

Парламентсько-урядова коаліція: як забезпечити стабільність?

ІВАН ПРЕСНЯКОВ

Політичний аналітик

Міжнародного центру перспективних досліджень (Київ)

Опублікована у збірнику статей «Політична реформа очима експертів: значення публічних консультацій», Червень – 2007, Український освітній центр реформ/МЦПД

ВСТУП

Проведення політичної реформи радикально змінило функціонування Верховної Ради та уряду. Ключовим елементом для структурування парламенту та створення уряду стала парламентсько-урядова коаліція – новий для України політичний інститут. Він має зміцнити зв'язок між урядом і парламентом, а також підвищити політичну відповідальність влади перед суспільством.

Створення коаліції є викликом для політиків. Коаліційна політика не лише підвищує політичну відповідальність і зв'язок, але і ставить перед політиками нові вимоги. Коаліції і уряди, сформовані на їх основі, мають проблему нестабільності. Порівняно з однопартійним урядом, діяльність коаліційного має додаткові складності: крім власне розробки програми і її втілення, виникає потреба політичної координації партій-учасників коаліції, досягнення консенсусу між ними з приводу політики, що проводиться. Незадоволеність хоча б одного коаліційного партнера та його вихід з коаліції загрожують її існуванню. У будь-якій коаліції завжди існуватимуть відцентрові сили, що розколюватимуть її.

Однак, „коаліційний уряд“ автоматично не означає „нестабільний уряд“.

Коаліційні уряди домінують не лише серед нестабільних урядів, але і серед найбільш стабільних, що працюють більше 50 місяців поспіль. Останні відрізняються від попередніх тим, що об'єднуючі

сили у них набагато більш сильні, ніж відцентрові, політичні лідери партій-членів коаліції вміють досягати компромісів один з одним та з опозицією.

Від того, чи буде в Україні коаліційна політика стабільною, багато в чому залежить ставлення населення до політичної реформи, що відбулася, та до демократичної системи врядування взагалі.

На перший погляд, для нас питання стабільності парламентської коаліції не є першочерговим: коаліція у складі Партії регіонів, СПУ та КПУ демонструє дива стабільності при найбільш несприятливих зовнішніх умовах. Однак, стабільність цієї коаліції має природу, не схожу з іншими демократичними країнами. При її створенні не йшлося про жодну деталізовану програму дій («Програму подолання кризових явищ в економіці» важко назвати такою); про незвичайність коаліції свідчить також і склад уряду, в якому домінують представники лише Партії регіонів.

Існуюча коаліція є стабільною лише тому, що ніхто з молодших коаліційних партнерів не висуває значних програмних вимог до уряду, коаліція створюється не для реалізації спільної програми дій. Але це не означає, що так буде завжди. Самовпевненість лідерів теперішньої коаліції у власній успішності продиктована лише відсутністю коаліційного досвіду та незнанням проблем, з якими стикаються коаліції у інших країнах. Прикладів того, як потужні політичні партії, вважаючи, що їх партнери знаходяться у них «в кишені», провалювали коаліційні проекти, є предостатньо. Очевидно, що зміна політичної ситуації та розвиток політичних партій поставлять перед українськими коаліціями проблеми, схожі з проблемами їх західних колег.

Тому ця стаття присвячена вивченню іноземного досвіду коаліційного будівництва та механізмів створення стабільних коаліцій, з акцентом на досвіді Північно-Європейських країн. Розглядаючи різні механізми створення стабільних коаліцій, ми робитимемо висновки про можливість їх застосування в Україні.

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД КОАЛІЦІЙНОГО БУДІВНИЦТВА

На будь-яку коаліцію постійно чиниться тиск з різних боків: і з боку малих партій-учасниць коаліції, які хочуть зберегти свою політичну ідентичність, і зсередини партії-лідера коаліції, рядові члени якої не завжди будуть задоволені тими поступками, на які іде партійне керівництво під час переговорів з іншими членами коаліції, а також з боку опозиції, яка завжди привертає суспільну увагу до найслабших місць коаліційного проекту.

Щоби протистояти цьому тиску, коаліційний проект повинен мати ефективні механізми збереження єдності. Такі механізми є спільними для більшості країн. Досвід таких стабільних парламентських демократій, як Швеція та Данія, показує, що для створення успішної коаліції критичними є **базування коаліції на спільній програмі дій**, яка однаково підтримується усіма партіями-учасниками та **створення всередині уряду ефективних органів політичної координації** між партіями-учасниками під час реалізації політики.

На нашу думку, в умовах пришвидшеної політичної трансформації вищеназвані чинники є важливішими за усі інші, які висуває політична теорія, як то невелика кількість членів коаліції чи схожість їхніх ідеологічних платформ. Ці фактори є лише вторинними: вони збільшують або зменшують кількість роботи для органів та осіб, що займаються політичною координацією всередині коаліції. Першочерговою є саме побудова механізмів політичної координації та розробка спільної програми дій.

Цю тезу ілюструють такі приклади. Одна з найбільш стабільних парламентських коаліцій Фінляндії, так звана "коаліція-райдуга" утворена у 1995 році, налічувала п'ять партій-учасників. Така велика (з погляду теорії) кількість її учасників та їхня ідеологічна різноманітність абсолютно не завадили коаліції бути стабільною протягом усього терміну повноважень парламенту. Приклад Польщі у 1993 - 1997 роках абсолютно протилежний: коаліцію створили лише дві партії, Лівий демократичний альянс (СЛД) та Польська партія селян (ПСЛ), які разом володіли стабільною більшістю у Сеймі (близько 66% місць). Обидві мали центристські та лівоцентристські погляди. З погляду теорії це давало підстави

очікувати створення стабільного уряду. Однак, за ці чотири роки у Польщі змінилося три уряди. За свідченням польського політолога Збігнева Кельмінського, політична боротьба та суперечки з приводу політичної програми між цими двома партіями повторювалися навіть частіше, ніж це було раніше між п'ятьма чи сімома співправлячими групами¹.

Різниця між Польщею та Фінляндією полягала у різних процедурах створення коаліції та координації її діяльності. У Польщі попередня традиція діяльності коаліційних урядів була дуже слабкою. Тому механізми створення коаліції та підтримки її стабільності функціонували лише у зародковому стані. У розвинених демократіях із довгою історією існування коаліцій такі механізми весь час удосконалюються.

Процедури створення коаліції

Від обраної процедури створення коаліції багато в чому залежить ступінь її подальшої стабільності. Правильно імplementована процедура створення коаліції допомагає подолати відцентрові тенденції між її учасниками.

Початок створення коаліції може відбуватися як до проведення виборів, так і після них. Головна запорука успішності (у стратегічному сенсі) переговорів – правильно обраний предмет обговорення.

Як показує досвід стабільних коаліційних урядів, **ключовим під час створення коаліції має бути детальне узгодження програми діяльності майбутньої коаліції між усіма її учасниками. Розподіл посад має відбуватися лише після погодження програми та досягнення принципового рішення про створення коаліції.** При цьому, він відбувається пропорційно до представництва тієї чи іншої партії у парламенті.

Як правило, чим детальніше погоджена така програма (проекти рішень уряду, перелік законодавчих ініціатив, які уряд подаватиме в парламент тощо), тим більше шансів в уряді залишитись стабільним.

¹ *Zbigniew Kielminski*, Poland: Forming of Coalition Cabinets, 1989-1996. In "Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situation and Government Transitions". SIGMA Papers: No.22, 1998.

Перш за все необхідно чітко визначити спірні питання і вести переговори з їх узгодження .

Інколи партія-лідер презентує так званий "коаліційний проект" - програму дій, під яку вона хоче залучити до себе у коаліцію інші партії. Чим якісніший є такий проект, тим більше шансів у партії залучити до себе коаліційних партнерів, і тим більше шансів у коаліції бути стабільною. Така ситуація є типовою для Данії, де дві великі партії з лівого та правого боку, пропонуючи свої програми та проекти, змагаються за прихильність невеликих центристських партій, які є більш технократичними та поміркованими у своїх діях.

Частіше, програма уряду виробляється спільно усіма партіями. Щоб показати, наскільки детальними можуть бути програмні коаліційні переговори, які приводять до стабільного уряду, наведемо процедуру, якій слідували політичні партії Швеції під час створення коаліційного уряду у 1991 році²:

1. Одразу ж після загальних виборів 1991 року, спікер парламенту зробив офіційний запит до лідера найбільшої Поміркованої партії (Карла Білета) щодо можливості створення ним коаліційного уряду.
2. Лідер цієї партії звернувся до лідерів трьох інших партій з тим щоб у загальних рисах дізнатися, чи зацікавлені вони у створенні коаліції. Він отримав позитивну відповідь.
3. Було створено три різні групи, по одному представнику від чотирьох партій у кожній з них. Перша група обговорювала макроекономічні питання для того, щоб сформулювати спільну макроекономічну стратегію уряду. Друга група обговорювала питання оподаткування та спробувала окреслити спільну позицію чотирьох партій у цьому питанні. Третя група, виконавча, складалася з генеральних секретарів партій-учасників, і координувала діяльність перших двох.

² Цей перелік наводиться за: *Peter Egardt*, Sweden: Policy- and Decision-Making in a Coalition System. In "Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situation and Government Transitions". SIGMA Papers: No.22, 1998.

4. Виконавча група зробила огляд усіх важливих сфер політики. Нею були переглянуті всі законопроекти, подані цими партіями раніше до парламенту. Було погоджено, які з них слід забрати з розгляду парламенту, а які залишити у парламенті для прийняття рішення. Також, виконавча група підготувала перелік питань державної політики, на які ці чотири партії могли мати різні погляди.
5. Виявилось, що в усіх галузях державної політики набралось 147 питань, щодо яких у них існували різні погляди. Ці питання включали в себе, до прикладу: побудову моста між Швецією та Данією, питання освіти, питання визначення санкцій для малолітніх злочинців тощо.
6. Виконавча група створила підгрупи для спірних сфер політики, в які входили по одному представнику від кожної партії. Підгрупи успішно провели переговори кожна у своїй галузі і передали свої напрацювання виконавчій групі, яка, з невеликими застереженнями, прийняла їхні висновки. Таким чином більшість із цих питань було вирішено.
7. Виконавча група почала з'ясовувати ці питання політики. Після тижня цілодобових переговорів виконавча група змогла прозвітуватися перед партійними лідерами. Було прийнято рішення щодо приблизно 140 питань, із підписаними протоколами та додатками до них. Виконавча група не змогла прийти до повного порозуміння з приводу менш ніж 10 питань державної політики.
8. Ці питання вирішували партійні лідери особисто. Кілька разів були заслухані думки парламентських фракцій партій-переговорників (тих із них, які до цього були у парламенті). З парламентськими групами також проводилися консультації самою виконавчою групою. За кілька днів партії-учасники переговорів дійшли повного розуміння щодо цих питань.
9. Лідер найбільшої з партій Карл Білет (потенційний прем'єр-міністр) передав лідерам інших партій варіант деталізованої Урядової декларації, яка мала бути презентована парламенту одразу після оголошення про створення уряду. Оскільки ця

декларація базувалася на протоколах виконавчої групи, переговори щодо неї не зайняли багато часу.

10. До цього моменту потенційний прем'єр-міністр не розпочинав дискусії щодо розподілу міністерських портфелів. Хоча основний принцип такого поділу – пропорційність до представництва партії у парламенті, звичайно був відомий і раніше. При цьому розподілі також була спроба досягти певного політичного балансу: врахування професійних досягнень кожної з партій, спроба уникнути антагонізму при взаємодії міністрів, які мали сфери відповідальності, що перетинаються.

Як бачимо, для успішної коаліції визначальним є подібний порядок дій: **спочатку – створення детальної програми діяльності коаліційного уряду, а вже потім – підбір претендентів на кадрові посади.** Робота кожної з партій-учасників коаліції над програмою дій “на рівних” і максимально детальний характер цього документу виступають гарантами того, що він буде виконуватися урядом.

Основною передумовою для створення спільної програми у короткий термін коаліційних переговорів є наявність власної детальної програми дій у кожної з партій, що претендують на участь у коаліції. Час витрачається лише на узгодження різних позицій, а не на формулювання кожною стороною своєї власної думки.

В Україні на сьогодні домінують наступні два підходи до створення коаліції: “розподіл посад”, або ж із визначення “ключових принципів” діяльності коаліції. Однак, жодна політична сила наразі не обговорює можливість створення спільної програми дій уряду до моменту затвердження його кадрового складу, а тим більше не заглиблюється у ризики створення коаліції, тобто спірні питання державної політики. Цього не вимагає й українське законодавство.

На нашу думку, перший підхід є абсолютно неправильним, але і другий не є достатнім. **Погодження спільних принципів діяльності може бути достатнім кроком лише на етапі обговорення можливого формату коаліції перед парламентськими виборами.** Однак, основною темою переговорів між потенційними учасниками коаліції має стати її майбутня програма діяльності. Головним у цій програмі є не її авторство (чи це програма Президента, чи якоїсь політичної

партії), а дотримання процедур її узгодження між усіма партіями. Досвід Швеції демонструє, що розробка та узгодження такої програми є величезною роботою, яка втім є необхідною для успішного функціонування коаліції.

Механізми координації коаліції

Погоджена програма дій не може бути гарантією стабільної діяльності коаліції на довго. Зі створенням коаліційного уряду, крім проведення всередині нього функціональної координації виникає потреба ведення політичної координації між партіями-членами коаліції та всередині них. По-перше, виникають нові питання політики, і позицію щодо них треба щоразу узгоджувати. Інакше, з часом в коаліції буде з'являтися все більше суперечностей і вона буде приречена на розпад. По-друге, існує потреба обмінюватися інформацією також всередині партії-учасника коаліції: між партійними осередками, представниками партії у парламенті та представниками партії в уряді. Рішення уряду є компромісом між різними партіями, і не завжди повністю відображають програму однієї з них. Без внутрішньопартійної координації та обміну інформацією рядові депутати від партії часто можуть бути невдоволені зміною позиції їх представників в уряді.

Відсутність механізмів координації приводить до того, що деякі учасники коаліції можуть "відпадати" від неї у процесі проведення державної політики. Також, уряд може втрачати підтримку своїх однопартійців у парламенті, що ускладнює проходження його законодавчих ініціатив і може мати наслідком його відставку. Власне, згадувана вище ситуація у Польщі, коли коаліція СЛД та ПСЛ поміняла за 4 роки три уряди, багато в чому виникла через відсутність подібних механізмів координації: урядовці опинялися надто віддаленими від власної партії і її представників у парламенті. Парламентарі не відчували прямого зв'язку зі своїми представниками в уряді і не хотіли нести відповідальність за його політику.

Координація, перш за все, є питанням політичним, тому для її ефективного проведення більш важливу роль відіграють неформальні

інститути та правила, а не формально визначенні положення. Такі інститути мають ряд важливих переваг:

- їх склад може бути достатньо гнучким і відібражати реальну рзстановку сил. Також у подібних зустрічах беруть участь реальні політичні лідери.
- Неформальна атмосфера зустрічей сприяє збільшенню взаємної довіри
- Відсутність ЗМІ та закритий характер зустрічей дає можливість політичним лідерам більш вільно поводитись у стосунку до офіційної партійної лінії, що допомагає досягненню компромісу.

Як правило, успішна коаліція координується за допомогою формальних та неформальних механізмів, що доповнюють одне одного. Важливо, щоб ці механізми покривали усі основні питання політичної взаємодії.

Механізми, за допомогою яких відбувається політична координація у коаліції та уряді, можна розбити на дві основні групи: спеціальні органи політичної координації, та допоміжні правила, виконання яких перетворює звичайні рутинні парламентські та урядові процедури у процедури координуючі.

Спеціальні органи політичної координації

Основні принципи, які є спільними для цих органів: **недискримінаційний характер інститутів (обов'язкова участь у них представників усіх партій-партнерів) та участь у них політиків високого рівня.** Перший принцип гарантує, що жодна з партій-учасників коаліції (якою б малою вона не була) не буде обмежена в інформації чи у праві на участь у прийнятті рішення. Інакше, це призведе до накопичення непорозумінь та "відпаду" цієї партії від коаліції. Другий принцип гарантує, що узгоджені варіанти спільної позиції чи рішення будуть прийняті до виконання урядом та парламентом.

Спеціальні органи, що займаються політичною координацією, створюються, як правило, всередині уряду. Основне завдання таких органів - вирішення політичних суперечок між представниками

політичних партій та погодження позиції уряду. Фактично, саме у таких органах відбувається остаточне погодження політичного рішення перед його винесенням на урядове засідання. Основні характеристики таких органів є наступними:

- Склад учасників підбирається за політичною, а не посадовою ознакою. Як правило, це є лідери політичних партій коаліції (незалежно від того, які посади вони займають) та ключові міністри уряду.
- Склад учасників відображає реальну розстановку сил у коаліції
- Засідання цих органів проводять регулярно та закрито
- На порядок денний виносяться спільні політичні питання
- Як правило, подібні органи знаходяться у структурі Кабінету Міністрів

У деяких країнах, наприклад у Швеції, подібний орган відповідальний також за парламентсько-урядову координацію. У інших (Данія), він займається виключно політичною координацією всередині уряду.

У Швеції існує також спеціальний орган, що займається вивченням перспективних питань політики і намагається заздалегіть скоординувати погляди політичних партнерів на ці питання. Цей орган має назву „дослідницький відділ”. Такий відділ компетуюється за партійною, а не адміністративною ознакою. Він включає у себе по одному «досліднику» від кожного учасника коаліції, які спільно розробляють нові проблеми державної політики, про які коаліційні партнери навіть не думали під час підписання коаліційної угоди.

В Україні, згідно з діючим Регламентом Верховної Ради та Регламентом угоди про створення антикризової коаліції основним координаційним органом для вирішення політичних суперечок має бути Рада коаліції. Однак, якщо її діяльність проводиться лише виходячи з букви регламенту, вона ризикує бути неефективною:

- Рада коаліції об'єднує лише лідерів парламентських фракцій і є виключно парламентським утворенням. Прем'єр-міністр може

бути присутнім на ній лише за запрошенням. Хоча, виходячи з політичної логіки, він має головувати на таких зібраннях.

- Рада коаліції за регламентом обговорює лише законодавчу діяльність. Хоча політичні конфлікти можуть виникати також і з приводу ініціатив уряду.

Виходом з подібної ситуації може стати введення у Раді коаліції неформальних правил, які б відкорегували її склад та порядок денний засідань.

Правила, що полегшують політичну координацію у коаліції

Крім існування спеціальних органів, які займаються політичною координацією серед членів коаліції, для її ефективної діяльності коаліції необхідно добитися того, щоб інформація усередині коаліції вільно поширювалася. Саме вільний обіг інформації всередині коаліції дає можливість уникати більшості проблем і суперечностей всередині уряду, між урядом та парламентом, а також всередині партій, що є учасницями коаліції.

Координація в уряді

Прикладом практики, що допомагає поширенню інформації, є звичка проводити регулярні зустрічі усіх міністрів не лише на засіденнях уряду і інших офіційних зустрічах: чи то на регулярних неформальних сніданках, чи то на вечірках. На таких зустрічах не приймаються жодні рішення, важливим є спілкування само по собі. Важливим обмеженням є те, що такі зустрічі не можна проводити окремо для міністрів від однієї партії. Це може викликати недовіру та підозри у приховуванні інформації з боку інших міністрів.

Іншою подібною практикою можна назвати те, що кожен міністр має отримати згоду від усіх інших перед тим, як виносити проект рішення на обговорення на засіданні уряду, а жодне рішення уряду не анонсується для ЗМІ перед тим, яко воно обговориться на урядовому засіданні.

Застосування схожих правил в українському уряді могло б значно збільшити координацію всередині уряду. Для введення деяких з них

необіхде лише бажання прем'єр-міністра, інших – зміна внутрішнього регламенту роботи уряду.

Координація між урядом та парламентом

Усі члени парламенту мають залишатися учасниками коаліційного проекту та відчувати себе засновниками цього проекту. Координація між урядом та парламентською більшістю – важлива частина внутрішньої координації, від якої залежить стабільність уряду. Якщо фракції не будуть розуміти мотивів, через які міністри приймають ті чи інші рішення, в уряді можуть виникнути проблеми з реалізацією своїх законодавчих ініціатив.

Ось приклад деяких правил, що допомагають утримувати зв'язок між урядовою та парламентською частинами коаліції у Північній Європі:

1. Лідери фракцій партій-учасниць коаліції мають право бути присутніми на усіх засіданнях Кабінету Міністрів. Таким чином, вони можуть пояснити позицію уряду своїм фракціям і забезпечити розуміння урядового рішення у парламенті
2. Кожен міністр зобов'язаний проводити регулярні зустрічі (наприклад, щотижневі) з представниками усіх партій, що входять до коаліції (або ж з членами комітету, з яким йому доводиться найбільш близько контактувати), а також відповідати на усі їхні запитання.