам;
 - міцно тримати контроль за дотриманням належного регламенту засідання; та
 - мати гарне почуття гумору.
- Встановлювати взаємну довіру, починати з найпростішого.
- Визначати чітку дорожню карту та строки.

- Відвести певний час для кожної команди для спілкування та досягнення рішень з їхніми партійними структурами.
- Делегувати складні або технічні питання підкомандам/робочим групам.
- Включати соціальну діяльність у процес, щоб переговорники могли краще познайомитись (наприклад, організувати вечерю, перегляд фільму або вечірку).

Спершу погодьте легкі питання: це допоможе встановити довірчі відносини та створити позитивне середовище.

Якщо ви почнете з легких питань, це дозволить вам створити довіру та добру атмосферу на початкових етапах переговорів. Складні питання можуть розглядатись після того, як були досягнуті певні успіхи і загальний позитивний настрій.¹⁸

Проте використовуйте принцип «нічого не погоджено, поки не погоджено все».

Мета цього принципу полягає в тому, щоб переконатись, що досягнута угода задовольняє всіх. Це може допомогти уникнути ситуації, коли окремі партії зосереджуються виключно на питаннях, які цікавлять їх самих, і менше долучаються до питань, які є пріоритетними для інших. Хоча існує ризик, що учасники знову повернуться до обговорення питань, щодо яких вже було досягнуто принципової згоди, такий підхід може також заохотити переговорників шукати креативні варіанти.

Документуйте хід роботи.

Документування процесу допоможе обмежити ймовірність непорозумінь та полегшить підготовку тексту угоди. Часто корисно вести протокол, який підписується кожного вечора або після кожного етапу переговорів. Першим питанням порядку денного після повернення до переговорів (наприклад, кожного ранку) має бути питання перегляду та затвердження протоколів попереднього зібрання.

У разі необхідності делегуйте складні технічні питання робочим групам

В Німеччині багато деталей коаліційних угод обговорюються робочими групами, що створюються відповідно до політичних питань. Вище керівництво різних партій фокусується на вирішенні питань, які складно вирішити на рівні комітетів. Для переговорів, що передбачають простішу структуру, ніж використовується у Німеччині, може створюватись менша кількість робочих груп для вирішення складних або технічних питань.



Переговори щодо коаліції 2009 року в Німеччині¹⁹

У перший день обговорень партії – ХДС, ХСС і Вільна демократична партія (Freie Demokratische Partei, ВДП) – домовились: про формальну структуру

¹⁸ Rainer Adam and Sebastian Braum, *Coalitions and Coalition Management: an Introduction to the Art of Coalition Government* (Potsdam: Friedrich Naumann Foundation, 2013), 88.

¹⁹ Adam and Braum, *Coalitions*, 85-87.

переговорів; хто буде брати участь на різних рівнях; хто буде доопрацьовувати деталі; хто буде викладати домовленості у письмовому вигляді; а також хто буде мати право приймати остаточні рішення. Узгоджена структура передбачала наступне:

Комітет широкої коаліції (КШК): Цей комітет став вищим органом, який приймав остаточні рішення з питань, які не можна було вирішити в інших структурах, що вели коаліційні переговори. До його складу увійшли дев'ять головних переговорників від кожної з трьох партій, а керівниками стали лідери трьох партій. Додаткова команда вела протоколи. (Редакційна команда складалась з одного представника від кожної партії та від офісу канцлера.)

Організаційний комітет: Склався з керівника офісу канцлера та генеральних секретарів трьох партій. Ця структура відповідала за порядок денний КШК, готувала переговорні документи та співпрацювала з редакційною командою, на основі протоколів якої готувався проект коаліційної угоди. Оргкомітет також готував результати обговорень у робочих групах (див. нижче) та передавав їх до КШК.

Робочі групи: Десять робочих груп, створених за окремими політичними напрямками, до складу яких увійшли профільні експерти з трьох партій, обговорювали та вирішували більшість питань. Протягом усього переговорного процесу ці робочі групи збирались майже кожного дня. Кожна група мала двох головуючих – одного від ХДС/ХСС та другого від ВДП. Часто головування у цих робочих групах ставало сходиною до міністерських посад. У випадку питань, які не можна було вирішити, лідери партій зустрічались безпосередньо з головами відповідних груп у неофіційному порядку за закритими дверима, щоб розв'язати наявну проблему.

Переговори щодо Мексиканського Пакту²⁰

Після виборів 2012 року три найбільші мексиканські партії зустрілись для проведення переговорів щодо законодавчого порядку денного. Протягом кількох перших днів обговорень переговорна команда, що складалась з шести осіб (двоє від кожної партії), узгодила дев'ять правил переговорного процесу, зокрема:

- включення всіх питань до порядку денного з самого початку;
- визначення всіх напрямків угоди – як важливих, так і мінімальних – серед трьох партій;
- переговори починаються з відносно простих питань перш, ніж перейти до більш складних, щоб вибудувати впевненість у процесі;
- докладання зусиль для продовження переговорів, незалежно від перебігу подій на виборах;
- збереження таємниці переговорів; та
- жодна складова переговорів не буде вважатись остаточною, поки не буде узгоджений весь пакет.

²⁰ “Pacto Por Mexico”; Sada, “Explainer”; Wood, “A Look at Mexico’s Political Reform”; “Choose Pemex over the pact,” *The Economist*.

Хосе Мурат (José Murat), колишній губернатор штату Оахака (Оахаса) і член PRI, допомагав у проведенні переговорів. Після визначенні списку політичних напрямків для переговорів була створена технічна команда, до складу якої входив один представник від кожної партії та Мурат. Ця команда готувала проекти документів з кожного політичного питання. Потім вони обговорювались та відповідно змінювались членами переговорної команди, яка складалась з шести осіб. Поки тривала ця робота, команда з шести членів також працювала над здобуттям підтримки угоди з боку відповідних партій.

Кінцева угода була оприлюднена та підписана 2 грудня 2012 року – через день після інавгурації Ньето. Сторони зобов'язалися розглянути 95 ініціатив у п'яти сферах: демократичне урядування; прозорість, підзвітність та боротьба з корупцією; права і свободи; безпека і правосуддя; економічний розвиток, працевлаштування та конкурентоспроможність. Була створена Управляюча рада – до складу якої увійшли виконавчий координатор та шість членів кожної з трьох основних політичних партій – для формування більш детального порядку денного реформ, контролю за подальшим перебігом переговорів, створення робочих груп та розробки проектів законодавчих актів, що будуть подаватись до Конгресу.

Екологічна партія зелених Мексики (*Partido Verde Ecologista de México*) приєдналась до Пакту у січні 2013 року.

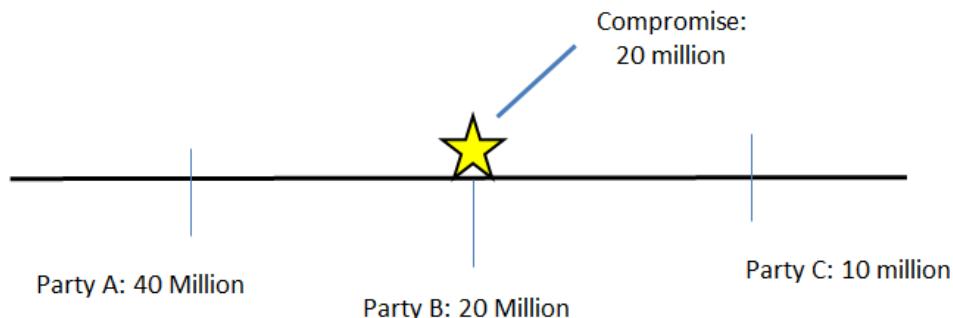
На основі Пакту був прийнятий законопроект про освітню реформу, правову реформу, що позбавляла держслужбовців недоторканності у разі кримінального розслідування, а також законопроект про реформування телекомунікацій. Водночас виникли непорозуміння між партіями. Наприклад, у листопаді 2013 року PRD вийшла з Пакту через незгоду з PRI та PAN щодо енергетичної реформи. Хоча PRD продовжила співпрацювати з PRI та PAN на ситуативній основі, її вихід ускладнив досягнення передбачених Пактом цілей.

Шукайте різні підходи для пошуку компромісу.

Як наголошує колишній прем'єр-міністр Норвегії Бондевік (Bondevik) у своїй частині матеріалів розділу «Конкретні приклади» нашої публікації, існують різні шляхи організації переговорів для полегшення пошуку компромісу. Зокрема, але не виключно, вони передбачають наступне.

Пошук золотой середини: Партії порівнюють політичні позиції та досягають згоди щодо підходу, який представляє серединну позицію. Ілюстрація 8 представляє приклад «золотой середини» або серединного підходу.

Ілюстрація 8: Варіанти компромісів: Серединний підхід



Компроміс: 20 мільйонів

Партія А: 40 мільйонів

Партія В: 20 мільйонів

Партія С: 10 мільйонів

Дозвіл кожній партії зберігати свої пріоритети: Коаліція приймає найбільш пріоритетні політичні пропозиції (політичну пропозицію), визначені кожною партією. Це дозволяє кожній партії зберегти своє особисте політичне питання, навіть якщо вона поступиться щодо інших політичних позицій заради створення коаліції. Це може зробити процес створення коаліції більш привабливим для членів/прибічників партії.

Обговорення питань в пакеті, а не кожного питання по черзі: Об'єднуються два або більше питань, і кожна партія отримує першочерговість принаймні щодо одного з них. У результаті цього для кожного пакету кожна партія йде на істотні поступки, але також забезпечує свої преференції в інших сферах. Після завершення процесу кожна партія зробить істотні поступки, але також зможе повідомити про істотні успіхи.

Ілюстрація 9: Варіанти компромісу: Гуртові/пакетні переговори

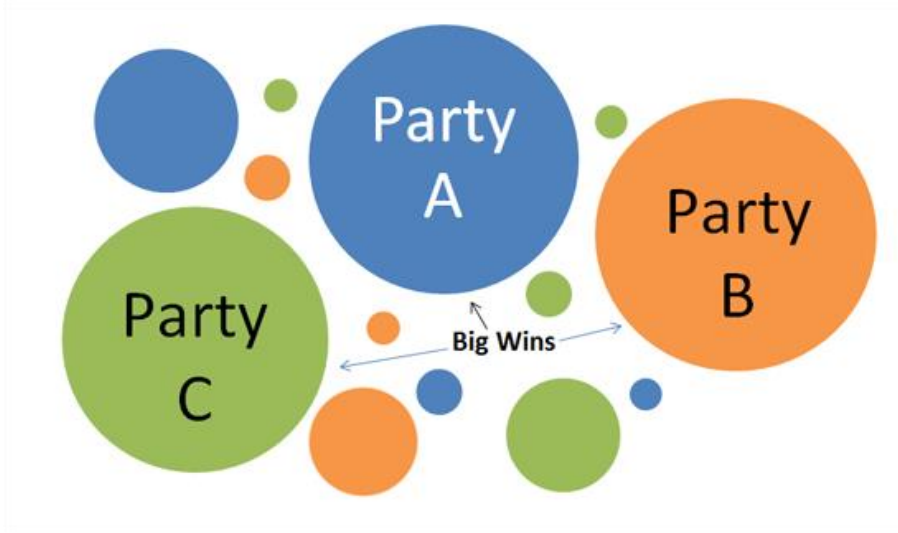
Норвезькі партії часто проводять переговори щодо груп політичних позицій. Такий «гуртовий/пакетний» підхід створює сценарії, в яких кожна партія забезпечує собі основні політичні перемоги (зображені як великі кола у наведеній нижче діаграмі), але й також йде на істотні поступки (ілюстровані маленькими колами).

Партія А

Партія В

Партія С

Великі виграти



Розгляньте різні варіанти врегулювання розбіжностей, але, якщо необхідно, погодьтесь триматися і далі своєї думки

Коли партнери починають з позицій, далеких одна від одної, переговорний процес, скоріш за все, буде виснажливий та тривалий. У деяких випадках партнери можуть неодноразово заходити у глухий кут, перш ніж буде досягнуто згоди. У разі, коли переговорні команди не можуть домовитись про важливі питання, можливі наступні варіанти.

- ***1 варіант: Зробити перерву***
У разі тупикової ситуації через віддаленість позицій партнерів, як правило, обговорення призупиняють, що дозволяє різним командам провести подальші консультації з відповідними партіями. Переговори можуть бути відновлені після того, як партії знайдуть новий шлях далі.
- ***2 варіант: Передати питання на розгляд лідерів партії***
Керівництво найчастіше включає у себе лідера партії кожного з коаліційних партнерів та прем'єр-міністра/президента у разі, якщо він/вона не є одним з лідерів партії.

Ілюстрація 10: Переговори щодо політичної програми уряду

Жоден політичний документ не може врегулювати абсолютно всі деталі або передбачити кожну потребу протягом каденції уряду. У контексті створення коаліції детальні угоди можуть випереджати суперечки та мінімізувати несподіванки у подальшому. Втім, партії мають різні варіанти, з яких вони можуть обирати в залежності від обставин.

Варіант 1: Детальна угода обговорюється учасниками коаліції. Часто це призводить до компромісів, які члени партії не визнають власними. Партії мають пояснити своїм прибічникам, що у коаліції компроміси є неминучими, і що такі компроміси є першим, необхідним кроком до реалізації їхніх власних політичних цілей. Досвід свідчить, що для партій захист компромісів як «власної» політики буде політичним самогубством.

Варіант 2: Обговорюється детальна програма, але партнери по коаліції надають один одному можливість включити до коаліційної програми конкретні партійні питання. (Такий підхід наразі застосовується у Нідерландах.) Результатом цього є менша кількість компромісів, але існує ризик того, що політична програма коаліції буде виглядати менш послідовною. Якщо це коаліція між лівими та правими партіями, тоді ліва політична група у парламенті буде зобов'язана захищати коаліційні програмні рішення правого крила виконавчої гілки влади та навпаки.

Варіант 3: Обговорюється загальна/менш детальна коаліційна програма. Такий підхід є більш поширеним для коаліційних урядів меншості. Варіанти 1 та 2 передбачають детальні програми, що їх мають підтримувати парламентські групи партій-членів коаліції. У випадку коаліції більшості парламент підтримує пропозиції виконавчої гілки з обмеженими можливостями для висловлення незгоди або дебатів. У результаті цього дехто надає перевагу невеликій або менш детальній «загальній» коаліційній програмі, що залишає багато питань відкритими для подальшого розгляду у парламенті. З демократичної точки зору це виглядає дуже добре: саме представницький орган народу (парламент) слугує справжнім органом прийняття рішень з різних політичних питань. З точки зору партії-учасниці коаліції – особливо дрібної партії – це може бути ризиковано: якщо це ліва партія у центристсько-лівому уряді, тоді завжди існує ймовірність, що якщо центристські та праві партії мають більшість у парламенті, буде домінувати праве крило парламенту (і, звісно, навпаки). Це може призвести до напруги між партнерами.

Варіант 4: Змішана модель. Поєднання різних підходів також є можливим: партнери можуть досягти згоди щодо короткої загальної програми з більш детальними узгодженими заходами, що доповнюють головні пріоритети країни, та залишити інші питання відкритими.

- *З варіант: Передати питання на розгляд незалежного органу або третій стороні, що користується довірою*

У випадку правлячої коаліції ще однією альтернативою може бути передання питання на розгляд незалежного органу або третій стороні: це може передбачати створення комісії або проведення референдуму після того, як коаліція прийде до влади. Водночас, слід пам'ятати, що референдум, у результаті якого партнери по коаліції здійснюють кампанію з різних боків одного питання, може зашкодити стосункам між партнерами та створити негативний імідж в очах громадськості, наслідки якого триватимуть ще довго після завершення кампанії з проведення референдуму. У Сполученому Королівстві угода між Ліберал-демократичною партією та Консервативною партією передбачала 29 переглядів політики та п'ять комісій, що частково визначало напрямки, щодо яких вони не могли досягти згоди. Крім цього, дві партії залишились при своїй думці щодо низки питань, серед яких були виборча реформа (ведення кампанії з різних сторін щодо референдуму з цих питань) та ядерна енергетика.²¹

- *4 варіант: Збереження власної думки*

Щодо питань, стосовно яких досягти згоди важко або неможливо, партії мають можливість погодитись або не погодитись. За такої організації процесу кожна партія має право висловити власну позицію або голосувати відповідно до цієї позиції у парламенті. Наприклад, у Норвегії KrF розійшлась у поглядах зі своїм партнером по коаліції стосовно політики щодо абортів (див. додаткову інформацію у матеріалах, наданих колишнім прем'єр-міністром Бондевіком далі у цій публікації). Хоча такий підхід може бути рішенням для питань, що не можуть бути вирішені, можливі публічні дебати щодо розбіжностей у поглядах партій можуть зашкодити злагоді у коаліції. З огляду на це, таке рішення треба застосовувати лише для невеликої кількості питань, і лише коли це абсолютно необхідно. Існує два шляхи врахування таких ситуацій у коаліційній угоді: перелічити конкретні політичні напрямки, щодо яких кожна партія та її законодавці можуть вільно голосувати; або взагалі не згадувати ці політичні питання в угоді. Найважливіший момент – всі партії-члени коаліції знають, чого очікувати. В Ілюстрації 10 наводяться деякі варіанти ведення переговорів щодо політичної програми для уряду.

Погодьте процедури врегулювання суперечностей в коаліції до того, як у них виникне необхідність.

З урахуванням внутрішньої готовності різних членів партій та перебігу переговорного процесу члени коаліції будуть мати певні індикатори потенційних причин знаходження у глухому куті, що може становити загрозу для єдності коаліції. Можуть виникнути додаткові та неочікувані питання по мірі розгортання внутрішніх та зовнішніх подій. Для спорів, що не можуть бути розв'язані на нижчих рівнях, мають бути задіяні механізми розв'язання спорів, визначені на етапі переговорів. Важливо, щоб правила та процедури були чіткими, і щоб кожен знав, чого очікувати. З огляду на це, переговорні команди також мають узгодити порядок розв'язання спорів, що можуть виникнути у процесі діяльності коаліції.

²¹ Ruth Fox, "Five Days in May: A New Political Order Emerges," 615.

Збалансуйте потребу в міжпартійних консультаціях з потребою збереження конфіденційності

У ході всього переговорного процесу кожна партія має продовжувати власну внутрішню комунікацію щодо процесу створення коаліції. Вона має відповідати графіку та процедурам, визначеним кожною окремою партією у рамках розробки власної стратегії.

Як зазначалось раніше, деякі політичні партії створюють референтну групу, якій також звітує переговорна команда. Така референтна група, як правило, складається з п'яти або шести осіб, включаючи керівників жіночого та молодіжного крила, а також представників інших груп, важливих для партії та її прибічників. Переговорна команда зустрічається з референтною командою кілька разів на тиждень, щоб надати останню інформацію про обговорення та наступні питання порядку денного. Час від часу переговорні команди також проводять консультації зі своїми парламентськими групами та правлінням партії. Такі консультації допомагають забезпечити ширшу партійну підтримку угоди, що обговорюється, навіть до повного завершення процесу. В інших випадках, однак – про що також свідчать різні відповіді в анкетах – через занепокоєння щодо конфіденційності партії обмежували кількість людей, які отримували інформацію про переговори, до досягнення кінцевої згоди. Більш загально, з урахуванням потенційних наслідків для урядування та політичної стабільності, більш ймовірно, що буде потрібна певна зовнішня комунікація під час переговорів, щоб сформувати уряд. Конфіденційність може бути більшою проблемою для виборчих альянсів. Незалежно від підходу, що використовується, надзвичайно важливо, щоб кожен знав заздалегідь, чого очікувати: управління очікуваннями часто є найважливішим способом обмеження розчарування та незадоволення.



Інформування партії під час переговорів

Румунія

Той факт, що високопосадові діячі партії складають основу переговорної команди, забезпечує безперешкодну комунікацію з найвищими суб'єктами прийняття рішень з питань, які становлять безпосередній інтерес. Водночас, як до, так і після основних переговорних засідань мають проводитись формальні зібрання керівництва партії для забезпечення того, щоб переговорна команда мала чіткі повноваження продовжувати процес, а також щоб керівництво партії мало чітку картину процесу.

Ірландія

Може існувати потреба в обмеженні такої комунікації! Більшість переговорів проводиться за зачиненими дверима, тож інші партійні структури, крім керівництва, не залучаються. Збереження конфіденційності є критичним під час перемовин, тож дуже маленька група залучається для надання допомоги у цьому процесі.

Комунікація є значно важливішою для пояснення угоди та у подальшому протягом періоду існування коаліції. Важливо, щоб кожен знав, чого очікувати, з точки зору комунікації, до початку процесу.

Аргентина

Проблеми виникають, коли переговори щодо коаліції залишаються виключно в руках експертів/спеціалістів без участі партійних структур. Коли за прийняття рішень відповідають виключно лідери партії – інакше кажучи, коли рішення нав'язуються партійним структурам – це також може становити загрозу єдності коаліції.



ЕТАП 3: ПОЧАТОК РОБОТИ

Коли буде досягнуто згоди та переговори добігатимуть кінця, угода має бути формально скріплена. Це передбачає доопрацювання письмової угоди, що окреслює погоджені умови, забезпечуючи формальне затвердження угоди з боку структур різних політичних партій та оголошення широкому загалу про створену коаліцію.

Викладіть угоду в письмовому документі, достатньо детальному для регулювання щоденної діяльності коаліції

Письмові угоди загалом є більш поширеними серед партій, що вже мають певний коаліційний досвід. Наприклад, німецькі коаліції у 1950-і роки базувались на обміні листами між головами партій. Однак, з початку 1960-х все більш популярними стали письмові угоди. Такі угоди є переважно політичними – а не юридичними – документами. (Як зазначалось вище, у таких країнах як Мексика та Кенія нормативні акти вимагають від політичних партій подання документів своїх угод до правоохоронних органів та окреслюють ряд даних, що мають міститися у цих документах.) У той час як великі частини – особливо політичні угоди – оприлюднюються з метою інформування виборців, інші аспекти угод між членами коаліції – деталі щодо розподілу посад, наприклад – залишаються приватними, щоб уникнути потенційних незручностей, що можуть бути пов'язані з оприлюдненням.

Навіть коли це не вимагається законом, варто розглянути підготовку документів угоди для кожної коаліції. Вони:

- створюють порядок денний публічної політики, за яким можна вимірювати ефективність роботи та притягувати до відповідальності коаліцію (у разі створення урядових коаліцій);
- ускладнюють для партій-членів коаліції порушення угоди, особливо якщо угоду було оприлюднено, і це може мати для них негативні наслідки;
- зменшують невпевненість – як для громадськості, так і для членів коаліції – таким чином забезпечуючи певну ефективність уряду; та
- допомагають визначити та розрядити конфлікт навіть до того, як коаліція почне повноцінно функціонувати.

Хоча головною перевагою документа угоди є певний рівень впевненості, можуть бути випадки, коли необхідно вносити зміни/доповнення у відповідь на обставини, що змінюються. Таким чином, партії узгоджують процедуру прийняття рішень про те, чи треба змінити угоду. Робочі бланки 8А та 8В містять загальний формат коаліційної угоди, а також перелік запитань, які можна використати для перегляду проекту документа.

Зміни можуть потребувати часу на переговори, що збільшує невпевненість. Крім цього, проведення повторних переговорів може викликати погані почуття або отримати негативне висвітлення у ЗМІ. Зміни варто розглядати лише тоді, коли вони абсолютно необхідні, і вони мають базуватись на консенсусі усіх сторін.



Коаліційні угоди

Бельгія

Під час переговорів розгляньте все та остаточно узгодьте питання. Проведення процесу абияк, щоб укласти угоду, зрештою призводить до багатьох проблем.

Ірландія

Погано сформульовані коаліційні угоди можуть призвести до нескінченного марнування часу та, врешті решт, до нестабільності/непередбачуваності.

Дотримуйтесь правил затвердження кожною партією

Коаліційна угода має бути затверджена органом кожної партії, відповідальним за прийняття рішень. Цей процес може відрізнятись у різних партіях. Якщо проводились консультації з ключовими партійними структурами, і їх тримали в курсі у ході підготовки партійної стратегії, а також у відповідні моменти під час переговорного процесу, забезпечення широкої підтримки для угоди буде легшим, а великі несподіванки на цьому етапі будуть відсутні.

Крім цього, навіть ті, хто був проти коаліції, мають отримати справедливую можливість висловити свої зауваження. Правила внутрішнього розпорядку Лейбористської партії Ірландії вимагають, щоб члени партії затвердили створення коаліції. На підготовчому етапі створення коаліційного уряду лейбористів/Fine Gael, який прийшов до влади у 2010-2011 році, 3'їзд Лейбористської партії провів тригодинні дебати, присвячені створенню коаліції. Такий самий час був відведений для заслуховування поглядів за та проти приєднання до коаліції. Це було зроблено для того, щоб всі члени партії відчували, що їхні погляди отримали рівну увагу, незалежно від результату.

У разі, якщо є побоювання щодо можливих витоків інформації перш, ніж остаточні моменти угоди будуть затверджені відповідними структурами, партії можуть вивчити можливості одночасного проведення процесу затвердження угоди партією.



Переконання членів партії підтримати угоду

Сполучене Королівство

Ми є у першу чергу демократичною партією і тому запровадили процеси, від яких ті, з ким ми працюємо, впадають у відчай. Однак результати є стабільними, оскільки вони є спільними та власними. Інші партії можуть мати різні культури, які не будуть добре узгоджуватися з нашими методами. Ми маємо «потрійний замок»: згода на створення коаліції залежить від команди, що представляє пакет лідеру партії, та від його рекомендації спочатку членам парламенту (Палата громад та Палата Лордів), потім

федеральному органу виконавчої влади (постійний орган, який обирають члени партії для нагляду за діяльністю всієї партії) і потім – якщо це було затверджено – спеціальним зборам представників партії. Останні зібрали приблизно 2 000 членів з правом голосу, а їхня організація, зрозуміло, тривала 10 днів, що створило деяку політичну паузу. Однак результат – майже 50 голосів проти – став оплотом проти внутрішньої критики, що було неоцінним.

Процес переговорів (який тривав чотири доби) був повторюваний та включав у себе звітування перед лідерами після кожного засідання, а також перед парламентською партією один або два рази на день.



Німеччина: Затвердження коаліційної угоди

У 2013 році Соціал-демократична партія Німеччини оголосила, що кожна коаліційна угода буде ставитись на голосування усіма членами. До цього коаліційні угоди затверджував з'їзд делегатів партії. У різних повідомленнях ЗМІ зазначалось, що пряме голосування членів партії зміцнить переговорні позиції членів СДП, але також створить механізм забезпечення широкої підтримки угоди усією партією.

The Economist повідомляв:

«...Пан Габріель, якому потрібно зацементувати підтримку власної позиції, зробив безпрецедентний крок, дозволивши 470 000 членам СДП голосувати щодо затвердження коаліційної угоди. З точки зору тактики, це був вдалий хід, тому що він може використовувати погрозу провести такий референдум серед рядових членів партії, щоб вибити більш поступок для лівих з пані Меркель. З точки зору стратегії, це небезпечно, тому що робітнича основа може насправді відхилити угоду, коли будуть підраховані голоси...»²²

В окремій статті Reuters відмічалось:

«Незважаючи на програш на виборах, вони [Лідер СДП Сігмар Габріель (Sigmar Gabriel) та його заступники] дуже активно лобювали, щоб переконати скептично налаштованих членів партії після включення значної частини їхньої передвиборчої програми до коаліційної угоди...

«Ми зараз є не лише найстарішою партією в Німеччині, ми є також найсучаснішою партією – партією масової участі», - повідомив Габріель близько 400 аплодуючим волонтерам СДП, які провели день за підрахунком майже 369 680 бюлетенів у холодному складському приміщенні в Берліні....

«Ми встановили нові стандарти», - додав Габріель, якому вдалося перетворити поразку на вересневих виборах на точку згуртування СДП, зробивши ризиковану

²² “Those uppity Social Democrats,” *The Economist*, November 21, 2013, <http://www.economist.com/news/europe/21590587-spd-behaving-if-it-won-election-angela-merkels-efforts-form-new-government>.

ставку на референдум. «Ми не просто говоримо про демократію серед рядових членів. Ми цим живемо. Я вже давно так не пишався своєю партією»...

Завдяки тому, що аналітики називають розумним стратегічним ходом, запросивши рядових членів взяти участь у голосуванні щодо коаліції, СДП змусила Меркель прийняти багато лівих політичних положень, хоча консерватори набрали 41,5 відсотка голосів у вересні, проти 25,7 відсотка СДП».²³

Поінформуйте структури і членів кожної партії про схвалену угоду.

Багато членів та прибічників можуть бути не залучені до внутрішніх консультацій, які відбувались під час переговорів про створення та затвердження коаліції. Після того, як відповідні партійні структури підтвердять угоду, посадові особи партії повинні не лише пройти підготовку щодо її змісту, особливо тих складових, що можуть бути представлені як досягнення партії, а й також щодо пояснень деяких з поступок, на які, можливо, довелося піти партії. Якомога скоріше ці особи мають бути відряджені по всій країні для інформування членів та прихильників партії про зміст угоди. Крім цього, можна поширити відповідні інструктивні матеріали он-лайн або через комунікаційні платформи соціальних медіа.

Поінформуйте громадськість про домовленості після остаточного затвердження партією.

Коли зрештою буде оприлюднена коаліційна угода, важливо, щоб кожна політична партія отримала нагоду «сяяти». Тому до офіційного проголошення має бути дуже ретельно розроблена та узгоджена стратегія зовнішньої комунікації. Найважливішим є те, що угода не повинна бути представлена громадськості як остаточна до того, як відповідні партійні структури та посадові особи будуть детально поінформовані про її деталі та затвердять зміст. Лідери партій, які до сигналу повідомляють громадськості про коаліційну угоду, часто опиняються у незручному становищі, коли посадові особи/члени партії заперечують, що їм щось відомо про угоду. У деяких випадках такі заперечення переростали у повноцінні протести проти лідерів партії, ослаблюючи коаліційні домовленості або роблячи їх нежиттєздатними.



Документи угоди в Австралії²⁴

У більшості випадків всі члени коаліції є підписантами єдиного пакету угоди, який визначає політичні домовленості, коаліційні процедури, а також ролі та обов'язки різних членів. Проте, після виборів 2010 року в Австралії Лейбористська партія (ALP) уклала три окремі угоди з Високоповажним Ендрю Уілкі (Andrew Wilkie)

²³ Erik Kirschbaum, "German SPD members vote to join Merkel despite misgivings," Reuters, December 14, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/12/14/us-germany-coalition-idUSBRE9BD03X20131214>.

²⁴ Brenton Holmes and Sophia Fernandes, *2010 Federal Election: a brief history*, Research Paper no. 8 2011-12 prepared for Parliamentary Library of Australia, March 6, 2012, http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1112/12rp08.

– незалежним, партією Зелених та двома іншими незалежними кандидатами. (Лейбористська партія та її головний опонент Ліберальна партія/Національна коаліція кожна отримали 72 з 150 місць у нижній палаті.) Незважаючи на низку схожих рис у цих трьох угодах, кожен документ передбачав конкретні політичні зобов'язання, щодо яких велись переговори з лейбористами. Наприклад, в усіх трьох угодах згадуються:

- широкі принципи прозорості, підзвітності та чесності в уряді та потреба у політиці в національних інтересах;
- зобов'язання молодших партнерів щодо:
 - голосування на користь ALP за законопроекти про асигнування/витрати; та
 - виступів проти всіх пропозицій щодо висловлення недовіри урядові, якщо така пропозиція не була висунута або підтримана ними.
- згода ALP на:
 - проведення щотижневих засідань між прем'єр-міністром та кожним молодшим партнером у сесійний період в парламенті для обговорення та переговорів щодо запланованих до розгляду законодавчих актів;
 - проведення зустрічей як мінімум кожен другий тиждень під час парламентських канікул для обговорення запланованого законодавчого порядку денного;
 - обмін думками зі своїми партнерами під час розробки бюджету;
 - повідомлення мінімум за шість робочих днів про наступні законодавчі акти;
 - процес, у рамках якого молодші партнери по коаліції можуть подавати нові політичні пропозиції до уряду; та
 - додаткове кадрове забезпечення для молодших партнерів.

Угода з Партією зелених наголошувала на політичних домовленостях щодо зміни клімату, охорони здоров'я та азартних ігор; угода з двома незалежними окреслювала порядок денний парламентської реформи, основу для посилення регіональної політики та створення посади міністра регіональної Австралії; у той час як угода з Високоповажним Ендрю Уілкі передбачала проведення повноцінних парламентських дебатів щодо війни в Афганістані, реформи, спрямованої на вдосконалення парламентських процесів та фінансування закладів охорони здоров'я в Тасманії.



ЕТАП 4. РОБОТА В КОАЛІЦІЇ

Підтримка хороших стосунків між партнерами по коаліції вимагає від її членів демонстрації поваги до поглядів та традиції один одного. Треба докладати зусиль, щоб створити атмосферу поваги, довіри, толерантності та прийняття один одного, включаючи керівників (наприклад, у коаліції президент, прем'єр-міністр, міністр фінансів тощо). Спілкування, консультування, побудова довіри та пошук компромісу залишаються важливими навіть якщо було досягнуто згоди.



Встановлення довіри

Нідерланди

За «нормальних» умов, я думаю, особисті стосунки між ключовими акторами потенційних партнерів по коаліції є дуже важливими. Хоча «довіра» є нечастим товаром в політиці, її можна підвищити різними шляхами. Знайомство один з одним допомагає вибудувати довіру. Цього можна досягти через:

- обговорення із залученням ключових акторів різних партій;
- співпрацю між парламентськими групами з конкретних питань;
- співпрацю за межами парламенту з групами громадян; та
- співпрацю на місцевому та регіональному рівнях.

Аргентина

У нашому випадку спочатку ми створили законодавчу коаліцію, після чого сформували виборчу коаліцію. Довіра та спільні ініціативи розвивались у національному конгресі та парламенті в Буенос-Айресі, а також важливу роль відігравали можливості ширшого залучення до управління містом, які заклали підвалини для виборчої коаліції. Технічні команди – за підтримки мозкового центру – відігравали важливу роль у поступовому поєднанні законодавчих порядків денних на місцевому та національному рівнях.

Приділяйте особливу увагу ролі лідера коаліції.

Ефективне керівництво коаліцією вимагає здатності:

- підтримувати політику відкритих дверей по відношенню до інших високопосадових осіб коаліції;
- сприяти стосункам з широким колом осіб;
- користуватись повагою та викликати довіру з боку різних членів коаліції;
- бачити та поважати точки зору інших; та
- використовувати формальні та неформальні засоби для переговорів щодо консенсусу та пошуку компромісів.

Однією з головних ролей лідера коаліції є піднятися над політикою та забезпечити рівноцінне та справедливе ставлення до всіх членів. Час від часу це може вимагати зайняття позиції, що є менш вигідною для його/її власної партії але відповідає більш широким інтересам коаліції в цілому. Тому деякі партії можуть вирішити відокремити посаду лідера партії від посади лідера коаліції. Це може допомогти обмежити дійсне або уявне упередження на користь конкретної партії та забезпечити головному лідеру відносну свободу, необхідну для того, щоб діяти від імені усієї коаліції.



Робота в коаліції: Роль лідера

Норвегія

Лідери коаліції повинні створити атмосферу довіри та поваги до різних думок. Лідер має переконатись, що партнери у переговорах вважають, що він/вона є принциповою людиною та не поставить під загрозу спільну роботу заради власної вигоди. Наприклад, у 1997 та 2001 роках прем'єр-міністр від Християнсько-демократичної партії не був лідером цієї партії. Роль прем'єр-міністра полягала у проведенні переговорів від імені партії з лідерами коаліційних партій, а також у керуванні урядом у ході реалізації спільної платформи. Це вимагало високого рівня довіри, але робилось із розумінням важливості побудови довіри до процесу та рішень, що приймались. Це створило потужні підвалини для урядування, оскільки прем'єр-міністр міг відігравати більш нейтральну роль та отримувати згоду від всіх коаліційних партій у роботі, що була попереду, для реалізації спільної політики.

Ірландія

Стосунки між лідерами партій є ключовими – фактично, формалізований урядовий комітет вищого рівня... Рівна повага є вирішальною. Всі розділяють відповідальність за уряд однаковою мірою – навіть дуже дрібна партія. Прем'єр-міністр має бути особливо чутливим до тиску на менші партії з вимогою «забезпечення».

Нідерланди

Найбільшим викликом стали стосунки з більшою партією: існувала структурна поведінка недовіри та конкуренції між двома партіями. Особисті стосунки були не добрі. (У період з 1990 до 1994 року.) З 2006 до 2014 року обидві партії знову керували на рівні міста завдяки добрим стосункам між ключовими акторами та більш помірному ставленню з боку більшої партії.

Обирайте лідерів парламентських груп (де це потрібно) з обережністю.

Для коаліцій, які працюють у парламенті, також важливо мати людей з сильними лідерськими, переговорними та дипломатичними якостями на посадах керівників парламентської групи кожної партії. Такі люди – та їхня команда – можуть допомогти зберегти єдність та дисципліну серед членів парламенту від їхньої партії, а також вести переговори з лідерами інших парламентських груп у разі потреби.

Створіть чіткі канали комунікації.

Ключем до успіху в утворенні та забезпеченні роботи будь-якої коаліції є комунікація: ніколи не може бути «занадто багато» спілкування з різними зацікавленими сторонами для надання їм інформації про останні події. Рішення, що приймаються за закритими дверима без участі різних членів коаліції, є рецептом для виникнення непорозумінь, недовіри та можливого розпаду коаліції. Після того, як буде створена коаліція, партії мають підтримувати комунікацію – між членами коаліції, всередині окремих партій, а також з громадськістю та пресою – щоб переконатись, що всі мають однакову думку.

Такі відкриті канали комунікації можуть сприяти зміцненню впевненості у коаліції, щоб партнери продовжували бачити переваги навіть після закінчення «медового місяця».

Коаліції мають встановити чіткі канали комунікації між:

- парламентськими групами (або кандидатами у разі виборчих альянсів); та
- виконавчою та законодавчою гілками влади (працівниками виборчих штабів у разі виборчих альянсів).

Крім цього, кожна партія має підтримувати належне спілкування між посадовими особами партії, які працюють у коаліційних структурах, з одного боку та з посадовими особами партії, які працюють поза межами коаліційних структур, з іншого (наприклад, жіноче та молодіжне крило, профспілки тощо). Також потрібна скоординована стратегія зв'язків з громадськістю.

Використовуйте поєднання формальних та неформальних каналів комунікації.

Хоча керівники кабінету та інші керівники коаліції будуть проводити регулярні зібрання, багато коаліцій відчували переваги запровадження регулярних неформальних зустрічей, на яких можуть підійматись нові питання, продовжуватись поточні дискусії, а також вирішуватись потенційні суперечки та конфлікти до того, як це занадто сильно зачепить особистий або партійний престиж. Формальні механізми мають бути детально викладені у письмовому вигляді, щоб всі залучені знали, чого очікувати. Водночас, неформальне спілкування є так само важливим та може забезпечити додаткові можливості для розвитку стосунків і побудови довіри. Партії мають продовжувати приділяти час тому, щоб більше дізнатись про своїх партнерів – як на інституційному, так і на особистому рівні. Вони повинні намагатись подивитись на проблеми та події з точки зору своїх партнерів та докладати зусиль для пошуку взаємовигідних рішень.

Залучайте політичних радників для сприяння комунікації та розв'язання конфліктів на нижчих рівнях.

Законодавці та представники виконавчої гілки влади потребують компетентних працівників, які допомагатимуть їм управляти коаліційними процесами. Політичні радники можуть відігравати важливі ролі у цьому процесі шляхом:

- сприяння обміну інформацією між партнерами по коаліції та конкретними зацікавленими сторонами партії; та
- розв'язання конфліктів на нижчому та середньому рівнях до їхньої ескалації, не виносячи їх на публіку та не включаючи до порядку денного керівництва.

Зокрема, у прикладі з Ірландії, що наводиться у цій публікації, колишній прем'єр-міністр Джон Брутон (John Bruton) описує роль, яку відіграли радники, допомагаючи забезпечити реалізацію коаліційної програми усім урядом, а також усунути розбіжності, що раніше забирали багато часу та енергії під час кабінетних нарад попередніх коаліцій



Робота в коаліції: Комунікація

Бельгія

Менша підгрупа переговорної команди залишилась для забезпечення відкритості комунікації та для діагностування проблемних питань.

Колумбія

Простота, ясність та гнучкість мають бути критеріями комунікації: пряма комунікація, швидке повідомлення про прийняті рішення та чіткі повідомлення – все це допомагає мінімізувати можливі неясності [або непорозуміння], що можуть призвести до ускладнень. Тримайте відкритими два канали: формальні стосунки між фракціями або партіями та неформальні розмови, що дозволяють партіям «тримати руку на пульсі» їхніх стосунків.

Нідерланди

Проводились регулярні планові зібрання ключових осіб від кожної партії-члена коаліції. У нашому випадку це були лідери парламентських груп. Основне завдання цієї «групи зібрання коаліції» полягало у розгляді сильних та слабких сторін коаліційної програми у політичній/соціальній ситуації, що фактично постійно змінювалась. Потрібне поєднання гнучкості та стабільності, щоб кожен партнер мав збалансовану комбінацію здобутків та втрат. У разі специфічних проблем між членами коаліції, представники виконавчої гілки та/або члени парламентських груп, відповідальні за керування роботою групи у цьому конкретному політичному напрямку, мають бути запрошені для обговорення того, як можуть бути вирішені ці проблеми.

Крім «групи зібрання коаліції» рекомендується, щоб коаліційні партії також час від часу проводили свої зібрання. Парламентарі від різних учасників коаліції можуть зустрічатись та розробляти парламентські ініціативи з певних питань, щоб вони могли вибудувати взаємну довіру, працюючи як члени парламенту. Також можуть проводитись щорічні «загальні збори» партнерів по коаліції (представників та ключових гравців) для обговорення політичних питань.

Румунія

Найважливішим фактором для всіх партнерів є необхідність пам'ятати про спільну ціль. Ефективна комунікація обов'язково буде її супроводжувати, якщо всі партії бачитимуть важливість збереження коаліції. Крім цього, корисним буде проводити не лише регулярні формальні зустрічі, а й також неформальні настільки часто, наскільки це потрібно. До цього ж, архітектура коаліції може включати у себе формальний арбітражний суд, щоб якомога скоріше вирішувати неминучі проблеми.

Норвегія

Координування, співпраця та комунікація між міністром, комітетом(-ами) та парламентською групою відіграють ключову роль у норвезькій політиці. Кожен міністр має визначити чіткий канал комунікації з усіма керівниками постійних комітетів, які належать до сфери, віднесеної до відання міністерства. Таке двостороннє спілкування дозволяє міністрові спрямовувати інформацію та використовувати постійні комітети як референтні групи, в яких можна обговорити ідеї та нові ініціативи. Цей канал залучає як представників правлячих партій, так і опозицію, бо під час розробки політики для нації все має бути враховане. Керівники комітетів також сприяють спілкуванню з кожною парламентською групою та її керівництвом.

Залучайте спеціальні підкомітети у разі потреби.

Коаліції також можуть створювати підкомітети, яким можна доручити провести дослідження або сприяти обговоренням. Такі тематичні підкомітети можуть надавати консультації, коли розглядаються ширші політичні рішення. Вони можуть сприяти координації між коаліцією та різними суспільними секторами, а також забезпечувати механізм включення громадських консультацій та більше залучення громадськості до урядування.



Комунікації коаліції в Норвегії

Норвезька KrF головує у трипартійному коаліційному уряді у 1997-2000 роках. За результатами роботи коаліції партія провела оцінювання свого досвіду та визначила наступні висновки або кращі практики внутрішньої та зовнішньої комунікації.

- Виконавча гілка, національні партійні структури та парламентська група повинні підтримувати відмінну комунікацію. Для KrF комунікаційні системи включали у себе призначення «кур'єра», відповідального за забезпечення передання (та доставки) письмових повідомлень кожній з цих груп.
- Щотижневі зустрічі створювали можливість для обміну інформацією з одного боку між кожним міністром та його/її підлеглими, а з іншого – між членами парламентської групи та посадовими особами у штабі партії.
- Поєднання регулярних формальних та неформальних зустрічей (включаючи соціально-культурні заходи), в яких брали участь члени коаліційного уряду, виявились важливим інструментом. Одним з уроків у цьому напрямку було залучення представників різних рівнів у міністерствах. Неформальні заходи, які зводили разом представників міністерств, парламентської групи та штабу партії, також були корисними.
- Для представлення останньої інформації та проведення консультацій члени парламенту від кожної партії проводили щотижневі наради з міністрами від їхньої партії.
- Кожна партія створила тимчасові *ad hoc* комітети, які вивчали та розробляли проекти пропозицій щодо політики, які ще не були визначені в програмі уряду. Ці комітети надавали результати своєї роботи міністрам та членам парламенту від

своїх партій. Комітети також забезпечували механізм залучення різних рівнів партії до посилення внеску KGF в роботу уряду.

- Міністри від партії часто відвідували місцеві осередки, збираючи пропозиції членів, а також надаючи інформацію про роботу партії в уряді. Такі зустрічі були особливо важливими, коли KGF мала йти на компроміси з іншими учасниками коаліції.
- Кожного разу, коли уряд звертався до громадськості за пропозиціями щодо конкретного питання, партія відігравала активну роль у цих зусиллях та організовувала внутрішні зібрання для збору пропозицій від місцевих осередків.
- Коли уряд визначав напрямки політики, які мали особливий вплив на якусь конкретну групу або географічну територію, міністри докладали особливих зусиль для проведення консультацій з цими групами або на відповідних територіях.
- Кожне міністерство мало визначену особу, яка відповідала за визначення важливих питань, що мали бути включені до медіа-стратегії уряду.

Спілкуйтесь з громадськістю одним голосом, але забезпечте кожній партії-члену коаліції можливість вийти на сцену.

Зовнішня комунікація має ретельно координуватись, щоб коаліція була представлена перед громадськістю єдиним фронтом. Комунікаційна стратегія має бути спрямована на те, щоб надати кожному членові справедливі можливості для висвітлення або представлення свого внеску до загальної роботи коаліції. Часто коаліція має одного речника, за яким стоять професіонали. Крім цього, коаліція може визначити різних осіб у якості речників з окремих політичних питань або сфер діяльності.

В Ірландії програма роботи зі ЗМІ базується на програмі уряду, погодженій партнерами по коаліції. Після досягнення остаточної згоди коаліція готує систему «синхронізованих повідомлень», в якій визначені довго- так короткострокові плани залучення засобів масової інформації з урахуванням передбачених подій. Прес-секретарі міністерств звітуються до прес-служби уряду, якою керує речник та його/її заступник. Як правило, речник призначається від найстаршого партнера по коаліції, а заступник – він молодшого партнера. Згадана прес-служба забезпечує координування між усіма міністерствами та у разі потреби запроваджує надзвичайні системи для вирішення кризових ситуацій.

Розв'язуйте суперечки за закритими дверима.

Публічні сварки погано відображаються на всіх партнерах по коаліції. Наскільки це можливо, суперечки мають вирішуватись за закритими дверима, і коаліція має бути представлена як об'єднаний фронт перед ЗМІ та громадськістю.



Управління коаліцією у Швеції²⁵

²⁵ Olof Ruin, “Managing Coalition Governments: the Swedish Experience,” 715-716.

1. Кабінет: Кабінет проводив засідання раз на тиждень на постійній основі. Ці засідання пропонували можливість приймати формальні рішення та обговорювати питання, які вимагали прийняття рішення у майбутньому. Щоденні зустрічі за обідом надавали міністрам можливість для більш неформальних дискусій.
2. Координаційні групи: За головування державних секретарів ці групи, до складу яких входили відповідальні за координування, працювали над різними аспектами повсякденної координації та розбіжностями на нижчому рівні.
3. Державні секретарі: Крім цього, заступники у кожному міністерстві (зазвичай, це державні секретарі) проводили регулярні зустрічі один з одним. Вони також намагались усунути розбіжності, які не могли усунути координаційні групи.
4. Лідери партій: Розбіжності, які не могли розв'язати державні секретарі, передавались на розгляд лідерів партій-членів коаліції.

Виділяйте унікальне місце всередині коаліції.

Всі партії, залучені у коаліції, зіштовхуються з балансуванням, коли вони намагаються виконати свої зобов'язання перед партнерами, водночас зберігаючи свою унікальну партійну ідентичність. Збереження виразного іміджу партії є важливим, оскільки вочевидь партія вважає, що її політика та лідери є найкращими. До того ж, партії мають бути зацікавлені у тому, щоб продемонструвати, як вони виконали обіцянки, які вони давали під час виборчої кампанії. Зрештою, збереження унікальної ідентичності допомагає партії стратегічно позиціонувати себе перед наступними виборами.

Коаліції вимагають компромісу. Партнери повинні активно обговорювати та дискутувати з питань, що виникають. Кожна партія-член коаліції неодмінно «виграє» у деяких питаннях та поступається своїм партнерам в інших. Виходячи з пріоритетів, визначених на етапі внутрішньої підготовки, партії повинні мати гарну базу для прощовхування своїх принципових питань та стратегічного позиціонування себе навіть у форматі коаліції. До того ж, політичні партії можуть використовувати засоби масової інформації, а також власні групи підтримки та мережі для наголошення на своїх пріоритетах.

Залишайте деяких ключових посадових осіб поза урядом.

Зрозуміло, що партії, що беруть участь у роботі коаліційних урядів, часто намагаються призначити якомога більше своїх представників на керівні посади у виконавчій гілці влади. Однак, залишення деяких високопосадових осіб партії поза коаліційним урядом підвищить можливості партії для збереження унікальної ідентичності та донесення своєї позиції або оприлюднення повідомлень, що відображають позиції партії, а не коаліції.

Тримайте партійні структури в курсі справ.

Члени виконавчого органу партії мають регулярно зустрічатись для обміну новою інформацією та проведення консультацій щодо коаліції. Це дозволить їм зробити свій внесок, якщо потрібно, та повідомити відповідну інформацію партійним структурам та прибічникам. Двостороння комунікація – з використанням онлайн-комунікаційних платформ та соціальних медіа, а також традиційних методів – потрібна для того, щоб створити однакові умови для членів/прибічників партії та керівництва щодо підстав для політики/рішень коаліції. Керівники партії також мають приділяти час діалогу між

членами та громадянами, щоб продовжувати викладати аргументи на користь коаліції, вирішувати непорозуміння та розчарування на базі партії. Якщо не приділити цьому увагу, початково незначна незгода може перетворитись на більш драматичні розбіжності.

Крім того, керівники партійної групи мають представити вичерпний звіт на з'їзді своєї партії. Це засідання зазвичай включає заслуховування звіту про роботу партії в парламенті та частину, присвячену запитанням та відповідям. Пропозиції, затверджені на з'їзді, задають тон для майбутньої політики партії.



Робота в коаліції: Інформування партійних структур

Ірландія

Перебування в уряді є величезною винагородою, але й також багато вимагає. Це є ще більш вірним щодо коаліційного уряду. У меншій партії донесення свого повідомлення та прийняття на себе відповідальності є важливим, але це складно зробити, коли більша партія має більший вплив. Регулярні брифінги для партії на кожному рівні допомагають цього уникнути.

Ключовим питанням з точки зору партії є управління очікуваннями членів та прибічників. Коаліційні уряди послаблюють політичні позиції, а розмір партії впливає на рівень послаблення. Виборці зазвичай підтримують партію через її певні політичні позиції, і часто вони розчаровуються, коли виникає лише розведена водою версія.

Низові члени, як правило, найбільш поляризовані, а лідери партії є найбільш серединними. Побудова більш колегіальних стосунків на кожному рівні є складним, але вартим зусиль процесом.

Норвегія

Коли починається етап реалізації і коаліція виконує свою політичну платформу, внутрішній партійний апарат бере на себе роль провідника інформації та комунікації. Внутрішньопартійний діалог відбувається на всіх рівнях. Як правило, кожна партія має групу в парламенті, яка збирається кожного тижня для обговорення питань, які розглядаються в уряді. Ця група відіграє центральну роль, оскільки вона представляє партію та її виборців. Крім цього, центральний орган управління кожної партії збирається чотири-п'ять разів на рік, а ширше правління за участі членів з округів проводить засідання два-три рази на рік. Такі зібрання задають тон щодо того, як позиціонує себе партія у переговорах щодо політики, а також визначають процес реалізації, який, на думку партії, буде корисним не лише для її членів, а й для всієї держави.

Колумбія

В ідеалі партії мають розробити систему для спілкування з різними рівнями своєї організації. Хоча різні групи будуть створювати свої власні «реальні» системи комунікації, ці формальні системи можуть використовуватись для того, щоб пробитись крізь гамір, покласти краї чуткам та мінімізувати конфлікти.



Структури управління коаліцією в Німеччині²⁶

1. Регулярні стандартні переговори: Група, що брала участь у переговорах щодо угоди, перетворюється на постійний але неофіційний орган, де приймаються всі головні рішення. Група проводить засідання кожні два тижні, і до її складу входять дуже високопосадові представники від кожної з партій-членів коаліції. Група складається загалом з приблизно 12 осіб.
2. Регулярні координаційні зустрічі парламентських груп: У таких зустрічах беруть участь загалом близько 12-15 найбільш високопосадових членів парламентських груп, включаючи канцлера та інших членів кабінету. Такі зустрічі надають можливість обмінятися інформацією та узгодити парламентські стратегії.
3. Робочі групи з політичних питань: Такі робочі групи створюються з конкретних політичних питань. У їхній основі – рівна участь різних партій-членів коаліції, а також до їхнього складу входять технічні експерти у відповідних політичних сферах. Крім того, що це надає партіям-членам коаліції можливість об'єднати експертні знання з політики, це також звільняє політиків більш високого рівня від вирішення потенційних технічних та складних проблем.
4. «Слонові раунди»: Такі зустрічі керівників кожної-партії члена коаліції використовуються для вирішення проблем або конфліктів, що не можуть бути вирішені під час регулярних стандартних переговорів.

Продовжуйте організовувати окремі партійні заходи.

Навіть перебуваючи у коаліції, окремі політичні партії повинні продовжувати здійснювати власну політичну діяльність. Партії можуть підкреслювати власні позиції щодо політичних питань, які не були включені до коаліційної угоди. Вони можуть проводити внутрішні та зовнішні зустрічі, щоб висвітлити свої успіхи та пояснити виклики, що перед ними поставали.

Постійно відстежуйте вплив коаліції на вашу партію та застосовуйте кроки з виправлення ситуації у разі потреби.

Протягом періоду існування коаліції партії-члени можуть неодноразово думати про вихід з неї. Робочий бланк 9А містить основну інформацію, яку політичні партії можуть застосовувати для регулярної оцінки досягнень та проблем коаліції, а також впливу партнерства на спроможність окремої партії просувати політичні пріоритети, на її публічний імідж, а також її підтримку. Дослідження громадської думки також можуть бути корисним інструментом для вимірювання сприйняття ефективності роботи партії. Наприклад, у період існування коаліційного уряду Норвегії у 2001-2005 роках партії-члени замовили проведення громадського опитування для вивчення думок електорату щодо його ефективності. Опитування складалося з двох основних частин. Перша

²⁶ Adam and Braum, *Coalitions*.

стосувалась громадського сприйняття ефективності уряду (у порівнянні з попереднім однопартійним урядом). Друга частина містила запитання до прихильників кожної партії-члена коаліції з проханням оцінити ефективність роботи відповідної партії у коаліційному уряді. Відповіді на цю другу частину запитань допомогли кожній партії-члену розробити стратегії для підтримки належної помітності та захисту власного іміджу у складі коаліції. Незалежно від того, як партія вирішує оцінювати свою ефективність, такий аналіз може призвести до того, що партія почне думати про вихід з коаліції до того, як вона досягне своєї заявленої мети. В інших випадках партії можуть прийняти рішення залишитись у коаліції до завершення терміну дії угоди.



Робота в коаліції: Збереження ідентичності вашої партії

Румунія

Увесь час перебування в коаліції партія має підтримувати низку ідей та проектів, що відповідають її власному ідеологічному забарвленню. Найкраще за все, якщо це вже було прийнято партнерами на попередньому етапі під час переговорів, і вже є чітке розуміння не лише у партії, а також у коаліції, того, що кожен партнер вважає своїми найважливішими принципами. Забезпечення поваги до цих принципових питань під час усього періоду існування коаліції зміцнить ідентичність кожної партії.

Бельгія

Моя партія регулярно спілкувалась з членами та секторами, а міністри проводили щоквартальні зустрічі в регіонах.

Нідерланди

Це велика проблема. Партія має робити власну справу, навіть будучи членом коаліції. Можливості включають у себе впровадження різних парламентських ініціатив та проведення зустрічей з групами громадян для просування власних ідей та політики, а також посилення стосунків із зовнішнім світом. Звичайно, партія є «прив'язаною» до програми коаліції, але виникають нові непередбачені проблеми, тож існує також світ за межами програми коаліційної угоди. Партія також може визначити пріоритетними деякі політичні питання, над якими вона хоче працювати для посилення свого іміджу. Виходячи з мого досвіду, найкращий шлях підкреслити свою політичну ідентичність – це організувати комунікаційні канали та комунікаційні інструменти у власній партії, за допомогою яких ви зможете інформувати свої цільові групи про те, чим займається ваша партія. Звичайно, вашим партнерам буде відомо про цю комунікаційну політику, тож ви маєте переконатись, що розповідаєте правдиві історії.

Ірландія

Міністри та молодші міністри від кожної партії разом з високопосадовими особами партії мають проводити регулярні зустрічі для оцінки ефективності своєї роботи та реалізації політики, що є для них найважливішою. Якщо це буде належним чином організовано, у результаті буде розроблена комунікаційна стратегія, що допоможе підтримувати індивідуальну ідентичність партії. Однак, стримуйте свій ентузіазм – це

буде сприйматись надзвичайно чутливо, якщо одна партія буде заявляти про свою заслугу у здійсненні певних дій або досягненні успіхів. Міжпартійні органи управління є життєво важливими для встановлення та підтримки міжпартійної довіри та створення майданчика для вирішення чутливих питань та проблем, що будуть з'являтися.

Коаліції повинні мати формальні механізми оцінювання ефективності своєї роботи. Для виборчих альянсів період безпосередньо після голосування, природно забезпечує час для оцінки сильних та слабких сторін кампанії, а також координації між коаліційними партнерами. Для правлячих та законодавчих коаліцій щорічне оцінювання повинне визначати прогрес у досягненні цілей, визначених у програмі коаліції. У тих сферах, де певні члени коаліції діяли окремо, виходячи з позиції власних партій, вони мають оцінити свої здобутки та втрати. Деяку інформацію можна використати для роботи з громадськістю, наголошуючи на політичних успіхах. Інші аспекти допоможуть визначити стратегію партії.



ЕТАП 5: ПІДСУМОК ЗАСВОЄНИХ УРОКІВ

Деякі з найбільш поширених причин розпаду коаліції включають наступні.

Розбіжності щодо політики: Вони можуть включати загальну широко розповсюджену незгоду щодо загального напрямку вирішення питань національного бюджету, оборони, охорони здоров'я тощо. Це може також включати вихід конкретного члена з коаліції через принципове політичне питання.

Розбіжності між керівниками: Сумісність рис характеру чи міжособистісні зв'язки, неформальні стосунки настільки ж важливі при створенні коаліції, як і формальні структури та процедури. Хоча лише деякі офіційні звіти це підтверджували, проте зіпсути міжособистісні стосунки між керівниками сприяли розпаду коаліції.

Недоліки починають переважати переваги: Один або кілька партнерів по коаліції вважають, що затрати (з точки зору політичних позицій та/або громадської підтримки) переважають вигоди діяльності коаліції. (Молодші партнери часто зазнають значно більших втрат внаслідок участі у коаліції, ніж «старший» партнер/партнери)

Внутрішньопартійні розколи: Інколи розбіжності всередині одного чи більше партнерів щодо продовження роботи в коаліції бувають настільки значними, що відповідна партія не може виконувати своїх зобов'язань перед партнерами і змушена залишити коаліцію, щоб зосередитись на відновленні єдності партії.

Коаліція виконала своє призначення: Після того, як мета коаліції була досягнута – наприклад, вибори завершилися, або час роботи правлячої коаліції в уряді закінчився – партнери можуть дійти згоди йти далі окремими шляхами.

Коаліції, які виявились успішними, або які мають значну громадську підтримку, можуть прийняти рішення про збереження партнерства тих самих партій. При цьому можливий один із таких варіантів.

- *Варіант 1: Поновлення діяльності.* У випадку, якщо члени коаліції попередньо співпрацювали у рамках виборчого альянсу, партнери по коаліції можуть поновити – з деякими незначними змінами або без них – механізми, які використовувались під час попередніх виборів.
- *Варіант 2: Переговори про перегляд.* Партнери по коаліції – завдяки досвіду та урокам, засвоєним за результатами створення недавньої коаліції – здійснюють всебічні переговори про перегляд умов створення коаліції, готуючись до поновлення виборчого альянсу. Результатом цих переговорів може стати будь-що – від вільного альянсу до найбільш повної та детальної угоди про виборчий альянс.
- *Варіант 3: Діяльність поодиночі.* Партнери по коаліції погоджуються здійснювати кампанію в якості окремих конкурентів – тобто без створення виборчого альянсу – при цьому усвідомлюючи (про що публічно оголошено або що мається на увазі), що вони намагатимуться утворити наступну урядову коаліцію, якщо отримають мандат від виборців.

Після наступних виборів можливі кілька сценаріїв.

- **Поразка:** Будь-яка правляча коаліція чи партія, яка прагне бути повторно обраною, може опинитись в ситуації, коли цього не відбулось. Це означає, що правляча партія/коаліція має найближчим часом піти у відставку. Після виборчої поразки колишня правляча партія чи партії можуть прийняти рішення працювати окремо чи разом, перебуваючи в опозиції.
- **Переформатування:** Один чи більше з партнерів по колишній коаліції може вирішити – внаслідок недостатньої підтримки з боку виборців, внутрішніх розбіжностей та/або через підвищення впевненості щодо інших наявних варіантів досягнення своїх цілей – діяти окремо. Інший партнер (партнери) по коаліції, який залишився, може прийняти рішення про включення одного чи двох нових членів для забезпечення підтримки, необхідної для створення наступного уряду. Це потребуватиме проведення повноцінних переговорів (для створення виборчого альянсу або для переформатування правлячої коаліції).
- **Відновлення:** Якщо коаліція, яка прагне бути переобраною, отримує достатню кількість голосів, все одно існує необхідність проведення післявиборчих переговорів, щоб узгодити нову політичну програму для нового уряду та розподілити посади у виконавчій владі. Якщо окремі члени коаліції зазнали суттєвих змін з точки зору виборчої підтримки, це буде одним з чинників, які впливатимуть на післявиборчі переговори.

Перегляньте досягнення коаліції та засвоєні уроки.

Незалежно від того, чи кожна партія планує далі діяти сама, чи в іншій коаліції, важливо переглянути та задокументувати уроки, засвоєні з усього досвіду створення коаліції. Це уможливить:

- Чітке розуміння позитивних та негативних наслідків створення коаліції для партії;
- Визначення засвоєних уроків, які можуть бути використані для створення коаліцій у близькому чи далекому майбутньому;
- Планування майбутньої діяльності.

Залучіть різні рівні партій для оцінки впливу коаліції на імідж та підтримку партії та задля планування майбутньої діяльності.

У багатьох випадках вплив створення коаліції та засвоєні уроки можуть бути очевидними для партійних керівників. Проте більш структурований ряд обговорень може бути корисним для:

- Ознайомлення з різними точками зору щодо того, що спрацювало добре, а що ні;
- Надання людям – особливо незадоволеним – можливості бути почутими;
- Отримання нових ідей щодо майбутньої діяльності зміцнілої партії (та коаліції, якщо потрібно).

Особливо корисним може бути внесок місцевих партійних структур. Ці структури тісно контактують з членами та прибічниками в усій країні і можуть надати зворотній зв'язок щодо поглядів знизу. Цей процес може бути організований по-різному, проте в ідеалі він має включати точки зору партійних:

- Керівників;
- Публічно обраних посадових осіб;

- Низових структур та членів;
- Дочірніх груп (наприклад, жіночого та молодіжного крила, профспілок).

Крім того, процес перегляду має передбачати ознайомлення з точками зору відповідних партійних зацікавлених сторін щодо засвоєних уроків кожного кроку цього процесу. Наприклад, після роботи урядової коаліції в Норвегії у 2001-2005 роках посадові особи штабу Krf сприяли проведенню консультацій із залученням колишніх міністрів та їхнього допоміжного персоналу, членів парламентської групи та посадових осіб, які працювали у партійних структурах. Засвоєні уроки ще раз переглядались на засіданні національної виконавчої ради партії.

У деяких випадках руйнівний досвід коаліції може спричинити відставку лідера партії та потребу виборів нового керівництва. Якщо це так, дебати щодо впливу коаліції на партію та планів на майбутнє можуть відігравати значну роль в кампанії з виборів керівництва партії. У будь-якому випадку все ще важливе значення має відповідний процес оцінювання ефективності діяльності партії в коаліції. Він має бути спланований таким чином, щоб створювати змістовні можливості для висновків із засвоєних уроків, а не використовуватись лише для звинувачення партійних керівників.

Звичайно, перш за все багато що залежатиме від процесу, який використовується для прийняття рішення про створення коаліції. Якщо цей процес інклюзивний, партійні керівники все ще несуть певну відповідальність за цей результат. Однак тягар визначення засвоєних уроків та майбутніх покращень може та повинен бути розділений ширшою партійною організацією. Консультаційний процес є способом розділити цей тягар, а також визначити очікування щодо створення майбутньої коаліції. Якщо процес не був інклюзивним, розділення тягара буде більш складним. Тим не менше, це може призвести до обговорення в рамках партії того, яким чином ті чи інші рішення мають прийматись у майбутньому.

Варіанти перегляду досвіду створення коаліції включають наступне, що не є взаємовиключним.

Варіант 1: Винесіть тему на обговорення, застосувавши встановлені консультаційні механізми.

Більшість партій мають визначені консультаційні механізми, які можуть застосовуватись для перегляду впливу створення коаліції та засвоєних уроків. Вони включають:

- Засідання національної виконавчої ради;
- Засідання парламентської групи;
- Засідання дочірньої групи (наприклад, жіночого та молодіжного крила);
- Партійні конференції/з'їзди.

Під час регулярних засідань цих структур досвід коаліції може бути винесений на обговорення. Як альтернатива, можуть скликатись позачергові засідання з єдиною метою перегляду досвіду коаліції та планування майбутньої діяльності.

Варіант 2: Проведення спеціальних консультацій.

Може існувати потреба в проведенні більш спеціалізованих консультацій, особливо якщо існують думки про те, що створення коаліції мало значний та негативний вплив на партію. Вона може прийняти форму більш широких зусиль з оновлення партії. Це включатиме створення комісії, яка здійснюватиме нагляд за процесом та надаватиме рекомендації, а також серію консультацій з членами партії у форматі засідань на кшталт «зібрань трудового колективу», опитування членів, онлайн-ових комунікаційних платформ та платформ на основі соціальних медіа, а також/або спеціальних партійних конференцій. Крім того, партії можуть ініціювати проведення досліджень громадської думки, які можуть пролити світло на сприйняття громадськістю партії, ефективності її роботи в коаліції та областей, на яких вона має зосередитись у майбутньому. Як зазначено в Етапі 2, дослідження громадської думки відіграло важливу роль у визначенні норвезькими партіями того, яким чином себе позиціонувати в коаліційному уряді 2001-2005 років.

Робочі бланки 9А та 9В містять питання, які варто взяти до уваги в процесі перегляду, незалежно від підходу, який застосовується.

Використовуйте засвоєні уроки у разі створення майбутньої коаліції.



Засвоєні уроки

Колумбія

Коаліція стала причиною зникнення внутрішнього консенсусу в партії та виявила глибинні розбіжності. Ми були змушені вирішити цю проблему шляхом проведення внутрішніх обговорень та організації демократичного з'їзду партії.

Бельгія

Найбільшим викликом стало управління очікуваннями членів партії та депутатів парламенту: допомога їм зрозуміти, що партія створила не уряд більшості, а ділить владу з іншими.

Румунія

Підтримка цивілізованих стосунків з усіма політичними суб'єктами – сьогоднішній ворог завтра може стати союзником!

Аргентина

Відмінності між членами коаліції – з огляду на особистості, голоси та урядові посади – були найбільшим викликом. Ми виявилися здатними компенсувати деякі з цих відмінностей, показавши свій якісний вплив під час розробки законодавчого порядку денного на національному та місцевому рівнях (Буенос-Айрес) та продемонструвавши свій лідерський стиль, підхід, який був оснований на досягненні консенсусу, а також на повазі до різноманіття та складності.



Уроки, засвоєні з досвіду Ліберально-демократичної партії²⁷

В останні місяці діяльності коаліції Консервативної та Ліберально-демократичної партій, яка правила у Великобританії у 2010-2015 роках, Інститут уряду опублікував матеріал, підготований високопосадовцем з Ліберал-демократичної партії. У публікації зазначались деякі з уроків, засвоєних внаслідок роботи в уряді спільно з консерваторами, а також рекомендації щодо створення майбутньої коаліції. Це був публічний документ, у якому висвітлювалось поєднання питань, що мали відношення до роботи уряду, а також деякого впливу, який коаліція мала на його власну партію. Це є ілюстрацією того, наскільки важливими та корисними можуть бути такі перегляди, включно з внутрішніми, конфіденційними партійними переглядами щодо більш чутливих питань. Основні тези документа наступні:

«Принцип «без сюрпризів» між партнерами має ключове значення у ефективній коаліції... Це має бути основою будь-якої майбутньої коаліції». Під час переговорів дві партії погодились, що заступник прем'єр-міністра (ліберальний демократ) буде ознайомлюватись з усіма документами, які спрямовуються до прем'єр-міністра, і повинен буде давати свою згоду на запропонований курс дій. Коли коаліційний уряд розпочав роботу і діяльність, це виявилось значно важливішим, ніж багато хто передбачав.

«Умови роботи мають бути визначені значно детальніше на самому початку». Посадові особи Ліберально-демократичної партії мали неоднозначний досвід доступу до ЗМІ та гучних заяв. Хоча попередня угода передбачала створення коаліційного комітету, який мав скликатись для вирішення будь-яких питань, що не могли бути вирішені урядовим комітетом, на практиці це відбувалось нечасто. Посадова особа запропонувала, щоб у майбутньому коаліційний комітет складався замість цього з парламентських партійних організаторів та міністрів уряду та зустрічався для вирішення таких питань як доступ до ЗМІ, направляючи на розгляд найвищого керівництва лише ті питання, які він не може вирішити.

«[В]исунення завчасно своєї чіткої «вимоги» щодо урядового апарату та посад ...змінить наше становище та заощадить цінний час.» Хоча ліберальні демократи витратили значний час на підготовку до переговорів щодо політичних посад, виглядає так, що консерватори добре підготувались стосовно як політики, так і урядових посад. Посадова особа відзначила, що у майбутніх коаліціях його партія повинна вимагати більш високі міністерські посади та вести переговори щодо більшої кількості політичних радників.

Зрештою, Консервативна партія здобула більшість на виборах 2015 року. Як наслідок, коаліції не потрібно було формувати уряд.

²⁷ Nick Harvey, "After the rose garden: Harsh lessons for the smaller coalition party about how to be seen and heard in government," *The Institute for Government*, February 2, 2015, http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/After%20the%20rose%20garden_0.pdf.



Робочий бланк 1: Контрольний список для коаліції



Етап 1: Розробка партійної стратегії

Партії, що розробили гарну стратегію до початку переговорів, мають більше шансів визначити стратегічних партнерів, здійснити успішні переговори та уникнути деяких поширених помилок, пов'язаних зі створенням коаліції.

- ☐ Визначте ціль(цілі) коаліції.
- ☐ Перевірте нормативно-правову базу.
- ☐ Перевірте внутрішні правила партії.
- ☐ З'ясуйте та повідомте про будь-які додаткові внутрішні партійні правила та процедури, у яких може виникнути необхідність.
- ☐ Створіть команду для підготовки проекту партійної стратегії. Команда з підготовки стратегії:
 - Переглядає сильні та слабкі сторони партії;
 - Якомога краще вивчає можливих партнерів;
 - Визначає пріоритетність політик партій, визначає перший та другий пріоритети, а також «червоні прапорці»;
 - Встановлює пріоритети щодо інших вимог у ході створення коаліції (наприклад, щодо конкретних міністерських портфелів, кількості кандидатів, штатного розкладу тощо), визначивши перший та другий пріоритети, а також «червоні прапорці»
 - Готує проект пропозицій щодо структурування можливої коаліції та питань, які мають бути висвітлені у тексті угоди (наприклад, ролі та обов'язки, процедури вирішення спорів тощо).
 - Готує проект пропозицій щодо процесу переговорів (наприклад, структура, процедури, адміністративні заходи, підтримка зовнішніх стосунків тощо);
 - Вирішує, чи потрібний «уповноважений» або формальний головуючий.
- ☐ Визначте невелику переговорну команду (якщо вона відрізняється від команди з підготовки партійної стратегії), яка користується підтримкою і довірою з боку партії і матиме повагу з боку іншої сторони.
- ☐ Перевірте можливих партнерів: пам'ятайте, що коаліції з партнерами, які мають схожу позицію, мають більше шансів на успіх.



Етап 2: Переговори щодо коаліції

Виходячи зі стратегії, підготованої кожною стороною, на Етапі 2 партії збираються для переговорів та, як можна сподіватись, досягнення згоди щодо умов коаліції.

- ☐ Погодьте правила ведення переговорів: з'ясуйте правила та процедури переговорного процесу.
- ☐ Спершу погодьте легкі питання: це допоможе встановити довірчі відносини та створити позитивне середовище.
- ☐ Проте використовуйте принцип «нічого не погоджено, поки не погоджено все».
- ☐ Документуйте хід роботи.
- ☐ У разі необхідності делегуйте складні технічні питання робочим групам.
- ☐ Шукайте різні підходи для пошуку компромісу.
- ☐ Розгляньте різні варіанти врегулювання розбіжностей, але, якщо необхідно, погодьтесь триматися і далі своєї думки.
- ☐ Погодьте процедури врегулювання суперечностей в коаліції до того, як у них виникне необхідність.
- ☐ Збалансуйте потребу в міжпартійних консультаціях з потребою збереження конфіденційності.



Етап 3: Початок роботи

Коли переговори наближаються до завершення, кінцева угода між політичними партіями має бути укладена письмово, схвалена відповідними структурами партій-членів коаліції, та про неї має бути повідомлено громадськості.

- ☐ Викладіть угоду в письмовому документі, достатньо детальному для регулювання щоденної діяльності коаліції.
- ☐ Дотримуйтесь правил затвердження кожною партією.
- ☐ Поінформуйте структури і членів кожної партії про схвалену угоду.
- ☐ Поінформуйте громадськість про домовленості після остаточного затвердження партією.



Етап 4: Робота в коаліції

Коли партнери по коаліції впроваджують угоду, їм потрібно підтримувати хороші стосунки. Кожна партія також потребуватиме віднайти баланс між дотриманням своїх зобов'язань перед коаліцією та збереженням власної ідентичності.

- ☐ Приділяйте особливу увагу ролі лідера коаліції.
- ☐ Обирайте лідерів парламентських груп (якщо застосовне) з обережністю.
- ☐ Створіть чіткі канали комунікації.
- ☐ Використовуйте поєднання формальних та неформальних каналів комунікації.
- ☐ Залучайте політичних радників для сприяння комунікації та розв'язання конфліктів на нижчих рівнях.
- ☐ Залучайте спеціальні підкомітети у разі потреби.

- ☐ Спілкуйтесь з громадськістю одним голосом, але забезпечте кожній партії-члену коаліції можливість вийти на сцену.
- ☐ Розв'язуйте суперечки за закритими дверима.
- ☐ Виділяйте унікальне місце всередині коаліції.
- ☐ Залишайте деяких ключових посадових осіб поза урядом.
- ☐ Тримайте партійні структури в курсі справ.
- ☐ Продовжуйте організовувати окремі партійні заходи.
- ☐ Постійно відстежуйте вплив коаліції на вашу партію та застосовуйте кроки з виправлення ситуації у разі потреби.



Етап 5: Підсумок засвоєних уроків

Незалежно від того, чи вона планує діяти надалі самостійно, чи в складі іншої коаліції, для кожної партії важливо переглянути та задокументувати уроки, засвоєні завдяки досвіду створення кожної коаліції. Це дозволить отримати більш чітку картину позитивних та негативних впливів створення коаліції на партію та визначити засвоєні уроки, які можуть бути корисними при створенні коаліцій у близькому чи віддаленому майбутньому.

-
- ☐ Перегляньте досягнення коаліції та засвоєні уроки.
 - ☐ Залучіть різні рівні партії для оцінки впливу коаліції на імідж та підтримку партії та задля планування майбутньої діяльності
 - ☐ Використовуйте засвоєні уроки у разі створення майбутньої коаліції



Робочий бланк 2: Перевірка нормативно-правової бази

- Мета:** Забезпечити обізнаність та готовність партій виконувати юридичні вимоги до створення коаліції.
- Для кого:** Команда з підготовки стратегії партії
- Коли:** Етап 1 – Розробка партійної стратегії
-

Партії, які розглядають можливості для створення коаліції, мають ознайомитись із нормативно-правовою базою щодо наступного:

Які існують обмеження та вимоги щодо створення та діяльності коаліції?

Розгляньте наступне:

- Хто може створювати коаліцію і з якою метою?
- Чи існують особливі положення щодо розподілу політичного фінансування чи звітності для коаліцій?
- Чи існує в системах пропорційного представництва виборчий бар'єр для списків від коаліцій? (Вони можуть відрізнятись від бар'єрів для *однопартійних списків*.)

Які документи потрібні для реєстрації коаліції?

Розгляньте наступне:

- Які особливі деталі має включати документ угоди?
- Які документи та затвердження мають додаватись?

Який термін подачі необхідної документації в органи управління виборами чи регулювання діяльності партій?

Розгляньте наступне. Які кінцеві терміни для:

- Забезпечення юридичного визнання коаліції;
- Подання документів про висунення кандидатів;
- Подання фінансових звітів кампанії?



Робочий бланк 3: Сильні і слабкі сторони партії, можливості і загрози

Мета: Визначити вибір стратегічних партнерів по коаліції та переговорної стратегії.

Для кого: Команда з підготовки стратегії партії

Коли: Етап 1 – Розробка партійної стратегії

Аналіз сильних та слабких сторін, можливостей та загроз (Strength, Weaknesses, Opportunities & Threats – SWOT) є одним із поширених інструментів розробки стратегії. Він може використовуватись в багатьох контекстах: у бізнесі, особистому кар'єрному розвитку та політиці. У контексті створення коаліції аналіз SWOT може використовуватись для збору необхідної інформації для розробки партійної стратегії, яка:

- Максимізує сильні сторони вашої партії;
- Враховує її слабкі сторони;
- Використовує переваги всіх можливостей;
- Управляє загрозами.

Сильні сторони	Слабкі сторони
• Що партія робить добре? • Що інші сприймають як сильні сторони партії? • В яких політичних питаннях ваша партія є особливо сильною/має хорошу та позитивну репутацію у громадськості? • У яких верств населення (наприклад, за гендерною належністю, віком, географічним місцезнаходженням, соціально-економічним статусом) партія найбільш популярна?	• У яких політичних областях партія може вдосконалитись? • Серед яких верств населення партія найменш популярна? • Що інші сприймають як слабкі сторони партії? • У яких сферах партія має менше ресурсів, ніж інші партії? • Чи схильні більшість членів підтримувати створення коаліції?
Можливості	Загрози
• Які слабкості чи потреби мають інші партії, які ваша партія може допомогти їм компенсувати чи задовольнити?	• Які інші варіанти створення коаліції наявні для можливих партнерів? • Як може створення коаліції негативно вплинути/послабити імідж партії?

• Що може отримати партія, створивши коаліцію з іншими? • Щодо яких питань ваша партія має можливість стати більш впливовою?	• Чи можемо ми справді довіряти іншим партіям? • Чи існують передбачувані політичні компроміси, на які повинна буде піти партія, які можуть погано вплинути на її репутацію або базу підтримки?
---	--

Варіант: SWOT плюс час

Створення коаліцій не відбувається у вакуумі. Виборчий календар, кінцевий термін реєстрації кандидатів, можливість створення інших коаліцій та кінцеві терміни формування уряду можуть мати наслідки для варіантів створення коаліції. У якості частини аналізу SWOT, обміркуйте, чи сильні сторони, слабкі сторони, можливості та загрози залишаться незмінними протягом певного часу, погіршаться чи покращяться. Інакше кажучи, щодо сильних і слабких сторін, можливостей і загроз обдумайте:

- Що трапиться, якщо ви нічого не будете робити?
- Якщо ви залишите речі такими, як вони є, чи вони покращяться, погіршаться чи не зазнають змін?



Робочий бланк 4: Визначення пріоритетності політичних питань та ролей у коаліції

- Мета:** Визначити стратегію ведення переговорів.
- Для кого:** Команда з підготовки стратегії партії (та/або переговорна команда, якщо вони різні)
- Коли:** Етап 1 – Розробка партійної стратегії (*заповнюється робочий бланк*)
Етап 2 – Переговори щодо коаліції (*робочий бланк виступає в якості довідкового документу*)

Розгляньте різні політичні позиції партії та різні керівні ролі та обов'язки, які мають виконуватись у разі створення коаліції. У контексті виборчого альянсу розгляньте різні ролі та обов'язки під час періоду кампанії (наприклад, повідомлення кампанії, відбір кандидатів, керівництво команди з ведення кампанії тощо). У випадку урядових коаліцій розгляньте програму для уряду, міністерські портфелі та розподіл інших посад в уряді.

Які з цих політичних питань, ролей та обов'язків є найважливішими для вашої партії? Визначте їхню пріоритетність на основі:

- Політичної ідентичності вашої партії;
- Важливості політики та/або позиції (кількість кандидатів, міністерський портфель та інше) відносно публічного іміджу партії;
- Очікувань прихильників/членів партії.

Використовуючи таблицю, що наводиться нижче, перелічіть всі політичні питання або ролі/обов'язки в порядку пріоритетності. Для кожної з них визначте перший та наступний найкращий варіанти, а також компромісні позиції та обмеження щодо бажання партії вести переговори. Якщо треба, можна вставити додаткові ряди.

Пріоритетні політичні питання та позиції	Перший бажаний варіант	Наступний бажаний варіант	Компромісна (запасна) позиція	Позиція «червоного прапорця»



Робочий бланк 5: Мапування інтересів партнерів по коаліції

Мета: Визначити стратегію ведення переговорів.

Для кого: Команда з підготовки стратегії партії (та/або переговорна команда, якщо вони різні)

Коли: Етап 1 – Розробка партійної стратегії (*заповнюється робочий бланк*)
Етап 2 – Переговори щодо коаліції (*робочий бланк виступає в якості довідкового документу*)

Зазначте інтереси кожного партнера по коаліції, а також інтереси вашої власної партії, вимоги та очікування. Занесіть їх у таблицю, наведену нижче. У крайній правій колонці застосуйте світлофорну систему для позначення кожного пункту наступним чином:

- Зелений: інтереси/очікування партій схожі.
- Жовтий: може існувати потреба у незначних змінах, щоб узгодити інтереси всіх партій.
- Червоний: партійні інтереси/очікування несумісні або конфліктують один з одним.

		Вони	
	Ми	ПАРТІЯ 1 СУМІСНІСТЬ (ЧЕРВОНИЙ, ЖОВТИЙ, ЗЕЛЕНИЙ)	ПАРТІЯ 2 СУМІСНІСТЬ (ЧЕРВОНИЙ, ЖОВТИЙ, ЗЕЛЕНИЙ)
Політика			
<i>Які політичні пріоритети має кожен партнер (відповідно до політичних документів, результатів голосування тощо)? Які основні схожості</i>			

		Вони	
	Ми	ПАРТІЯ 1 СУМІСНІСТЬ (ЧЕРВОНИЙ, ЖОВТИЙ, ЗЕЛЕНИЙ)	ПАРТІЯ 2 СУМІСНІСТЬ (ЧЕРВОНИЙ, ЖОВТИЙ, ЗЕЛЕНИЙ)
<i>та відмінності різних політичних пріоритетів?</i>			
СТРУКТУРНА ОРГАНІЗАЦІЯ			
Загалом <i>Які ресурси чи сильні сторони кожен партнер може/має запропонувати?</i>			
Виборчі альянси <i>Яку формулу чи підхід варто застосовувати для відбору кандидатів? Які аспекти кампанії мають впроваджуватись кожною партією окремо? У створенні яких структур/механізмів може виникнути потреба для скоординованої діяльності в рамках кампанії?</i>			
Правлячі та законодавчі коаліції <i>Діяльність яких структур потрібно буде координувати (наприклад, у виконавчій гілці влади чи парламенті та між</i>			

		Вони	
	Ми	ПАРТІЯ 1 СУМІСНІСТЬ (ЧЕРВОНИЙ, ЖОВТИЙ, ЗЕЛЕНИЙ)	ПАРТІЯ 2 СУМІСНІСТЬ (ЧЕРВОНИЙ, ЖОВТИЙ, ЗЕЛЕНИЙ)
<i>партійними структурами за межами парламенту/виконавчої влади)?</i> <i>Як слід діяти щодо ролей та обов'язків в межах коаліції (наприклад, формула розподілу міністерських портфельів, конкретні посади, що є пріоритетними для кожного партнера)?</i>			
КОМУНІКАЦІЯ			
Загалом <i>Як слід керувати комунікацією? Розгляньте потребу в комунікації у рамках коаліції, а також зі ЗМІ та широкою громадськістю.</i>			
Вибірчі альянси <i>Як потрібно координувати стратегію та донесення повідомлень (розгляньте домовленості щодо речників, ЗМІ, заходів кампанії тощо)?</i>			



Робочий бланк 6: Переваги та недоліки переговорів щодо коаліції

Мета: Визначити стратегію ведення переговорів.

Для кого: Команда з підготовки стратегії партії (та/або переговорна команда, якщо вони різні)

Коли: Етап 1 – Розробка партійної стратегії (*заповнюється робочий бланк*)
Етап 2 – Переговори щодо коаліції (*робочий бланк виступає в якості довідкового документу*)

Використовуючи таблицю, що міститься нижче, вкажіть переваги та недоліки створення коаліції для вашої партії та для можливих партнерів по коаліції. Щодо кожного питання розгляньте можливі ризики та вигоди з різних точок зору: просування партійних політичних пріоритетів, підвищення помітності партії та ймовірна підтримка з боку партії та серед виборців/прихильників.

	Просування партійних політичних пріоритетів	Помітність партії/Публічний імідж (наприклад, завдяки кількості кандидатів або керівних посад в уряді)	Підтримка з боку партійних структур та членів/прихильників	Підтримка з боку виборців
Які існують для нас переваги переговорів щодо коаліційної угоди?				

	Просування партійних політичних пріоритетів	Помітність партії/Публічний імідж (наприклад, завдяки кількості кандидатів або керівних посад в уряді)	Підтримка з боку партійних структур та членів/прихильників	Підтримка з боку виборців
Які для нас існують ризики переговорів щодо коаліційної угоди?				
Які для нас існують недоліки переговорів щодо коаліційної угоди?				
Яким чином можуть бути зменшені можливі ризики?				
Які існують переваги для іншого (інших) переговорів щодо коаліційної угоди?				
Які існують ризики для іншого (інших) переговорів щодо коаліційної угоди?				

	Просування партійних політичних пріоритетів	Помітність партії/Публічний імідж (наприклад, завдяки кількості кандидатів або керівних посад в уряді)	Підтримка з боку партійних структур та членів/прихильників	Підтримка з боку виборців
Які існують недоліки для іншого (інших) переговорів щодо коаліційної угоди?				
Яким чином можуть бути пом'якшені можливі ризики?				



Робочий бланк 7: Найкраща альтернатива узгодженій угоді та взаємні вигоди

Мета: Визначити стратегію ведення переговорів.

Для кого: Команда з підготовки стратегії партії (та/або переговорна команда, якщо вони різні)

Коли: Етап 1 – Розробка партійної стратегії (*заповнюється робочий бланк*)
Етап 2 – Переговори щодо коаліції (*робочий бланк виступає в якості довідкового документу*)

Яка кінцева мета нашої партії? (Тобто які цілі/завдання наша партія сподівається досягти завдяки створенню коаліції?)

Яка найкраща альтернатива нашої партії узгодженій угоді (Best Alternative To a Negotiated Agreement – BATNA)? Інакше кажучи, який для нашої партії існує найкращий варіант (варіанти) або дія (дії) на випадок невдачі переговорів щодо коаліції?

Які пропозиції дозволять переговорам щодо коаліції досягти успіху та забезпечать безпрограшну ситуацію?

Що наша партія може запропонувати партнеру (партнерам) на переговорах?

Що наш партнер (партнери) на переговорах може нам запропонувати?

Які аргументи та об'єктивні критерії може запропонувати наша партія для підтримки своєї позиції?



Робочий бланк 8А: План коаліційної угоди

Мета: Сприяти розробці документу угоди.

Для кого: Переговорна команда та партійне керівництво

Коли: Етап 2 – Переговори щодо коаліції
Етап 3 – Початок роботи
(Під час підготовки проекту та закінчення роботи над документом угоди).

- Назва коаліції
- Партії-члени коаліції
- Широкі цілі, завдання та принципи
- Структури та процеси управління коаліцією
У випадку правлячих коаліцій це має включати розподіл урядових портфелів та кадрове забезпечення.
У випадку виборчих альянсів це має включати процедури відбору кандидатів, управління кампанією та управління залученням коштів/фінансового менеджменту (включаючи, у разі потреби, процедури розподілу державного фінансування серед членів коаліції та виконання вимог розкриття інформації/звітності).
- Політичні зобов'язання
Має включати зобов'язання щодо підтримки парламентської групи, питання, щодо яких допускаються розбіжності тощо.
- Процедури вирішення суперечок
- Тривалість роботи коаліції (та відповідні заходи з її розпуску чи відновлення у разі необхідності).



Робочий бланк 8В: Контрольний список коаліційної угоди

Мета: Сприяти розробці документу угоди.

Для кого: Переговорна команда та партійне керівництво

Коли: Етап 2 – Переговори щодо коаліції
Етап 3 – Початок роботи
(Під час підготовки проекту та закінчення роботи над документом угоди).

- ☐ Чи включає угода достатньо деталей для забезпечення чіткого розуміння того, як буде здійснюватися керівництво коаліцією (включно з політичними угодами, положеннями щодо обміну інформацією, вирішення суперечок тощо)?
- ☐ Які процедури затвердження угоди кожною партією?
- ☐ Які часові рамки для забезпечення цих затверджень?
- ☐ Чи були дотримані правила та процедури щодо кожної окремої партії?
- ☐ Яка процедура та часові рамки для публічного релізу/заяви?



Робочий бланк 9А: Оцінка досвіду коаліції та підсумок засвоєних уроків

- Мета:** Оцінити досягнення та виклики коаліцій та вплив створення коаліції на окремі партії, щоб у разі потреби можна було здійснити кроки з виправлення ситуації.
- Для кого:** Керівники партії з залученням до консультацій різних міжпартійних груп (наприклад, виборні представники, молодіжні/жіночі крила тощо).
- Коли:** Етап 4: Робота в коаліції та Етап 5: Підсумок засвоєних уроків
-

Таблиці, що наводяться далі, пропонують базу, яку партії можуть використати для оцінювання досягнень та викликів коаліції, а також впливу створення коаліції та на їхню власну партію.

	Управління коаліцією	Результати виборів	Державна політика	Громадська підтримка
Які були основні досягнення коаліції?				
Які основні виклики поставали перед коаліцією?				

	Просування політичних пріоритетів партії	Помітність/Публі чний імідж (наприклад, можливості для партії займати керівні посади)	Підтримка з боку партійних органів та членів	Підтримка з боку прихильників партії та виборців
Як участь у коаліції вплинула на партію?				
Якщо можлива потреба у повторному створенні коаліції, або такий варіант зберігається, на основі уроків, засвоєних з попереднього досвіду, розгляньте наступне:				
Які переваги іншої коаліції?				
Які недоліки іншої коаліції?				
Як можуть бути послаблені можливі ризики?				

На основі вище зазначеного аналізу партії опиняться в кращому становищі, щоб скористатись одним з наступних варіантів.

Варіант 1: Діяти самостійно. Партії можуть вирішити діяти самостійно у випадку, якщо у створенні коаліції більше немає необхідності, недоліки переважають переваги, або партія зазнала втрат і повинна зосередитись на відновленні/ребрендингу. (У

деяких випадках партії можуть рано залишити коаліцію або почати все більшою мірою вирізняти себе з-поміж партнерів по коаліції.)

Варіант 2: Залишитись у коаліції. У якості альтернативи, партії можуть вирішити залишитись у коаліції, працюючи з тими самими партнерами або у переформатованому партнерстві.

Навіть у разі прийняття рішення залишитись в коаліції, партіям варто знову розпочати з розробки внутрішньої партійної стратегії та пройти інші етапи циклу створення коаліції. Навіть якщо у коаліції задіяні ті самі партнери і вона виявилась відносно успішною, варто переглянути стратегію партії та інші аспекти процесу. Наприклад, на основі досягнень та викликів попереднього процесу створення коаліції та його впливу на партію та її підтримку кожна партія може захотіти повторно узгодити розподіл урядових посад, кількість кандидатів (для виборчих альянсів), комунікаційні структури, політичні платформи тощо.



Робочий бланк 9В: Оцінка досвіду коаліції та підсумок засвоєних уроків

Мета: Оцінити досягнення та виклики коаліцій та вплив створення коаліції на окремі партії, щоб у разі потреби можна було здійснити кроки з виправлення ситуації.

Для кого: Керівники партії із залученням до консультацій різних міжпартійних груп (наприклад, виборні представники, молодіжні/жіночі крила тощо).

Коли: Етап 4: Робота в коаліції та Етап 5: Підсумок засвоєних уроків

Для визначення напрямку зусиль зі створення коаліції, партіям варто переглянути та задокументувати сильні сторони та виклики на кожному етапі циклу та визначити всі вдосконалення, які слід зробити при створенні майбутньої коаліції.

	Що спрацювало добре?	Які були основні виклики?	Які вдосконалення варто зробити у майбутньому?
Етап 1: Розробка партійної стратегії <i>Розгляньте ефективність партії у наступних сферах:</i> • Внутрішні правила створення коаліції (і як партія дотримувалась зовнішніх правил, при необхідності). • Визначення партійної стратегії та переговорних команд.			

	Що спрацювало добре?	Які були основні виклики?	Які вдосконалення варто зробити у майбутньому?
• Підготовка переговорних стратегій. • Включення/консультації з внутрішньопартійним и зацікавленими сторонами (наприклад, філіалами, дочірніми організаціями тощо).			
Етап 2: Переговори щодо коаліції Розгляньте наступне: • Правила, структура та логістика переговорів. • Результати переговорів. • Консультації з партійними структурами під час переговорів			
Етап 3: Початок роботи Розгляньте наступне: • Структура, зміст та рівень деталізації документа угоди.			

	Що спрацювало добре?	Які були основні виклики?	Які вдосконалення варто зробити у майбутньому?
• <i>Забезпечення офіційного схвалення домовленостей партією.</i> • <i>Повідомлення про домовленості прихильникам партії та широкій громадськості</i>			
Етап 4: Впровадження <i>Розгляньте ефективність наступного:</i> • <i>Офіційне та неофіційне спілкування (між партнерами по коаліції, між партією та її базою підтримки та з широкою громадськістю).</i> • <i>Механізми вирішення суперечок коаліції.</i> • <i>Офіційна та неофіційна комунікація та консультації в межах партії та її структур, включно з керівником національної гілки влади.</i>			

КОНКРЕТНІ ПРИКЛАДИ

ЧИЛІ

Яким чином чилійська коаліція добилася переходу від диктаторського режиму до демократії та правила 20 років.

Серхіо Бітар, колишній міністр, Чилі

Часто, коли демократична коаліція перемагає авторитарний режим та приходить до влади, перед нею постають серйозні політичні та економічні виклики. Коаліції стає складніше зберігати згуртованість, необхідну для здійснення демократичних реформ. Часто початкові угоди між партіями не спрацьовують і відбувається розкол демократичних сил. Коаліція партій за демократію Чилі (*Concertación de Partidos por la Democracia*, *Concertación*) була порівняно унікальною в уникненні цих наслідків. Спочатку об'єднавшись для ведення кампанії проти продовження правління Піночета на референдумі 1988 року, далі коаліція перемагала на всіх виборах та керувала країною у 1990-2010 роках. У цій статті Серхіо Бітар описує, як виникла коаліція, і ділиться деякими з засвоєних уроків. Серед іншого, він окреслює, як *Concertación*:

- Проектувала політику з досягнення консенсусу щодо економічних та соціальних питань перед кожними виборами;
- Розвивала діалог та зміцнювала довіру на різних рівнях коаліції та з соціальними рухами;
- Визнала потребу у збереженні єдності з огляду на опозицію, з якою вона зіштовхнулася у ході впровадження демократичних реформ;
- Забезпечила тісну координацію дій між урядом та партійними керівниками;
- Отримала користь від відповідальної економічної політики, сприятливих економічних умов та міжнародного визнання.

Серхіо Бітар – директор Ініціативи «Глобальні тенденції у Міжамериканському діалозі» (*Global Trends Initiative at the Inter-American Dialogue*) та президент Фонду за демократію (*Fundación por la Democracia*), Чилі. Останнім часом він обіймав посаду міністра громадських робіт при президенті Мішелі Бачелеті у Чилі. До цього він був міністром освіти, міністром гірничодобувної промисловості, сенатором та президентом Партії за демократію (*Partido por la Democracia*, *PPD*) у трьох різних ситуаціях. Бітар продовжує розробляти пропозиції щодо майбутнього Чилі. Бітар заснував Латиноамериканський центр міжнародної економіки та політики (*Latin American Center for International Economics and Politics – CLEPI*), президентом якого

він був у 1987-1993 роках. Він є президентом Чилійської ради перспективи та стратегії (*Chilean Council for Prospective and Strategy*), Nitrate Museum Corporation (*Corporación Museo del Salitre*) та президентом Громадянського Фонду миру (*Citizen Peace Foundation, Fundación Paz Ciudadana*). Разом з Абрамом Ловенталем він редагував книгу «Демократичний перехід. Розмова зі світовими лідерами» (*Democratic Transitions. Conversation with World Leaders, Johns Hopkins University Press, 2015*).

Поразка генерала Піночета на плебісциті 1988 року і подальший успіх чотирьох урядів однієї й тієї ж коаліції, Коаліції партій за демократію (1990-2010 роки), стали результатом тривалого періоду суттєвого зближення політичних та соціальних сил у 1975-1989 роках.

Коли у 1973 році відбувся військовий переворот проти уряду коаліції «Народна єдність» (*Unidad Popular, UP*) президента Сальвадора Альєнде, політичні партії центру (християнські демократи) та лівого спрямування (соціалісти та комуністи) були глибоко розділені. Це саме можна сказати і про соціальні верстви, які вони представляли.

Проте у 1975 році посеред активних репресій та знищення демократичних інституцій диктатурою Піночета демократичні політичні сили почали координувати свою діяльність за важливої підтримки міжнародних організацій. Керівники соціалістів дистанціювались від експериментів з побудови справжнього соціалізму в країнах соціалістичного блоку та ближче познайомились з соціал-демократичним досвідом, носієм якого були європейські партії.

Одночасно з цим частина членів Християнсько-демократичної партії (*Partido Demócrata Cristiano, PDC*), яка знаходилась в опозиції до диктатури, усвідомила свою нездатність подолати її власними силами. Керівники PDC, які знаходились в опозиції до UP, але були відкриті до змін, почали розмовляти з поміркованими лідерами UP з місць свого проживання у вигнанні в Європі, Латинській Америці та США.

У Чилі були утворені численні політичні робочі групи. Першою була Конституційна група 24, заснована у 1979 році, завданням якої було написання демократичної конституції на противагу документу, введеному Піночетом у 1980 році. Одним з керівників цієї роботи був Патріціо Айлвін (*Patricio Aylwin*), який став першим демократичним президентом.

У 1982 році партії центру та некомуністичні партії лівого спрямування створили Демократичний альянс (*Alianza Democrática*). Приблизно в цей же час виробники міді розпочали страйк, вимагаючи підвищення заробітної платні, і вперше відбулись великі акції громадського протесту. У 1985 році архієпископ Сантьяго скликав збори для пошуку можливостей досягнення широкої національної згоди з метою визначення політичного шляху відходу від диктатури, і ці переговори включали деяких представників поміркованих правих рухів.

У 1986 році Громадянська асамблея об'єднала нові фахові організації, профспілки і жіночі та студентські рухи. У 1987 році, очікуючи на новий плебісцит, оголошений військовим урядом, керівники демократичних організацій створили Комітет за вільні вибори. Наступного 1988 року *Alianza Democrática* був реорганізований в організацію *Concertación for the NO* з метою проведення кампанії проти пропозиції Піночета продовжити його правління ще на вісім років. Кампанія включала навчання громадян роботі на виборчих дільницях та поїздки керівників опозиції по країні. *Concertación* звернулася за міжнародною підтримкою для залучення зовнішніх спостерігачів на виборах та організації паралельного підрахунку голосів.

Це був час сплеску величезної енергії в процесі справжнього об'єднання зусиль. Дослідницькі центри, пов'язані з демократичними партіями та підтримані міжнародними організаціями, вивчали проблеми та питання країни і підготували платформи для політики з досягнення консенсусу. Багато вигнанців повернулось, і активне поєднання внутрішніх та зовнішніх сил почало виробляти спільну стратегію.

Тривалий та інтенсивний процес сприяв зміцненню довіри на міжособистісному, партійному та політичному рівнях. Виник консенсус: ніхто не міг досягти цього сам; робота вимагала широкої коаліції соціальних та політичних сил. Було досягнуто згоди щодо просування демократії, прав людини та справедливого економічного розвитку.

Concertación святкувала перемогу на плебісциті 1988 року і розпочала підготовку до майбутніх президентських та парламентських виборів 1989 року. Рух отримав нову назву «*Concertacion de Partidos por la Democracia*». Складаючись спочатку з 17 політичних організацій, *Concertación* швидко еволюціонувала в чотири основні партії, а саме в PDC, Соціалістичну партію (*Partido Socialista de Chile*, PS), PPD та Радикальну партію (*Partido Radical*). Коаліція – об'єднавши колишніх суперників, які належали до центристського та лівого спрямування, кожен з яких пройшов довгий шлях політичного розвитку – стала основою правлячої коаліції, яка працювала разом два десятиліття і стала найтривалішою у західній півкулі.

Це було дивовижне об'єднання: воно вимагало від кожної групи змін та відкритості, і його наслідком стала не просто коаліція-переможець виборів, а коаліція, яка в дійсності керувала країною.

Чим пояснити довговічність цієї коаліції?

Партії та чилійці мали сильну мотивацію зберегти єдність після розпаду демократичних інституцій, зазнавши страждань та злигоднів, які стали наслідком диктаторських репресій та порушень прав людини. Крім того, присутність Піночета в якості головнокомандуючого збройними силами в перші вісім років демократичного урядування (1990-1998) поставила коаліцію перед потребою єдності.

Тим не менше, суперечки і політичні розбіжності були неминучі. Для їх подолання партії формували перед кожними виборами керівні програми, і вибраний президент мав повноваження вищі за рівень повноважень партій щодо створення свого уряду. Крім того, політичні партії створили основну систему обрання кандидата в президенти від коаліції. Іншим об'єднуючим чинником була унікальна «двочленна» виборча система, творіння Піночета. Система призвела до існування двох великих політичних блоків, вирівнюючи кількість обраних членів Конгресу найбільшої коаліції (Concertación) з коаліцією, яка зазнала поразки (права опозиція), та караючи будь-яку групу, яка виключила себе з їх числа.

Парламентські вибори співпадали у часі з президентськими. Конституція не дозволяла (і не дозволяє) здійснювати негайне переобрання президента. Це правило зобов'язувало кожного президента зосередитись на виконанні своєї програми та підтримати наступного кандидата в президенти від коаліції для проведення триваючих та нових реформ.

Компетентне економічне управління та швидке зростання разом з ефективною соціальною політикою також були чинниками, які сприяли збереженню єдності. Бідність зменшилась з 38% до 12%, а доход на душу населення подвоївся.

Між 1990 та 2010 роками коаліція змогла перемогти на чотирьох президентських, шести парламентських і п'яти муніципальних виборах, сформувавши ефективні уряди за президентів Патрісію Айлвіна, Едуардо Фрея, Рікардо Лагоса та Мішеля Бачелета. Незважаючи на успіх, єдність коаліції почала слабнути, коли вона увійшла в друге десятиліття перебування при владі. Демократія зміцніла, Піночет помер (у 2006 році), і з'явилися високі економічні та соціальні очікування, з якими було важче мати справу, ніж з проблемою відновлення демократії.

Почали поглиблюватись відмінності між партіями у підходах щодо цих прагнень більшої рівності та участі зростаючого середнього класу. Деякі члени Конгресу залишили Concertación, і в 2010 році коаліція правих партій виграла президентські вибори і правила чотири роки.

Concertación змінила хід історії Чилі: вона знала, як тлумачити національну культуру, та об'єднала політичний хід думок на користь поступових реформ. У 2014 році розширена коаліція, відома як «Нова більшість», повернулася до влади на чотирирічний термін за президенства Мішеля Бачелета зі зміцненою урядовою платформою на основі податкової та освітньої реформ і нової конституції.

НОРВЕГІЯ

Норвежці часто кажуть, що у спорі має поступитись найсильніший.

Кьелл Магне Бондевік, колишній прем'єр-міністр Норвегії

У Норвегії створення коаліції часто вимагається для створення уряду, тому компроміс та знаходження консенсусу відіграє важливу роль. У цій статті Кьелл Магне Бондевік розглядає важливість переговорів та компромісу у кожному аспекті домовленостей та роботи у коаліційному уряді. Зокрема, він говорить про:

- різні підходи, що їх використовували норвезькі партії для досягнення компромісів, необхідних для створення коаліцій;
- важливість приділення достатнього часу та зусиль для досягнення згоди щодо політики коаліції;
- те, як партії боролись за збереження власної ідентичності під час переговорів щодо коаліційної платформи; та
- важливість двосторонньої комунікації, як всередині коаліції, так і між лідерами та членами партій у період існування коаліції.

Кьелл Магне Бондевік працював прем'єр-міністром Норвегії у 1997-2000 та у 2001-2005 роках. В обидва періоди він очолював коаліційний кабінет. Був членом парламенту у 1973-2005 роках, а також керівником своєї партії, Християнсько-демократичної партії (Kristelig Folkeparti, KrF), більшу частину 1980-х та 1990-х років. Бондевік обіймав посаду Спеціального представника Генерального секретаря ООН в районі Африканського Рогу у 2006-2007 роках. Протягом своєї кар'єри Бондевік також був міністром закордонних справ, міністром освіти і церкви, а також державним секретарем в офісі прем'єр-міністра від KrF. Сьогодні він є засновником та президентом Центру миру і прав людини в Осло. Має ступінь кандидата теологічних наук та був висвячений на священика у лютеранській церкві Норвегії в 1979 році.

Створення коаліції вимагає компромісу, досягнення взаємної вигоди для партій-членів. У той час як побудова коаліції дозволяє партіям об'єднати свої сили для посилення їхнього політичного впливу та, можливо, навіть створити уряд, вона також вимагає певного компромісу з боку кожної з партій-членів. Це може передбачати відкладення вбік або пом'якшення політичних позицій партій. Крім цього, кожен член коаліції може боротися за збереження власної політичної ідентичності/іміджу, працюючи в коаліції. Це може мати наслідки щодо того, як політичні питання оцінюються партією та громадськістю загалом.

У Норвегії звичайною практикою є створення коаліції перед загальнонаціональними виборами. Така коаліція узгоджує спільні політичні позиції, роблячи заяви відповідно до спільної коаліційної платформи. Більш чутливі питання вирішуються окремо та обговорюються виключно з точки зору конкретної партії. Ці питання, як правило, розглядаються після виборів, у ході переговорів щодо уряду. Основні компроміси

досягаються через два-три тижні після виборів. У 1997 році до коаліції входили KrF, Центральна партія (*Senterpartiet*) та Ліберальна партія (*Venstre*), які погодили спільну платформу до виборів. Переговори з чутливих питань були залишені на післявиборчий період, а їхня пріоритетність визначалась з урахуванням результатів виборів: партія, що набрала найбільшу кількість голосів, мала пріоритетні позиції на переговорах.

Навіть з урахуванням того, що у Норвегії найчастіше коаліція створюється до виборів, також поширеною практикою є домовленості про створення коаліцій після виборів, спрямованих на формування більшості для спільного урядування. У 2001 році коаліція KrF, *Senterpartiet* та *Venstre* намагалась отримати мандат від народу на управління країною, але не отримала необхідну кількість голосів для такого спільного мандату. KrF, Консервативна партія (*Høyre*) та *Venstre* змогли утворити коаліцію після виборів. Оскільки коаліція виникла після виборів, всі питання – чутливі та нечутливі – обговорювались після підрахунку голосів. У цій коаліції питання, пов'язані з фінансуванням, викликали труднощі. Проблеми постали через великі розбіжності між партіями у коаліції, а також через те, що ці питання не обговорювались до виборів.

Компроміси щодо політики, як правило, досягаються одним з двох способів: шляхом серединних або блокових переговорів.

У рамках «серединних» переговорів партії з різними позиціями щодо чутливих питань сходяться на півшляху. Одним з прикладів «серединних» переговорів став податковий компроміс, досягнутий між партіями, що увійшли до коаліційного уряду, у 2001 році. Консервативна партія хотіла зменшити податки на 40 мільйонів норвезьких крон (NOK), у той час як Ліберальна партія виступала за скорочення на 20 мільйонів NOK. KrF підтримувала скорочення приблизно на 10 мільйонів NOK. У результаті переговорів було погоджено скорочення податків на 20 мільйонів NOK, що мало бути запроваджено протягом наступних чотирьох років роботи уряду.

Або ж важливі питання для партій поєднуються у пари або групи, і партії обговорюють один блок за іншим. У результаті застосування такого підходу кожна партія йде на компроміс в одних питаннях, але бачить, як коаліція приймає її політику щодо інших питань (часто у тих сферах, в яких партія особливо зацікавлена та найбільше захищає основні цінності). Норвезькі партії з'ясували, що блокові переговори часто є більш ефективними та більшою мірою відповідають потребам партій та виборців: кожна партія відчуває, що вона отримала велику перемогу, оскільки її головне питання повністю приймається коаліцією та включається до політики уряду. У 2001 році KrF істотно підтримувала збільшення бюджету міжнародної підтримки розвитку та запропонувала виділення на ці цілі 1 відсотку валового національного продукту. *Venstre* зосередила свою увагу на прозорості державних установ, а *Høyre* бажала створити більш сприятливі умови для вітчизняних підприємств. Всі три партії отримали погодження своїх ключових питань, і всі три напрямки були реалізовані протягом періоду роботи уряду. З урахуванням того, що партії починали з більш віддалених позицій, ніж коаліція KrF/*Senterpartiet*/*Venstre*, особливо важливим було створити відчуття взаємної вигоди для того, щоб зберегти коаліцію потужною та цілісною для урядування.

Деякі коаліції складаються із широкого розмаїття політичних партій, які знаходяться досить далеко одна від одної з політичної точки зору, але вирішили працювати разом для управління країною. У таких випадках навіть ще більш важливим стає сприяння переговорам, що дозволять кожній партії відчувати, що вона більше виграє у складі коаліції, ніж залишаючись осторонь. Однак кожна партія має точно знайти той баланс, який допоможе їй визначити, чи варта коаліція усіх жертв. У деяких випадках норвезькі політичні партії досягли точки, коли вони вирішили подати незгоду, так звану окрему думку. Такі приклади можна знайти у кількох випадках; у 1983 році питання абортів призвело до такого розколу в уряді, і KrF вирішила подати окрему думку, оскільки більшість у коаліції підтримала законопроект, який дозволяв вільні аборти. Як наслідок, голосування в парламенті відбувалось відповідно до лінії партій більшості та меншості в уряді.

Ще один приклад можна знайти у 2001 році, у випадку Директиви Євросоюзу про патенти. Йшлося про спробу гармонізувати закони держав-членів щодо патентування розробок у сфері біотехнологій (включаючи живу матерію, зокрема сорти рослин та людські гени). (Хоча Норвегія не є державою-членом, вона уклала низку різних угод з Європейським Союзом у якості члена Європейської економічної зони [ЄЕЗ].) Відповідна директива викликала істотні дебати в Європі, оскільки різні групи висловили занепокоєння про етичні питання, пов'язані з патентуванням живої матерії. У той час як Нюге підтримувала директиву ЄС, Venstre та KrF виступали проти. Питання було винесене на голосування парламенту, і сторона, що підтримувала імплементацію Директиви про патенти, забезпечила більшість. Такі розколи всередині уряду не є звичайним явищем, і всі коаліційні уряди намагаються мінімізувати такі випадки, оскільки вони створюють негативний імідж коаліційного уряду. Однак, важливо мати місце для обговорення розбіжностей, тому що для демократичних цінностей важливо, щоб вони всебічно та прозоро обговорювались. Це часто призводить до внутрішніх партійних обговорень, на яких дискутуються ключові питання. Цей процес також допомагає кожній партії переконатись, чи коаліція все ще залишається найкращим варіантом для їхньої партії, і чи варто залишатись в коаліційному уряді чи вийти з нього.

У 2001 році розбіжності завели у глухий кут та спричинили призупинення переговорів щодо уряду між Нюге, KrF та Venstre. Призупинення відбулося через розбіжності у розподілі міністерських посад, щодо районної політики та питань оподаткування. Але на прохання Нюге переговори зрештою були поновлені. Це один приклад балансування, яке повинні здійснювати партії в переговорах щодо коаліції та протягом періоду їхньої роботи в коаліції. Для збереження ідентичності партії переговори були призупинені. Водночас, це також гарний приклад того, як процес може бути поновлений: коли внутрішні переговори продовжуються, партії можуть зафіксувати «зміну» своєї позиції всередині, щоб можна було просуватись далі до створення коаліції.

Крім цього, норвезькі законодавці також мають можливість використовувати слухання для консультацій із спеціалістами. Це часто застосовується, коли уряд пропонує питання національного значення. Пропозиції експертів можуть суперечити позиції уряду, але партії намагаються знайти шляхи для їхнього включення у свою власну політику. Такі зміни політики інколи можуть бути досягнуті завдяки компромісам, але у певних

напрямках, де партія не може поступитись своєю ідентичністю, партії потрібно переосмислити свою подальшу роль у коаліції.

Ці приклади чітко демонструють **важливість відведення достатнього часу та докладання значних зусиль для розвитку спільної платформи коаліції**. Всі партії повинні брати участь у створенні платформи, і всі партії мають зробити свій внесок, виклавши власну позицію. Ця робота вимагає комунікації, розуміння порядку денного одна одної та поваги до переговорного процесу. Але навіть більш важливим є те, що партії повинні мати довіру: довіру до процесу та переконання, що коаліція створить більше можливостей для впливу на політику, ніж якщо партія не увійде до складу коаліції.

Хоча політичні партії зобов'язані враховувати зворотній зв'язок від громадян та своїх членів під час розробки політики, інколи може бути складно діяти відповідно до зворотного зв'язку. Так само, інколи політична партія може бути змушена проштовхувати непопулярну, але дуже потрібну політику. У 2005 році норвезька коаліція, що складалась із Лівой соціалістичної партії (*Sosialistisk Venstreparti, SV*), Senterpartiet та Лейбористської партії (*Arbeiderpartiet*), істотно розійшлась у поглядах щодо членства у НАТО та угоди про ЄЕЗ. SV була проти обох угод, Senterpartiet виступала проти угоди з ЄС, а Arbeiderpartiet підтримувала обидві. У парламенті була явна більшість на користь обох угод, з чим погодились Senterpartiet та SV.

Норвежці кажуть, що у спорі має поступитись найсильніший – фраза, яка часто допомагала просувати політичний порядок денний та досягати консенсусу.

Коли менші партії працюють у коаліції, наявні переваги. У 1997 році, наприклад, одним з ключових питань для KrF була «допомога по догляду за дитиною», у рамках якої всі, у кого є діти, отримували виплати, незалежно від того, чи вирішували вони віддати дитину до державного дитячого садочку, чи обирали інші варіанти. Обидва партнери по коаліції погодились на пропозицію KrF, і уряд досяг згоди. Кращі практики та уроки, засвоєні в Норвегії, демонструють, що коаліція допомагає дрібним партіям просуватись вперед у процесі переговорів.

Щодо політичної підзвітності в Норвегії існують формалізовані механізми звітування. У політичних звітах прем'єр-міністр та лідери партій-членів коаліції звітують про те, чого вони досягли (або не досягли) з урахуванням того, що вони заявляли на початку, виходячи з їхньої платформи. Всі звіти є прозорими, і члени партії та представники ЗМІ беруть участь у з'їздах партії. Громадський контроль є очевидним на партійних з'їздах, а також коли уряд звітує про рахунки та досягнення. Виборці мають право вільно та публічно критикувати уряд або окремі партії, а їхні голоси на наступних виборах є незаперечним доказом того, чи підтримують люди політику та ідеї політичних партій.

Насамкінець, кілька загальних порад і рекомендацій для партій у країнах молодій демократії:

1. До процесу розробки платформи/політики партії мають залучатись члени партії, щоб допомогти проштовхнути порядок денний партії та стимулювати участь, що необхідно для демократичного розвитку.

2. Партії повинні поважати та приймати різні погляди, щоб подолати дискримінацію.
3. Правляча коаліція повинна взаємодіяти, розмовляти та слухати опозицію.

Досвід коаліцій в Ірландії ...Що працює?

Джон Брутон, колишній прем'єр-міністр Ірландії

Коаліційні уряди є поширеними в Ірландії. У цій статті колишній прем'єр-міністр Джон Брутон, який працював у чотирьох різних коаліційних урядах, окреслює уроки, засвоєні зі свого досвіду:

- Наявність парламентської більшості дуже допомагає;
- Третя партія в уряді може зменшити напругу; та
- Динаміка коаліцій змінюється в залежності від: того, як вони виникли, відносної частки представництва партій, економічних обставин, систем управління відмінностями та розуміння складної ролі меншої партії.

Серед іншого, він описує роль, яку відігравали політичні радники в кожному міністерстві для допомоги в управлінні стосунками у коаліції, а також як регулярні зустрічі міністрів від його партії довели свою користь, превентивно вирішуючи всі питання, що могли викликати розбіжності з іншими партнерами по коаліції.

Джон Брутон – колишній прем'єр-міністр Ірландії (Taoiseach). Вперше був обраний до ірландського парламенту (Dáil Éireann) у 1969 році як член партії Fine Gael, став лідером партії у 1990 році та привів її в уряд у 1994 році. Був міністром фінансів Ірландії (у 1981-1982 та 1986-1987 роках); міністром промисловості та енергетики (1982-1983 роки); міністром торгівлі, комерційної діяльності і туризму (1983-1986 роки); а також секретарем парламенту (молодшим міністром, 1973-1977 роки). Працював послом Європейського Союзу у США. Зараз Брутон є головою IFSC Ірландії – органу приватного сектору, створеного для розвитку індустрії фінансових послуг в Ірландії. Він є членом правління Ingersoll Rand PLC та Montpelier Re PLC. Він також член правління Центру європейських політичних досліджень, почесний член Центру трансатлантичних відносин у Вашингтоні, запрошений науковий співробітник Європейського інституту Лондонської школи економіки.

У цій статті я хотів би зупинитись на моєму особистому досвіді роботи в коаліційних урядах Ірландії та запропонувати деякі ідеї, що можуть бути корисними в інших країнах. Але спочатку треба сказати про політичний партійний ландшафт Ірландії у період моєї кар'єри, у 1969-2004 роки.

Протягом цього часу на ірландській політичній арені було п'ять провідних партій, кожна з яких тією чи іншою мірою у різні часи була залучена до коаліційних урядів.

Ці партії у порядку зменшення їхнього розміру:

- Fianna Fáil (традиційна націоналістична партія, яка до 1989 року принципово відмовлялась брати участь у коаліціях);
- Fine Gael (центристська партія у європейській християнсько-демократичній традиції);
- Лейбористська партія (Соціал-демократична партія зі зав'язками із профспілками);
- Ліві демократи (соціалістична партія, з того часу об'єдналась з Лейбористською партією); та
- Партія прогресивних демократів (партія, що виступала за ліберальну економіку, з того часу була розпущена).

Я працював у чотирьох різних коаліційних урядах: у 1973-1977, 1981-1982, 1983-1987 та 1994-1997 роках. Також протягом цього періоду в Ірландії була коаліція Fianna Fáil/Labour (1993-1994) та коаліції Fianna Fáil/прогресивних демократів (1989-1992 та 1997-2002 роки). Fine Gael та лейбористи спільно брали участь у коаліціях у 1940-х та 1950-х роках.

Я був молодшим міністром у коаліційному уряді у 1973-1977 роках, в яких були представлені Fine Gael та Лейбористська партія, повним міністром кабінету у другому та третьому (1981-1982) та taoiseach у четвертому (1994-1997) коаліційному уряді.

В усіх коаліціях, де я працював, брала участь моя партія Fine Gael як найбільша партія, а ірландська Лейбористська партія була другою за розміром. Третя партія, ліві демократи, також була представлена в уряді у 1994-1997 роках.

Уроки, які я засвоїв зі свого досвіду, винесені у заголовки.

Наявність парламентської більшості дуже допомагає!

Партії в уряді 1981-1982 років не складали більшості у Dáil, тож уряд був недовговічним.

Хоча йому вдалося отримати більшість голосів для прийняття надзвичайного бюджету незадовго після приходу до влади у 1981 році, він не зміг переконати більшість проголосувати за більш комплексні бюджетні пропозиції у 1982 році. Результатом стало проведення загальних виборів, які партії програли. Їм на зміну прийшов уряд меншості Fianna Fáil, який представив бюджет, майже ідентичний тому, проти якого вони голосували, щоб усунути попередню коаліцію.

Внутрішні переговори між партіями-членами коаліції вже самі по собі можуть бути доволі складними. Необхідність вести переговори з окремими депутатами або партіями поза урядом, щоб отримати більшість для прийняття окремих заходів, становить додаткове ускладнення.

Всі інші коаліції (крім коаліції 1981-1982 років) мали робочі меншості для всіх питань, щодо яких партії могли дійти згоди, але коаліція 1983-1987 років розпалась, тому що партії не змогли домовитись про політику стосовно бюджету 1987 року.

Третя партія в уряді може зменшити напругу

Трипартійна коаліція 1994-1997 років, яку я очолював як taoiseach, була єдиним трипартійним урядом в історії Ірландії, а також єдиним урядом, створеним всередині парламентської каденції без загальних виборів.

Перегрупування партій з метою створення цього нового парламенту без загальних виборів стало можливим завдяки перемогам на довиборах опозиційних партій, що мали місце раніше у цьому скликанні. Також це було необхідно внаслідок руйнування довіри між Лейбористською партією та Fianna Fáil, з якою лейбористи утворили коаліцію після загальних виборів 1992 року.

На моє особисте переконання, динаміка трипартійної коаліції є легшою для управління у порівнянні з двопартійною коаліцією. Тому що у разі розбіжностей між двома партіями третя може стати каталізатором компромісу. Присутність трьох партій в коаліції може допомогти уникнути бінарних конфліктів з певного питання, коли одній з двох партій доведеться втратити обличчя.

Динаміка коаліцій змінюється в залежності від ...

Того, як вони виникли

Партії урядів у 1973-1977 та 1994-1997 роках залишались згуртованими та вийшли на загальні вибори відповідно у 1977 та 1997 році, намагаючись бути переобраними за спільною програмою. Це є свідченням гарних стосунків між коаліційними партіями. В інших випадках партії, що вийшли з коаліції, змагались на виборах окремо. На сьогоднішній день, однак, жоден з коаліційних урядів, який складався з тих самих партій, не був переобраний.

Внутрішня динаміка кожної з чотирьох коаліцій, в яких я брав участь, була різною. До них залучались різні персоналії, а особисті риси є дуже важливими в політиці. Але обставини їхнього обрання, а також відносний розмір партій і економічні умови також відігравали велику роль.

Коаліція, яка вже домовилась про спільну програму до виборів, для яких її було створено, як у випадку коаліції 1973-1977 років, можливо, має кращі шанси утриматись разом протягом усього періоду роботи та для подальшого переобрання за спільною програмою, ніж коаліція, про яку не було домовлено та яку було створено після виборів, завдяки яким вона виникла. Ще одна причина цього: якщо партії змагались на виборах із відмінними конкуруючими програмами, а після цього мають домовитись про спільну програму, яка передбачає неминучі жертви щодо пунктів, за які вони змагались на виборах, це ускладнить подальше життя. Такі партії частіше будуть звинувачуватись у «невиконанні обіцянок». Але домовитись про спільну програму до виборів, на яких коаліційні партії все одно будуть змагатись одна з одною за голоси, також нелегко.

Відносної частки представництва партій

Уряд 1973-1977 років Fine Gael/Лейбористської партії був вперше обраний у 1973 році на основі узгодженої платформи, яка заохочувала співпрацю на виборах між ними та збільшила кількість їхніх мандатів. Лідери обох партій пройшли через розчарування перебуванням в опозиції, працюючи в парламенті довгий час – переважно, не у владі – та були особисто налаштовані на утримання уряду разом, незважаючи на істотні відмінності в інтересах між їхніми базами підтримки. Лейбористська партія мала потужний вплив на податкову політику цього уряду, який відображала кількість місць у парламенті, отриманих цією партією.

У парламенті 1981-1982 та 1983-1987 років партія Fine Gael мала більшу чисельну перевагу над Лейбористською партією, ніж у 1973-1977 роках, і це мало бути відображене у змісті економічної політики уряду. Економічні умови були складними з урахуванням міжнародних обставин, тому визначення фінансової політики було важким завданням. Вплив лейбористів використовувався для протистояння скороченням державних витрат, що неминуче тягло за собою збільшення загального податкового навантаження.

Економічних обставин

Трипартійна коаліція 1994-1997 років працювала у часи, коли економічна ситуація була більш сприятливою.

Економічне зростання відбувалось швидкими темпами протягом періоду роботи уряду, що полегшувало визначення фінансової політики у порівнянні з 1980-ми роками.

Хоча Fine Gael була більшою партією, Лейбористська партія мала більшу вагу в парламенті, ніж у 1980-х роках, і ця додаткова вага відображалась у тому факті, що лейбористи, хоча вони все ще залишались меншою партією, отримали міністерство фінансів – посада, яка завжди належала більшій партії у попередніх коаліціях. Це забезпечило кращий розподіл відповідальності за фінансову політику між партіями, ніж раніше. Це зменшило напругу. Ліві демократи також відігравали ключову роль у сприянні досягненню компромісу, як зазначалось раніше.

Систем управління неминучими розбіжностями

Уряд 1994-1997 років також скористався перевагами наявності більш структурованої системи розв'язання політичних розбіжностей між партіями та міністерствами у порівнянні з попередніми коаліціями.

Міністри від всіх трьох партій мали кожен по два радника, що були політичними призначенцями.

Один був «менеджером програми», робота якого полягала у взаємодії зі своїм міністром, а інші менеджери програми забезпечували, щоб узгоджена програма трьох партій виконувалась усім урядом.

Інший призначенець був звичайним політичним радником, який дбав про політичні інтереси свого міністра, стосунки з його партією тощо.

На мою думку, система менеджерів програми була особливо ефективною для згладжування технічних суперечок з політично чутливих питань, які поглинали занадто багато часу та емоційної енергії під час засідань кабінету у попередніх коаліціях.

Загалом, як Taoiseach я не виносив питання на розгляд кабінету, якщо розбіжності спочатку не були згладжені або спрощені керівниками програми, або це не відбулось у результаті обговорень за участю лідерів трьох партій.

Розуміння складної ролі меншої партії

Стосунки між більшою та меншою партіями в коаліції є чутливими, тому що досвід Ірландії продемонстрував, що меншу партію частіше звинувачують, а більша партія користується вищою довірою за те, що коаліція робить в уряді. Таким чином, менша партія наражається на ризик отримати нижчі результати на наступних виборах.

Вирішення цієї проблеми – першочергова відповідальність лідера більшої партії, чинного taoiseach. З цією метою у 1994-1997 роках я мінімізував певною мірою частоту своєї появи, щоб дозволити іншим міністрам, включаючи міністрів від Лейбористської партії, привернути увагу.

Я також організовував регулярні окремі зустрічі міністрів від Fine Gael, на яких заздалегідь обговорювались питання, що могли виникнути, щоб визначити шляхи вирішення будь-якого з них, яке в іншому випадку могло викликати непорозуміння між партіями за столом переговорів у кабінеті.

Спори у кабінеті мають бути останнім засобом!

БІБЛІОГРАФІЯ

Adam, Rainer and Sebastian Braum. *Coalitions and Coalition Management: an Introduction to the Art of Coalition Government*. Friedrich Naumann Foundation, 2013.

“Après l’approbation par le conseil national du principe d’intégrer la majorité: Le RNI est d’accord pour participer au gouvernement Benkirane.” *Devanture*, August 8, 2013, <http://www.devanture.net/news.php?id=19092#>.

Barry, Ellen. “Coalition-Building Season in India.” *The New York Times*, April 12, 2014, http://www.nytimes.com/2014/04/13/world/asia/coalition-building-season-in-india.html?_r=0.

Bevanger, Lars. “Norway Election: Conservative Emma Solberg Triumphs.” *BBC*, September 10, 2013, <http://www.bbc.com/news/world-europe-24014551>.

“Choose Pemex over the pact.” *The Economist*, July 13, 2013, <http://www.economist.com/news/leaders/21581730-successful-cross-party-pact-has-broken-congressional-gridlock-it-must-not-become-obstacle>.

The Consensus Building Institute, www.cbuilt.org.

Dagenborg, Joachim. “Norway’s Conservatives Clinch Coalition Deal.” Reuters, October 7, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/10/07/us-norway-government-coalition-idUSBRE9960OK20131007>.

Fox, Ruth. “Five Days in May: A New Political Order Emerges.” *Parliamentary Affairs*, 63 (2010): 603-622. doi: 10.1093/pa/gsq030.

Harvey, Nick. “After the rose garden: Harsh lessons for the smaller coalition party about how to be seen and heard in government.” *The Institute for Government*, February 2, 2015, http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/After%20the%20rose%20garden_0.pdf.

Holmes, Brenton and Sophia Fernandes. *2010 Federal Election: a brief history*. Research Paper no. 8, 2011-12, prepared for Parliamentary Library of Australia, March 6, 2012, http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1112/12rp08#_ftn197.

Jaffrelot, Christophe. “The Regionalization of Indian Politics and the Challenge of Coalition-building.” *The Carnegie Endowment for International Peace*, November 8, 2012, <http://carnegieendowment.org/2012/11/08/regionalization-of-indian-politics-and-challenge-of-coalition-building/eq5>.

Kadima, Denis and Felix Owuor. “The National Rainbow Coalition: Achievements and Challenges of Building and Sustaining a Broad-based Political Party Coalition in Kenya.” In *The Politics of Party Coalitions in Africa*, edited by Denis Kadima, 179-221. Johannesburg: Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa, 2006.

Kenya. *The Political Parties Act*. 2011, <http://www.cickenya.org/index.php/legislation/acts/item/219-political-parties-act#.VbZPSvIVhBc>.

Kirschbaum, Erik. "German SPD members vote to join Merkel despite misgivings." Reuters, December 14, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/12/14/us-germany-coalition-idUSBRE9BD03X20131214>.

"Maroc - Gouvernement: le RNI prend son temps." *AfricaTime*, July 29, 2013, <http://fr.africatime.com/soudan/articles/maroc-gouvernement-le-rni-prend-son-temps>.

Mexico. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. 2008, http://norma.ife.org.mx/documents/27912/276760/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b.

Mexico. *Ley General de Los Partidos Politicos*. 2014, http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/normatividad/LEY%20GENERAL%20DE%20PARTIDOS.htm.

Milne, Richard. "Debate heralds change for Norway's oil fund." *Financial Times*, June 30, 2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8466bd90-e007-11e2-9de6-00144feab7de.html#axzz3cTpCycXW>.

"The Mutual Gains Approach to Negotiation." Consensus Building Institute. Accessed September 21, 2015, <http://www.cbuilding.org/cbis-mutual-gains-approach-negotiation>.

National Democratic Institute. "Advocacy, Research, Coalition Building, and Negotiation." National Democratic Institute, accessed February 12, 2015, <https://www.ndi.org/dcc-advocacy>.

National Democratic Institute. *Political Party Programming Guide*. Washington, D.C.: National Democratic Institute, 2014.

Ochuodho, Shem J. *Dawn of Rainbow: The Untold Intrigues of Kenya's First Coalition Government*. Nairobi: Adage Publishing and Information Services, 2012.

O'Day, J. Brian. "Joining Forces: A Guide to Forming, Joining and Building Coalitions." Washington, D.C: National Democratic Institute, 2004.

"Pacto Por Mexico." November 29, 2012, <http://pactopormexico.org/como/>.

Panda, Ankit. "BJP, Modi Win Landslide Victory in Indian Elections." *The Diplomat*, May 16, 2014, <http://thediplomat.com/2014/05/bjp-modi-win-landslide-victory-in-indian-elections/>.

Ruin, Olof. "Managing Coalition Governments: the Swedish Experience." *Parliamentary Affairs*, 53 (2000), 710-720. doi: 10.1093/pa/53.4.710.

Sada, Andres. "Explainer: What Is the Pacto por México?" Americas Society-Council of the Americas, March 11, 2013, <http://www.as-coa.org/articles/explainer-what-pacto-por-m%C3%A9xico>.

Schonhardt, Sara. "Indonesia's Political Parties Hurrying to Build Coalitions." *Wall Street Journal*, May 12, 2014, <http://blogs.wsj.com/searealtime/2014/05/12/indonesias-political-parties-hurrying-to-build-coalitions/>.

"Those uppity Social Democrats." *The Economist*, November 21, 2013, <http://www.economist.com/news/europe/21590587-spd-behaving-if-it-won-election-angela-merkels-efforts-form-new-government>.

Wikipedia contributors. "Indonesian presidential election, 2014." *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, accessed February 12, 2015, http://en.wikipedia.org/wiki/Indonesian_presidential_election,_2014.

Wikipedia contributors. "Grand coalition (Germany)." *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, accessed February 12, 2015, [http://en.wikipedia.org/wiki/Grand_coalition_\(Germany\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Grand_coalition_(Germany)).

Wood, Duncan. "A Look at Mexico's Political Reform-The Expert Take." *The Wilson Center*, October 16, 2013, <http://www.wilsoncenter.org/article/look-mexico%E2%80%99s-political-reform-the-expert-take>.

National Democratic Institute
455 Massachusetts Ave. NW
Eighth Floor
Washington, DC 20001
United States of America
www.ndi.org

The Oslo Center for Peace and Human Rights
Øvre Slottsgate 11
0157 Oslo
Norway
www.oslocenter.no