

Коалиции



РУКОВОДСТВО ДЛЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Коалиции



*Руководство для
политических партий*

КОАЛИЦИИ
Руководство
для политических партий

Подготовлено Национальным демократическим институтом
и Центром мира и прав человека в Осло

Первая редакция

Авторское право © 2015 Национальный демократический институт
(The National Democratic Institute – NDI) & Центр мира и прав человека в Осло
(The Oslo Center for Peace and Human Rights – The Oslo Center)

Все права защищены

Некоторые части этой публикации могут быть воспроизведены и/или переведены в
некоммерческих целях при условии указания NDI и Oslo Center в качестве источника
материалов и предоставления им экземпляра любого перевода. Отпечатано в
Соединенных Штатах Америки

Национальный демократический институт (НДИ) - это неприбыльная, внепартийная, неправительственная организация, которая отвечает на стремление людей всего мира жить в демократических обществах, где признаются и соблюдаются основные права человека.

С момента своего создания в 1983 году НДИ и его партнеры на местах работали с целью поддержки и укрепления демократических институтов и практик путем усиления политических партий, общественных организаций и парламентов, создания условий для проведения выборов и поддержания участия граждан, открытости и подотчетности в управлении государством.

Имея в своем штате и сотрудничая на добровольной основе с практикующими политиками из более чем 100 стран, НДИ объединяет отдельных лиц и группы с целью обмена идеями, знаниями, опытом и экспертным потенциалом. Партнеры получают полный доступ к лучшим практикам международного демократического развития, которые могут быть адаптированы к потребностям их собственных стран. Многонациональный подход НДИ подчеркивает, что в то время как единой демократической модели не существует, все демократические страны разделяют некоторые основные принципы.

Работа Института утверждает принципы, вошедшие во Всеобщую декларацию прав человека. Он также поощряет развитие институционализированных каналов коммуникации между гражданами, политическими институтами и выборными должностными лицами, укрепляет их способность улучшать качество жизни всех граждан. Для получения более подробной информации об НДИ посетите, пожалуйста, сайт www.ndi.org.

Центр мира и прав человека в Осло был основан в 2006 году бывшим премьер-министром Норвегии Кьеллом Магне Бондевиком (Kjell Magne Bondevik) и Эйнарм Стеенснесом (Einar Steensnæs), бывшим членом парламента и Кабинета министров Норвегии. Их целью было создание новой платформы в Норвегии для работы в сфере международного мира и защиты прав человека, где - вместе со штатными сотрудниками и партнерами - они могли бы с пользой применить свой опыт и знания, а также использовать связи, которые они развили в течение многих лет пребывания во внутренней и внешней политике.

С момента своего создания в 2006 году Центр в Осло превратился в независимый, профессиональный и политически значимый центр поддержки демократии и место встречи для экспертов, новаторов и политических деятелей. Центр в Осло предоставляет сравнительные данные и распространяет практический опыт, а также организует проведение встреч для предупреждения конфликтов, установления диалога и усиления ответственного лидерства. Его общая задача заключается в оказании помощи нестабильным государствам и уязвимым демократиям в укреплении демократических политических институтов и процессов. Для получения более подробной информации о Центре в Осло, пожалуйста, посетите веб-страницу www.oslocenter.no.

Содержание



Благодарности	6
Общий обзор	7
Вступительное слово	11
Советы и инструменты создания коалиций	18
КЛЮЧЕВЫЕ КОНЦЕПЦИИ	18
ЭТАП 1: РАЗРАБОТКА ПАРТИЙНОЙ СТРАТЕГИИ	26
ЭТАП 2: ПЕРЕГОВОРЫ ПО КОАЛИЦИИ	48
ЭТАП 3: НАЧАЛО РАБОТЫ	58
ЭТАП 4. РАБОТА В КОАЛИЦИИ	64
ЭТАП 5: УСВОЕННЫЕ УРОКИ	76
Конкретные примеры	107
ЧИЛИ	107
НОРВЕГИЯ	112
ИРЛАНДИЯ	117
Библиография	122
Список рабочих бланков	
Рабочий бланк 1: контрольный список для коалиции	82
Рабочий бланк 2: изучение нормативно-правовой базы	85
Рабочий бланк 3: сильные и слабые стороны партии, возможности и угрозы	86
Рабочий бланк 4: определение приоритетности политических вопросов и ролей в коалиции	88
Рабочий бланк 5: систематизация интересов партнеров по коалиции	89
Рабочий бланк 6: преимущества и недостатки переговоров по коалиции	93
Рабочий бланк 7: наилучшая альтернатива согласованному соглашению и взаимные выгоды	97
Рабочий бланк 8а: план коалиционного соглашения	98
Рабочий бланк 8b: контрольный список коалиционного соглашения	99
Рабочий бланк 9а: оценка опыта коалиции и подведение итогов усвоенных уроков	100
Рабочий бланк 9b: оценка опыта коалиции и подведение итогов усвоенных уроков	103

Благодарности



Это Руководство подготовили Сеф Ашиагбор (Sef Ashiagbor) из Национального демократического института (НДИ) и Бьярте Тора (Bjarte Tora) из Центра мира и прав человека в Осло (ЦМПЧО). Оно в значительной степени является продолжением опубликованных ранее материалов по созданию коалиций, включая: *Coalitions and Coalition Management* («Коалиции и управление коалициями») и *Joining Forces: A Guide for Forming, Joining and Building Political Coalitions* («Объединение усилий: Руководство по созданию, присоединению и развитию политических коалиций»). Разработка этого Руководства была бы невозможной без сотрудничества и помощи должностных лиц политических партий, которые согласились поделиться своим опытом. В частности, две вышеупомянутые организации благодарны тем, кто заполнил анкеты и привел конкретные примеры из своего опыта. Следующие штатные сотрудники НДИ внесли свой вклад в подготовку публикации: Грегори Ольсон (Gregory Olson), Хана Мурр (Hana Murr) и Филиппа Вуд (Philippa Wood). Кроме того, ценные комментарии по предыдущим проектам Руководства предоставили Денис Кадима (Denis Kadima) из Избирательного института устойчивой демократии в Африке, консультанты Стивен Марибие (Stephen Maribie) и Эдвин Мулими (Edwin Mulimi), а также со стороны НДИ Николас Бенсон (Nicholas Benson), Иван Догерти (Ivan Doherty), Джон Ловдал (John Lovdal) и Лео Платвоет (Leo Platvoet) предоставили свои полезные замечания по предыдущим проектам Руководства. Национальный фонд в поддержку демократии обеспечил щедрое финансирование подготовки этой публикации.

Общий обзор



В развитых и развивающихся демократиях правящие и оппозиционные партии создают коалиции, чтобы повысить свою избирательную конкурентоспособность, пропагандировать демократические реформы, увеличивать свое влияние в процессе формирования политики, более эффективно использовать свои ограниченные ресурсы и достичь согласия относительно правительственных программ. В Чили в коалицию, победившую на референдуме 1988 года, вошло более двенадцати политических партий, в том числе бывшие ярые соперники из социалистического и христианско-демократического лагеря. Тем не менее, совместными усилиями они смогли противодействовать попыткам генерала Пиночета, направленным на продолжение его правления и, наконец, победили на повторных многопартийных выборах. В других случаях правительства национального единства помогли провести страну через политические кризисы и обеспечить мир, создав основу для достижения согласия в отношении широкого круга реформ по совершенствованию инклюзивного и подотчетного правительства. В то время как коалиции способствовали развитию демократической конкуренции и управления, партии также образовывали партнерства, чтобы воспользоваться преимуществами полученных должностей независимо от политики с целью улучшения социально-экономических результатов для более широкого круга граждан.

Даже с хорошими намерениями, формирование коалиции по своей сути связано с рядом вызовов для партий-членов, поскольку они пытаются сохранить четкую партийную идентичность, одновременно соблюдая свои обязательства перед партнерами по коалиции, создать механизмы координации действий с партнерами по коалиции, донести цели и достижения коалиции членам и общественности. Например, особенно в контексте политической поляризации или конфликта, члены партии могут воспринимать межпартийное сотрудничество как признак слабости или измены основным партийным взглядам. Более того, в то время как отдельные партии благодаря участию в коалиции получили дополнительную поддержку, другие – часто меньшие, или «младшие», партнеры по коалиции – столкнулись с проблемой уменьшения электоральной поддержки и ослабления бренда. В таких странах как Бельгия, Германия, Нидерланды и Норвегия коалиции является обычной чертой политического ландшафта, и партии превратили их почти в произведение искусства. В других местах усиление политической фрагментации привело к тому, что создание коалиций стало более привычной практикой, чем в прошлом. Но в странах, пораженных конфликтом или подвергшихся десятилетиям авторитарного правления, неудачи с образованием успешных коалиций привели к уменьшению эффективности усилий по проведению демократических реформ и способствовали политической неопределенности.

В десятках стран по всему миру Национальный демократический институт (НДИ) и Центр мира и прав человека в Осло (ЦМПЧО) оказывали техническую помощь политическим партиям в процессе принятия ими решений относительно преимуществ создания коалиций, работы по определению потенциальных партнеров по коалиции, переговоров по заключению жизнеспособных соглашений и развития практических систем управления этими партнерствами. Целью этого Ру-

ководства является предоставление политическим партиям в новых демократиях – и группам, которые стремятся им помочь – практических советов и знаний, полученных в процессе создания коалиций. НДИ и ЦМПЧО предполагают, что те, кто предоставляет помощь, будут использовать это Руководство для определения различных практических советов и опыта, которые они могут применить, отвечая на запросы от партий в новых демократиях. Кроме того, должностные лица среднего уровня могут обращаться к этому Руководству в рамках своей подготовки к созданию коалиций. Оно содержит новую информацию, которая дополняет предыдущие материалы НДИ/ЦМПЧО, описывающие коалиционный цикл; предлагает методологическую поддержку на каждом этапе цикла; представляет советы политиков с опытом работы в коалициях и приводит три конкретных примера, подготовленные людьми, которые играли ключевые роли в коалициях в Чили, Ирландии и Норвегии. Таким образом, оно более информативно, чем предыдущие материалы НДИ и ЦМПЧО о коалициях. Ниже приводится краткий обзор его содержания.

Во Вступительном слове рассматриваются различные типы коалиций. «Советы и инструменты для создания коалиции» начинаются с обзора четырех ключевых концепций:

- Коалиции имеют как преимущества, так и недостатки, которые должны учитывать политические партии;
- Контекст влияет на типы коалиций, создаваемые партиями, и на то, каким образом они их структурируют;
- Коалиционные процессы должны базироваться на коммуникации, консультировании, консенсусе и компромиссе;
- Создание коалиции можно разделить на пять этапов:
 - Разработка партийной стратегии;
 - Переговоры по коалиции;
 - Начало работы;
 - Работа в коалиции;
 - Усвоенные уроки.

Далее в публикации более подробно рассматриваются вопросы, которые партии должны решать на каждом из пяти этапов.



Этап 1: «Разработка партийной стратегии» включает в себя шаги, инструменты и советы, которые партии могут использовать при подготовке к созданию возможной коалиции. Это предполагает определение нормативно-правовой базы и внутрипартийных процессов, которые должны быть соблюдены, создание команды, которая будет осуществлять поиск партнеров и готовить стратегию, подготовку аргументов для ведения переговоров.



Этап 2: В разделе «Переговоры по коалиции» приводится описание некоторых административных мер, которые могут потребоваться для обеспечения процесса переговоров; здесь приводятся примеры структурирования коалиций и описание различных подходов, которые партии использовали для достижения компромисса.



Этап 3: В разделе «Начало работы» подчеркивается важность коалиционных договоренностей и процесса, которого должны придерживаться партии, завершая работу над коалиционным соглашением и представляя ее содержание перед партийными структурами и широкой общественностью.



Этап 4: В разделе «Работа в коалиции» приводятся некоторые структуры и системы, которые использовались партиями для регулирования отношений и обмена информацией в коалиции.



Этап 5: В разделе «Усвоенные уроки» описаны некоторые из распространенных причин распада коалиций и намечены некоторые варианты, которые могут быть использованы партиями для пересмотра достижений коалиции и усвоенных уроков, включая последствия создания коалиции для собственной партии. Они должны сделать возможным выявление различных перспектив влияния коалиции на партию и усвоенных уроков, что может быть использовано в будущем при создании коалиции.

«Введение» и «Советы и инструменты для создания коалиции» содержат различные пометки, объяснение которых приводится ниже.



Примеры из кабинетных исследований различных коалиций со всего мира.



Политики из Аргентины, Бельгии, Колумбии, Ирландии, Нидерландов, Норвегии, Румынии и Соединенного Королевства отвечали на вопросы анкеты НДИ/ЦМПЧО в отношении лучших практик и уроков, усвоенных посредством получения опыта работы в коалициях в соответствующих странах. Эта отметка используется для прямых цитат и выдержек из ответов на упомянутые вопросы анкеты.



В конце «Советов и инструментов для создания коалиции» приведен ряд рабочих бланков/контрольных списков, которые могут быть использованы на различных этапах коалиционного цикла. Эта отметка используется для обозначения каждого рабочего бланка и контрольного списка. В целом, сюда вошли девять таких рабочих бланков/контрольных списков. В Рабочем бланке 1 суммируются советы для каждого этапа цикла создания коалиции.

Последний раздел этой публикации содержит конкретные примеры от трех человек, которые занимали руководящие должности в коалициях: Кьелла Магне Бондевика (Kjell Magne Bondevik), бывшего премьер-министра Норвегии; Серхио Битара (Sergio Bitar), бывшего чилийского министра; и Джона Брутона (John Bruton), бывшего премьер-министра Ирландии. Эти материалы отражают уроки, усвоенные из их соответствующего опыта.

Вступительное слово



В демократических системах политические партии конкурируют за поддержку четкого перечня политических предложений и политических ценностей. Получая власть, они пытаются реализовать свое видение. Находясь в оппозиции, они критикуют предложения управляющей партии или представляют свои альтернативы, помогая обеспечить подотчетность правительства путем осуществления своего вклада в дело контроля исполнительной ветви власти. Такая конкуренция идей поощряет каждую партию совершенствовать свои предложения и искать общие основания; это также может привести к улучшениям для общества в целом. Таким образом, политический плюрализм и конкуренция необходимы для функционирования демократии.

В эффективных демократических системах партии участвуют в общественной конкуренции, но также способны обеспечивать дебаты, диалог и компромисс, необходимые для функционирования демократии.¹ Базовые доверие, диалог и сотрудничество между партиями нужны для достижения консенсуса относительно следующего: фундаментальных правил и структур, регулирующих политическую конкуренцию и управление государством; мероприятий по обеспечению мира и безопасности; и политик, при которых желателен высокий уровень стабильности. Например, политический консенсус традиционно характеризовал управление доходами от норвежских нефтяных ресурсов. Как недавно отметил один политик: «С нашей точки зрения, важно иметь консенсус по этим вопросам. Имея столько средств благодаря нефти, важно не делать на этом политику».²

Кроме того, для отдельных партий может быть необходимо или желательно наладить партнерские отношения с другими для достижения конкретных целей. Обычно коалиция является временным соглашением или партнерством между двумя или более политическими партиями, целью которых является получение большего влияния или власти, чем могли бы надеяться получить отдельные группы или партии сами по себе. Концентрируясь на общих целях и ресурсах – экспертные знания политики, финансирование, географические преимущества, поддержка – члены коалиции могут использовать сильные стороны друг друга и получать преимущество в вопросах, представляющих общий интерес. Имея в виду конкретную цель – победу на выборах или референдуме, принятие определенного законодательного акта, или формирование правительства – коалиции существуют в течение ограниченного времени, пока не будут достигнуты цели.³ (Однако в случае слияния

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

² Ян Торе Саннер (Jan Tore Sanner), заместитель руководителя партии и спикер по финансовым вопросам Консервативной партии, цитата в «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.

двух или более политических партий они соглашаются создать постоянную унифицированную структуру и прекращают свое существование в качестве отдельных организаций. Партии, планирующие объединиться в одну, могут сначала создать коалицию в качестве промежуточного шага на пути к постоянному объединению.) В этой публикации мы исходим из того, что коалиции включают в себя избирательные альянсы; коалиционные правительства большинства/меньшинства; широкие коалиции; правительства национального единства; законодательные коалиции. Следующий раздел содержит краткий обзор различных видов коалиций.

Виды коалиций

Избирательные альянсы. Основная цель создания избирательного альянса заключается в объединении ресурсов двух или более партий для улучшения избирательных результатов членов альянса. Это может предусматривать объединение по единым кандидатам или, в мажоритарной системе относительного большинства, договоренности не конкурировать между собой в определенных избирательных округах. Часто конечной целью является получение процента голосов, необходимого для того, чтобы выиграть выборы, получить большинство в законодательном органе и сформировать следующее правительство. Например, Национальная коалиция Радуги (National Rainbow Coalition), о которой идет речь ниже, участвовала и победила на выборах в Кении в 2002 году. В системах пропорционального представительства коалиции могут создаваться для преодоления барьеров, установленных для прохождения в парламент. Например, благодаря избирательному альянсу, Христианская демократическая партия Швеции (*Kristdemokraterna*, KD) обеспечила себе впервые места в парламенте в 1985 году. Как показывает пример Индонезии, который приводится ниже, создание коалиции также может потребоваться для удовлетворения законодательных критериев относительно выдвижения кандидатов. Несмотря на первоочередное сосредоточение на победе на выборах, коалиции избирательных альянсов также должны планировать, как они будут управлять государством в случае успеха. Неспособность разработать такие планы приводила к внутренним расколам, которые мешали эффективной работе - а иногда даже приводили к распаду - избирательных альянсов, которые оказывались в правительстве.



Избирательные альянсы в Индонезии, Кении и Швеции

Индонезия. Согласно избирательному законодательству Индонезии, только партии, которые контролируют, по крайней мере, 20 процентов мест в Совете народных представителей (*Dewan Perwakilan Rakyat*, DPR), или которые получили 25 процентов на предыдущих общенациональных выборах в DPR, могут выдвигать кандидатов на выборах президента. В 2014 году ни одна партия не преодолела этот барьер, поэтому политические партии страны объединились вокруг двух кандидатов: Прабово Субианто (Prabowo Subianto) от партии «Движение за Великую Индонезию» (*Partai Gerakan Indonesia Raya*, Gerindra) и Йоко Видодо (Joko Widodo) от Индонезийской демократической партии борьбы (*Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan*). Шесть партий, представлявших 63 процента из 550 мест и 59 процента общенациональных голосов, объединились вокруг Субианто, в то время как Видодо поддерживали четыре партии. В конце концов, Видодо выиграл выборы, набрав 53 процента голосов.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/>; и авторы статей Википедии, "Indonesian presidential election, 2014," *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, посещено 12 февраля 2015 года, http://en.wikipedia.org/wiki/Indonesian_presidential_election,_2014.

Кения. Даниэль Арап Мои (Daniel Arap Moi) победил на выборах президента Кении в 1992 и 1997 годах, получив соответственно 36,8 процента и 40,51 процента голосов. Объединившись, коалиция обеспечила себе гораздо больше голосов, чем конечный победитель. Однако, разбив голоса, они не смогли получить председательство и большинство в парламенте. Накануне голосования 2002 года оппозиционные лидеры начали неформальные консультации по объединению усилий, чтобы победить Кенийский национальный африканский союз (Kenya African National Union – KANU). Одна группа из 14 партий объединилась в Партию Национальный альянс Кении (National Alliance Party of Kenya – NAK) и, в конце концов, достигла договоренности о создании коалиции с Либеральной демократической партией (LDP), в результате чего возникла еще большая коалиция – Национальная коалиция Радуги (National Rainbow Coalition – NARC).

NARC согласилась выдвинуть единого кандидата в президенты; объединить голоса на парламентских выборах путем отказа от внутренней конкуренции и, наконец, разделить портфели в кабинете между представителями NAK и альянса LDP/Радуга. Партии-члены подписали Меморандум о взаимопонимании (МВ), в котором изложили свои договоренности. Однако в коалиции начались проблемы вскоре после победы на выборах 2002 года. В то время как некоторые члены обвинили президента Кибакви в предпочтении его собственной партии и нарушении условий МВ при распределении министерств, другие обвиняли альянс LDP/Радуга в подтасовке процесса отбора кандидатов в пользу своих претендентов. В конце концов, члены NARC заняли противоположные позиции в предвыборной кампании на конституционном референдуме 2005 года. Президент Кибакви распустил кабинет, уволив министров от LDP и назначив министров от KANU – партии, против которой объединилась NARC. На выборах 2007 года Райла Одингга (Raila Odinga), бывший член альянса LDP/Радуга, баллотировался против президента Кибакви, бывшего члена NAK/Демократической партии.⁵

Швеция. На парламентских выборах в 1960-х и 1970-х годах KD Швеции получила менее 2 процентов голосов, не преодолев четырехпроцентный барьер, установленный для прохождения в парламент. В 1985 году KD образовала избирательный альянс с Центральной партией (Centerpartiet). Это позволило KD впервые получить места в парламенте. Партия продолжает быть представленной в парламенте с того времени, также входя в состав нескольких правящих коалиций.



Коалиционные правительства. Коалиционные правительства обычно образуются, когда ни одна из политических партий не получила четкого большинства в парламенте. В парламентских системах, как правило, самая большая партия в парламенте договаривается с партиями-единомышленниками для создания кабинета, законодательного большинства и основного состава правительства. Исходя из стратегических договоренностей о создании коалиции, правительство включает представителей различных партий-членов, и его законодательные предложения обычно поддерживают члены парламента (депутаты) из партий-членов. Правительства коалиций меньшинства имеют достаточную поддержку для формирования исполнительных органов в парламентских системах, но у них нет четкого большинства в парламенте. Как следствие, исполни-

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.

тельный орган должен постоянно вести переговоры о поддержке, чтобы обеспечить принятие своих законодательных предложений. В президентских системах, где президентской партии не хватает большинства в парламенте, может существовать необходимость в создании коалиции для достижения согласия относительно законодательной повестки дня, которую бы поддержало большинство парламентариев.



Коалиционные правительства в Индии и Норвегии

Индия. Две основные политические партии Индии – «Бхаратия Джаната Парти» (БДП, «Народная партия Индии») и Индийский национальный конгресс (ИНК) – в течение долгого времени доминировали на политической арене страны; однако изменение баланса власти, имевшее место в последние 20 лет, от национального правительства в пользу правительств штатов привело к усилению меньших, региональных партий. В то время как национальные партии ослабли, региональные органы власти окрепли, и региональные партии получили влияние. В результате этого в индийской политике получили распространение коалиции партий национального правительства. Две коалиции – Объединенный национальный альянс (ОНА), который возглавил ИНК, и Национальный демократический альянс (NDA) во главе с БДП – руководили Индией значительную часть последних 30 лет. На выборах 2014 в нижнюю палату парламента (*Lok Sabha*), БДП получила 282 из 543 мест, и члены ее избирательного союза получили дополнительные 54 места.⁶ Хотя у БДП было достаточно мест в парламенте для создания правительства собственными силами, из числа партнеров БДП по избирательному союзу были назначены некоторые министры.

Норвегия. По результатам парламентских выборов 2013 в Норвегии, четыре бывшие оппозиционные партии – Консервативная партия (*Høyre*), Партия прогресса (*Fremskrittspartiet*, FrP), Христианско-демократическая партия (*Kristelig Folkeparti*, KrF) и Либеральная партия (*Venstre*) – собрались вместе, чтобы сформулировать общее видение и провести переговоры о создании коалиции. Нøуге, которая получила 48 мест, и FrP, которая получила 29 мест, пришли к соглашению о создании коалиционного правительства. KrF и Venstre не смогли в достаточной мере согласовать с Нøуге и FrP условия своего вхождения в коалиционное правительство. Однако они согласовали перечень политических вопросов, который они хотели бы обсудить, в поддержку правительства.⁷



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

Широкие коалиции. Широкие коалиции имеют место, когда главные политические партии страны – те, которые обычно являются основными конкурентами за контроль над правительством – объединяются в коалиционное правительство. Создание коалиции этими изначально соперниками может быть особенно сложным вследствие традиционной конкуренции между ними. Широкие коалиции могут создаваться в периоды национального политического кризиса, поскольку другие конфигурации невозможны, или когда необходимо ограничить влияние одной или нескольких маргинальных партий. В Германии было образовано множество коалиций, когда Христианско-демократический союз (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, CDU) и Социал-демократическая партия Германии (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD) – как правило, традиционные оппоненты – вместе формировали правительство. Так же и в Австрии, Израиле и Италии главные политические партии, которые обычно между собой конкурируют, формировали широкие коалиции.



Широкие коалиции в Германии

Германия имеет давнюю историю существования коалиций. Большинство из них создавались по идеологическим мотивам, объединяя CDU или SPD другими партнерами. Однако после Второй мировой войны существовали три коалиционных правительства на федеральном уровне, куда входила как CDU, так и SPD – традиционные конкуренты – а также другие партии.

Широкая коалиция 1966-1969 годов включала как Социал-демократическую партию, так и Христианско-демократический союз (как CDU, так и его баварский аналог, Христианско-социальный союз Баварии [*Christlich-Soziale Union in Bayern*, CSU]), на долю которых приходилось 95% мест в парламенте. Не так давно канцлер Ангела Меркель создала два правительства широкой коалиции с SPD: первый раз в 2005-2009 годах, а второй - после выборов 2013.⁸



Правительства национального единства. Правительства национального единства обычно формируются, когда страны переживают национальный политический кризис. Часто они отвечают за контроль подготовки новой конституции и за другие фундаментальные реформы. Распределение мест и обязанностей может быть осуществлено в результате переговоров без преимуществ демократических выборов или достижения согласия по результатам голосования. Например, отсутствие согласия относительно результатов выборов привело к образованию правительства национального единства в Кении в 2008 году и в Зимбабве в 2010 году. Даже при наличии четкого результата выборов могут создаваться правительства национального единства в случае необходимости достижения консенсуса относительно фундаментальных реформ. В частности, Временная Конституция ЮАР содержала положение, позволяющее любой партии, которая имеет более 20 мест в Национальной ассамблее, претендовать на одну или более должностей в кабинете и попасть в правительство. Как следствие, несмотря на неоспоримую победу Африканского национального конгресса (*African National Congress* – ANC) на выборах 1994 года, в 1994-1997 годах Национальная партия и «Инката Фридом Парти» (*Inkatha Freedom Party*) были представлены в правительстве вместе с ANC.

⁸ Авторы статей Wikipedia, «Grand coalition (Germany)», Wikipedia, The Free Encyclopedia, посещена 12 февраля 2015 года, [http://en.wikipedia.org/wiki/Grand_coalition_\(Germany\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Grand_coalition_(Germany)).

Законодательные коалиции. Они, как правило, предусматривают наличие соглашения о достижении определенных законодательных целей без распределения правительственных/исполнительных обязанностей. Они наиболее распространены среди оппозиционных партий, но не ограничиваются ими. После выборов в Кении в 2013 году Коалиция за реформы и демократию, будучи сначала избирательным альянсом, превратилась в законодательную послевыборную коалицию для выполнения роли оппозиции. Кроме того, в начале 1990-х годов марокканская Koutla была особенно эффективна в качестве оппозиционной коалиции, продвигая такие реформы, как создание независимой избирательной комиссии и проведения прямых выборов парламента. В президентских системах исполнительный орган, которому не хватает большинства в парламенте, может проводить переговоры о создании коалиции вокруг законодательной повестки дня без распределения ролей в правительстве.



Пакт для Мексики

После 1994 года одной из трех крупнейших партий Мексики не удалось получить 50% или более голосов на национальных выборах. Как следствие, тупик, в который зашли парламентские партии, изнурял страну, часто парализуя правительство и приводя к разочарованию электората. Надеясь избежать подобных проблем для администрации, в 2012 году тогдашний избранный президент Энрике Пенья Ньето от Институционно-революционной партии (*Partido Revolucionario Institucional*, PRI) обратился к Партии национального действия (*Partido Acción Nacional*, PAN) и Партии демократической революции (*Partido de la Revolución Democrática*, PRD) с предложением разработать совместный законодательный порядок дня. Это соглашение стало известно как Пакт для Мексики (*Pacto por México*, *Pacto*). Хотя оно не привело к созданию коалиционного правительства как органа исполнительной власти, все три партии оценили преимущества совместной деятельности, решая некоторые из самых больших проблем Мексики и достигнув частичных политических побед.⁹



Как свидетельствуют вышеприведенные описания видов коалиций, политические партии имеют много причин для создания коалиций. В следующем разделе этой публикации обсуждаются ключевые концепции, советы и инструменты, которые могут использоваться для повышения эффективности усилий по созданию коалиций.

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>.

Советы и инструменты создания коалиций



Ключевые концепции

В этом разделе содержится краткий обзор четырех комплексных концепций, касающихся процесса создания коалиции. Во-первых, коалиции имеют как преимущества, так и недостатки, поэтому политические партии должны принимать меры для максимизации потенциальных выгод и уменьшения соответствующих рисков. Во-вторых, контекст имеет значение: он определяет для партий варианты создания коалиции и влияет на поведение коалиций. В-третьих, в процессе формирования коалиции партии нуждаются в инструментах и механизмах коммуникации, проведения консультаций, достижения консенсуса и компромисса. Эти четыре «К» являются необходимым условием успеха. В-четвертых, процесс создания коалиции может быть разделен на пять основных этапов: разработка стратегии партии; проведение переговоров о коалиции; начало работы; работа в коалиции; и усвоенные уроки. Каждый из этих этапов предполагает выполнение специфических задач и предоставляет возможности для улучшения перспектив успешного создания коалиции. Далее содержится дополнительная информация по каждой из этих концепций.

Преимущества и недостатки создания коалиции

Как отмечалось в предыдущем разделе, политические партии имеют много причин для создания коалиций. Несмотря на потенциальные выгоды, коалиции часто связаны с различными вызовами для партий-членов. Некоторые из наиболее распространенных преимуществ и недостатков кратко описаны в Иллюстрации 1.

Политические партии должны предпринимать шаги по максимизации потенциальных выгод и ослабления рисков в процессе создания коалиции.

Контекст имеет значение

Политический контекст. Многие факторы, зависящие от контекста, влияют на то, по какой причине и каким образом создаются и воспринимаются коалиции в определенной стране. Они включают такие формальные правила и системы как структура управления (федеральная или унитарная, президентская или парламентская), избирательная система и степень регулирования коалиций. Неформальные правила и структуры включают следующие: существующие – если таковые имеются – традиции создания коалиций и то, каким образом сами партии управляют межпартийными отношениями; восприятие общественностью межпартийного сотрудничества. Например, как уже отмечалось выше, в таких странах как Бельгия, Германия, Нидерланды и Норвегия коалиции являются обычной чертой политического ландшафта, и партии превратили их почти в произведение искусства.

Иллюстрация 1: Преимущества и недостатки создания коалиции¹⁰

Преимущества/Возможности	Недостатки/Риски
Объединяя силы и ресурсы, партии могут увеличить свое влияние и достичь целей, которые они не могли бы достичь собственными силами.	Чтобы найти общий язык с партнерами, каждая партия должна пойти на определенный компромисс относительно своих приоритетов и принципов и в некоторой мере отказаться от контроля.
Партии могут стать более привлекательными для избирателей и получить большую поддержку на выборах, объединив силы с другими. Как следствие, могут возникнуть возможности гарантировать себе места в законодательном органе, сформировать правительство и выполнить другие специфические политические задачи.	Партии теряют некоторый контроль над способами донесения своей позиции и принятием решений, а также могут столкнуться с определенными трудностями в поддержании собственного имиджа, который отличает их от других партнеров по коалиции. (Меньшие партнеры по коалиции часто становятся слабее)
Они могут стать источником возможностей для решения проблемы расколов (например, этнического, религиозного) и расширения участия в правительстве.	Общественность может получить впечатление, что лидеры партий отказались от своих принципов, чтобы воспользоваться преимуществами от получения власти.
Делясь ресурсами - например, материальными, кадровыми - партии могут компенсировать слабости друг друга и получить выгоду от сильных сторон партнеров.	Общественность может связывать отдельные партии с неоднозначной/непопулярной политикой коалиции, что, как следствие, уменьшает поддержку партии на следующих выборах.
Общественность может воспринять создание коалиции как достойный уважения шаг, направленный на учет других точек зрения и поиск компромисса.	Потребность проведения консультаций и достижения согласия среди партнеров по коалиции может осложнить процесс принятия решений правительством и/или сделать его более медленным.
Члены коалиции могут учиться друг у друга и укрепить собственные организации благодаря этому опыту.	Недостаточная коммуникация между отдельными партиями относительно целей коалиции, задач и выгод может вызвать межпартийные трения/расхождения.
Общественность может связывать отдельные партии с успехами коалиции, что поможет им получить большую поддержку.	Широкие коалиции или коалиции с подавляющим большинством могут ослабить или маргинализировать демократические оппозиционные группы.
Коалиция может стать основой для консенсуса и компромисса. Это может быть особенно ценным в случаях, когда очень желательна стабильность/предсказуемость политики (например, конституционные реформы, управление доходами от добывающих отраслей).	Для доминирующих партий, которые не стоят перед угрозой проигрыша, создание коалиций может быть способом поглотить, ослабить или уничтожить группы, прежде чем они в долгосрочной перспективе станут конкурентной угрозой.

¹⁰ O'Day, *Joining Forces*, 4-7.

Но контекст, в котором находится правительство национального единства, созданное согласно мирному договору, естественно, является совершенно иным. В странах, в которых имеет место конфликт или произошла крайняя поляризация, сторонники партии могут воспринимать межпартийное сотрудничество как признак слабости или измены партийным ценностям. Кроме того, на уровне управления может быть сложнее установить базовый уровень доверия между партнерами по коалиции, особенно при наличии продолжающейся угрозы возобновления насилия. В общем, коалиции – это не только механические или технические соглашения, они являются политическим инструментом. Как отмечается в анализе конкретного примера из Чили, который приводится в этой публикации, политические партии, которые могут испытывать трудности в работе в коалиции, будут иметь дополнительные стимулы для преодоления своих разногласий, пока перед ними будет стоять значительный внешний вызов. Когда опасность уменьшается, усилия, необходимые для совместной работы, могут начать перевешивать выгоды от сотрудничества.

Время. В идеале, политические партии имеют некоторые основания предполагать – в зависимости от данных опросов, политических источников и предварительных результатов выборов – еще до того, как они начинают переговоры, что может возникнуть потребность в создании коалиции. Например, ожидая «подвешенный» парламент, партии могут начать подготовку к созданию возможной коалиции за несколько месяцев до дня выборов. Так же, на основе результатов предыдущих выборов и другой информации, партии могут начать планировать создание возможного избирательного альянса за несколько месяцев до начала кампании. В иных случаях может существовать необходимость создания коалиции в течение относительно короткого времени. Временные ограничения могут в значительной степени повлиять на то, насколько подготовленными будут партии для проведения переговоров, особенно если их предыдущий опыт участия в коалиции ограничен. Например, в некоторых странах, если правительство не было создано в течение определенного периода, назначаются новые выборы. Согласно Конституции Турции, это «окно» составляет 45 дней. В Швеции парламент (Riskdag) традиционно собирается, чтобы проголосовать вотум доверия новому правительству через три недели после выборов. Как следствие, политические партии должны в течение этого периода решить вопросы, касающиеся того, кто будет руководить правительством, каким образом подготовить программу для правительства и как распределить министерские портфели.¹¹ Партиям следует воспользоваться любой заблаговременной информацией о возможности создания коалиции и потратить это время на разработку партийной стратегии. Чем лучше политические партии подготовились к созданию коалиции, тем выше вероятность заключения ими благоприятной для них сделки.

Тип коалиции. Как отмечалось в предыдущем разделе, коалиции могут принимать различные формы. Например, переговоры относительно избирательных альянсов часто происходят в совершенно иных условиях, чем относительно коалиций для создания правительства. В первом случае партии могут быть более гибкими при определении способа ведения переговоров. В случае переговоров о формировании правительства могут существовать формальные или неформальные временные ограничения и большая потребность в информировании общественности о ключевых этапах переговоров, даже до их завершения. В то время как в данном Руководстве мы пытаемся описать некоторые общие хорошие практики и советы для создания коалиции, определенные шаги могут быть важнее другие, в зависимости от типа коалиции, о которой идет речь.

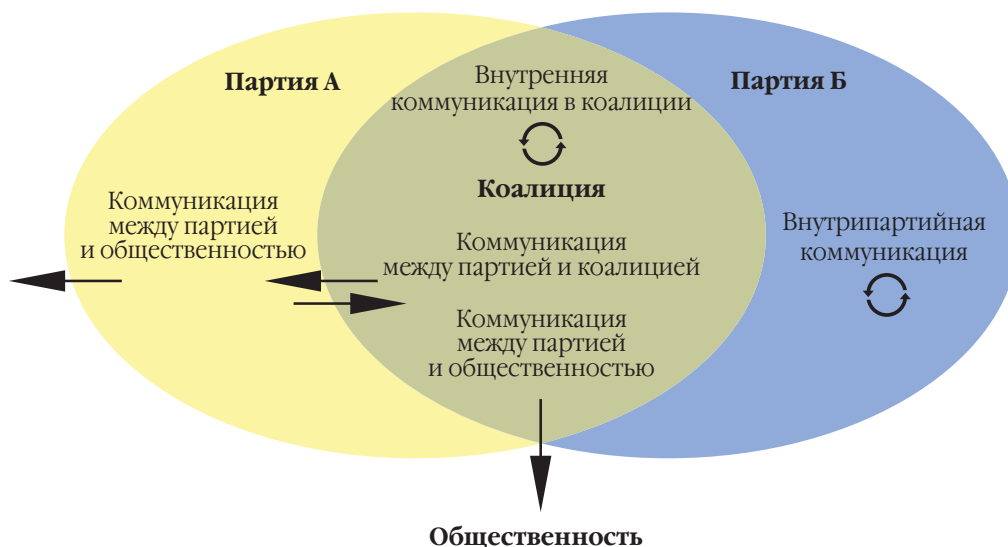
11 Olof Ruin, “Managing Coalition Governments: The Swedish Experience,” *Parliamentary Affairs*, 53 (2000): 713. doi: 10.1093/pa/53.4.710.

Четыре «К»: Коммуникация, Консультация, Консенсус и Компромисс

Базовый уровень доверия обычно является основной предпосылкой создания содержательной коалиции. Однако доверие никогда не является неизменным, и оно может расти и уменьшаться в процессе деятельности коалиции. Партнеры по коалиции нуждаются в уверенности в том, что их коллеги открыты и честны, имея дело друг с другом. Подозрение – даже необоснованное – по поводу того, что один или более партнеров не выполняют своих обязательств, может привести к ухудшению отношений. Внедрение различных систем и процедур, способствующих коммуникации, консультациям, консенсусу и компромиссу, может помочь коалиции даже – или особенно – в то время, когда отношения между партнерами по коалиции менее оптимальны. Эти четыре компонента (или четыре «К») должны быть частью мероприятий, которые обсуждают и согласовывают коалиционные партнеры.

Коммуникация. Как показывает Иллюстрация 2, партнерам нужны четкие работающие каналы коммуникации между коалиционными партнерами для достижения партийных целей и для информирования общественной аудитории коалиции.

Иллюстрация 2: Коммуникация в коалиции



- Специфические партийные коммуникации. На пяти этапах цикла создания коалиции, специфические партийные коммуникации нужны для достижения двух целей. Во-первых, лидеры партии должны участвовать в двусторонней коммуникации с членами партии и сторонниками, чтобы обмениваться информацией о задачах, достижениях и вызовах, стоящих перед коалицией. Руководители, которые постоянно следят за тем, какое влияние и восприятие коалиция создает среди своих сторонников, имеют лучшие позиции для осуществления корректирующих мер, необходимых для решения проблемы недовольства и для сохранения эффективности структур партии. Специальное партийное внешнее информирование также необходимо для обеспечения сохранения партией собственной идентичности, даже если она выполняет свои обязательства перед партнерами по коалиции.

- *Коммуникация между партнерами по коалиции.* Информация – это власть. Люди, которые контролируют информацию или имеют лучший доступ к ней, часто находятся в лучшем положении, чтобы воспользоваться возможностями и заблаговременно отреагировать на вызовы таким образом, который будет неожиданным для менее информированных. Как следствие, несбалансированность обмена информацией среди партнеров по коалиции может приводить к недоразумениям и напряжению. Насколько это возможно, коммуникация среди партнеров по коалиции должна основываться на честности. Скрытые замыслы и нечестность послужили причиной распада многих коалиций. Кроме того, партнеры по коалиции должны чувствовать, что все члены честно выполняют свою часть работы, и все выгоды справедливо распределяются между партнерами. Партнерам следует четко согласовать и понимать, как в коалиции будут приниматься решения, как будет осуществляться обмен информацией, и какие партнеры будут выполнять определенные роли и обязанности.
- *Информирование общественности от имени коалиции.* Большинство коалиций требуют какой-либо из форм информирования общественности, даже если существуют определенные аспекты ведения переговоров и внутренней работы партнерства, которые – часто по вполне понятным причинам – держатся вне поля зрения общественности. В зависимости от типа коалиции, для ведения кампании может требоваться стратегия координированного информирования общественности. Она может предусматривать освещение законодательной стратегии или донесение информации о планах и достижениях правительства. В большинстве случаев целью такой коммуникации является информирование о задачах и достижениях коалиции в целом путем представления общественности единого фронта.

Консультации. Создание успешной коалиции требует от партнеров приложения искренних усилий для того, чтобы узнать и понять точки зрения друг друга. Это может помочь заложить основу для консенсуса и компромисса. Даже если консенсус и компромисс невозможны, четкое понимание приоритетов каждого партнера, взглядов и интересов может быть полезным для управления ожиданиями всех партнеров, принимающих участие в коалиции. До того, как могут возникнуть потенциальные проблемы, партнерам также нужно достичь согласия и определить четкий и приемлемый метод решения конфликтов в пределах коалиции.

Консенсус. Достижение консенсуса предполагает достижение согласия между заинтересованными партиями. После достижения консенсуса все партнеры остаются довольными и видят, что их взгляды отражены в конечном итоге. Чем больше сфер для консенсуса могут найти партнеры по коалиции, тем крепче будет их партнерство. Однако достижение консенсуса часто требует значительных затрат времени и усилий. Более того, для партнеров по коалиции может оказаться невозможным достичь консенсуса по каждому вопросу: при отсутствии консенсуса среди партнеров по коалиции будут нужны компромиссы.

Компромисс. Конечной целью компромисса должно быть создание беспроеигрышного сценария для различных партнеров. Решение группы должно предусматривать уступки, а также достижения для каждого партнера. Например, если один партнер получил много уступок со стороны другого по определенному вопросу, он должен быть готов к существенным уступкам своему партнеру в другом вопросе.

Пять этапов

В данном Руководстве рассматривается пятиступенчатый процесс создания коалиции. Каждый этап предусматривает собственные структуры и процедуры и основывается на предыдущем этапе (этапах). Как следствие, умаление значимости или даже пропуск отдельных этапов цикла может сделать создание коалиции – процесс сам по себе сложный – еще более сложным, чем необходимо. В некоторых случаях это может даже привести к неудаче в создании коалиции или ее раннему распаду. Каждый шаг в коалиционном цикле также открывает пути для максимизации возможностей и уменьшения рисков, связанных с созданием коалиции.

Этап 1: Разработка партийной стратегии. Первый этап создания коалиции предусматривает разработку партийной стратегии, закладывает основы для успешных переговоров. Чем больше усилий партии приложат на этом этапе, тем выше вероятность определения ими стратегических партнеров, осуществления успешных переговоров и избегания некоторых распространенных ошибок, связанных с созданием коалиции.

Этап 2: Переговоры по коалиции. На основе стратегии, разработанной каждой партией, на Этапе 2 партии собираются для проведения переговоров и, в случае успеха, достижения согласия по условиям коалиции. В зависимости от контекста и целей коалиции, эти переговоры могут быть полностью секретными или частично публичными. В то время как некоторые вопросы могут быть относительно легко согласованы, другие могут оказаться более спорными и требовать других подходов для достижения компромисса.

Этап 3: Начало работы. Когда переговоры близятся к завершению, соглашение между политическими партиями должно быть формально заверено. Это предусматривает оформление письменного соглашения, получение формального одобрения сделки со стороны соответствующих структур партий-членов коалиции и сообщение деталей относительно коалиции общественности.

Этап 4: Работа в коалиции. Когда партнеры по коалиции начинают работу по реализации соглашения, им нужно поддерживать хорошие отношения, продолжая прилагать усилия для повышения или сохранения доверия и коммуникации среди партий-членов. Каждая партия также должна будет найти баланс между соблюдением своих обязательств перед коалицией и сохранением собственной идентичности.

Этап 5: Усвоенные уроки. Независимо от того, планирует ли партия действовать в дальнейшем самостоятельно или в составе другой коалиции, для всех партий важно пересмотреть и задокументировать уроки, усвоенные благодаря опыту создания каждой коалиции. Это позволит получить более четкую картину положительных и отрицательных последствий создания коалиции для партии и определить усвоенные уроки, которые могут быть полезными при создании будущих коалиций.

Следующие пять разделов нашего Руководства содержат дополнительную информацию по каждому из этих этапов, а также советы и инструменты, которые могут быть использованы партиями в процессе.



Этап 1: Разработка партийной стратегии

Внутренняя подготовка в отдельных партиях может оказать значительное влияние на перспективы создания коалиции. Однако партии часто недооценивают важность первого этапа процесса создания коалиции и могут даже вообще пренебречь им. Процесс предоставляет возможности:

- Определить цель (цели) коалиции;
- Проверить нормативно-правовую базу;
- Выяснить правила (внутренние и внешние), которые нужно соблюдать;
- Проконсультироваться с должностными лицами соответствующих партий и привлечь их к процессам создания коалиции;
- Определять различные средства достижения целей создания коалиции;
- Определять потенциальных партнеров коалиции; и
- Создать предпосылки для успешных переговоров по коалиции.

Чем больше усилий партии прилагают на этом первом этапе, тем больше вероятность определения ими стратегических партнеров и заключения успешной сделки.

Определите цель (цели) коалиции.

В большинстве случаев главная цель создания коалиции будет очевидной, однако она может быть достаточно общей: победа в выборах, преодоление барьера для получения представительства в парламенте или создания правительства. Однако, в конце концов, эти цели являются лишь средствами для достижения цели. Партиям следует стремиться сформировать правительство для реализации конкретных политических предложений, которые принесут пользу широким слоям населения. Аналогично, получение мест в парламенте впервые, скорее всего, является лишь одним из шагов более широкой стратегии по созданию и развитию имиджа партии, а также поддержки и достижения ее политических целей.

Проверьте нормативно-правовую базу.

В большинстве стран коалиция является главным образом соглашением между партнерами, которое имеет политический характер и не является юридически обязательным. Однако некоторые страны – включая Кению и Мексику – регулируют различные аспекты создания коалиции. Там, где вопрос существования коалиций регулируется, законодательство может давать определение коалиции, предусматривать требования для регистрации и сроки предоставления необходимых документов соответствующим органам власти. В Рабочем бланке 1 содержатся некоторые вопросы, которые партии могут принимать во внимание в ходе пересмотра нормативно-правовой базы.



Нормативная база в отношении коалиций в Кении и Мексике

Определение коалиции: В нормативных актах, определяющих понятие коалиции, она обычно отличается от других типов партнерства между партиями. Партиям нужно выяснить, существует ли юридическое определение коалиции, что оно включает и каких процедур им нужно придерживаться на основе юридического определения. Например, в избирательном кодексе Мексики различаются разные типы коалиций, и для каждого из них предусматриваются собственные юридические требования.

Процессы и временные рамки регистрации: Может существовать требование официальной регистрации коалиций в течение определенного времени органом управления выборами или органом, который регулирует деятельность политических партий. Например, в Мексике коалиции (избирательные альянсы) должны подавать документы, связанные с коалиционным соглашением, органу управления выборами не менее чем за 30 дней до предвыборного периода. В Кении коалиции, созданные перед выборами, должны подать соглашения в орган регистрации политических партий, по меньшей мере, за три месяца до выборов. Коалиции, созданные после выборов, должны подать документацию по соглашению в течение 21 дня от даты его подписания.

Содержание коалиционных соглашений: Нормативные акты также могут содержать требование об отражении конкретных вопросов в документах о договоренностях. Например, Закон о политических партиях Кении содержит более 16 вопросов, на которые должен быть дан ответ в коалиционных соглашениях.

- Внутрикоалиционное распределение партийных ассигнований: Во многих странах государство предоставляет партиям средства и эфирное время в государственных СМИ. Как в Кении, нормативные акты могут содержать требование к партиям предоставлять детальное разъяснение относительно того, как государственные ассигнования будут распределяться среди членов коалиции.
- Отбор кандидатов и распределение обязанностей: Процедуры распределения должностей в коалиции – включая отбор кандидатов – могут быть разными, но часто требуется включение описания процедуры в коалиционные соглашения, например, в Кении и Мексике.¹²



Проверьте внутрипартийные правила.

Первый шаг предусматривает проверку процедур, определенных в существующих партийных правилах. Каждой политической партии следует иметь четкие внутренние правила и процедуры создания коалиции, которые были разработаны в процессе консультаций, получили формальное одобрение от соответствующих партийных структур, были доведены до сведения членов партии и поняты. Эти правила и процедуры должны быть закреплены в уставе партии и более подробно разработаны в отдельном документе. В документах должно четко указываться:

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

- Кто уполномочен инициировать или изучать возможности для создания коалиций (например, контактируя с потенциальными партнерами или вступая в переговоры)
- Кто уполномочен одобрять начало формальных переговоров;
- Процедуры внутрипартийных консультаций по созданию коалиции; и
- Какая партийная структура (например, руководящий комитет, конференция делегатов или голосование в полном составе) уполномочена утверждать коалиционное соглашение. (В Иллюстрации 3 приводятся преимущества и недостатки различных возможных способов утверждения коалиционных соглашений)

Поскольку существующие партийные документы могут отражать лишь некоторые аспекты процесса, партиям следует выяснить содержание существующих положений и определить дополнительные вопросы, требующие разъяснения. Может существовать необходимость осветить дополнительные детали в зависимости от контекста, в котором рассматривается коалиция.

Иллюстрация 3: Варианты принятия коалиционных договоренностей

	Преимущества	Вызовы
Руководитель	● Сравнительно быстро. ● Легче сохранять конфиденциальность	● Низкий уровень привлечения членов партии/структур за пределами этого круга может в конечном итоге стать источником разногласий.
Исполнительный комитет партии	● Большой уровень привлечения, чем когда решение принимает руководитель. ● Может быть организован относительно легко и быстро. ● Гарантирует, что наиболее опытные/ высокие должностные лица будут иметь возможность повлиять на решение вопросов, связанных с созданием коалиции.	● Низкий уровень привлечения членов партии/структур за пределами этого круга может в конечном итоге стать источником разногласий.
Конференция делегатов	● Большой уровень привлечения, чем в случае руководящего комитета, при условии отбора делегатов через процессы участия.	● Для организации может понадобиться некоторое время.
Голосование членов	● Обеспечивается учет точек зрения многих членов во время дебатов и во время окончательного голосования. ● Может использоваться, чтобы обеспечить уступки/ компромиссы (см. Пример Марокко).	● Для организации может понадобиться некоторое время. ● Может внести элемент непредсказуемости в переговоры о коалиции.

Выясните и сообщите дополнительные внутренние правила партии и процедуры, которые могут потребоваться.

Должностные лица партии должны обсудить и достичь согласия с соответствующими партийными руководителями и структурами в отношении дополнительных положений, которые:

- Ликвидируют пробелы в существующих положениях;
- Соглашаются с партийной культурой; и
- Являются реалистичными с учетом контекста, включительно с временными ограничениями и политическими аспектами или соображениями.

Конечные детали должны быть сообщены партийным должностным лицам и структурам, чтобы все знали, чего можно ожидать.



Разъяснение внутрипартийного процесса в Марокко

В мае 2013 года Партия независимости (Istiqlal) вышла из коалиционного правительства Марокко. В ситуации, когда правящая коалиция уменьшилась до трех партий и появилась вероятность досрочных выборов, Партия справедливости и развития (*Parti de la Justice et du Développement*, PJD) обратилась в Национальное собрание независимых (*National Rally of Independents – Rassemblement National des Indépendants*, RNI) с предложением присоединиться к правительству. После выборов в 2011 году RNI объявило, что оно не присоединится к коалиции во главе с PJD. В 2013 году партия использовала официальный процесс консультаций для определения того, нужно ли принимать к рассмотрению предложение PJD.

Исполнительное бюро партии, в состав которого входят 33 члена, созывалось дважды: сначала чтобы предоставить председателю партии официальное разрешение на проведение начальных обсуждений с премьер-министром; потом – чтобы обсудить результаты предыдущих дискуссий. Также исполнительное бюро решило, что вопрос о возможности присоединения к правительству должен быть направлен на рассмотрение национальному совету партии, то есть более широкой группе, состоящей из 800 представителей партии. Национальный совет – в состав которого входят председатели региональных филиалов, члены парламента и другие должностные лица партии – отвечает за выборы членов исполнительного бюро и принятие стратегических решений, которые реализует бюро. Этот совет собрался на внеочередную сессию для рассмотрения возможности вступления в коалиционное правительство. После обсуждения преимуществ и недостатков, а также некоторых условий, которые RNI должны были включить в коалиционное соглашение, совет проголосовал за продолжение переговоров.

Этот процесс обсуждения и официального голосования обеспечил легитимность переговорной группы для заключения соглашения с PJD, а впоследствии в тот же год RNI вошло в правительство. На основе обратной связи со стороны различных должностных лиц RNI, переговорная команда обеспечила получение ключевых министерских портфелей – вместо того, чтобы просто занять освобожденные Партией независимости должности – а также назначила двух женщин-министров.¹³



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#>.

Создайте команду для разработки партийной стратегии.

Партии должны создать команду, которая будет отвечать за разработку стратегии партии в отношении создания коалиции. (В некоторых случаях эта команда в конце концов становится командой по переговорам. Если переговорная команда не является командой, которая разрабатывала стратегию, определите роли и обязанности каждой из них.) Команда должна иметь четкий мандат, выданный руководящими структурами партии, в котором указаны ее цели, основные задачи и полномочия принимать решения (включая любые ограничения полномочий команды). Кроме этого, должны быть определены принципы общения между командой и Руководством партии.

Эта команда должна:

- определить сильные и слабые стороны партии как потенциального коалиционного партнера;
- определить сильные и слабые стороны возможных партнеров по коалиции;
- установить приоритеты политических предложений партии, на которых партия сосредоточится в ходе коалиционных переговоров, в частности таких требований, как распределение должностей министров и кандидатов;
- подготовить стратегию ведения переговоров;
- разработать проект предложений по структурированию и осуществлению переговоров - и в конечном итоге в отношении самой коалиции; и
- рассмотреть вопрос о необходимости назначения «уполномоченного» или формально председательствующего лица.

Эти вопросы должны быть включены в один или несколько внутренних стратегических документов партии.

Иллюстрация 4: Сколько времени нужно для разработки партийной стратегии?

Разработка партийной стратегии может длиться от нескольких дней до одного месяца и зависеть от ряда факторов.

Сколько времени у вас есть?

Возможно, самым важным фактором является то, насколько заблаговременно партия готовит свою стратегию. Например, политическим партиям, которые допускают возможность создания коалиционного правительства в связи с выборами, стоит рассмотреть возможность спланировать свою стратегию еще до того, как будет опущен первый бюллетень: они будут иметь больше времени для реализации хорошо продуманного процесса и разработки качественной стратегии.

Например, как отмечается далее в этом разделе, либеральные демократы в Соединенном Королевстве начали работу над стратегией за шесть месяцев до выборов 2010 года. Партия, у которых отсутствует стратегия до тех пор, пока не станут известны результаты выборов, все равно придется ее разработать, но у них будет на это меньше времени.

Какие направления деятельности являются важными?

В зависимости от того, когда разрабатывается партийная стратегия, от типа ожидаемой коалиции и имеющегося времени партиям следует определить приоритетность отдельных аспектов процесса разработки партийной стратегии.

Как будет организована работа команды по подготовке стратегии?

В зависимости от имеющегося времени, а также партийных предпочтений, участники команды по разработке стратегии могут интенсивно работать исключительно над выполнением этой задачи в течение нескольких дней. При другом подходе работа может продолжаться длительное время, а между рабочими заседаниями участники будут задействованы в выполнении других задач.

Пересмотрите сильные и слабые стороны своей партии.

Начните с анализа собственной партии. Будьте с собой честны, и это облегчит вам определение стратегий успешного создания коалиции. Способствовать этому может использование матрицы визуализации сильных сторон партии, слабых сторон, возможностей и угроз. Пример можно найти в Рабочем бланке 3.

Как можно лучше изучите возможных партнеров.

Определите сильные и слабые стороны возможных партнеров. (В некоторых случаях будет очевидно, кто является возможными партнерами и на ком должна сосредоточиться команда по разработке стратегии.) В дальнейшем это позволит подготовить рекомендации по определению приоритетности возможных партнеров и стратегию ведения переговоров с каждым из них. Этот процесс должен включать в себя изучение политических позиций возможных партнеров на основе опубликованных документов партий, позиций, которые они занимали в парламенте по различным вопросам, а также результатов их голосований.

При определении возможных партнеров по коалиции очевидным первым выбором могут быть партии с похожей политической идеологией. Однако создание коалиций также имеет отношение к числам: пороговое значение для получения представительства в парламенте (если установлен соответствующий барьер), количество голосов, необходимое для победы в выборах, или количество голосов в парламенте, нужное для формирования правительства. Партии часто вынуждены искать баланс между потребностью получить необходимое количество голосов и необходимостью найти партнеров-единомышленников.

Политические советники могут продолжать изучение каждого из вопросов, которые будут обсуждаться во время переговоров, на основе любой информации, – публичной или конфиденциальной – которую они смогут найти. Таким образом, они могут взять на себя роль возможных партнеров по коалиции, чтобы помочь переговорной команде проверить эффективные стратегии.

Определите приоритетность политик партий, установив первый и второй приоритеты, а также «красные флажки».

Партиям следует пересматривать свои политические принципы и определять их приоритетность на основе тех из них:

- по которым партия является непоколебимой; и
- которые в наибольшей степени отличают эту партию от других.

Для каждой сферы политики должны быть определены наиболее предпочтительные для партии варианты. Позиция партии может уже быть изложенной в партийной платформе или иных документах. Если это не так, выясните лучший для партии вариант. После этого для каждой сферы должен быть найдена следующая лучшая альтернатива или резервный план. Эта задача также является поводом для выявления «красных флажков»: границ готовности партии идти на компромисс по конкретным вопросам. Это поможет определить, в чем партия может уступить по разным политическим вопросам. В конце концов, это поможет в разработке стратегии переговоров.

Кроме того, как можно лучше выясните каждый вопрос, который может быть вынесен на переговоры, на основе любой информации – как публичной, так и конфиденциальной – которую можно найти. Сравните политические позиции вашей партии с позициями возможных партнеров и определите сферы согласия, сходства позиций и разногласий.

Рабочие бланки 4 и 5 задают рамки, которые могут быть использованы для установления приоритетов и сравнения политических позиций, а также определения интересов партнеров по коалиции. Рабочий бланк 6 содержит таблицу, которая может использоваться для оценки преимуществ и недостатков переговоров по коалиции.



Разработка стратегии партии

Бельгия

Партиям следует иметь четкие согласованные приоритеты... Также важны хорошая переговорная команда и стратегия активной коммуникации. Плохо подготовленные партии могут испытать давление со стороны других партий и прийти к подписанию невыгодного для них соглашения.

Нидерланды

Все партии, независимо от того, планируют ли они создать коалицию или нет, должны создать манифест или партийную программу, которая включает в себя:

- анализ текущей ситуации в стране;
- политику правящего правительства;
- кратко-, средне- и долгосрочные меры, направленные на изменение этой политики.

Детали будут зависеть от идеологии партии и политики/идеологии правящего правительства. Чем больше политический/идеологический разрыв между партией и правительством (правящей партией или коалицией), за тем большие «перемены» будет выступать партия. На основе этого документа партия должна провести внутренние обсуждения того, какие конкретные политические принципы будут отражены в коалиционной программе (минимальные условия), и в отношении каких политических принципов можно пойти на уступки в ходе коалиционных переговоров.

Ирландия

Основная подготовка перед присоединением к коалиции:

- Руководители партий должны обеспечить общие рамки, включительно со сроками, переговорным процессом и командами, а также политическими приоритетами.
- Процесс имеет критическое значение – наличие согласованного переговорного механизма; определенных команд; исследовательских ресурсов, которые должны быть использованы; третьих сторон, которые могут быть задействованы для поддержки процесса; наличие ясности относительно роли партийных руководителей, которые в идеале должны быть защищены от «жара» ежедневных переговоров и должны привлекаться только в случаях, если команды зашли в тупик.
- Должны быть установлены реалистичные временные рамки.
- Должно существовать соглашение об управлении контактами со СМИ.

Потенциальные риски...

- Ухудшение межпартийных отношений еще до начала уязвимой правительственной работы;
- Инициирование новых выборов с худшей репутацией и более узкими вариантами;
- Слабое ведение переговоров, что приводит к внутреннему недовольству.



Иллюстрация 5: Подход к переговорам со взаимной пользой

Переговоры являются процессом, в рамках которого двое или более групп или индивидов как с конфликтующими, так и со схожими целями пытаются найти взаимоприемлемое решение. Согласно такому определению, переговоры являются частью повседневной жизни и происходят дома, на рабочем месте, в бизнес-среде и как часть международных отношений. Они также являются важным компонентом политической жизни и ключевым аспектом создания коалиций.¹⁴ Часто переговоры воспринимаются как процесс, в котором:

- Каждая сторона торгуется за или оспаривает преимущества, исходя из преувеличенных и нереалистичных стартовых условий;
- Присутствуют скрытые программы и позерство, вследствие чего трудно понять, чего действительно хочет или в чем нуждается каждая сторона;
- Используются различные тактики для получения психологического преимущества над другой стороной.

Этот подход к переговорам базируется на предположении, что:

- Переговоры - это игра с нулевой суммой: достижение одной стороны - это потеря другой;
- Открытость в отношении собственных интересов и приоритетов указывает на слабость и является невыгодной;
- Побеждает самая жесткая, умная и/или наиболее манипулятивная сторона.

С таким подходом связаны различные проблемы. Присутствующие в нем нечестность, скрытые программы и позерство подрывают доверие и вредят отношениям. Как следствие, со временем соглашения могут стать менее стабильными. Поэтому, в то время как описанный выше подход может быть приемлемым для переговоров между группами или лицами, которые, скорее всего, не будут контактировать снова, совсем другой подход нужен тогда, когда группы или лица стремятся поддерживать отношения, которые должны помочь им достичь общих политических целей. Например, партии, ведущие переговоры о создании коалиции, должны продолжать сотрудничать в рамках своего партнерства, поэтому и в дальнейшем у них будет сохраняться потребность взаимодействовать друг с другом в течение длительного времени, даже после распада коалиции.

Подход, основанный на взаимной пользе¹⁵, предусматривает альтернативный процесс, который сосредотачивается на сотрудничестве и достижении консенсуса. В случае правильного применения он может в меньшей степени повредить отношениям, чем ведение жестких переговоров. Вместо того, чтобы сосредоточиться на конечных позициях, он включает оценку вашей лучшей альтернативы договорной сделке (Best Alternative to a Negotiated Agreement – BATNA) и изучение возможностей создания ценности для различных сторон переговоров. Вместо того, чтобы сосредоточиться на сделке с нулевой суммой, он придает особое значение распределению ценности (то есть общей выгоде), что является частью переговоров, когда результат является более приемлемым для всех заинтересованных сторон и существует большая вероятность сохранения отношений после переговорного процесса. В контексте создания коалиции BATNA определяет, что будет делать политическая партия в случае, если она не может достичь согласия с другими сторонами во время переговоров. Это важная часть процесса поиска общей выгоды, поскольку она помогает найти альтернативы созданию коалиции, которые фактически помогают политическим партиям определить лучшие стратегии ведения переговоров и избежать невыгодных договоренностей.

Сосредоточение на позициях, а не на интересах, может ограничить переговорные варианты. Партиям следует не только определить свои позиции и позиции других сторон в переговорах, но и более глубоко изучить интересы, которые лежат в основе этих позиций. Один из способов это сделать состоит в том, чтобы сосредоточиться на вопросе «почему?», стоящем за каждой позицией. Это может привести к лучшему пониманию того, как можно удовлетворить интересы каждой стороны коалиции, определить пути создания или увеличения ценности. В рамках подхода, основанного на взаимной пользе, партиям следует провести коллективное обсуждение и быть готовыми предложить взаимовыгодные варианты.

В конечном итоге, насколько это возможно, партиям следует разработать и использовать объективные критерии для укрепления своих аргументов. Это предполагает обсуждение и достижение согласия относительно объективных стандартов или критериев, которые могут быть использованы для распределения количества кандидатов от каждой из сторон, министерских портфелей и других «выгод». Это может способствовать повышению уровня доверия к процессу. Рабочий бланк 7 содержит вопросы, которые могут быть использованы для определения BATNA и достижения возможной взаимной выгоды в ходе создания коалиции.



Установите приоритеты в отношении других требований в ходе создания коалиции (например, по конкретным министерским портфелям, количеству кандидатов, штатному расписанию и т.п.), определив первый и второй приоритеты, а также «красные флажки».^{14,15}

Политические партии также должны быть готовы обсуждать свои пожелания и требования к условиям распределения министерских портфелей, количества кандидатов и штатного расписания. Как и в процессе определения приоритетности направлений политики, партии следует установить свои приоритеты по особым ролям в пределах коалиции. Для каждой позиции должна быть определена следующая лучшая альтернатива и «красные флажки».

Подготовьте проект предложений по структурированию возможной коалиции и вопросам, которые должны быть освещены в тексте соглашения (например, роли и обязанности, процедуры разрешения споров и т.д.).

Предложения по структурам коалиции зависят от типа ожидаемой коалиции. Например, в случае предвыборной коалиции может быть важно подготовить проект предложений по отбору кандидатов и структурам координированной кампании. (В Иллюстрации 6 указаны некоторые варианты отбора кандидатов в случае избирательных альянсов.) Кроме того, партиям следует рассмотреть политические и другие вопросы в том случае, если коалиция попадает в правительство. В случае послевыборной коалиции предложения могут сосредоточиться вокруг вопросов структурирования правительства и отношений между парламентскими группами.

Каким образом определять и распределять роли и обязанности?

Партийные структуры и лица, непосредственно задействованные в коалиционных структурах, будут отличаться в зависимости от того, будет ли это избирательный альянс, или правящая или законодательная коалиция. Например, управленческие структуры избирательного альянса часто склонны привлекать партийных должностных лиц (обычно вне парламента) в ходе отбора кандидатов, управления кампанией и сбора средств. Структуры правящих и законодательных коалиций склонны активно привлекать должностных лиц, работающих в исполнительной и законодательной власти, а также собственный персонал.

Независимо от типа коалиции, каждое подразделение и должность в рамках общей структуры коалиции должны иметь четкие роли и обязанности. Это должно быть частью возможного коалиционного соглашения, чтобы было достигнуто полное взаимопонимание в отношении различных ролей и обязанностей различных субъектов. Это может уменьшить непонимание и дублирование, в то же время способствуя прозрачности и подотчетности.

¹⁴ Веб-сайт Института достижения консенсуса, Consensus Building Institute, www.cbbuilding.org.

¹⁵ “The Mutual Gains Approach to Negotiation”, Институт достижения консенсуса, посещено 21 сентября 2015 года, <http://www.cbbuilding.org/cbis-mutual-gains-approach-negotiation>

Значительная часть переговоров будет, скорее всего, посвящена механизмам распределения должностей в коалиции (например, министерские портфели для правящей коалиции или количество кандидатов для избирательных альянсов, а также конкретные портфели или количество кандидатов, которые являются приоритетными для конкретных партий). Большинство коалиций применяют общие правила пропорциональности при распределении должностей, однако часто предоставляют «младшему» партнеру (партнерам) определенный бонус, благодаря чему такой партнер получает больше, чем предполагалось бы в случае жесткого соблюдения пропорциональной системы. Например, во время переговоров о формировании правительства в Норвегии в 2011 году политическая партия, имевшая только два депутата, получила три министерских должности. Должностные лица некоторых больших партий настаивали, что такое распределение предоставит каждой партии-члену коалиции критическое количество людей в правительстве, которые смогут обсуждать последствия политики коалиционного правительства с партийной точки зрения. Они также отмечали, что каждый член правительства должен иметь союзников, которые могут поддержать его позицию во время заседаний правительства, что облегчит защиту компромиссов перед должностными лицами и членами соответствующей партии.

Иллюстрация 6: Отбор кандидатов для выборных альянсов

В случае избирательных альянсов партии могут потребовать проведения переговоров по формуле распределения количества кандидатов среди партнеров по коалиции. Обычно формула отражает относительное влияние каждого из партнеров. Факторы, используемые для определения влияния каждой партии, отличаются в зависимости от специфического контекста и имеющихся данных, но могут включать:

- Результаты предыдущих выборов;
- Исторические опорные пункты каждой партии (в зависимости от географического расположения, этнической принадлежности и других демографических факторов);
- Количество членов каждой партии;
- Результаты независимого опроса;
- Финансовая состоятельность/возможности привлечения средств.

В некоторых случаях избирательные альянсы принимали решение предоставить определенное количество мест в избирательном списке кандидатам, которые официально не были членами их партий (например, в Нидерландах одна коалиция предоставила несколько мест кандидатам от профсоюза, группы по борьбе за расширение прав женщин и организации экологического движения). В таком случае партии должны согласовать количество мест, которые будут выделены для этого, а также критерии и процесс, которые будут использоваться для отбора таких кандидатов. В зависимости от избирательной системы и нормативных актов по созданию коалиций, варианты отбора кандидатов в коалициях включают следующее.

Мажоритарная система абсолютного большинства

Вариант 1: Согласованные кандидаты. Члены альянса соглашались с тем, что в каждом избирательном округе от них будет баллотироваться только один кандидат, и все члены альянса будут призывать своих сторонников голосовать за этих лиц, независимо от партии. Округа распределяются среди партий-членов в зависимости от уровня поддержки каждой партии и возможных кандидатов. Каждая партия использует собственный процесс для отбора кандидатов для каждого избирательного округа в сфере ее влияния. Эта практика распространена в Индии, где BJP и партия «Индийский национальный

конгресс» обычно договариваются «поделить» количество кандидатов/избирательных округов со своими соответствующими партнерами по коалиции. Например, во время выборов 2014 ВЈР выдвинула кандидатов в Lok Sabha на 426 из 543 мест, в то время как ее союзники выдвинули остальных 117 кандидатов.

Вариант 2: Совместный отбор. В качестве альтернативы в каждом избирательном округе члены альянса могут применить объединенный процесс отбора кандидатов из числа претендентов от разных партий. В этом случае важно, чтобы члены избирательного альянса достигли согласия относительно метода и правил задолго до отбора кандидатов. Это должно быть частью соглашения, подписанного между членами избирательного альянса.

Вариант 3: Второй тур выборов. В системах, в которых предполагается проведение второго тура, члены коалиции могут принять решение о выдвижении отдельных кандидатов в первом туре и договориться совместно поддержать кандидата с наибольшим количеством голосов в случае проведения второго тура.

Системы пропорционального представительства по спискам

Вариант 1: Самостоятельный отбор кандидатов. Каждая партия выбирает своих кандидатов, после чего создается объединенный список, основанный на формуле распределения количества кандидатов и должностей среди партий в избирательном альянсе.

Вариант 2: Совместный отбор кандидатов. Все члены альянса участвуют в системе совместного отбора кандидатов для создания объединенного списка. Например, южно-африканский Африканский национальный конгресс принимает участие в выборах в союзе с Южно-Африканской коммунистической партией и Конгрессом южноафриканских профсоюзов и использует метод совместного отбора кандидатов.



Независимо от применяемого подхода, политические партии должны быть готовы к изложению собственных требований – как и резервных позиций – и к их обоснованию.



Распределение министерских должностей в коалиции

Румыния

Хотя это и правда, что формальные и неформальные руководители партий часто пытаются ухватиться за сферу или должность, в которых они больше всего заинтересованы, необходимо сохранять баланс между партнерами. Этот баланс может изменяться в зависимости от общественного климата и политических реалий внутри партий, но партнеры должны придерживаться этого общего чувства баланса.

Аргентина

Все зависит от численности и стратегического положения различных партий. Общим правилом является продвижение наибольшего представительства, избегая ситуации, когда крупнейшая партия получает все (а маленькие партии – ничего). Поэтому распределение должностей должно отражать относительное влияние каждой партии таким образом, чтобы каждая партия получала ресурсы и должности, пропорциональные ее избирательной

поддержке (количеству голосов), а также ее вкладу в государственную политику. Согласно этому принципу, небольшая партия может быть чрезмерно представлена в коалиции (или получить избыточное количество правительственных должностей, если это правительственная коалиция), исходя из качества ее вклада в государственную политику в определенных областях. Иначе говоря, важно принимать во внимание избирательное воздействие каждого члена, а также уровень его компетентности и других способностей.

Колумбия

Устанавливается относительная значимость вопросов для каждого члена коалиции; относительная значимость каждого вопроса для различных партий и переговорная способность/умение каждой стороны определяют назначение ролей в правительственной коалиции. Кроме того, в письменном соглашении должно быть предусмотрено разделение труда.



Как будут решаться споры?

Рано или поздно в каждой коалиции происходят споры. Еще до того, как возникнут разногласия, должны быть согласованы и внедрены структуры для решения споров и конфликтов. В рамках подготовки каждая партия должна составить свой проект предложений по ним. Например, как отмечается в разделе «Этап 4» нашей публикации, в Германии встречи между руководителями партий-членов обычно используются для согласования программ или конфликтных вопросов, которые не могут быть решены в ходе регулярных переговоров между командами, ведущими переговоры по коалиционному соглашению. В 2010 году в Соединенном Королевстве было заключено соглашение между Партией либеральных демократов и Консервативной партией о создании Коалиционного комитета, в который бы вошли по два высших правительственных должностных лица от каждой партии (также известного как Quad), отвечающих за решение любого вопроса, который не смог решить Правительственный комитет. Однако в конечном итоге Коалиционный комитет редко проводил заседания.¹⁶

В разработке каких дополнительных документов может возникнуть потребность на следующих этапах создания коалиции?

Каждой партии также стоит рассмотреть, разработка каких документов может потребоваться на последующих этапах создания коалиции. Они могут включать:

- Принципы, определяющие отношения членов коалиции между собой;
- Метод решения любых непредвиденных политических вопросов, которые могут возникнуть после завершения создания коалиции и начала ее работы.

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.

Подготовьте проект предложений в отношении процесса переговоров.

Команда по подготовке стратегии также должна подготовить проект предложений для переговоров. Вопросы для рассмотрения следующие:

Сколько людей должно быть в переговорной команде каждой партии?

Важно, чтобы переговорная команда была небольшой, но репрезентативной. Чтобы избежать возможности возникновения тупика в команде, она должна состоять из нечетного количества лиц, например из трех или пяти. В общем, каждая переговорная команда состоит из одинакового количества участников, независимо от численности партии. В конце концов, эти вопросы обсуждаются и согласовываются на самых ранних стадиях переговоров о коалиции, но важно, чтобы политические партии приготовили свои предложения для этих обсуждений.

В зависимости от имеющегося времени и круга вопросов, вынесенных на переговоры, они могут быть структурированы таким образом, чтобы включать много слоев. Например, в Германии переговорные структуры для коалиционных правительств имеют три уровня:

- Рабочие группы экспертов в определенной теме, организованные вокруг конкретных политических вопросов, ведут переговоры относительно основной части программы для правительства;
- Руководящий комитет организует переговорные документы и готовит проект текста соглашения;
- Главные переговорщики выступают в качестве органа, принимающего окончательное решение.

Для получения дополнительной информации об этой структуре смотрите описание, которое содержится в разделе «Этап 2».



Стратегия и переговорные команды в Великобритании

Либеральные демократы

За шесть месяцев до выборов 2010 года либеральные демократы создали команду, состоящую из четырех членов парламента, которая должна была определить, как и на какой основе партия могла вести переговоры по коалиции. Эта команда действовала вместе с командами по подготовке партийного манифеста и выборов, и персонал этих трех команд частично совпадал.¹⁷ В ее состав входили следующие четыре члена:

Дэнни Александр (Danny Alexander), член парламента, руководил группой по подготовке манифеста и участвовал в работе команды подготовки к выборам.

Эндрю Станнелл (Andrew Stunnell), член парламента, имел репутацию хорошего специалиста, знающего партийных активистов, имел опыт ведения переговоров в прошлом по местному правительству и входил в состав команды по подготовке к выборам.

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

Крис Гуне (Chris Huhne), член парламента, имел репутацию одного из лучших переговорщиков партии, основанную на его опыте в Европе и в частном секторе.

Дэвид Лоз (David Laws), член парламента, также заслужил репутацию благодаря своим хорошим навыкам ведения переговоров, которые базировались на его опыте в качестве директора по политике партии и на его работе с шотландскими либеральными демократами во время межпартийных переговоров в 1999 году.

Эти лица должны в дальнейшем составлять переговорную команду и занять руководящие должности в коалиционном правительстве.

Консервативная партия

Уильям Хейг (William Hague), член парламента, раньше был лидером Консервативной партии, занимал должность в правительстве и был одним из руководителей парламентской группы партии по подготовке к выборам.

Джордж Осборн (George Osborne), член парламента, ранее работал в командах, которые готовили премьер-министров из Консервативной партии к ответам во время часа вопросов в парламенте, занимал руководящие должности в теновом правительстве (включая должность Канцлера казначейства Теневого кабинета) и руководил кампанией Дэвида Кэмерона, направленной на получение должности руководителя Консервативной партии.

Оливер Летвин (Oliver Letwin), член парламента, который занимал несколько должностей в теновом правительстве и играл ключевую роль в подготовке Консервативной партии к выборам.

Эдвард Ллевеллин (Edward Llewellyn), член парламента, занимал должность руководителя персонала ряда высокопоставленных политических деятелей, включая Дэвида Кэмерона, когда происходили переговоры.



В каких административных мерах может возникнуть потребность?

Административные меры будут зависеть от сложности переговорной структуры. В случае сравнительно небольших команд и простой структуры потребности в секретариате нет, и один или два человека могут быть назначены ответственными за ведение протокола. В качестве альтернативы каждая партия может привлечь одного человека. Однако в случае сложных переговорных структур может потребоваться секретариат. В любом случае важно, чтобы все стороны переговоров согласились с кандидатурой этого лица/членов команды, чтобы протокол встречи или другая документация ни ставились под сомнение. В целом, лицо (лица), которое ведет протокол, не должно выступать в качестве переговорщика.

Как следует поддерживать внешнюю коммуникацию, включая вопросы обеспечения конфиденциальности и контактов со СМИ?

Существует два основных варианта поддержки внешней коммуникации при ведении переговоров. Каждый из них имеет свои преимущества и недостатки, и выбор между ними в значительной степени зависит от политического контекста. (Иллюстрация 7 содержит краткий обзор.)

Должна существовать четкая договоренность о том, каким образом, когда и кем должна поддерживаться внешняя коммуникация. В каждой переговорной команде один человек назначается представителем. В большинстве случаев им является руководитель команды. В альтернативном варианте команда в составе руководителей каждой партии вместе выступает перед СМИ. Эта кандидатура должна быть определена и согласована на как можно более раннем этапе процесса. Особые усилия должны прилагаться для предупреждения утечки информации и появления в СМИ публикаций до соответствующего заявления спикера, поскольку это негативно повлияет на уровень доверия между партнерами по коалиции.

Если коммуникация происходит одновременно с переговорами, первое публичное заявление коалиции должно касаться важного вопроса, что позволит обеспечить значительное и позитивное освещение в СМИ.

Решите, нужен «уполномоченный» или формальный председатель.

В парламентских системах вероятный премьер-министр часто председательствует во время переговоров, поэтому необходимость назначать председательствующего отсутствует. В частности, во многих европейских странах после выборов глава государства или новоизбранный парламент назначает лицо - известное как *formateur* («формировщик») – которое будет инициировать переговоры о создании правящей коалиции. В некоторых странах это, как правило, лидер партии, получившей наибольшее количество голосов или наибольшее количество мест в новом парламенте: как правило, это потенциальный премьер-министр. В других случаях – это чиновник, который не является кандидатом на должность премьер-министра. В Нидерландах парламент назначает «разведчика» («scout»), который изучает возможности для создания коалиции и определяет наиболее реалистичные условия сделки. После того, как это определено, создается команда формовщиков (один представитель от каждой партии-потенциального члена коалиции), которая будет вести переговоры. Незаангажированные государственные служащие также могут играть определенную роль в обеспечении работы команды формовщиков.

В других случаях – особенно в случае создания, например, избирательных альянсов, законодательных коалиций и правительств национального единства – партии могут проявлять гибкость в отношении договоренностей о назначении конкретного лица председательствующим. Это может быть человек, который пользуется доверием и является незаангажированным «уполномоченным», который может предложить нейтральное пространство для встречи лидеров партий, или высшее должностное лицо одной из партий, участвующих в переговорах. Например, как отмечается в разделе «Этап 2», бывший управляющий PRI председательствовал в переговорном процессе по Мексиканскому пакту (Pacto) в 2012 году.

Иллюстрация 7: Возможности обеспечения внешней коммуникации во время коалиционных переговоров

	Преимущества	Недостатки
Полная конфиденциальность сохраняется до момента достижения соглашения.	● Исключение внимания со стороны СМИ до того, как партии будут уверены в договоренностях	● Ограничивает контроль партий над любым освещением в СМИ в случае утечки информации
Сообщение в начале процесса об изучении возможностей для создания коалиции. Общественности сообщается о ключевых моментах процесса	● Информирование общественности о прогрессе (может быть важно в периоды политической или экономической неуверенности) ● Предоставляет политическим партиям больший контроль над тем, как переговорные усилия освещаются в прессе	● Привлекает внимание к усилиям в направлении создания коалиции, которые в конечном итоге могут быть безуспешными

Определите небольшую переговорную команду – если она отличается от команды по подготовке партийной стратегии – которая пользуется поддержкой и доверием со стороны партии и уважением другой стороны.

В состав переговорной команды должны входить лица, которые:

- Занимают достаточно высокие должности, чтобы:
 - выступать от имени партии в отношении сложных и/или чувствительных вопросов;
 - осуществлять значительное влияние в собственной партии, включая влияние на других высокопоставленных лиц;
 - пользоваться уважением потенциальных партнеров по коалиции; и
 - принимать решения от имени партии.
- Знакомы с позицией своей партии по различным вопросам, а также со всеми возможными контраргументами, которые могут выдвинуть потенциальные партнеры по коалиции;
- Обладают хорошими навыками ведения переговоров и имеют предыдущий опыт посредничества в заключении соглашений;
- Представляют различные точки зрения внутри партии;
- Имеют хорошие отношения друг с другом; и
- Будут точно придерживаться указаний относительно полномочий команды, конфиденциальности и других вопросов.

Партийные эксперты часто рекомендуют, чтобы высшее руководство не участвовало в переговорах. Это облегчает поддержание отношений на высшем уровне. Кроме этого, тогда высшее руководство можно будет привлекать к решению безвыходных проблем, которые не могут быть решены в переговорном процессе.

Даже если партии имеют четко определенные структуры, ответственные за принятие решений, внутри партии существуют различные мнения - включая некоторые противоречащие взглядам партийного руководства. Команда по разработке стратегии/ведению переговоров должна отражать основные различные направления/точки зрения, существующие внутри партии, чтобы внутренние разногласия в партии не сорвали процесс. Хотя команда и должна быть разнообразной, ее члены должны быть способны хорошо работать вместе, понимать точки зрения друг друга и достигать компромисса между собой.

Чтобы помочь создать условия, при которых переговорный процесс будет представлять разнообразие взглядов и интересов партии, некоторые партии создают референтную переговорную группу, в состав которой входит от пяти до девяти членов. Такая группа может представлять различные партийные направления: например, включать представителей традиционно маргинализированных групп (в том числе женщин и молодежь), или людей с опытом работы в отдельной отрасли, что будет иметь большое значение в ходе переговоров. После начала переговоров переговорная команда регулярно отчитывается перед этой референтной группой, используя ее членов в качестве резонатора для определения вопросов, которые возникают в переговорах, выяснения того, что могут принять или отклонить другие партии, а также учета их мнения относительно технических моментов.

 Personal experiences

Формирование переговорной команды

Ирландия

Обстоятельства диктуют состав команды. Основная модель заключается в формировании команды из пяти членов, среди которых двое – высокопоставленные выборные политические деятели (один из которых становится руководителем команды), которые имеют соответствующие знания и опыт, два эксперта по вопросам политики, а также высокое должностное лицо партии, имеющее широкий спектр политических навыков/чувствительности. Ключевую роль играет межпартийный секретариат.

Румыния

В первую очередь в состав переговорной команды входят [чиновники] ... потому что они должны иметь влияние внутри своих собственных партий, а также потому, что иногда необходимо принимать важные решения безотлагательно, не имея необходимости обращаться к другим, более громоздким формам принятия партийных решений, например, через правление или собрания.

Во-вторых, люди, уполномоченные вести переговоры, должны иметь очень четкую картину уставов, которыми руководствуются партии в своей деятельности, чтобы избежать принятия любых решений, противоречащих уставным положениям. Также очень важно, чтобы они имели основательное и глубокое знание реалий на местах, в каждой территориальной организации, чтобы быть уверенными, что сотрудничество возможно на всех необходимых уровнях.

В-третьих, важно, чтобы в состав команды вошли люди, которые имеют разный уровень и стиль ведения переговоров: не только дипломатичные люди, которые идут на уступки, но также жесткие противники уступок, так как на этом этапе переговоров лучше всего выявляются и решаются возможные проблемы.

Норвегия

Как правило, переговорная команда от каждой партии состоит из трех представителей, но эта группа тесно сотрудничает с референтной группой. В состав референтной группы входят пять или шесть ключевых членов партии, в том числе лидер женского крыла, молодежного крыла, а также других групп, которые являются важными для партии и ее избирателей. Во время переговоров переговорная группа проводит заседания с референтной группой несколько раз в неделю для обсуждения вопросов, которые поднимаются или будут подниматься во время переговоров. Такие группы создаются только на период переговоров и распускаются после выработки коалиционной платформы. Иногда в ходе переговоров переговорные команды также консультируются с правлением и парламентскими группами партии. Это важные внутренние механизмы поиска понимания позиции партии по определенному вопросу, а также закрепления решений, принятых за столом переговоров.

Колумбия

Соответствующие лица определяются в зависимости от того, с кем ведутся переговоры: уровень должности и опыт важны, если они создают атмосферу доверия и уверенности в том, что соглашение будет выполняться; знания и умения [членов команды]... должны быть ориентированы на переговорный процесс, включая то, насколько твердо они будут устанавливать ограничения или границы соглашений.



Проверьте возможных партнеров: помните, что коалиции с партнерами, которые имеют сходную позицию, имеют больше шансов на успех

Перед началом официальных переговоров, как правило, происходит определенный неофициальный контакт между партиями для оценки заинтересованности в создании коалиции. Это могут быть обсуждения, позволяющие партиям больше узнать друг о друге и договориться о том, как может быть организован переговорный процесс. Если позволяет время, политические партии могут рассмотреть возможности для сотрудничества с потенциальными партнерами по коалиции в отношении специфических политических вопросов, а также иной деятельности, прежде чем начинать официальные переговоры.



Этап 2: Переговоры по коалиции

Согласуйте правила ведения переговоров: выясните правила и процедуры переговорного процесса.

Прежде чем начинать какие-либо официальные переговоры о создании коалиции, потенциальные партнеры должны согласовать, как будут проводиться переговоры. В зависимости от стратегии, которую разработала каждая партия, и политической конъюнктуры, обсуждения по переговорам могут касаться следующих вопросов:

- Должны ли переговоры проводиться на одном заседании, которое может длиться несколько дней, или в несколько этапов с перерывами, предусмотренными в процессе;
- Размер переговорных команд;
- Существует ли необходимость определить одного председательствующего на переговорах, и кого именно;
- Место проведения переговоров;
- Повестка дня переговоров, включая последовательность обсуждения различных вопросов;
- Договоренность о конфиденциальности;
- Внешние коммуникации (если есть) по переговорам (включая политику использования социальных медиа членами переговорной команды или вспомогательным персоналом);
- Любые административные моменты (включая докладчиков и схему рассадки);
- График переговорного процесса, который определяет дату, до которой должно быть достигнуто соглашение (если нужно), а также время, в течение которого каждая переговорная команда будет проводить консультации со своей партией.

Политические партии также могут принять решение о подписании письменного документа, определяющего правила и процедуры переговорного процесса.



Переговоры: Назначение приемлемого председательствующего

Нидерланды

- Согласовывается независимое лицо, которое будет председательствовать в ходе переговоров. (Такое лицо должно быть независимым в том смысле, что она/он не является кандидатом на конкретную должность.) Хотя такой человек может быть членом крупнейшего коалиционного партнера, она/он должен восприниматься всеми другими партиями в качестве председателя. Роль председательствующего очень важна и заслуживает особого внимания. Этот человек должен:
 - быть в состоянии предлагать компромиссы;
 - уделять личное внимание переговорщикам;

- строго контролировать соблюдение надлежащего регламента заседания; и
- иметь хорошее чувство юмора.
- Устанавливать взаимное доверие, начинать с самого простого.
- Определять четкую дорожную карту и сроки.
- Отвести определенное время для каждой команды для общения и принятия решений с их партийными структурами.
- Делегировать сложные или технические вопросы командам/рабочим группам.
- Включать социальную деятельность в процесс, чтобы переговорщики могли лучше познакомиться (например, организовать ужин, просмотр фильма или вечеринку).



Сначала согласуйте легкие вопросы: это поможет установить доверительные отношения и создать положительную среду.

Если вы начнете с легких вопросов, это позволит вам создать доверие и дружескую атмосферу на начальных этапах переговоров. Сложные вопросы могут рассматриваться после того, как были достигнуты определенные успехи и общий позитивный настрой.¹⁸

В то же время используйте принцип «ничего не согласовано, пока не согласовано все».

Цель этого принципа заключается в том, чтобы убедиться, что достигнутое соглашение удовлетворяет всех. Это может помочь избежать ситуации, когда отдельные партии сосредотачиваются исключительно на вопросах, которые интересуют их самих, и меньше приобщаются к решению вопросов, которые являются приоритетными для других. Хотя существует риск, что участники вернутся к обсуждению вопросов, по которым уже было достигнуто принципиальное согласие, такой подход может также поощрить переговорщиков искать креативные варианты.

Документируйте ход работы.

Документирование процесса поможет ограничить вероятность недоразумений и облегчит подготовку текста соглашения. Часто полезно вести протокол, который подписывается каждый вечер или после каждого этапа переговоров. Первым вопросом повестки дня после возвращения к переговорам (например, каждое утро) должен быть вопрос рассмотрения и утверждения протоколов предыдущего собрания.

В случае необходимости делегируйте сложные технические вопросы рабочим группам.

В Германии многие детали коалиционных соглашений обсуждаются рабочими группами, которые создаются в соответствии с политическими вопросами. Высшее руководство различных партий фокусируется на вопросах, которые сложно решить на уровне комитетов. Для переговоров, предусматривающих более простую структуру, чем используется в Германии, может создаваться меньшее количество рабочих групп для решения сложных или технических вопросов.

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



Переговоры по поводу коалиции 2009 года в Германии¹⁹

В первый день обсуждений партии – ХДС, ХСС и Свободная демократическая партия (*Freie Demokratische Partei*, СвДП) – договорились о следующем: о формальной структуре переговоров; кто будет участвовать на различных уровнях; кто будет дорабатывать детали; кто будет излагать договоренности в письменном виде; а также кто будет иметь право принимать окончательные решения. Согласованная структура предусматривала следующее:

Комитет широкой коалиции (КШК): Этот комитет стал высшим органом, который принимал окончательные решения по вопросам, которые нельзя решить в других структурах, ведущих коалиционные переговоры. В его состав вошли девять главных переговорщиков от каждой из трех партий, а руководителями стали лидеры трех партий. Дополнительная команда вела протоколы. (Редакционная команда состояла из одного представителя от каждой партии и от офиса канцлера.)

Организационный комитет: Состоял из руководителя офиса канцлера и генеральных секретарей трех партий. Эта структура отвечала за повестку дня КШК, готовила переговорные документы и сотрудничала с редакционной командой, на основе протоколов которой готовился проект коалиционного соглашения. Оргкомитет также готовил результаты обсуждений в рабочих группах (см. далее) и передавал их в КШК.

Рабочие группы: Десять рабочих групп, созданных по отдельным политическим направлениям, в состав которых вошли профильные эксперты из трех партий, обсуждали и решали большинство вопросов. В течение всего переговорного процесса эти рабочие группы собирались почти каждый день. Каждая группа имела двух председателей – одного от ХДС/ХСС и второго от СвДП. Часто председательство в этих рабочих группах становилось ступенькой к министерским должностям. В случае возникновения вопросов, которые нельзя решить, лидеры партий встречались непосредственно с председателями соответствующих групп в неофициальном порядке за закрытыми дверями, чтобы решить имеющуюся проблему.

Переговоры по поводу Мексиканского Пакта²⁰

После выборов 2012 года три крупнейшие мексиканские партии встретились для проведения переговоров по законодательной повестке дня. В течение нескольких первых дней обсуждений переговорная команда, состоящая из шести человек (по двое от каждой партии), согласовала девять правил переговорного процесса, в частности:

- включение всех вопросов в повестку дня с самого начала;
- определение всех направлений соглашения – как важных, так и минимальных – среди трех партий;
- переговоры начинаются с относительно простых вопросов прежде, чем перейти к более сложным, чтобы выстроить уверенность в процессе;
- приложение усилий для продолжения переговоров, независимо от хода событий на выборах;
- сохранение тайны переговоров; и
- ни одна составляющая переговоров не будет считаться окончательной, пока не будет согласован весь пакет.

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

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), бывший губернатор штата Оахака (Оахаса) и член PRI, помогал в проведении переговоров. После определения списка политических направлений для переговоров была создана техническая команда, в состав которой входил один представитель от каждой партии и Мурат. Эта команда готовила проекты документов по каждому политическому вопросу. Затем они обсуждались и соответственно изменялись членами переговорной команды, которая состояла из шести человек. Пока продолжалась эта работа, команда из шести членов также работала над получением поддержки соглашения со стороны соответствующих партий.

Конечное соглашение было обнародовано и подписано 2 декабря 2012 - через день после инаугурации Ньето. Стороны обязались рассмотреть 95 инициатив в пяти сферах: демократическое управление; прозрачность, подотчетность и борьба с коррупцией; права и свободы; безопасность и правосудие; экономическое развитие, трудоустройство и конкурентоспособность. Был создан Управляющий совет – в состав которого вошли исполнительный координатор и шесть членов каждой из трех основных политических партий – для подготовки более детальной повестки дня реформ, контроля над дальнейшим ходом переговоров, создания рабочих групп и разработки проектов законодательных актов, которые будут подаваться в Конгресс.

Экологическая партия зеленых Мексики (*Partido Verde Ecologista de México*) присоединилась к Пакту в январе 2013 года.

На основе Пакта был принят законопроект об образовательной реформе, правовой реформе, которая лишала госслужащих неприкосновенности в случае уголовного расследования, а также законопроект о реформировании телекоммуникаций. В то же время возникли недоразумения между партиями. Например, в ноябре 2013 года PRD вышла из Пакта из-за несогласия с PRI и PAN в отношении энергетической реформы. Хотя PRD продолжила сотрудничать с PRI и PAN на ситуативной основе, ее выход усложнил достижение предусмотренных Пактом целей.



Используйте разные подходы для поиска компромисса.

Как отмечает бывший премьер-министр Норвегии Бондевик (Bondevik) в материалах раздела «Конкретные примеры» данной публикации, существуют различные способы организации переговоров для облегчения поиска компромисса. В частности, но не исключительно, они предусматривают следующее.

Поиск золотой середины: Партии сравнивают политические позиции и достигают согласия относительно подхода, который представляет срединную позицию. Иллюстрация 8 представляет пример «золотой середины» или срединного подхода.

Иллюстрация 8: Варианты компромиссов: Срединный подход



Разрешение каждой партии сохранять свои приоритеты: Коалиция принимает наиболее приоритетные политические предложения (предложение), определенные каждой партией. Это позволяет каждой партии сохранить свою принципиальную политическую позицию, даже если она уступит по другим политическим вопросам ради создания коалиции. Это может сделать процесс формирования коалиции более привлекательным для членов/сторонников партии.

Обсуждение вопросов в пакете, а не каждого вопроса по очереди: Объединяются два или более вопросов, и каждая партия получает первоочередность по крайней мере в одном из них. В результате этого для каждого пакета каждая партия идет на существенные уступки, но также обеспечивает свои предпочтения в других сферах. После завершения процесса каждая партия сделает существенные уступки, но также сможет сообщить о существенных успехах.

Иллюстрация 9: Варианты компромисса: Оптовые/пакетные переговоры

Норвежские партии часто проводят переговоры по группе политических позиций. Такой «оптовый/пакетный» подход создает сценарии, в рамках которых каждая партия обеспечивает себе основные политические победы (изображены как большие круги в приведенной ниже диаграмме), но также идет на существенные уступки (иллюстрированы маленькими кругами).



Рассмотрите различные варианты урегулирования разногласий, но, если необходимо, согласитесь оставаться при своем мнении.

Когда партнеры начинают с позиций, далеких друг от друга, переговорный процесс, скорее всего, будет изнурительным и длительным. В некоторых случаях партнеры могут неоднократно заходить в тупик, прежде чем будет достигнуто соглашение. В случае, когда переговорные команды не могут договориться о важных вопросах, возможны следующие варианты.

- *1 вариант: Сделать перерыв*

В случае тупиковой ситуации из-за отдаленности позиций партнеров, как правило, обсуждения приостанавливают, что позволяет различным командам провести дальнейшие консультации с соответствующими партиями. Переговоры могут быть возобновлены после того, как партии найдут новый путь, чтобы двигаться дальше.

- *2 вариант: Передать вопрос на рассмотрение лидеров партии*

Руководство чаще всего включает в себя лидера партии каждого из коалиционных партнеров и премьер-министра/президента в случае, если он/она не является одним из лидеров партии.

Иллюстрация 10: Переговоры по политической программе правительства

Ни один политический документ не может урегулировать абсолютно все детали или предусмотреть каждую потребность в течение всей каденции правительства. В контексте создания коалиции детальные соглашения могут предупреждать споры и минимизировать неожиданности в дальнейшем. Впрочем, партии имеют различные варианты, из которых они могут выбирать в зависимости от обстоятельств.

Вариант 1: Подробное соглашение обсуждается участниками коалиции. Часто это приводит к компромиссам, которые члены партии не признают собственными. Партии должны объяснить своим сторонникам, что в коалиции компромиссы неизбежны, и что такие компромиссы являются первым, необходимым шагом к реализации их собственных политических целей. Опыт показывает, что для партий защита компромиссов как «собственной» политики является политическим самоубийством.

Вариант 2: Обсуждается детальная программа, но партнеры по коалиции предоставляют друг другу возможность включить в коалиционную программу конкретные партийные вопросы. (Такой подход сейчас применяется в Нидерландах.) Результатом этого является меньшее количество компромиссов, но существует риск того, что политическая программа коалиции будет выглядеть менее последовательной. Если это коалиция между левыми и правыми партиями, тогда левая политическая группа в парламенте будет обязана защищать коалиционные программные решения правого крыла исполнительной ветви власти и наоборот.

Вариант 3: Обсуждается общая/менее подробная коалиционная программа. Такой подход является более распространенным для коалиционных правительств меньшинства. Варианты 1 и 2 предусматривают подробные программы, которые должны поддерживать парламентские группы партий-членов коалиции. В случае коалиции большинства парламент поддерживает предложения исполнительной ветви с ограниченными возможностями для выражения несогласия или дебатов. В результате этого

некоторые отдают предпочтение небольшой или менее детальной «общей» коалиционной программе, которая оставляет много вопросов открытыми для дальнейшего рассмотрения в парламенте. С демократической точки зрения это выглядит очень хорошо: именно представительский орган народа (парламент) служит настоящим органом принятия решений по различным политическим вопросам. С точки зрения партии-участницы коалиции – особенно мелкой партии – это может быть рискованно: если это левая партия в центристско-левом правительстве, то всегда существует вероятность, что если центристские и правые партии имеют большинство в парламенте, будет доминировать правое крыло парламента (и, конечно, наоборот). Это может привести к напряжению между партнерами.

Вариант 4: Смешанная модель. Также возможно сочетание различных подходов: партнеры могут достичь согласия в отношении короткой общей программы с более подробными согласованными мерами, дополняющие основные приоритеты страны, и оставить другие вопросы открытыми.



- *3 вариант: Передать вопрос на рассмотрение независимого органа или третьей стороны, пользующейся доверием*

В случае правящей коалиции еще одной альтернативой может быть передача вопроса на рассмотрение независимого органа или третьей стороны: это может предусматривать создание комиссии или проведение референдума после того, как коалиция придет к власти. В то же время, следует помнить, что референдум, в результате которого партнеры по коалиции осуществляют кампанию с разных сторон одного вопроса, может повредить отношениям между партнерами и создать негативный имидж в глазах общественности, последствия которого будут продолжаться еще долго после завершения кампании по проведению референдума. В Соединенном Королевстве соглашение между Партией либеральных демократов и Консервативной партией предусматривало 29 пересмотров политики и пять комиссий, что частично свидетельствовало о сферах, в которых они не могли достичь согласия. Кроме этого, обе партии остались при своем мнении по ряду вопросов, среди которых были избирательная реформа (ведение кампании с разных сторон относительно референдума по этим вопросам) и ядерная энергетика.²¹

- *4 вариант: Сохранение собственного мнения*

По вопросам, по которым достичь согласия трудно или невозможно, партии имеют возможность согласиться или не согласиться. При такой организации процесса каждая партия имеет право высказать свою позицию или голосовать в соответствии с этой позицией в парламенте. Например, в Норвегии KrF разошлась во взглядах со своим партнером по коалиции относительно политики в отношении аборт (см. Дополнительную информацию в материалах, предоставленных бывшим премьер-министром Бондевиком далее в этой публикации). Хотя такой подход может быть решением для вопросов, которые не могут быть решены, возможные публичные дебаты в отношении расхождений во взглядах партий могут нарушить единство коалиции. С учетом этого, такое решение надо применять только для небольшого количества вопросов, и только тогда, когда это абсолютно необходимо.

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

Существует два пути учета таких ситуаций в коалиционном соглашении: перечислить конкретные политические направления, по которым каждая партия и ее законодатели могут свободно голосовать; или вообще не упоминать эти политические вопросы в соглашении. Самый важный момент – все партии-члены коалиции знают, чего ожидать. В Иллюстрации 10 приводятся некоторые варианты ведения переговоров по политической программе для правительства.

Согласуйте процедуры урегулирования противоречий в коалиции до того, как в них возникнет необходимость.

Исходя из внутренней готовности различных членов партий и хода переговорного процесса, члены коалиции будут иметь определенные индикаторы потенциальных тупиковых вопросов, которые могут представлять угрозу для единства коалиции. Могут возникнуть дополнительные и неожиданные вопросы по мере развития внутренних и внешних событий. Для споров, которые не могут быть решены на более низких уровнях, должны быть задействованы механизмы разрешения споров, определенные на этапе переговоров. Важно, чтобы правила и процедуры были четкими, и чтобы каждый знал, чего ожидать. Учитывая это, переговорные команды также должны согласовать порядок разрешения споров, которые могут возникнуть в процессе деятельности коалиции.

Сбалансируйте потребность в межпартийных консультациях с необходимостью сохранения конфиденциальности.

В ходе всего переговорного процесса каждая партия должна продолжать свою внутреннюю коммуникацию относительно процесса создания коалиции. Она должна соответствовать графику и процедурам, определенным каждой отдельной партией в рамках разработки собственной стратегии.

Как отмечалось ранее, некоторые политические партии создают референтную группу, перед которой также отчитывается переговорная команда. Такая референтная группа, как правило, состоит из пяти или шести человек, включая руководителей женского и молодежного крыла, а также представителей других групп, важных для партии и ее сторонников. Переговорная команда встречается с референтной командой несколько раз в неделю, чтобы предоставить актуальную информацию об обсуждении и следующие вопросы повестки дня. Время от времени переговорные команды также проводят консультации со своими парламентскими группами и правлением партии. Такие консультации помогают обеспечить широкую партийную поддержку обсуждаемого соглашения, вплоть до полного завершения процесса. В других случаях, однако – о чем также свидетельствуют различные ответы в анкетах – по соображениям конфиденциальности партии ограничивали количество людей, которые получали информацию о переговорах, до достижения окончательного согласия. В целом, с учетом потенциальных последствий для управления и политической стабильности, более вероятно, что потребуются определенная внешняя коммуникация во время переговоров для формирования правительства. Конфиденциальность может быть большей проблемой для избирательных альянсов. Независимо от используемого подхода, чрезвычайно важно, чтобы каждый знал заранее, чего ожидать: управление ожиданиями часто является важнейшим способом уменьшения разочарования и недовольства.

Информирование партии во время переговоров

Румыния

Тот факт, что высокопоставленные деятели партии составляют основу переговорной команды, обеспечивает беспрепятственную коммуникацию с высокопоставленными субъектами принятия решений по вопросам, представляющим непосредственный интерес. В то же время, как до, так и после основных переговорных заседаний должны проводиться формальные собрания руководства партии для обеспечения того, чтобы переговорная команда имела четкие полномочия продолжать процесс, а также для того, чтобы руководство партии имело четкую картину процесса.

Ирландия

Может существовать потребность в ограничении такой коммуникации! Большинство переговоров проводится за закрытыми дверями, поэтому другие партийные структуры, кроме руководства, не привлекаются. Сохранение конфиденциальности является критическим в ходе переговоров, и поэтому для оказания помощи в этом процессе привлекается очень маленькая группа.

Коммуникация значительно важнее для объяснения соглашения и в дальнейшем на протяжении существования коалиции. Важно, чтобы каждый знал, чего ожидать с точки зрения коммуникации, до начала процесса.

Аргентина

Проблемы возникают, когда переговоры о коалиции остаются исключительно в руках экспертов/специалистов без участия партийных структур. Когда за принятие решений отвечают исключительно лидеры партии – иначе говоря, когда решения навязываются партийным структурам – это также может представлять угрозу с точки зрения единства коалиции.





Этап 3: Начало работы

Когда будет достигнуто соглашение и переговоры будут завершены, соглашение должно быть формально скреплено. Это предполагает доработку письменного соглашения, изложение согласованных условий, обеспечивая формальное утверждение соглашения со стороны структур различных политических партий, и объявление широкой общественности о созданной коалиции.

Изложите соглашение в письменном документе, достаточно детальном для регулирования ежедневной деятельности коалиции

Письменные соглашения в целом являются более распространенными среди партий, которые уже имеют определенный коалиционный опыт. Например, немецкие коалиции в 1950-е годы базировались на обмене письмами между главами партий. Однако с начала 1960-х все более популярными стали письменные соглашения. Такие сделки являются преимущественно политическими, а не юридическими, документами. (Как уже отмечалось выше, в таких странах, как Мексика и Кения, нормативные акты требуют от политических партий подачи документов своих соглашений в правоохранительные органы и определяют ряд данных, которые должны содержаться в этих документах.) В то время как значительная часть информации – особенно политические соглашения – обнародуется с целью информирования избирателей, другие аспекты сделок между членами коалиции – детали относительно распределения должностей, например – имеют конфиденциальный характер, чтобы избежать потенциальных неудобств, которые могут быть вызваны их публикацией.

Даже если это не требуется законом, стоит рассмотреть подготовку документов соглашения для каждой коалиции. Они:

- создают повестку дня публичной политики, по которой можно измерять эффективность работы и привлекать к ответственности коалицию (в случае создания правительственных коалиций)
- затрудняют для партий-членов коалиции нарушение соглашения, особенно если соглашение было обнародовано, и это может иметь для них негативные последствия;
- уменьшают неуверенность – как для общественности, так и для членов коалиции – таким образом, обеспечивая определенную эффективность правительства; и
- помогают определить и разрядить конфликт еще до того, как коалиция начнет полноценно функционировать.

Хотя главным преимуществом формализованного соглашения является определенный уровень уверенности, могут быть случаи, когда необходимо внести изменения/дополнения в ответ на изменяющиеся обстоятельства. Таким образом, партии согласовывают процедуру принятия решений о том, требуется ли внесение изменений в соглашение. Рабочие бланки 8А и 8В содержат общий формат коалиционного соглашения, а также перечень вопросов, которые можно использовать для пересмотра проекта документа.

Изменения могут потребовать времени на переговоры, что увеличивает неуверенность. Кроме этого, проведение повторных переговоров может вызвать негативные эмоции или получить негативное освещение в СМИ. Изменения следует рассматривать только тогда, когда они абсолютно необходимы, и они должны основываться на консенсусе всех сторон.



Коалиционные соглашения

Бельгия

Во время переговоров рассмотрите все и окончательно согласуйте вопрос. Проведение процесса кое-как, чтобы лишь заключить соглашение, в конечном итоге приводит к множеству проблем.

Ирландия

Плохо сформулированные коалиционные соглашения могут привести к бесконечной трате времени и, в конечном итоге, к нестабильности/непредсказуемости.



Соблюдайте правила утверждения каждой партией

Коалиционное соглашение должно быть утверждено органом каждой партии, ответственным за принятие решений. Этот процесс может отличаться в разных партиях. Если проводились консультации с ключевыми партийными структурами, и их держали в курсе в ходе подготовки партийной стратегии, а также в соответствующие моменты во время переговорного процесса, обеспечение широкой поддержки для соглашения будет более легким, и значительные неожиданности на этом этапе будут отсутствовать.

Кроме этого, даже те, кто был против коалиции, должны получить справедливую возможность высказать свои замечания. Правила внутреннего распорядка Лейбористской партии Ирландии требуют, чтобы члены партии утвердили создание коалиции. На подготовительном этапе создания коалиционного правительства лейбористов/Fine Gael, которое пришло к власти в 2010-2011 году, Съезд Лейбористской партии провел трехчасовые дебаты, посвященные созданию коалиции. Такое же время было отведено для заслушивания взглядов за и против присоединения к коалиции. Это было сделано для того, чтобы все члены партии чувствовали, что их взгляды получили равное внимание, независимо от результата.

В случае если есть опасения относительно возможных утечек информации прежде, чем окончательные моменты соглашения будут утверждены соответствующими структурами, партии могут изучить возможности одновременного проведения процесса утверждения соглашения партией.



Убеждение членов партии поддержать соглашение

Соединённое Королевство

Мы являемся в первую очередь демократической партией и потому ввели процессы, от которых те, с кем мы работаем, впадают в отчаяние. Однако результаты являются стабильными, поскольку они все ощущают свою причастность. Другие партии могут иметь различные культуры, которые не будут хорошо согласовываться с нашими методами. Мы имеем «тройной замок»: согласие на создание коалиции зависит от команды, представляющей пакет ли-

деру партии, и от его рекомендации сначала членам парламента (Палата общин и Палата лордов), затем федеральному органу исполнительной власти (постоянный орган, который выбирают члены партии для надзора за деятельностью всей партии) и затем – если это было утверждено – специальному собранию представителей партии. Последнее включает в себя приблизительно 2000 членов с правом голоса, а его организация, по понятным причинам, длилась 10 дней, что создало некоторую политическую паузу. Однако результат – почти 50 голосов против – стал оплотом против внутренней критики, что было неоценимым.

Процесс переговоров (который длился четверо суток) был многократным и включал в себя отчет перед лидерами после каждого заседания, а также перед парламентской партией один или два раза в день.



Германия: Утверждение коалиционного соглашения

В 2013 году Социал-демократическая партия Германии объявила, что каждое коалиционное соглашение будет ставиться на голосование всеми членами. До этого коалиционные соглашения утверждал съезд делегатов партии. В различных сообщениях СМИ отмечалось, что прямое голосование членов партии укрепит переговорные позиции членов СДП, но также создаст механизм обеспечения широкой поддержки соглашения всей партией.

The Economist сообщал:

«... Господин Габриэль, которому нужно зацементировать поддержку собственной позиции, сделал беспрецедентный шаг, позволив 470 000 членам СДП голосовать по вопросу утверждения коалиционного соглашения. С точки зрения тактики, это был удачный ход, потому что он может использовать угрозу провести такой референдум среди рядовых членов партии, чтобы выбить большие уступки для левых от госпожи Меркель. С точки зрения стратегии, это опасно, потому что основная часть «синих воротничков» может на самом деле отклонить сделку, когда будут подсчитаны голоса ...»²²

В отдельной статье Reuters отмечалось:

«Несмотря на проигрыш на выборах, они [Лидер СДП Зигмар Габриэль (Sigmar Gabriel) и его заместители] очень активно лоббировали, чтобы убедить скептически настроенных членов партии после включения значительной части их предвыборной программы в коалиционное соглашение ...

«Сегодня мы являемся не только самой старой партией в Германии, мы также являемся самой современной партией – партией массового участия», – сообщил Габриэль около 400 аплодирующим волонтерам СДП, которые провели день, подсчитывая почти 369 680 бюллетеней в холодном складском помещении в Берлине....

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>.

«Мы установили новые стандарты», – добавил Габриэль, которому удалось превратить поражение в сентябрьских выборах на точку сплочения СДП, сделав рискованную ставку на референдум. «Мы не просто говорим о демократии среди рядовых членов. Мы этим живем. Я уже давно так не гордился своей партией»... Благодаря тому, что аналитики называют разумным стратегическим ходом, пригласив рядовых членов принять участие в голосовании по коалиции, СДП заставила Меркель принять много левых политических положений, хотя консерваторы набрали 41,5 процента голосов в сентябре, против 25,7 процента СДП». ²³



Уведомьте структуры и членов каждой партии об одобренном соглашении.

Многие члены и сторонники могут быть не вовлечены в процесс проведения внутренних консультаций, происходящих во время переговоров о создании и утверждении коалиции. После того, как соответствующие партийные структуры подтвердят соглашение, должностные лица партии должны не только пройти подготовку по ее содержанию, особенно тех составляющих, которые могут быть представлены как достижения партии, но также по объяснению некоторых из уступок, на которые, возможно, пришлось пойти партии. Как можно скорее эти лица должны быть отправлены по всей стране для информирования членов и сторонников партии о содержании соглашения. Кроме этого, можно распространить соответствующие инструктивные материалы он-лайн или через коммуникационные платформы социальных медиа.

Уведомьте общественность о договоренностях после их окончательного утверждения партией.

Когда, наконец, будет обнародовано коалиционное соглашение, важно, чтобы каждая политическая партия получила возможность «блистать». Поэтому до официального провозглашения должна быть очень тщательно разработана и согласована стратегия внешней коммуникации. Самым важным является то, что сделка не должна быть представлена общественности как окончательная до того, как соответствующие партийные структуры и должностные лица будут подробно проинформированы о ее деталях и утвердят ее содержание. Лидеры партий, которые до сигнала сообщают общественности о коалиционном соглашении, часто оказываются в неудобном положении, когда должностные лица/члены партии отрицают, что им что-то известно о соглашении. В некоторых случаях такие возражения перерастали в настоящие протесты против лидеров партии, ослабляя коалиционные договоренности или делая их нежизнеспособными.



Документы соглашения в Австралии²⁴

В большинстве случаев все члены коалиции подписывают единый пакет соглашения, который определяет политические договоренности, коалиционные процедуры, а также роли и обязанности различных членов. В то же время, после выборов 2010 года в Австралии Лей-

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.

бористская партия (ALP) заключила три отдельных соглашения с Достопочтенным Эндрю Уилки (Andrew Wilkie) – независимым, Партией Зеленых и двумя другими независимыми кандидатами. (Лейбористская партия и ее главный оппонент Либеральная партия/Национальная коалиция получили по 72 из 150 мест в нижней палате.) Несмотря на ряд сходных черт в этих трех сделках, каждый документ предусматривал конкретные политические обязательства, по которым велись переговоры с лейбористами. Например, во всех трех сделках упоминаются:

- широкие принципы прозрачности, подотчетности и честности в правительстве и потребность в политике защиты национальных интересов;
- обязательства младших партнеров в отношении:
 - голосования в пользу ALP за законопроекты об ассигнованиях/расходах; и
 - выступлений против всех предложений о выражении недоверия правительству, если такое предложение не было выдвинуто или поддержано ими.
- согласие ALP на:
 - проведение еженедельных встреч премьер-министра с каждым младшим партнером в сессионный период в парламенте для обсуждения и переговоров о планируемых к рассмотрению законодательных актах;
 - проведение встреч как минимум каждую вторую неделю во время парламентских каникул для обсуждения запланированной законодательной повестки дня;
 - обмен мнениями со своими партнерами при разработке бюджета;
 - сообщение минимум за шесть рабочих дней о дальнейших законодательных актах;
 - процесс, в рамках которого младшие партнеры по коалиции могут подавать новые политические предложения правительству; и
 - дополнительное кадровое обеспечение для младших партнеров.

В соглашении с Партией зеленых говорилось о политических договоренностях по вопросам изменения климата, здравоохранения и азартных игр; соглашение с двумя независимыми очерчивало повестку дня парламентской реформы, основу для усиления региональной политики и создание должности министра по регионам Австралии; в то время как соглашение с Достопочтенным Эндрю Уилки предусматривало проведение полноценных парламентских дебатов о войне в Афганистане, реформах, направленных на совершенствование парламентских процессов, и финансировании учреждений здравоохранения в Тасмании.





Этап 4: Работа в коалиции

Поддержание хороших отношений между партнерами по коалиции требует от ее членов демонстрации уважения к взглядам и традициям друг друга. Надо прилагать усилия, чтобы создать атмосферу уважения, доверия, толерантности и принятия друг друга, включая руководителей (например, в коалиции президент, премьер-министр, министр финансов и т.д.). Общение, консультирование, построение доверия и поиск компромисса остаются важными, даже если было достигнуто соглашение.

Установление доверия

Нидерланды

В «нормальных» условиях, я думаю, личные отношения между ключевыми фигурами потенциальных партнеров по коалиции очень важны. Хотя «доверие» является редким товаром в политике, его можно повысить разными путями. Знакомство друг с другом помогает выстроить доверие. Этого можно достичь путем:

- обсуждения с привлечением ключевых фигур разных партий;
- сотрудничества между парламентскими группами по конкретным вопросам;
- сотрудничества за пределами парламента с группами граждан; и
- сотрудничества на местном и региональном уровнях.

Аргентина

В нашем случае сначала мы создали законодательную коалицию, после чего сформировали избирательную коалицию. Доверие и совместные инициативы, которые развивались в национальном конгрессе и парламенте в Буэнос-Айресе, а также важные возможности для более широкого привлечения к управлению городом заложили основы для избирательной коалиции. Технические команды – при поддержке мозгового центра – играли важную роль в постепенном сочетании законодательных повесток дня на местном и национальном уровнях.



Уделяйте особое внимание роли лидера коалиции.

Эффективное управление коалицией требует способности:

- поддерживать политику открытых дверей в отношении других высокопоставленных лиц коалиции;
- способствовать отношениям с широким кругом лиц;
- пользоваться уважением и вызывать доверие со стороны различных членов коалиции;

- видеть и уважать точки зрения других; и
- использовать формальные и неформальные средства для переговоров в отношении консенсуса и поиска компромиссов.

Одна из главных ролей лидера коалиции – подняться над политикой и обеспечить равноценное и справедливое отношение ко всем членам. Время от времени это может потребовать занятия позиции, менее выгодной для его/ее собственной партии, которая, тем не менее, отвечает более широким интересам коалиции в целом. Поэтому некоторые партии могут принять решение разделить должность лидера партии и должность лидера коалиции. Это может помочь ограничить действительное или мнимое предубеждение в пользу конкретной партии и обеспечить основному лидеру относительную свободу, необходимую для того, чтобы действовать от имени всей коалиции.



Работа в коалиции: Роль лидера

Норвегия

Лидеры коалиции должны создать атмосферу доверия и уважения к различным мнениям. Лидер должен убедиться, что партнеры по переговорам считают, что он/она является принципиальным человеком и не поставит под угрозу совместную работу ради собственной выгоды. Например, в 1997 и 2001 годах премьер-министр от Христианско-демократической партии не был лидером этой партии. Роль премьер-министра заключалась в проведении переговоров от имени партии с лидерами коалиционных партий, а также в управлении правительством в ходе реализации совместной платформы. Это требовало высокого уровня доверия, но делалось с пониманием важности построения доверия к процессу и принимаемым решениям. Это создало мощные основы для управления, поскольку премьер-министр мог играть более нейтральную роль и добиваться согласия от всех коалиционных партий в предстоящей работе для реализации общей политики.

Ирландия

Отношения между лидерами партий являются ключевыми – фактически, это формализованный правительственный комитет высшего уровня... Равное уважение является решающим. Все разделяют ответственность за правительство в равной степени – даже очень мелкая партия. Премьер-министр должен быть чувствительным к давлению на меньшие партии с требованием «обеспечить исполнение».

Нидерланды

Самым большим вызовом стали отношения с большей партией: существовало структурное поведение недоверия и конкуренции между двумя партиями. Личные отношения не были хорошими. (В период с 1990 до 1994 года.) С 2006 до 2014 года обе партии вновь руководили на уровне города благодаря хорошим отношениям между ключевыми актерами и более умеренному отношению со стороны большей партии.



Выбирайте лидеров парламентских групп (где это необходимо) осмотрительно.

Для коалиций, работающих в парламенте, также важно иметь людей с сильными лидерскими, переговорными и дипломатическими качествами на должностях руководителей парламентской группы каждой партии. Такие люди – и их команда – могут помочь сохранить единство и дисциплину среди членов парламента от их партии, а также вести переговоры с лидерами других парламентских групп в случае необходимости.

Создайте четкие каналы коммуникации.

Ключом к успеху в создании и обеспечении работы любой коалиции является коммуникация: никогда не может быть «слишком много» общения с различными заинтересованными сторонами для предоставления им информации о последних событиях. Решения, принимаемые за закрытыми дверями без участия разных членов коалиции, являются рецептом для возникновения недоверия, недоверия и возможного распада коалиции. После того, как будет создана коалиция, партии должны поддерживать коммуникацию – между членами коалиции, внутри отдельных партий, а также с общественностью и прессой – чтобы убедиться, что имеют одинаковое мнение.

Такие открытые каналы коммуникации могут способствовать укреплению уверенности в коалиции, чтобы партнеры продолжали видеть преимущества даже после окончания «медового месяца». Коалиции должны установить четкие каналы коммуникации между:

- парламентскими группами (или кандидатами в случае избирательных альянсов) и
- исполнительной и законодательной ветвями власти (сотрудниками избирательных штабов в случае избирательных альянсов).

Кроме этого, каждая партия должна поддерживать надлежащее общение между должностными лицами партии, работающими в коалиционных структурах, с одной стороны и с должностными лицами партии, работающими за пределами коалиционных структур, с другой (например, женское и молодежное крыло, профсоюзы и т.д.). Также нужна скоординированная стратегия связей с общественностью.

Используйте сочетание формальных и неформальных каналов коммуникации.

Хотя руководители кабинета и другие руководители коалиции будут проводить регулярные собрания, много коалиций почувствовали преимущества проведения регулярных неформальных встреч, на которых могут подниматься новые вопросы, продолжаться текущие дискуссии, а также решаться потенциальные споры и конфликты до того, как это слишком сильно заденет личный или партийный престиж. Формальные механизмы должны быть подробно изложены в письменном виде, чтобы все, кого это касается, знали, чего ожидать. В то же время, неформальное общение является не менее важным и может обеспечить дополнительные возможности для развития отношений и построения доверия. Партии должны продолжать уделять время тому, чтобы больше узнать о своих партнерах – как на институциональном, так и на личном уровне. Они должны пытаться посмотреть на проблемы и события с точки зрения своих партнеров и прилагать усилия для поиска взаимовыгодных решений.

Привлекайте политических советников для содействия коммуникации и решения конфликтов на низших уровнях.

Представители законодательной и исполнительной ветвей власти нуждаются в компетентных работниках, которые будут помогать им управлять коалиционными процессами. Политические советники могут играть важные роли в этом процессе путем:

- содействия обмену информацией между партнерами по коалиции и конкретными заинтересованными сторонами партии; и
- решения конфликтов на низовом и среднем уровнях в случае их эскалации, не вынося на публику и не включая в повестку дня руководства.

В частности, в примере из Ирландии, который приводится в данной публикации, бывший премьер-министр Джон Брутон (John Bruton) описывает роль, которую сыграли советники, помогая обеспечить реализацию коалиционной программы всем правительством, а также устранить разногласия, которые ранее отнимали много времени и энергии во время кабинетных совещаний предыдущих коалиций.



Работа в коалиции: Коммуникация

Бельгия

Меньший состав подгруппы переговорной команды остался для обеспечения открытости коммуникации и для диагностирования проблемных вопросов.

Колумбия

Простота, ясность и гибкость должны быть критериями коммуникации: прямая коммуникация, быстрое сообщение о принятых решениях и четкие сообщения – все это помогает минимизировать возможные неясности [или недоразумения], которые могут привести к осложнениям. Держите открытыми два канала: формальные отношения между фракциями или партиями и неформальное общение, позволяющее партиям «держать руку на пульсе» их отношений.

Нидерланды

Проводились регулярные плановые собрания ключевых лиц от каждой партии-члена коалиции. В нашем случае это были лидеры парламентских групп. Основная задача этой «группы собрания коалиции» состояла в рассмотрении сильных и слабых сторон коалиционной программы в фактической ситуации постоянных политических/социальных изменений. Необходимо сочетание гибкости и стабильности, чтобы каждый партнер имел сбалансированную комбинацию достижений и потерь. В случае специфических проблем между членами коалиции, представители исполнительной ветви и/или члены парламентских групп, ответственные за управление работой группы в этом конкретном политическом направлении, должны быть приглашены для обсуждения поиска решений этих проблем.

Кроме «группы собрания коалиции» рекомендуется, чтобы коалиционные партии также время от времени проводили свои собрания. Парламентарии от различных участников коалиции могут встречаться и разрабатывать парламентские инициативы по определенным вопросам, чтобы можно было выстроить взаимное доверие, работая в качестве членов парламента. Также могут проводиться ежегодные «общие собрания» партнеров по коалиции (представителей и ключевых игроков) для обсуждения политических вопросов.

Румыния

Важнейшим фактором для всех партнеров является необходимость помнить о совместной цели. Эффективная коммуникация обязательно будет вестись, если все партии будут видеть важность сохранения коалиции. Кроме этого, полезным будет проводить не только регулярные формальные встречи, но также и неформальные настолько часто, насколько это необходимо. К тому же, архитектура коалиции может включать в себя формальный арбитражный суд, позволяющий оперативно разрешать неизбежные проблемы.

Норвегия

Координация, сотрудничество и коммуникация между министром, комитетом (звеньями) и парламентской группой играют ключевую роль в норвежской политике. Каждый министр должен определить четкий канал коммуникации со всеми руководителями постоянных комитетов, принадлежащих к сфере, отнесенной к ведению министерства. Такое двустороннее общение позволяет министру направлять информацию и использовать постоянные комитеты как референтные группы, в которых можно обсудить идеи и новые инициативы. Этот канал привлекает представителей как правящих партий, так и оппозиции, потому что в ходе разработки политики для нации все должно быть учтено. Руководители комитетов также содействуют общению с каждой парламентской группой и ее руководством.



Привлекайте специальные подкомитеты в случае необходимости.

Коалиции также могут создавать подкомитеты, которым можно поручить проводить исследования или содействовать обсуждениям. Такие тематические подкомитеты могут предоставлять консультации, когда рассматриваются широкие политические решения. Они могут способствовать координации между коалицией и различными общественными секторами, а также обеспечивать механизм проведения общественных консультаций и большее привлечение общественности к управлению.



Коммуникации коалиции в Норвегии

Норвежская KrF председательствовала в трехпартийном коалиционном правительстве в 1997-2000 годах. По результатам работы коалиции партия провела оценку своего опыта и определила следующие выводы или лучшие практики внутренней и внешней коммуникации.

- Исполнительная ветвь, национальные партийные структуры и парламентская группа должны поддерживать отличную коммуникацию. Для KrF коммуникационные системы включали в себя назначение «курьера», ответственного за обеспечение передачи (и доставки) письменных сообщений каждой из этих групп.
- Еженедельные встречи создавали возможность для обмена информацией с одной стороны между каждым министром и его/ее подчиненными, а с другой – между членами парламентской группы и должностными лицами в штабе партии.
- Сочетание регулярных формальных и неформальных встреч (включая социально-культурные мероприятия), в которых принимали участие члены коалиционного правительства, оказались важным инструментом. Одной из задач в этом направлении было привлечение представителей различных уровней в министерствах. Неформальные мероприятия, которые сводили вместе представителей министерств, парламентской группы и штаба партии, также были полезными.
- Для представления последней информации и проведения консультаций члены парламента от каждой партии проводили еженедельные совещания с министрами от их партии.
- Каждая партия создала временные ad hoc комитеты, которые изучали и разрабатывали проекты предложений относительно политики, которые еще не были определены в программе правительства. Эти комитеты направляли результаты своей работы министрам и членам парламента от своих партий. Комитеты также обеспечивали механизм привлечения различных уровней партии к усилению вклада KrF в работу правительства.
- Министры от партии часто посещали местные ячейки, собирая предложения членов, а также предоставляя информацию о работе партии в правительстве. Такие встречи были особенно важны, когда KrF должна была идти на компромиссы с другими участниками коалиции.
- Каждый раз, когда правительство обращалось к общественности с предложениями по конкретному вопросу, партия играла активную роль в этих усилиях и организовывала внутренние собрания для сбора предложений от местных ячеек.
- Когда правительство определяло направления политики, которые имели особое влияние на какую-то конкретную группу или географическую территорию, министры прилагали особые усилия для проведения консультаций с этими группами или на соответствующих территориях.
- Каждое министерство имело определенное лицо, отвечающее за определение важных вопросов, которые должны были быть включены в медиа-стратегии правительства.



Общайтесь с общественностью одним голосом, но обеспечьте каждой партии-члену коалиции возможность выйти на сцену.

Внешняя коммуникация должна быть тщательно скоординированной, чтобы коалиция была представлена перед общественностью единым фронтом. Коммуникационная стратегия должна быть направлена на то, чтобы предоставить каждому члену справедливые возможности для освещения или представления его вклада в общую работу коалиции. Часто коалиция имеет одного основного представителя, за которым стоят профессионалы. Кроме этого, коалиция может определить различных лиц в качестве спикеров, представляющих конкретные аспекты политики или проблемы.

В Ирландии программа работы со СМИ базируется на программе правительства, согласованной партнерами по коалиции. После достижения окончательного согласия коалиция готовит систему «синхронизированных сообщений», в которой определены как долго-, так краткосрочные планы привлечения средств массовой информации с учетом предусмотренных событий. Пресс-секретари министерств отчитываются перед пресс-службой правительства, которой руководит представитель и его/ее заместитель. Как правило, представитель назначается из членов старшего партнера по коалиции, а заместитель – младшего партнера. Упомянутая пресс-служба обеспечивает координацию между всеми министерствами и в случае необходимости вводит чрезвычайные системы для решения кризисных ситуаций.

Решайте споры за закрытыми дверями.

Публичные ссоры плохо отражаются на всех партнерах по коалиции. Насколько это возможно, споры должны решаться за закрытыми дверями, и коалиция должна быть представлена объединенным фронтом перед СМИ и общественностью.



Управление коалицией в Швеции²⁵

1. Кабинет: Кабинет проводил заседания раз в неделю на постоянной основе. Эти заседания предоставляли возможность принимать формальные решения и обсуждать вопросы, которые требовали принятия решения в будущем. Ежедневные встречи за обедом предоставляли министрам возможность ведения более неформальных дискуссий.
2. Координационные группы: Под председательством государственных секретарей эти группы, в состав которых входили ответственные за координацию, работали над различными аспектами повседневной координации и разногласиями на низовом уровне.
3. Государственные секретари: Кроме этого, заместители в каждом министерстве (как правило, это государственные секретари) проводили регулярные встречи друг с другом. Они также пытались устранить разногласия, которые не могли устранить координационные группы.
4. Лидеры партий: Разногласия, которые не могли решить государственные секретари, передавались на рассмотрение лидеров партий-членов коалиции.



Выделяйте уникальное пространство внутри коалиции.

Все партии, принимающие участие в коалиции, сталкиваются с проблемой необходимости поддержания баланса, когда они пытаются выполнить свои обязательства перед партнерами, одновременно сохраняя свою уникальную партийную идентичность. Сохранение выразительного имиджа партии важно, поскольку естественно, что партия считает свою политику и лидеров лучшими. К тому же, партии должны быть заинтересованы в том, чтобы продемонстрировать, как они выполнили обещания, данные ими во время избирательной кампании. В конце концов, сохранение уникальной идентичности помогает партии стратегически позиционировать себя перед следующими выборами.

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

Коалиции требуют компромисса. Партнеры должны активно обсуждать и дискутировать по возникающим вопросам. Каждая партия-член коалиции непременно «выигрывает» в некоторых вопросах и уступает своим партнерам в других. Исходя из приоритетов, определенных на этапе внутренней подготовки, партии должны иметь хорошую базу для продвижения своих принципиальных вопросов и стратегического позиционирования себя даже в формате коалиции. Более того, политические партии могут использовать средства массовой информации, а также собственные группы поддержки и сети, чтобы подчеркнуть свои приоритеты.

Оставляйте некоторых ключевых должностных лиц вне правительства.

Понятно, что партии, которые принимают участие в работе коалиционных правительств, часто пытаются назначить как можно больше своих представителей на руководящие должности в исполнительной ветви власти. Однако оставление некоторых высокопоставленных лиц партии вне коалиционного правительства улучшит возможности партии для сохранения уникальной идентичности и донесения своей позиции или обнародования сообщений, отражающих позицию партии, а не коалиции.

Держите партийные структуры в курсе дел.

Члены исполнительного органа партии должны регулярно собираться для обмена новой информацией и проведение консультаций по коалиции. Это позволит им внести свой вклад, если нужно, и сообщить соответствующую информацию партийным структурам и сторонникам. Двусторонняя коммуникация – с использованием онлайн-коммуникационных платформ и социальных медиа, а также традиционных методов – нужна для того, чтобы создать равные условия для членов/сторонников партии и руководства относительно оснований для политики/решений коалиции. Руководители партии также должны уделять время диалогу между членами и гражданами, чтобы продолжать излагать аргументы в пользу коалиции, улаживать недоразумения и бороться с разочарованием в рядах членов партии. Если не уделить этому внимание, изначально небольшое несогласие может перерасти в более радикальные расхождения во мнениях.

Кроме того, руководители партийной группы должны представить исчерпывающий отчет на съезде своей партии. Это заседание обычно включает в себя заслушивание отчета о работе партии в парламенте и часть, посвященную вопросам и ответам. Предложения, утвержденные на съезде, задают тон для будущей политики партии.

Работа в коалиции: Информирование партийных структур

Ирландия

Пребывание в правительстве является огромной наградой, но оно также связано с существованием высоких требований. Это еще более верно в отношении коалиционного правительства. В меньшей партии донесение своего сообщения и принятие ответственности является важным, но это сложно сделать, когда большая партия имеет большее влияние. Регулярные брифинги для партии, проводимые на каждом уровне, помогают этого избежать.

Ключевым вопросом с точки зрения партии является управление ожиданиями членов и сторонников. Коалиционные правительства ослабляют политические позиции, а размер партии влияет на уровень ослабления. Избиратели обычно поддерживают партию из-за ее определенной политической позиции, и часто они разочаровываются, когда возникает только разбавленная водой версия.

Низовые члены, как правило, наиболее поляризованными, а лидеры партии являются наиболее срединными. Построение более коллегиальных отношений на каждом уровне является сложным, но достойным усилий процессом.

Норвегия

Когда начинается этап реализации и коалиция выполняет свою политическую платформу, внутренний партийный аппарат берет на себя роль проводника информации и коммуникации. Внутрипартийный диалог происходит на всех уровнях. Как правило, каждая партия имеет группу в парламенте, которая собирается каждую неделю для обсуждения вопросов, которые рассматриваются в правительстве. Эта группа играет центральную роль, поскольку она представляет партию и ее избирателей. Кроме этого, центральный орган управления каждой партии собирается четыре-пять раз в год, а большее правление с участием членов из округов проводит заседания два-три раза в год. Такие собрания задают тон в отношении того, как позиционирует себя партия в переговорах о политике, а также определяют процесс реализации, который, по мнению партии, будет полезным не только для ее членов, но и для всего государства.

Колумбия

В идеале партии должны разработать систему общения с различными уровнями своей организации. Хотя различные группы будут создавать свои собственные «реальные» системы коммуникации, эти формальные системы могут использоваться для того, чтобы пробиться сквозь шум, положить конец слухам и минимизировать конфликты.





Структуры управления коалицией в Германии²⁶

1. Регулярные стандартные переговоры: Группа, которая принимала участие в переговорах по соглашению, превращается в постоянный, но неофициальный орган, где принимаются все основные решения. Группа проводит заседания каждые две недели, и в ее состав входят очень высокопоставленные представители от каждой из партий-членов коалиции. Группа состоит всего из примерно 12 человек.
2. Регулярные координационные встречи парламентских групп: В таких встречах участвуют всего около 12-15 наиболее высокопоставленных членов парламентских групп, включая канцлера и других членов кабинета. Такие встречи дают возможность обменяться информацией и согласовать парламентские стратегии.
3. Рабочие группы по политическим вопросам: Такие рабочие группы создаются по конкретным политическим вопросам. В их основе – равное участие разных партий-членов коалиции, а также в их состав входят технические эксперты в соответствующих политических сферах. Кроме того, что это дает партиям-членам коалиции возможность объединить экспертные знания политики, это также освобождает политиков более высокого уровня от решения потенциальных технических и сложных проблем.
4. «Слоновые раунды»: Такие встречи руководителей каждой-партии члена коалиции используются для решения проблем или конфликтов, которые не могут быть решены во время регулярных стандартных переговоров.



Продолжайте организовывать отдельные партийные мероприятия.

Даже находясь в коалиции, отдельные политические партии должны продолжать осуществлять свою политическую деятельность. Партии могут подчеркивать свои позиции по политическим вопросам, которые не были включены в коалиционное соглашение. Они могут проводить внутренние и внешние встречи, чтобы проинформировать о своих успехах и объяснить вызовы, которые перед ними возникли.

Постоянно отслеживайте влияние коалиции на вашу партию и предпринимайте меры по исправлению ситуации в случае необходимости.

В течение периода существования коалиции партии-члены могут неоднократно думать о выходе из нее. Рабочий бланк 9А содержит основную информацию, которую политические партии могут применять для регулярной оценки достижений и проблем коалиции, а также влияния партнерства на способность отдельной партии продвигать свои политические приоритеты, на ее публичный имидж, а также ее поддержку. Исследование общественного мнения также могут быть полезным инструментом для измерения восприятия эффективности работы партии. Например, в период существования коалиционного правительства Норвегии в 2001-2005 годах

²⁶ Adam and Braum, Coalitions.

партии-члены заказали проведение общественного опроса для изучения мнений электората относительно его эффективности. Опрос состоял из двух основных частей. Первая касалась общественного восприятия эффективности правительства (по сравнению с предыдущим однопартийным правительством). Вторая часть содержала вопрос к сторонникам каждой партии-члена коалиции с просьбой оценить эффективность работы соответствующей партии в коалиционном правительстве. Ответы на эту вторую часть вопросов помогли каждой партии-члену разработать стратегии для поддержания надлежащей заметности и защиты собственного имиджа в составе коалиции. Независимо от того, как партия решает оценивать свою эффективность, такой анализ может привести к тому, что партия начнет думать о выходе из коалиции до того, как она достигнет своей заявленной цели. В других случаях партии могут принять решение остаться в коалиции до завершения срока действия соглашения.



Работа в коалиции: Сохранение идентичности вашей партии

Румыния

Течение всего времени пребывания в коалиции партия должна поддерживать ряд идей и проектов, соответствующих ее собственным идеологическим взглядам. Лучше всего, если это уже было принято партнерами на предыдущем этапе в ходе переговоров, и уже есть четкое понимание не только в партии, а также в коалиции, того, что каждый партнер считает своими важнейшими принципами. Обеспечение уважения к этим принципиальным вопросам во время всего периода существования коалиции укрепит идентичность каждой партии.

Бельгия

Моя партия регулярно общалась с членами и подразделениями, а министры проводили ежеквартальные встречи в регионах.

Нидерланды

Это большая проблема. Партия должна делать свое дело, даже будучи членом коалиции. Возможности включают в себя использование различных парламентских инициатив и проведение встреч с группами граждан для продвижения собственных идей и политики, а также улучшение отношений с внешним миром. Конечно, партия является «привязанной» к программе коалиции, но возникают новые непредвиденные проблемы, поэтому существует также мир за пределами программы коалиционного соглашения. Партия также может определить приоритетными некоторые политические вопросы, над которыми она хочет работать для усиления своего имиджа. Исходя из моего опыта, лучший путь подчеркнуть свою политическую идентичность – это организовать коммуникационные каналы и коммуникационные инструменты в собственной партии, с помощью которых вы сможете информировать свои целевые группы о том, чем занимается ваша партия. Конечно, вашим партнерам будет известно об этой коммуникационной политике, поэтому вы должны убедиться, что рассказываете правдивые истории.

Ирландия

Министры и младшие министры от каждой партии вместе с высокопоставленными лицами партии должны проводить регулярные встречи для оценки эффективности своей работы и реализации политики, которая является для них самой важной. Если это будет должным образом организовано, в результате будет разработана коммуникационная стратегия, которая поможет поддерживать индивидуальную идентичность партии. То же время, сдерживайте свой энтузиазм – это будет восприниматься чрезвычайно чувствительно, если одна партия будет заявлять о своей заслуге в совершении определенных действий или достижении успехов. Межпартийные органы управления являются жизненно важными для установления и поддержания межпартийного доверия и создания площадки для решения возникающих острых вопросов и проблем.



Коалиции должны иметь формальные механизмы оценки эффективности своей работы. Для избирательных альянсов период непосредственно после голосования обеспечивает время для оценки сильных и слабых сторон кампании, а также координации между коалиционными партнерами. Для правящих и законодательных коалиций ежегодное оценивание должно определять прогресс в достижении целей, указанных в программе коалиции. В тех сферах, где определенные члены коалиции действовали отдельно, исходя из позиции собственных партий, они должны оценить свои достижения и потери. Некоторую информацию можно использовать для работы с общественностью, подчеркивая политические успехи. Другие аспекты помогут определить стратегию партии.



Этап 5: Усвоенные уроки

Некоторые из наиболее распространенных причин распада коалиции включают следующие.

Разногласия относительно политики: Они могут включать широко распространенное несогласие относительно общего направления решения вопросов национального бюджета, обороны, здравоохранения и тому подобное. Это может предполагать выход конкретного члена из коалиции из-за несогласия по принципиальным политическим вопросам.

Разногласия между руководителями: Совместимость черт характера или межличностные связи, неформальные отношения столь же важны при создании коалиции, как и формальные структуры и процедуры. Хотя лишь немногие официальные отчеты это подтверждают, испорченные межличностные отношения между руководителями привели к распаду ряда коалиций.

Недостатки начинают преобладать над преимуществами: Один или несколько партнеров по коалиции считают, что затраты (с точки зрения политических позиций и/или общественной поддержки) преобладают над выгодами от деятельности коалиции. (Младшие партнеры часто испытывают значительно большие потери в результате участия в коалиции, чем «старший» партнер/партнеры)

Внутрипартийные расколы: Иногда разногласия внутри одного или нескольких партнеров в отношении продолжения работы в коалиции бывают настолько значительными, что соответствующая партия не может выполнять свои обязательства перед партнерами и вынуждена покинуть коалицию, чтобы сосредоточиться на восстановлении единства партии.

Коалиция выполнила свое назначение: После того, как цель коалиции была достигнута – например, выборы завершились, или время работы правящей коалиции в правительстве закончилось – партнеры могут договориться идти дальше каждый своей дорогой.

Коалиции, которые оказались успешными, или которые имеют значительную общественную поддержку, могут принять решение о сохранении партнерских отношений с теми же партиями. При этом возможен один из следующих вариантов.

- *Вариант 1: Возобновление деятельности.* В том случае, если члены коалиции предварительно сотрудничали в рамках избирательного альянса, партнеры по коалиции могут возобновить – с некоторыми незначительными изменениями или без них – механизмы, которые использовались во время предыдущих выборов.
- *Вариант 2: Переговоры о пересмотре.* Партнеры по коалиции – благодаря опыту и урокам, усвоенным по результатам создания недавней коалиции – осуществляют всесторонние переговоры о пересмотре условий создания коалиции, готовясь к возобновлению избирательного альянса. Результатом этих переговоров может стать что угодно – от свободного альянса до наиболее полного и детального соглашения об избирательном альянсе.
- *Вариант 3: Деятельность в одиночку.* Партнеры по коалиции соглашаются осуществлять кампанию в качестве отдельных конкурентов – то есть, без создания избирательного альянса – при этом осознавая (о чем публично объявлено или имеется в виду), что они будут пытаться создать следующую правительственную коалицию, если получат мандат от избирателей.

После следующих выборов возможны несколько сценариев.

- **Поражение:** Любая правящая коалиция или партия, которая стремится быть повторно избранной, может оказаться в ситуации, когда этого не произошло. Это означает, что правящая партия/коалиция в ближайшее время должна уйти в отставку. После поражения на выборах бывшая правящая партия или партии могут принять решение работать отдельно или вместе, находясь в оппозиции.
- **Переформатирование:** Один или несколько партнеров по бывшей коалиции могут решить – вследствие недостаточной поддержки со стороны избирателей, внутренних разногласий и/или из-за укрепления уверенности в других имеющихся вариантах достижения своих целей – действовать отдельно. Оставшийся партнер (партнеры) по коалиции может принять решение о включении одного или двух новых членов для обеспечения поддержки, необходимой для создания следующего правительства. Это потребует проведения полноценных переговоров (для создания избирательного альянса или для переформатирования правящей коалиции).
- **Восстановление:** Если коалиция, которая стремится быть переизбранной, получает достаточное количество голосов, все равно существует необходимость проведения переговоров после выборов чтобы согласовать новую политическую программу для нового правительства и распределить должности в исполнительной власти. Если поддержка избирателями отдельных членов коалиции существенно изменилась, это является одним из факторов, которые будут определять ход послевыборных переговоров.

Пересмотрите достижения коалиции и усвоенные уроки.

Независимо от того, планирует ли каждая партия дальше действовать самостоятельно или в составе другой коалиции, важно пересмотреть и задокументировать уроки, усвоенные из всего опыта создания коалиции. Это сделает возможным:

- Четкое понимание положительных и отрицательных последствий создания коалиции для партии;
- Выявление усвоенных уроков, которые могут быть использованы при создании коалиций в близком или далеком будущем;
- Планирование будущей деятельности.

Привлеките разные уровни партии для оценки влияния коалиции на имидж и поддержку партии и для планирования будущей деятельности.

Во многих случаях влияние создания коалиции и усвоенные уроки могут быть очевидными для партийных руководителей. Однако более структурированный ряд обсуждений может быть полезным для:

- Ознакомления с различными точками зрения относительно того, что сработало хорошо, а что нет;
- Предоставления людям – особенно недовольным – возможности быть услышанными;
- Ознакомления с новыми идеями относительно будущей деятельности окрепшей партии (и коалиции, если нужно).

Особенно полезным может быть вклад местных партийных структур. Эти структуры тесно контактируют с членами и сторонниками по всей стране и могут предоставить обратную связь относительно взглядов снизу. Этот процесс может быть организован по-разному, однако в идеале он должен включать точки зрения партийных:

- Руководителей;
- Публично избранных должностных лиц;
- Низовых структур и членов;
- Дочерних групп (например, женского и молодежного крыла, профсоюзов).

Кроме того, процесс пересмотра должен предусматривать ознакомление с точками зрения соответствующих партийных заинтересованных сторон в отношении усвоенных уроков по поводу каждого этапа этого процесса. Например, после работы правительственной коалиции в Норвегии в 2001-2005 годах должностные лица штаба KrF способствовали проведению консультаций с привлечением бывших министров и их вспомогательного персонала, членов парламентской группы и должностных лиц, которые работали в партийных структурах. Усвоенные уроки еще раз пересматривались на заседании национального исполнительного совета партии.

В некоторых случаях негативный опыт коалиции может повлечь за собой отставку лидера партии и появление необходимости выборов нового руководства. Если это так, дебаты о влиянии коалиции на партию и о планах на будущее могут оказать значительное влияние на кампанию по выборам руководства партии. В любом случае все еще важное значение имеет соответствующий процесс оценки эффективности деятельности партии в коалиции. Он должен быть спланирован таким образом, чтобы создавать содержательные возможности для выводов из усвоенных уроков, а не использоваться только для обвинения партийных руководителей.

Конечно, прежде всего, многое будет зависеть от процесса, который используется для принятия решения о создании коалиции. Если этот процесс инклюзивный, партийные руководители все еще несут определенную ответственность за этот результат. Однако бремя определения усвоенных уроков и будущих усовершенствований может и должно быть разделено более широко партийной организацией. Консультационный процесс является способом разделить это бремя, а также определить ожидания относительно создания будущей коалиции. Если процесс не был инклюзивным, разделение бремени будет более сложным. Тем не менее, это может привести к обсуждению в рамках партии того, каким образом те или иные решения должны приниматься в будущем.

Варианты изучения опыта создания коалиции включают следующее, что не является взаимоисключающим.

Вариант 1: Вынесите тему на обсуждение, применив установленные консультационные механизмы.

Большинство партий имеют определенные консультационные механизмы, которые могут применяться для пересмотра влияния создания коалиции и усвоенных уроков. Они включают:

- Заседание Национального исполнительного совета;
- Заседание парламентской группы;
- Заседание дочерней группы (например, женского и молодежного крыла)
- Партийные конференции/съезды

Опыт коалиции может быть вынесен на обсуждение во время регулярных заседаний этих структур. В качестве альтернативы, могут созываться внеочередные заседания с целью пересмотра опыта коалиции и планирования будущей деятельности.

Вариант 2: Проведение специальных консультаций.

Может существовать необходимость проведения более специализированных консультаций, особенно если существуют мнения о том, что создание коалиции оказало значительное и негативное влияние на партию. Это может принять форму более широких усилий по обновлению партии. Сюда может входить создание комиссии, которая будет контролировать процесс и давать рекомендации, а также проведение серии консультаций с членами партии в формате «собраний трудового коллектива», опроса членов интерактивных коммуникационных платформ и платформ на основе социальных медиа, а также/или проведение специальных партийных конференций. Кроме того, партии могут инициировать изучение общественного мнения, которое может пролить свет на восприятие общественностью партии, эффективности ее работы в коалиции и сфер, на которых она должна сосредоточиться в будущем. Как указано в Этапе 2, исследование общественного мнения сыграло важную роль в определении норвежскими партиями того, каким образом позиционировать себя в коалиционном правительстве 2001-2005 годов.

Рабочие бланки 9А и 9В содержат вопросы, которые следует принять во внимание в процессе пересмотра, независимо от применяемого подхода.

Используйте усвоенные уроки для создания новой коалиции.



Усвоенные уроки

Колумбия

Коалиция стала причиной исчезновения внутреннего консенсуса в партии и обнаружила глубинные разногласия. Мы были вынуждены решить эту проблему путем проведения внутренних обсуждений и организации демократического съезда партии.

Бельгия

Самым большим вызовом стало управление ожиданиями членов партии и депутатов парламента: необходимость помочь им понять, что партия создала не правительство большинства, а вынуждена делить власть с другими.

Румыния

Поддержка цивилизованных отношений со всеми политическими субъектами – сегодняшний враг завтра может стать союзником!

Аргентина

Разногласия между членами коалиции – учитывая личности, голоса и правительственные должности – были самым большим вызовом. Мы оказались способными компенсировать некоторые из этих разногласий, показав свое качественное влияние при разработке законодательной повестки дня на национальном и местном уровнях (Буэнос-Айрес) и продемонстрировав свой лидерский стиль, подход, который был основан на достижении консенсуса, а также на уважении к многообразию и сложности.





Уроки, усвоенные из опыта Партии либеральных демократов²⁷

В последние месяцы деятельности коалиции Консервативной партии и Партии либеральных демократов, которая правила в Великобритании в 2010-2015 годах, Институт правительства опубликовал материал, подготовленный высокопоставленным чиновником Партии либеральных демократов. В публикации отмечались некоторые из уроков, усвоенных в результате работы в правительстве совместно с консерваторами, а также рекомендации по созданию будущей коалиции. Это был публичный документ, в котором освещался комплекс вопросов, имевших отношение к работе правительства, а также влияние, которое коалиция имела на его собственную партию. Это является иллюстрацией того, насколько важными и полезными могут быть такие анализы, включая внутренние, конфиденциальные партийные анализы наиболее чувствительных вопросов Основные тезисы документа следующие:

«Принцип «без сюрпризов» между партнерами имеет ключевое значение в эффективной коалиции... Это должно быть основой любой будущей коалиции». Во время переговоров две партии согласились, что заместитель премьер-министра (либеральный демократ) будет знакомиться со всеми документами, которые направляются к премьер-министру, и должен будет давать свое согласие на предложенный курс действий. Когда коалиционное правительство начало свою деятельность, это оказалось гораздо важнее, чем многие ожидали.

«Условия работы должны быть определены значительно подробнее в самом начале». Должностные лица Партии либеральных демократов имели неоднозначный опыт доступа к СМИ и громких заявлений. Хотя предварительное соглашение предусматривало создание коалиционного комитета, который должен был созываться для решения любых вопросов, которые не могли быть решены правительственным комитетом, на практике это происходило редко. Должностное лицо предложило, чтобы в будущем коалиционный комитет состоял вместо этого из парламентских партийных организаторов и министров правительства и встречался для решения таких вопросов как доступ к СМИ, направляя на рассмотрение высшему руководству только те вопросы, которые он не может решить.

«[В]ыдвижение своих четких «требований» относительно правительственного аппарата и должностей заблаговременно... укрепит наше положение и сэкономит драгоценное время.» Хотя либеральные демократы потратили значительное время на подготовку к переговорам по политическим должностям, складывается впечатление, что консерваторы хорошо подготовились как в отношении политики, так и правительственных должностей. Должностное лицо отметило, что в будущих коалициях его партия должна требовать более высокие министерские должности и вести переговоры по поводу большего количества политических советников.

В конце концов, Консервативная партия получила большинство на выборах 2015 года. В результате этого, коалиции не нужно было формировать правительство.



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.



Рабочий бланк 1: Контрольный список для коалиции



Этап 1: Разработка партийной стратегии

Партии, которые разработали хорошую стратегию до начала переговоров, имеют больше шансов найти стратегических партнеров, осуществить успешные переговоры и избежать некоторых распространенных ошибок, связанных с созданием коалиции.

- ☐ Определите цель (цели) коалиции.
- ☐ Проверьте нормативно-правовую базу.
- ☐ Проверьте внутренние правила партии.
- ☐ Выясните и сообщите о любых дополнительных внутренних партийных правилах и процедурах, в которых может возникнуть необходимость.
- ☐ Создайте команду для подготовки проекта партийной стратегии. Команда по подготовке стратегии:
 - Анализирует сильные и слабые стороны партии;
 - Как можно лучше изучает возможных партнеров;
 - Определяет приоритетность политик партии, определяет первый и второй приоритеты, а также «красные флажки»;
 - Устанавливает приоритеты в отношении других требований в ходе создания коалиции (например, по конкретным министерским портфелям, количеству кандидатов, штатному расписанию и т.п.), определив первый и второй приоритеты, а также «красные флажки»
 - Готовит проект предложений по структурированию возможной коалиции и вопросам, которые должны быть освещены в тексте соглашения (например, роли и обязанности, процедуры разрешения споров и т.д.).
 - Готовит проект предложений в отношении процесса переговоров (например, структуры, процедуры, административных мер, поддержания внешних отношений и т.п.);
 - Решает, нужен ли «уполномоченный» или формальный председатель.
- ☐ Определите небольшую переговорную команду (если она отличается от команды по подготовке партийной стратегии), которая пользуется поддержкой и доверием со стороны партии и будет пользоваться уважением со стороны другой стороны.
- ☐ Проверьте возможных партнеров: помните, что коалиции с партнерами, которые имеют сходную позицию, имеют больше шансов на успех.



Этап 2: Переговоры по коалиции

Исходя из стратегии, подготовленной каждой стороной, на Этапе 2 партии встречаются для ведения переговоров и, как можно надеяться, достижения согласия по условиям коалиции.

Согласуйте правила ведения переговоров: выясните правила и процедуры переговорного процесса.

- ☐ Сначала согласуйте легкие вопросы: это поможет установить доверительные отношения и создать позитивную среду.
- ☐ В то же время используйте принцип «ничего не согласовано, пока не согласовано все».
- ☐ Документируйте ход работы.
- ☐ В случае необходимости делегируйте сложные технические вопросы рабочим группам.
- ☐ Используйте разные подходы для поиска компромисса.
- ☐ Рассмотрите разные варианты урегулирования разногласий, но, если необходимо, договоритесь и дальше оставаться при своем мнении.
- ☐ Согласуйте процедуры урегулирования противоречий в коалиции до того, как в них возникнет необходимость.
- ☐ Сбалансируйте потребность в межпартийных консультациях с необходимостью сохранения конфиденциальности.



Этап 3: Начало работы

Когда переговоры близятся к завершению, окончательное соглашение между политическими партиями должно быть заключено письменно, одобрено соответствующими структурами партий-членов коалиции, и о нем должно быть сообщено общественности.

- ☐ Изложите соглашение в письменном документе, достаточно детальном для регулирования ежедневной деятельности коалиции.
- ☐ Соблюдайте правила утверждения каждой партией.
- ☐ Информируйте структуры и членов каждой партии об утвержденном соглашении.
- ☐ Информируйте общественность о договоренности после окончательного утверждения партией.



Этап 4: Работа в коалиции

Когда партнеры по коалиции внедряют соглашение, им нужно поддерживать хорошие отношения. Каждая партия также будет испытывать потребность в обеспечении баланса между соблюдением своих обязательств перед коалицией и сохранением собственной идентичности.

- ☐ Уделяйте особое внимание роли лидера коалиции.
- ☐ Выбирайте лидеров парламентских групп (если применимо) осмотрительно.
- ☐ Разработайте четкие каналы коммуникации.
- ☐ Используйте сочетание формальных и неформальных каналов коммуникации.
- ☐ Привлекайте политических советников для содействия коммуникации и решения конфликтов на низовых уровнях.
- ☐ Привлекайте специальные подкомитеты в случае необходимости.
- ☐ Общайтесь с общественностью одним голосом, но обеспечьте каждой партии-члену коалиции возможность выйти на сцену.
- ☐ Решайте споры за закрытыми дверями.
- ☐ Выделяйте уникальное место внутри коалиции.
- ☐ Оставляйте некоторых ключевых должностных лиц вне правительства.
- ☐ Держите партийные структуры в курсе дел.
- ☐ Продолжайте организовывать отдельные партийные мероприятия.
- ☐ Постоянно отслеживайте влияние коалиции на вашу партию и принимайте меры по исправлению ситуации в случае необходимости.



Этап 5: Усвоенные уроки

Независимо от того, планирует ли она действовать в дальнейшем самостоятельно или в составе другой коалиции, для каждой партии важно пересмотреть и задокументировать уроки, усвоенные благодаря опыту создания коалиции. Это позволит достичь более глубокого понимания положительных и отрицательных влияний создания коалиции на партию и определить усвоенные уроки, которые могут быть полезными при создании коалиций в ближайшем или отдаленном будущем.

- ☐ Проанализируйте достижения коалиции и усвоенные уроки.
- ☐ Привлеките разные уровни партии для оценки влияния коалиции на имидж и поддержку партии и для планирования будущей деятельности.
- ☐ Используйте усвоенные уроки в случае создания новой коалиции



Рабочий бланк 2: Изучение нормативно-правовой базы

Цель:	Обеспечить понимание и готовность партий выполнять юридические требования к созданию коалиции.
Для кого:	Команда по подготовке стратегии партии
Когда:	Этап 1 – Разработка партийной стратегии

Партии, которые рассматривают возможности для создания коалиции, должны ознакомиться с нормативно-правовой базой, чтобы ответить на следующие вопросы:

Какие существуют ограничения и требования в отношении создания и деятельности коалиции?

Рассмотрите следующее:

- Кто может создавать коалицию и с какой целью?
- Существуют ли особые положения о распределении финансирования политических партий или отчетности для коалиций?
- Существует ли в системах пропорционального представительства избирательный барьер для списков от коалиций? *(Они могут отличаться от барьеров для однопартийных списков.)*

Какие документы нужны для регистрации коалиции?

Рассмотрите следующее:

- Какие особые детали должен включать документ соглашения?
- Какие документы и подтверждения должны прилагаться?

Каков срок подачи необходимой документации в органы управления выборами или регулирования деятельностью партий?

Рассмотрите следующее. Какие конечные сроки для:

- Обеспечения юридического признания коалиции;
- Подачи документов о выдвижении кандидатов;
- Подачи финансовой отчетности кампании?



Рабочий бланк 3: Сильные и слабые стороны партии, возможности и угрозы

Цель: Определить выбор стратегических партнеров по коалиции и переговорные стратегии.

Для кого: Команда по подготовке стратегии партии

Когда: Этап 1 – Разработка партийной стратегии

Анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (Strength, Weaknesses, Opportunities & Threats – SWOT) является одним из распространенных инструментов разработки стратегии. Он может использоваться во многих контекстах: в бизнесе, личном карьерном развитии и политике. В контексте создания коалиции анализ SWOT может применяться с целью сбора необходимой информации для разработки партийной стратегии:

- Максимизирует сильные стороны вашей партии;
- Учитывает ее слабые стороны;
- Использует преимущества всех возможностей;
- Управляет угрозами.

Сильные стороны	Слабые стороны
• Что партия делает хорошо? • Что другие воспринимают как сильные стороны партии? • В каких политических вопросах ваша партия особенно сильна/имеет хорошую и положительную репутацию у общественности? • В каких слоях населения (например, по гендерной принадлежности, возрасту, географическому местоположению, социально-экономическому статусу) партия самая популярная?	• В каких политических областях партия может усовершенствоваться? • Среди каких слоев населения партия наименее популярна? • Что другие воспринимают как слабые стороны партии? • В каких сферах партия имеет меньше ресурсов, чем другие партии? • Склонно ли большинство членов поддерживать создание коалиции?

Возможности	Угрозы
● Какие слабости или потребности имеют другие партии, которые ваша партия может помочь им компенсировать или удовлетворить? ● Что может получить партия, создав коалицию с другими? ● В каких политических вопросах ваша партия имеет возможность стать более влиятельной?	● Какие другие варианты создания коалиции имеются у возможных партнеров? ● Как может создание коалиции негативно повлиять/ослабить имидж партии? ● Можем ли мы действительно доверять другим партиям? ● Существуют ли предполагаемые политические компромиссы, на которые должна будет пойти партия, которые могут плохо повлиять на ее репутацию или базу поддержки?

Вариант: SWOT плюс время

Создание коалиций не происходит в вакууме. Избирательный календарь, конечный срок регистрации кандидатов, возможность создания других коалиций и конечные сроки формирования правительства могут влиять на варианты создания коалиции. В качестве части анализа SWOT, обдумайте, останутся ли сильные стороны, слабые стороны, возможности и угрозы неизменными в течение определенного времени, ухудшатся ли они или улучшатся. Иначе говоря, в отношении сильных и слабых сторон, возможностей и угроз обдумайте:

- Что случится, если вы ничего не будете делать?
- Если вы оставите ситуацию такой, как она есть, она улучшится, ухудшится или не изменится?



Рабочий бланк 4: Определение приоритетности политических вопросов и ролей в коалиции

- Цель:** Определить стратегию ведения переговоров.
- Для кого:** Команда по подготовке стратегии партии (и/или переговорная команда, если они разные)
- Когда:** Этап 1 – Разработка партийной стратегии (заполняется Рабочий бланк)
Этап 2 – Переговоры по коалиции (Рабочий бланк используется в качестве справочного документа)

Рассмотрите политические позиции партии и различные руководящие роли и обязанности, которые должны выполняться в случае создания коалиции. В контексте избирательного альянса рассмотрите различные роли и обязанности в период избирательной кампании (например, обмен сообщениями во время кампании, отбор кандидатов, руководство командой по ведению кампании и т.д.). В случае правительственных коалиций рассмотрите программу для правительства, министерские портфели и распределение других должностей в правительстве.

Какие из этих политических вопросов, ролей и обязанностей являются самыми важными для вашей партии? Установите их приоритетность на основе:

- Политической идентичности вашей партии;
- Важности политики и/или позиции (количество кандидатов, министерский портфель и т.д.) для публичного имиджа партии;
- Ожиданий сторонников/членов партии.

Используя следующую таблицу, перечислите все политические вопросы или роли/обязанности в порядке приоритетности. Для каждой из них определите первый и следующий лучший варианты, а также компромиссные позиции и ограничения в отношении желания партии вести переговоры. Если надо, можно добавить дополнительные строки.

Приоритетные политические вопросы и позиции	Первый желательный вариант	Следующий желательный вариант	Компромиссная (запасная) позиция	Позиция «красного флага»



Рабочий бланк 5: Систематизация интересов партнеров по коалиции

- Цель:** Определить стратегию ведения переговоров.
- Для кого:** Команда по подготовке стратегии партии (и/или переговорная команда, если они разные)
- Когда:** Этап 1 – Разработка партийной стратегии (заполняется Рабочий бланк)
Этап 2 – Переговоры по коалиции (Рабочий бланк выступает в качестве справочного документа)

Укажите интересы каждого партнера по коалиции, а также интересы вашей собственной партии, требования и ожидания. Занесите их в таблицу, приведенную ниже. В крайней правой колонке примените светофорную систему для обозначения каждого пункта следующим образом:

- Зеленый: интересы/ожидания партий похожи.
- Желтый: может существовать потребность в незначительных изменениях, чтобы согласовать интересы всех партий.
- Красный: партийные интересы/ожидания несовместимы или конфликтуют друг с другом.

		Они	
	Мы	Партия 1 Совместимость (красный, желтый, зеленый)	Партия 2 Совместимость (красный, желтый, зеленый)
Политика			
Какие политические приоритеты имеет каждый партнер (в соответствии с политическими документами, результатами голосования и т.д.)? Какие основные сходства и различия разных политических приоритетов?			
Структурная организация			
В общем Какие ресурсы или сильные стороны может/должен предложить каждый партнер?			

		Они	
	Мы	Партия 1 Совместимость (красный, желтый, зеленый)	Партия 2 Совместимость (красный, желтый, зеленый)
Избирательные альянсы <i>Какую формулу или подход следует применять для отбора кандидатов?</i> <i>Какие аспекты кампании должны внедряться каждой партией отдельно?</i> <i>В создании каких структур/механизмов может возникнуть потребность для обеспечения скоординированной деятельности в рамках кампании?</i>			
Правящие и законодательные коалиции <i>Деятельность каких структур нужно будет координировать (например, в исполнительной ветви власти или парламенте и между партийными структурами за пределами парламента/исполнительной власти)?</i> <i>Как следует распределять роли и обязанности в рамках коалиции (например, формула распределения министерских портфелей, конкретные должности, которые являются приоритетными для каждого партнера)?</i>			
Коммуникация			
В общем <i>Как следует управлять коммуникацией? Рассмотрите потребность в коммуникации в рамках коалиции, а также со СМИ и широкой общественностью.</i>			
Избирательные альянсы <i>Как нужно координировать стратегию кампании и донесения сообщений (рассмотрите договоренности в отношении спикеров, СМИ, мероприятий кампании и т.д.)?</i>			



Рабочий бланк 6: Преимущества и недостатки переговоров по коалиции

- Цель:** Определить стратегию ведения переговоров.
- Для кого:** Команда по подготовке стратегии партии (и/или переговорная команда, если они разные)
- Когда:** Этап 1 – Разработка партийной стратегии (заполняется *Рабочий бланк*)
Этап 2 – Переговоры по коалиции (*Рабочий бланк* выступает в качестве справочного документа)

Используя следующую таблицу, укажите преимущества и недостатки создания коалиции для вашей партии и для возможных партнеров по коалиции. По каждому вопросу рассмотрите возможные риски и выгоды с разных точек зрения: продвижение партийных политических приоритетов, повышение заметности партии и вероятная поддержка со стороны партии и среди избирателей/сторонников.

	Продвижение партийных политических приоритетов	Заметность партии/ Публичный имидж (например, благодаря количеству кандидатов или руководящих должностей в правительстве)	Поддержка партийных структур и членов/ сторонников	Поддержка со стороны избирателей
Какие существуют для нас преимущества переговоров относительно коалиционного соглашения?				
Какие для нас существуют риски переговоров относительно коалиционного соглашения?				
Какие для нас существуют недостатки переговоров относительно коалиционного соглашения?				

	Продвижение партийных политических приоритетов	Заметность партии/ Публичный имидж (например, благодаря количеству кандидатов или руководящих должностей в правительстве)	Поддержка партийных структур и членов/ сторонников	Поддержка со стороны избирателей
Каким образом могут быть уменьшены возможные риски?				
Какие существуют преимущества переговоров относительно коалиционного соглашения для других?				
Какие существуют риски переговоров относительно коалиционного соглашения для других?				
Какие существуют недостатки переговоров относительно коалиционного соглашения для других?				
Каким образом могут быть смягчены возможные риски?				



Рабочий бланк 7: Наилучшая альтернатива согласованному соглашению и взаимные выгоды

- Цель:** Определить стратегию ведения переговоров.
- Для кого:** Команда по подготовке стратегии партии (и/или переговорная команда, если они разные)
- Когда:** Этап 1 – Разработка партийной стратегии (заполняется Рабочий бланк)
Этап 2 – Переговоры по коалиции (Рабочий бланк выступает в качестве справочного документа)

Какова конечная цель нашей партии? (То есть, какие цели/задачи наша партия надеется достичь благодаря созданию коалиции?)	
Какая у нашей партии самая лучшая альтернатива согласованной сделке (Best Alternative To a Negotiated Agreement – BATNA)? Иначе говоря, какой существует наилучший для нашей партии вариант (варианты) или действие (действия) в случае неудачи переговоров по коалиции?	
Какие предложения позволят переговорам по коалиции достичь успеха и обеспечат беспроигрышную ситуацию?	
Что наша партия может предложить партнеру (партнерам) по переговорам?	Что наш партнер (партнеры) по переговорам может нам предложить?
Какие аргументы и объективные критерии может предложить наша партия для поддержки своей позиции?	



Рабочий бланк 8А: План коалиционного соглашения

Цель:	Содействовать разработке документа соглашения.
Для кого:	Переговорная команда и партийное руководство
Когда:	Этап 2 – Переговоры в отношении коалиции Этап 3 – Начало работы (Во время подготовки проекта и завершения работы над документом соглашения).

- Название коалиции
- Партии-члены коалиции
- Широкие цели, задачи и принципы
- Структура и процессы управления коалицией

В случае правящих коалиций должны включать в себя распределение правительственных портфелей и кадровое обеспечение.

В случае избирательных альянсов должны включать в себя процедуры отбора кандидатов, управление кампанией и управление привлечением средств/финансовый менеджмент (включая, в случае необходимости, процедуры распределения государственного финансирования среди членов коалиции и выполнение требований в отношении раскрытия информации/отчетности).

- Политические обязательства
Должны предусматривать обязательства по поддержке парламентской группы, вопросы, по которым допускаются расхождения и тому подобное.
- Процедуры разрешения споров
- Продолжительность работы коалиции (и соответствующие меры по ее роспуску или восстановлению в случае необходимости).



Рабочий бланк 8В: Контрольный список коалиционного соглашения

- Цель:** Содействовать разработке документа соглашения.
- Для кого:** Переговорная команда и партийное руководство
- Когда:** Этап 2 – Переговоры в отношении коалиции
Этап 3 – Начало работы
(Во время подготовки проекта и завершения работы над документом соглашения).
-

- ☐ Содержит ли соглашение достаточно деталей для обеспечения четкого понимания того, как будет осуществляться руководство коалицией (включая политические договоренности, положения в отношении обмена информацией, разрешения споров и т.д.)?
- ☐ Какие предусмотрены процедуры утверждения соглашения каждой партией?
- ☐ Какие временные рамки установлены для проведения этих утверждений?
- ☐ Были ли соблюдены правила и процедуры по каждой отдельной партии?
- ☐ Какова процедура и временные рамки для публичного релиза/заявления?



Рабочий бланк 9А: Оценка опыта коалиции и подведение итогов усвоенных уроков

- Цель:** Оценить достижения и вызовы, стоявшие перед коалициями, а также влияние создания коалиции на отдельные партии, чтобы в случае необходимости можно было принять меры по исправлению ситуации.
- Для кого:** Руководители партий с привлечением к консультациям различных межпартийных групп (например, выборных представителей, молодежных/женских крыльев и т.д.).
- Когда:** Этап 4: Работа в коалиции и Этап 5: Усвоенные уроки

Следующие таблицы предлагают базу, которую партии могут использовать для оценки достижений и вызовов, стоящих перед коалицией, а также влияния создания коалиции на их собственную партию.

	Управление коалицией	Результаты выборов	Государственная политика	Общественная поддержка
Какие основные достижения коалиции?				
Какие основные вызовы стояли перед коалицией?				

	Продвижение политических приоритетов партии	Заметность / Публичный имидж (например, возможности для партии занимать руководящие должности)	Поддержка партийных органов и членов	Поддержка со стороны сторонников партии и избирателей
Как участие в коалиции повлияло на партию?				

Если может возникнуть необходимость в повторном создании коалиции или такой вариант сохраняется, исходя из уроков, усвоенных из предыдущего опыта, рассмотрите следующее:				
Каковы преимущества другой коалиции?				
Каковы недостатки другой коалиции?				
Как могут быть уменьшены возможные риски?				

Благодаря вышеуказанному анализу, партии окажутся в лучшем положении для того, чтобы воспользоваться одним из следующих вариантов.

Вариант 1: Действовать самостоятельно. Партии могут решить действовать самостоятельно в случае, если в создании коалиции больше нет необходимости, недостатки преобладают над преимуществами, или партия понесла потери и должна сосредоточиться на восстановлении/ребрендинге. (В некоторых случаях партии могут рано покинуть коалицию или начать все в большей мере выделять себя среди партнеров по коалиции по мере приближения выборов.)

Вариант 2: Остаться в коалиции. В качестве альтернативы, партии могут решить остаться в коалиции, сотрудничая с теми же партнерами или находясь в переформатированном партнерстве.

Даже в случае принятия решения остаться в коалиции, партиям следует снова начать с разработки внутренней партийной стратегии и пройти другие этапы цикла создания коалиции. Даже если в коалиции задействованы те же партнеры, и она оказалась относительно успешной, стоит пересмотреть стратегию партии и другие аспекты процесса. Например, исходя из достижений и вызовов предыдущего процесса создания коалиции и его влияния на партию и ее поддержку, каждая партия может захотеть повторно согласовать распределение правительственных должностей, количество кандидатов (для избирательных альянсов), коммуникационные структуры, политические платформы и т.д.



Рабочий бланк 9В: Оценка опыта коалиции и подведение итогов усвоенных уроков

- Цель:** Оценить достижения и вызовы, стоявшие перед коалицией, а также влияние создания коалиции на отдельные партии, чтобы в случае необходимости можно было принять меры по исправлению ситуации.
- Для кого:** Руководители партии с привлечением к консультациям различных межпартийных групп (например, выборных представителей, молодежных/женских крыльев и т.д.).
- Когда:** Этап 4: Работа в коалиции и Этап 5: Усвоенные уроки

Для определения направления усилий по созданию коалиции партиям следует пересмотреть и задокументировать сильные стороны и вызовы на каждом этапе цикла и определить все усовершенствования, которые должны быть осуществлены при создании будущей коалиции.

	Что сработало хорошо?	Какие были основные вызовы?	Какие усовершенствования следует осуществить в будущем?
Этап 1: Разработка партийной стратегии <i>Рассмотрите эффективность партии в следующих сферах:</i> - Внутренние правила создания коалиции (и как партия придерживалась внешних правил, при необходимости). - Определение партийной стратегии и переговорных команд. - Подготовка переговорных стратегий. - Включение/ консультации с внутрипартийными заинтересованными сторонами (например, филиалами, дочерними организациями и т.д.).			

	Что сработало хорошо?	Какие были основные вызовы?	Какие усовершенствования следует осуществить в будущем?
Этап 2: Переговоры по коалиции <i>Рассмотрите следующее:</i> - Правила, структура и логистика переговоров. - Результаты переговоров. - Консультации с партийными структурами во время переговоров			
Этап 3: Начало работы <i>Рассмотрите следующее:</i> - Структура, содержание и уровень детализации документа соглашения. - Обеспечение официального утверждения договоренностей партией. - Сообщение о соглашении сторонникам партии и широкой общественности			
Этап 4: Внедрение <i>Рассмотрите эффективность следующего:</i> - Официальное и неофициальное общение (между партнерами по коалиции, между партией и ее базой поддержки и с широкой общественностью). - Механизмы разрешения споров коалиции. - Официальная и неофициальная коммуникация и консультации в пределах партии и ее структур, включая руководителя национальной исполнительной ветви власти.			

Конкретные примеры



Чили

Каким образом чилийская коалиция добилась перехода от диктаторского режима к демократии и правила 20 лет.

Серхио Битар, бывший министр, Чили

Часто, когда демократическая коалиция побеждает авторитарный режим и приходит к власти, перед ней возникают серьезные политические и экономические вызовы. Коалиции становится сложнее сохранять сплоченность, необходимую для осуществления демократических реформ. Часто начальные соглашения между партиями не срабатывают, и происходит раскол демократических сил. Коалиция партий за демократию Чили (*Concertación de Partidos por la Democracia*, Concertación) была сравнительно уникальной, избежав этих последствий. Сначала объединившись для ведения кампании против продолжения правления Пиночета на референдуме 1988 года, далее коалиция побеждала на всех выборах и руководила страной в 1990-2010 годах. В этой статье Серхио Битар описывает, как возникла коалиция, и делится некоторыми из усвоенных уроков. Среди прочего, он определяет, как Concertación:

- Разрабатывала политику по достижению консенсуса по экономическим и социальным вопросам перед каждыми выборами;
- Развивала диалог и укрепляла доверие на различных уровнях коалиции и в отношении социальных движений;
- Признала необходимость сохранения единства, учитывая оппозицию, с которой она столкнулась в ходе проведения демократических реформ;
- Обеспечила тесную координацию действий между правительством и партийными руководителями;
- Получила пользу от ответственной экономической политики, благоприятных экономических условий и международного признания.

Серхио Битар – директор Инициативы «Глобальные тенденции в Межамериканском диалоге» (Global Trends Initiative at the Inter-American Dialogue) и президент Фонда за демократию (Fundación por la Democracia), Чили. В последнее время он занимал должность министра общественных работ при президенте Мишель Бачелет в Чили. До этого он был министром образования, мини-

стром горнодобывающей промышленности, сенатором и главой Партии за демократию (*Partido por la Democracia, PPD*) три раза. Битар продолжает разрабатывать предложения относительно будущего Чили. Битар основал Латиноамериканский центр международной экономики и политики (*Latin American Center for International Economics and Politics - CLEPI*), президентом которого он был в 1987-1993 годах. Также он является президентом Чилийского совета перспективы и стратегии (*Chilean Council for Prospective and Strategy*), *Nitrate Museum Corporation (Corporación Museo del Salitre)* и президентом Гражданского фонда мира (*Citizen Peace Foundation, Fundación Paz Ciudadana*). Вместе с Абрамом Ловенталем он редактировал книгу «Демократический переход. Разговор с мировыми лидерами» (*Democratic Transitions. Conversation with World Leaders, Johns Hopkins University Press, 2015*).

Поражение генерала Пиночета на плебисците 1988 года и дальнейший успех четырех правительств одной и той же коалиции, Коалиции партий за демократию (1990-2010 годы), стали результатом длительного периода существенного сближения политических и социальных сил в 1975-1989 годах.

Когда в 1973 году произошел военный переворот против правительства коалиции «Народное единство» (*Unidad Popular, UP*) президента Сальвадора Альенде, политические партии центра (христианские демократы) и левого толка (социалисты и коммунисты) были принципиально разделены. Это же относится и к социальным слоям, которые они представляли.

Однако в 1975 году, посреди активных репрессий и уничтожения демократических институтов диктатурой Пиночета, демократические политические силы начали координировать свою деятельность при значительной поддержке международных организаций. Руководители социалистов дистанцировались от экспериментов по построению социализма в странах социалистического блока и ближе познакомились с социал-демократическим опытом, носителем которого были европейские партии.

Одновременно с этим часть членов Христианско-демократической партии (*Partido Demócrata Cristiano, PDC*), которая находилась в оппозиции к диктатуре, осознала свою неспособность преодолеть ее собственными силами. Руководители PDC, которые находились в оппозиции к UP, но были открыты для изменений, начали впервые общаться с умеренными лидерами UP, проживающими в изгнании в Европе, Латинской Америке и США.

В Чили были созданы многочисленные политические рабочие группы. Первой была Конституционная группа 24, основанная в 1979 году, задачей которой было написание демократической конституции в противовес документу, введенному Пиночетом в действие в 1980 году. Одним из руководителей этой работы был Патрисио Эйлвин (*Patricio Aylwin*), который стал первым демократическим президентом.

В 1982 году центристские партии и некоммунистические партии левого толка создали Демократический альянс (*Alianza Democrática*). Примерно в это же время производители меди начали забастовку, требуя повышения заработной платы, и впервые состоялись крупные акции общественного протеста. В 1985 году архиепископ Сантьяго созвал собрание для поиска возможностей достижения широкого национального согласия с целью определения политического пути ухода от диктатуры, и эти переговоры включали некоторых представителей умеренных правых движений.

В 1986 году Гражданская ассамблея объединила новые профессиональные организации, профсоюзы и женские и студенческие движения. В 1987 году, ожидая новый плебисцит, объявленный военным правительством, руководители демократических организаций создали Комитет за свободные выборы. На следующий 1988 год Alianza Democrática был реорганизован в организацию Concertación for the «NO» с целью проведения кампании против предложения Пиночета продолжить его правления еще на восемь лет. Кампания включала обучение граждан работе на избирательных участках и поездки руководителей оппозиции по стране. Concertación обратилась за международной поддержкой для привлечения внешних наблюдателей на выборах и организации параллельного подсчета голосов.

Это было время огромного всплеска энергии в процессе настоящего объединения усилий. Исследовательские центры, связанные с демократическими партиями и поддержанные международными организациями, изучали проблемы и вопросы страны и подготовили платформы для достижения политического консенсуса. Многие изгнанники вернулись, и при активном сочетании внутренних и внешних сил началась разработка общей стратегии. Долгий и интенсивный процесс способствовал укреплению доверия на межличностном, партийном и политическом уровнях. Возник консенсус: никто не мог достичь этого по отдельности; работа требовала широкой коалиции социальных и политических сил. Было достигнуто соглашение по продвижению демократии, прав человека и справедливого экономического развития.

Concertación отпраздновала триумфальную победу на плебисците 1988 года и начала подготовку к предстоящим президентским и парламентским выборам 1989 года. Движение получило новое название «Concertación de Partidos por la Democracia». Объединяя сначала 17 политических организаций, Concertación быстро эволюционировала в четыре основные партии, а именно в PDC, Социалистическую партию (*Partido Socialista de Chile*, PS), PPD и Радикальную партию (*Partido Radical*). Коалиция – объединив бывших соперников, принадлежащих к центристскому и левому направлениям, каждый из которых прошел длинный путь политического развития, – стала основной правящей коалиции, которая работала вместе два десятилетия и стала самой долговечной в западном полушарии.

Это было удивительное объединение: оно требовало от каждой группы изменений и открытости, и его следствием стала не просто коалиция-победитель выборов, а коалиция, которая действительно руководила страной.

Чем объяснить долговечность этой коалиции?

Партии и граждане Чили имели сильную мотивацию сохранить единство после распада демократических институтов, испытав страдания и лишения, которые стали следствием диктаторских репрессий и нарушений прав человека. Кроме того, присутствие Пиночета в качестве главнокомандующего вооруженными силами в первые восемь лет демократического правления (1990-1998) требовало от коалиции единства.

Тем не менее, споры и политические разногласия были неизбежны. Для их преодоления партии формулировали перед каждыми выборами руководящие программы, и избранный президент имел надпартийные полномочия формировать собственное правительство. Кроме того, политические партии создали основную систему избрания кандидата в президенты от коалиции. Другим объединяющим фактором была уникальная «двучленная» избирательная система, творение Пи-

ночета. Система привела к существованию двух крупных политических блоков, уравнивая количество избранных членов Конгресса крупнейшей коалиции (Concertación) с коалицией, которая потерпела поражение (правая оппозиция), и наказывая любую группу, которая исключила себя из их числа.

Парламентские выборы совпадали по времени с президентскими. Конституция не позволяла (и не позволяет) осуществлять немедленное переизбрание президента. Это правило обязывало каждого президента сосредоточиться на выполнении своей программы и поддержать следующего кандидата в президенты от коалиции для проведения продолжающихся и новых реформ.

Компетентное экономическое управление и быстрый рост вместе с эффективной социальной политикой также стали факторами, способствовавшими сохранению единства. Бедность уменьшилась с 38% до 12%, а доход на душу населения удвоился.

В период с 1990 до 2010 года коалиция смогла победить на четырех президентских, шести парламентских и пяти муниципальных выборах, сформировав эффективные правительства при президентах Патрисио Эйлвине, Эдуардо Фрее, Рикардо Лагосе и Мишель Бачелет. Несмотря на успех, единство коалиции начало ослабевать, когда она вступила во второе десятилетие пребывания у власти. Демократия окрепла, Пиночет умер (в 2006 году), и появились высокие экономические и социальные ожидания, с которыми было труднее иметь дело, чем с проблемой восстановления демократии.

Начали углубляться различия между партиями в подходах к этим стремлениям к большему равенству и участию растущего среднего класса. Некоторые члены Конгресса оставили Concertación, и в 2010 году коалиция правых партий выиграла президентские выборы и правила четыре года.

Concertación изменила ход истории Чили: она знала, как интерпретировать национальную культуру, и объединила политические взгляды, направив их в сторону проведения постепенных реформ. В 2014 году расширенная коалиция, известная как «Новое большинство», вернулась к власти на четырехлетний срок под руководством Мишель Бачелет с укрепленной правительственной платформой, в центре которой находились налоговая и образовательная реформы и новая конституция.

Норвегия

Норвежцы часто говорят, что в споре уступить должен самый сильный.

Кьелл Магне Бондевик, бывший премьер-министр Норвегии

В Норвегии создание коалиции часто требуется для формирования правительства, поэтому компромисс и нахождение консенсуса играют важную роль. В этой статье Кьелл Магне Бондевик рассматривает важность переговоров и компромисса для каждого аспекта договоренностей и работы в коалиционном правительстве. В частности, он говорит о:

- Различных подходах, которые использовали норвежские партии для достижения компромиссов, необходимых для создания коалиций;
- Важности отведения достаточного времени и усилий для достижения согласия в отношении политики коалиции;
- Том, как партии боролись за сохранение собственной идентичности во время переговоров в отношении коалиционной платформы; и
- Важности двусторонней коммуникации, как внутри коалиции, так и между лидерами и членами партий в период существования коалиции.

Кьелл Магне Бондевик работал премьер-министром Норвегии в 1997-2000 и в 2001-2005 годах. В оба этих периода он возглавлял коалиционный кабинет. Был членом парламента в 1973-2005 годах, а также руководителем своей партии, Христианско-демократической партии (Kristelig Folkeparti, KrF), большую часть 1980-х и 1990-х годов. Бондевик занимал должность специального представителя Генерального секретаря ООН на Африканском Роге в 2006-2007 годах. На протяжении своей карьеры Бондевик также был министром иностранных дел, министром образования и церкви, а также государственным секретарем в офисе премьер-министра от KrF. Сегодня он является основателем и президентом Центра мира и прав человека в Осло. Имеет степень кандидата богословских наук и был рукоположен в священники в лютеранской церкви Норвегии в 1979 году.

Создание коалиции требует компромисса, достижения взаимной выгоды для партий-членов. В то время как построение коалиции позволяет объединить свои силы для усиления их политического влияния и, возможно, даже создать правительство, оно также требует определенного компромисса со стороны каждой из партий-членов. Это может предусматривать отложение в сторону или смягчение политических позиций партий. Кроме этого, каждый член коалиции может бороться за сохранение собственной политической идентичности/имиджа, работая в коалиции. Это может влиять на то, как политические вопросы оцениваются партией и обществом в целом.

В Норвегии обычной практикой является создание коалиции перед общенациональными выборами. Такая коалиция согласовывает общие политические позиции, делая заявления в соответ-

ствии с общей коалиционной платформой. Более чувствительные вопросы решаются отдельно и обсуждаются исключительно с точки зрения конкретной партии. Эти вопросы, как правило, рассматриваются после выборов, в ходе переговоров по поводу правительства. Основные компромиссы достигаются через две-три недели после выборов. В 1997 году в коалицию входили KrF, Партия центра (*Senterpartiet*) и Либеральная партия (*Venstre*), которые согласовали общую платформу к выборам. Переговоры по чувствительным вопросам были отложены на период после выборов, а их приоритетность определялась с учетом результатов выборов: партия, набравшая наибольшее количество голосов, имела приоритетные позиции на переговорах.

Даже с учетом того, что в Норвегии коалиция обычно создается до выборов, распространенной практикой также является достижение договоренности о ее формировании после выборов с целью обеспечения большинства для совместного управления. В 2001 году коалиция KrF, *Senterpartiet* и *Venstre* пыталась получить мандат от народа на управление страной, но не набрала необходимого количества голосов для такого совместного мандата. KrF, Консервативная партия (*Høyre*) и *Venstre* смогли создать коалицию после выборов. Поскольку коалиция возникла после выборов, все вопросы – чувствительные и нечувствительные – обсуждались после подсчета голосов. В этой коалиции вопросы, связанные с финансированием, вызвали трудности. Проблемы возникли из-за больших разногласий между партиями в коалиции, а также из-за того, что эти вопросы не обсуждались до выборов.

Компромиссы в политике, как правило, достигаются одним из двух способов: путем срединных или блочных переговоров.

В рамках «срединных» переговоров партии с разными позициями по чувствительным вопросам сходятся на полпути. Одним из примеров «срединных» переговоров стал налоговый компромисс, достигнутый между партиями, вошедшими в коалиционное правительство, в 2001 году. Консервативная партия хотела уменьшить налоги на 40 млн. норвежских крон (NOK), в то время как Либеральная партия выступала за сокращение на 20 млн. NOK. KrF поддерживала сокращение примерно на 10 млн. NOK. В результате переговоров было согласовано сокращение налогов на 20 млн. NOK, что должно было быть достигнуто в течение следующих четырех лет работы правительства.

Согласно второму подходу, важные для партий вопросы объединяются в пары или группы, и партии обсуждают один блок за другим. В результате применения такого подхода каждая партия идет на компромисс в одних вопросах, но видит, как коалиция принимает ее политику по другим вопросам (часто в тех сферах, в которых партия особенно заинтересована, и которые в наибольшей мере ценятся ее сторонниками). Норвежские партии выяснили, что блочные переговоры часто являются более эффективными и в большей мере отвечают потребностям партий и избирателей: каждая партия чувствует, что она получила большую победу, поскольку ее главный вопрос полностью принимается коалицией и включается в политику правительства. В 2001 году KrF существенно поддерживала увеличение бюджета международной поддержки развития и предложила выделение на эти цели 1 процента валового национального продукта. *Venstre* сосредоточила свое внимание на прозрачности государственных учреждений, а *Høyre* хотела создать более благоприятные условия для отечественных предприятий. Все три партии согласовали свои ключевые вопросы, и все три направления были реализованы в течение периода работы правительства. С учетом того, что партии начинали с более отдаленных позиций, чем коалиция KrF/*Senterpartiet*/*Venstre*, особенно важным было создать ощущение взаимной выгоды для того, чтобы сохранить коалицию мощной и целостной для управления.

Некоторые коалиции состоят из широкого спектра политических партий, которые достаточно сильно отличаются друг от друга с политической точки зрения, но решили сотрудничать для управления страной. В таких случаях даже еще более важным становится содействие переговорам, которые позволят каждой партии почувствовать, что она больше выиграет в составе коалиции, чем оставаясь в стороне. Однако каждая партия должна точно определить тот баланс, который поможет ей установить, стоит ли коалиция всех жертв. В некоторых случаях норвежские политические партии достигли своей цели, когда они решили выразить несогласие, так называемое «особое мнение». Можно найти несколько таких примеров; в 1983 году вопрос абортс привел к такому расколу в правительстве, и KrF решила представить особое мнение, поскольку большинство в коалиции поддержало законопроект, который разрешал свободные аборты. Это привело к голосованию в парламенте согласно линии партий большинства и меньшинства в правительстве.

Еще один пример можно найти в 2001 году, который имел отношение к Директиве Евросоюза о патентах. Речь шла о попытке гармонизировать законы государств-членов о патентовании разработок в сфере биотехнологий (включая живую материю, в частности сорта растений и человеческие гены). (Хотя Норвегия не является государством-членом, она заключила ряд соглашений с Европейским Союзом в качестве члена Европейской экономической зоны [ЕЭЗ].) Соответствующая директива вызвала активные дебаты в Европе, поскольку разные группы выразили обеспокоенность этическими вопросами, связанными с патентованием живой материи. В то время как Нøyре поддерживала директиву ЕС, Venstre и KrF выступали против. Вопрос был вынесен на голосование в парламенте, и сторона, которая поддерживала имплементацию Директивы о патентах, обеспечила большинство. Такие расколы внутри правительства не являются обычным явлением, и все коалиционные правительства пытаются минимизировать такие случаи, поскольку они создают негативный имидж коалиционного правительства. Однако важно иметь место для рассмотрения разногласий, так как с точки зрения демократических ценностей важно, чтобы они всесторонне и прозрачно обсуждались. Это часто приводит к внутренним партийным обсуждениям, в ходе которых дискутируются ключевые вопросы. Этот процесс также помогает каждой партии убедиться, остается ли коалиция все еще лучшим вариантом для их партии, и стоит ли оставаться в коалиционном правительстве или выйти из него.

В 2001 году разногласия завели в тупик и привели к приостановлению переговоров по поводу правительства между Нøyре, KrF и Venstre. Приостановление произошло из-за разногласий в отношении распределения министерских должностей, региональной политики и вопросов налогообложения. Но по просьбе Нøyре переговоры, в конце концов, были возобновлены. Это один пример балансирования, которое должны осуществлять партии в переговорах по коалиции и в течение периода их работы в коалиции. Для сохранения идентичности партии переговоры были приостановлены. В то же время, это также хороший пример того, как процесс может быть возобновлен: когда внутренние переговоры продолжаются, партии могут зафиксировать «изменение» своей позиции, чтобы можно было продвигаться дальше в создании коалиции.

Кроме этого, норвежские законодатели также имеют возможность использовать слушания для консультаций со специалистами. Это часто применяется, когда правительство предлагает вопрос национального значения. Предложения экспертов могут противоречить позиции правительства, но партии пытаются найти пути для их включения в свою собственную политику. Такие изменения политики иногда могут быть достигнуты благодаря компромиссам, но в определенных вопросах, по которым партия не может пожертвовать своей идентичностью, ей нужно переосмыслить свою дальнейшую роль в коалиции.

Эти примеры четко демонстрируют **важность выделения достаточного времени и приложения значительных усилий для развития общей платформы коалиции**. Все партии должны участвовать в создании платформы, и все партии должны внести свой вклад, изложив свою позицию. Эта работа требует коммуникации, понимания повестки дня друг друга и уважения к переговорному процессу. Но еще более важным является то, что партии должны иметь доверие: доверие к процессу и убеждение, что коалиция создаст больше возможностей для влияния на политику, чем в том случае, если партия не войдет в состав коалиции.

Хотя политические партии обязаны учитывать обратную связь от граждан и своих членов при разработке политики, иногда может быть сложно действовать в соответствии с обратной связью. Так же иногда политическая партия может быть вынуждена продвигать непопулярную, но очень нужную политику. В 2005 году норвежская коалиция, состоящая из Социалистической левой партии (*Sosialistisk Venstreparti*, SV), Senterpartiet и Лейбористской партии (*Arbeiderpartiet*), существенно разошлась во взглядах относительно членства в НАТО и соглашения о ЕЭЗ. SV была против обоих соглашений, Senterpartiet выступала против соглашения с ЕС, а Arbeiderpartiet поддерживала обе. В парламенте было явное большинство в пользу обоих соглашений, с чем согласились Senterpartiet и SV.

Норвежцы говорят, что в споре должен уступить сильный – фраза, которая часто помогала продвигать политическую повестку дня и достигать консенсуса.

Когда меньшие партии работают в коалиции, это открывает преимущества. В 1997 году, например, одним из ключевых вопросов для KrF была «помощь по уходу за ребенком», в рамках которой все, у кого есть дети, получали выплаты, независимо от того, решали они отдать ребенка в государственный детский сад или выбирали другие варианты. Оба партнера по коалиции согласились на предложение KrF, и правительство достигло согласия. Лучшие практики и уроки, усвоенные в Норвегии, показывают, что коалиция помогает мелким партиям продвигаться вперед в процессе переговоров.

В отношении политической подотчетности в Норвегии существуют формализованные механизмы отчетности. В политических отчетах премьер-министр и лидеры партий-членов коалиции отчитываются о том, чего они достигли (или не достигли) с учетом того, что они заявляли в начале, исходя из их платформы. Все отчеты являются прозрачными, и члены партии и представители СМИ участвуют в съездах партии. Общественный контроль очевиден на партийных съездах, а также когда правительство отчитывается о счетах и достижениях. Избиратели имеют право свободно и публично критиковать правительство или отдельные партии, а их голоса на следующих выборах являются неоспоримым доказательством того, поддерживают ли люди политику и идеи политических партий.

Наконец, несколько **общих советов и рекомендаций для партий в странах молодой демократии:**

1. К процессу разработки платформы /политики партии должны привлекаться члены партии, чтобы помочь протолкнуть повестку дня партии и стимулировать участие, необходимые для демократического развития.
2. Партии должны уважать и принимать различные взгляды, чтобы преодолеть дискриминацию.
3. Правящая коалиция должна взаимодействовать, разговаривать и слушать оппозицию.

Ирландия

Опыт коалиции в Ирландии ... Что работает?

Джон Брутон, бывший премьер-министр Ирландии

Коалиционные правительства являются распространенными в Ирландии. В этой статье бывший премьер-министр Джон Брутон, который работал в четырех различных коалиционных правительствах, определяет уроки, усвоенные из своего опыта:

- Наличие парламентского большинства очень помогает;
- Третья партия в правительстве может уменьшить напряжение; и
- Динамика коалиций меняется в зависимости от: того, как они возникли, относительной доли представительства партий, экономических обстоятельств, систем управления различиями и понимания сложной роли меньшей партии.

Помимо всего прочего, он описывает роль, которую играли политические советники в каждом министерстве при оказании помощи в управлении отношениями в коалиции, а также как регулярные встречи министров от его партии доказали свою пользу, превентивно решая все вопросы, которые могли вызвать разногласия с другими партнерами по коалиции.

Джон Брутон – бывший премьер-министр Ирландии (Taoiseach). Впервые был избран членом ирландского парламента (Dáil Éireann) в 1969 году как член партии Fine Gael, стал лидером партии в 1990 году и привел ее в правительство в 1994 году. Был министром финансов Ирландии (в 1981-1982 и 1986-1987 годах), министром промышленности и энергетики (1982-1983 годы), министром торговли, коммерческой деятельности и туризма (1983-1986 годы), а также секретарем парламента (младшим министром, 1973-1977 годы). Работал послом Европейского Союза в США. Сейчас Брутон является председателем IFSC Ирландии – органа частного сектора, созданного для развития индустрии финансовых услуг в Ирландии. Он является членом правления Ingersoll Rand PLC и Montpellier Re PLC. Также является членом правления Центра европейских политических исследований, почетным членом Центра трансатлантических отношений в Вашингтоне, приглашенным научным сотрудником Европейского института Лондонской школы экономики.

В этой статье я хотел бы остановиться на личном опыте работы в коалиционных правительствах Ирландии и предложить некоторые идеи, которые могут быть полезными в других странах.

Но сначала необходимо описать политический партийный ландшафт Ирландии в период моей карьеры, в 1969-2004 годы.

В течение этого времени на ирландской политической арене было пять ведущих партий, каждая из которых в той или иной степени в разные времена была представлена в коалиционных правительствах.

Эти партии в порядке уменьшения их размера:

Fianna Fáil (традиционная националистическая партия, до 1989 года принципиально отказывалась участвовать в коалициях)

- Fine Gael (центристская партия европейской христианско-демократической традиции)
- Лейбористская партия (Социал-демократическая партия, связанная с профсоюзами);
- Левые демократы (социалистическая партия, с тех пор объединилась с Лейбористской партией); и
- Партия прогрессивных демократов (партия, выступавшая за либеральную экономику, с тех пор была распущена).

Я работал в четырех различных коалиционных правительствах: в 1973-1977, 1981-1982, 1983-1987 и 1994-1997 годах. Также в этот период в Ирландии существовала коалиция Fianna Fáil/Labour (1993-1994) и коалиции Fianna Fáil/прогрессивных демократов (1989-1992 и 1997-2002 годы). Fine Gael и лейбористы совместно работали в коалициях в 1940-х и 1950-х годах.

Я был младшим министром в коалиционном правительстве в 1973-1977 годах, в котором были представлены Fine Gael и Лейбористская партия, полноценным министром кабинета во втором и третьем (1981-1982) и taoiseach в четвертом (1994-1997) коалиционном правительстве.

Во всех коалициях, где я работал, участвовала моя партия Fine Gael, как крупнейшая партия, а ирландская Лейбористская партия была второй по размеру. Третья партия, левые демократы, также была представлена в правительстве в 1994-1997 годах.

Уроки, которые я усвоил из своего опыта, вынесены в заголовки.

Наличие парламентского большинства очень помогает!

Партии в правительстве 1981-1982 годов не составляли большинства в Dáil, поэтому правительство было недолговечным.

Хотя ему удалось получить большинство голосов для принятия чрезвычайного бюджета вскоре после прихода к власти в 1981 году, он не смог убедить большинство проголосовать за более комплексные бюджетные предложения в 1982 году. Результатом стало проведение всеобщих выборов, которые партии проиграли. Им на смену пришло правительство меньшинства Fianna Fáil, которое представило бюджет, почти идентичный тому, против которого они голосовали, чтобы устранить предыдущую коалицию.

Внутренние переговоры между партиями-членами коалиции уже сами по себе могут быть довольно сложными. Необходимость вести переговоры с отдельными депутатами или партиями вне правительства, чтобы получить большинство для принятия конкретных мер, представляет собой дополнительное осложнение.

Все остальные коалиции (кроме коалиции 1981-1982 годов) имели рабочие меньшинства по всем вопросам, по которым партии могли прийти к согласию, но коалиция 1983-1987 годов распалась, потому что партии не смогли договориться о политике по бюджету 1987 года.

Третья партия в правительстве может уменьшить напряжение

Трехпартийная коалиция 1994-1997 годов, которую я возглавлял как taoiseach, была единственным трехпартийным правительством в истории Ирландии, а также единственным правительством, созданным посреди парламентской каденции без всеобщих выборов.

Перегруппировка партий с целью создания этого нового правительства без всеобщих выборов стала возможной благодаря победам на довыборах оппозиционных партий, имевших место ранее в этом созыве. Также это было необходимо вследствие разрушения доверия между Лейбористской партией и Fianna Fáil, с которой лейбористы создали коалицию после всеобщих выборов 1992 года.

По моему личному убеждению, динамика трехпартийной коалиции была более легкой для управления по сравнению с двухпартийной коалицией. Потому что в случае разногласий между двумя партиями третья может стать катализатором компромисса. Присутствие трех партий в коалиции может помочь избежать бинарных конфликтов по определенному вопросу, когда одной из двух партий придется потерять лицо.

Динамика коалиций меняется в зависимости от...

Того, как они возникли

Партии правительств в 1973-1977 и 1994-1997 годах оставались сплоченными и вышли на всеобщие выборы соответственно в 1977 и 1997 году, пытаясь переизбраться по совместной программе. Это является свидетельством хороших отношений между коалиционными партиями. В других случаях партии вышли из коалиции и соперничали на выборах по отдельности. На сегодняшний день, однако, ни одно из коалиционных правительств, состоящих из тех же партий, не было переизбрано.

Внутренняя динамика каждой из четырех коалиций, в которых я принимал участие, была разной. К ним привлекались различные персоналии, а личные качества очень важны в политике. Но обстоятельства их избрания, а также относительный размер партий и экономические условия также играли большую роль.

Коалиция, которая уже договорилась о совместной программе перед выборами, для которых она была создана, как в случае коалиции 1973-1977 годов, возможно, имеет лучшие шансы удержаться вместе в течение всего периода работы и для дальнейшего переизбрания по совместной программе, чем коалиция, о которой не было договорено и которая была создана после выборов, благодаря которым она возникла. Еще одна причина этого: если партии соревновались на выборах с разными конкурирующими программами, а после этого должны договориться о совместной программе, которая предусматривает неизбежные жертвы по пунктам, за которые они боролись на выборах, это осложнит дальнейшую жизнь. Такие партии чаще будут обвиняться в «невыполнении обещаний». Но договориться о совместной программе к выборам, на которых коалиционные партии все равно будут соревноваться друг с другом за голоса, также нелегко.

Относительной доли представительства партий

Правительство 1973-1977 годов Fine Gael/Лейбористской партии было впервые избрано в 1973 году на основе согласованной платформы, которая поощряла сотрудничество между ними на выборах и увеличила количество их мандатов. Лидеры обеих партий прошли через разочарование, пребывая в оппозиции, работая в парламенте долгое время – как правило, не во власти – и были лично настроены на сохранение единства правительства, несмотря на существенные различия в интересах их сторонников. Лейбористская партия оказывала мощное влияние на налоговую политику этого правительства, что отражало количество мест в парламенте, полученных этой партией.

В парламенте 1981-1982 и 1983-1987 годов партия Fine Gael имела большее численное преимущество над Лейбористской партией, чем в 1973-1977 годах, и это должно было быть отражено в содержании экономической политики правительства. Экономические условия были сложными с учетом международных обстоятельств, поэтому определение фискальной политики было трудной задачей. Влияние лейбористов использовалось для противостояния сокращению государственных расходов, что неизбежно влекло за собой увеличение общей налоговой нагрузки.

Экономических обстоятельств

Трехпартийная коалиция 1994-1997 годов работала во времена, когда экономическая ситуация была более благоприятной. Экономический рост происходил быстрыми темпами в течение периода работы правительства, что облегчало определение фискальной политики по сравнению с 1980-ми годами.

Хотя Fine Gael была большей партией, Лейбористская партия имела больший вес в парламенте, чем в 1980-х годах, и этот дополнительный вес выразился в том, что лейбористы, хотя они все еще оставались меньшей партией, получили министерство финансов – должность, которая всегда принадлежала большей партии в предыдущих коалициях. Это обеспечило лучшее распределение ответственности за фискальную политику между партиями, чем раньше. Это уменьшило напряжение. Левые демократы также играли ключевую роль в содействии достижению компромисса, как говорилось ранее.

Систем управления неизбежными расхождениями

Правительство 1994-1997 годов также воспользовалось преимуществами наличия более структурированной системы решения политических разногласий между партиями и министерствами по сравнению с предыдущими коалициями.

Министры от всех трех партий имели каждый по два советника, которые были политическими назначенцами. Один был «менеджером программы», работа которого заключалась во взаимодействии со своим министром, а другие менеджеры программы обеспечивали, чтобы согласованная программа трех партий выполнялась всем правительством.

Другой назначенец был обычным политическим советником, который отвечал за обеспечение политических интересов своего министра, его отношения с собственной партией и тому подобное.

По моему мнению, система менеджеров программы была особенно эффективной для сглаживания технических расхождений по политически чувствительным вопросам, которые поглощали слишком много времени и эмоциональной энергии во время заседаний кабинета в предыдущих коалициях.

В целом, как Taoiseach я не выносил вопрос на рассмотрение кабинета, если разногласия изначально не были сглажены или упрощены руководителями программы, или если это не произошло в результате обсуждений с участием лидеров трех партий.

Понимания сложной роли меньшей партии

Отношения между большей и меньшей партиями в коалиции чувствительны, потому что опыт Ирландии показал, что меньшую партию чаще обвиняют, а большая партия пользуется большим доверием в отношении того, что коалиция делает в правительстве. Таким образом, меньшая партия подвергается риску получить низкие результаты на следующих выборах.

Решение этой проблемы – первоочередная ответственность лидера большей партии, действующего taoiseach. С этой целью в 1994-1997 годах я минимизировал в определенной степени частоту своего появления, чтобы позволить другим министрам, включая министров от Лейбористской партии, привлечь к себе внимание.

Я также организовывал регулярные отдельные встречи министров от Fine Gael, на которых заранее обсуждались вопросы, которые могли возникнуть, чтобы определить пути решения любого из них, которое в противном случае могло вызвать недоразумения между партиями за столом переговоров в кабинете.

Споры в кабинете должны быть последним средством!

Библиография



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/AboutParliament/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/ReformaElectoral2014/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.cbuilt.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.

Ochudho, 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>.

Авторы статей Википедии. “Indonesian presidential election, 2014.” *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, посещено 12 февраля 2015 года, http://en.wikipedia.org/wiki/Indonesian_presidential_election,_2014.

Авторы статей Википедии. “Grand coalition (Germany).” *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, посещено 12 февраля 2015 года, [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, 8TH FLOOR
WASHINGTON, DC 20001
UNITED STATES OF AMERICA
WWW.NDI.ORG



THE OSLO CENTER
for Peace and Human Rights

THE OSLO CENTER FOR PEACE AND HUMAN RIGHTS
ØVRE SLOTTSGATE 11
0157 OSLO
NORWAY
WWW.OSLOCENTER.NO