

Віталій Мироненко

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ЕВОЛЮЦІЯ ТА ФУНКЦІЇ КОАЛІЦІЙНОЇ УГОДИ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Vitalij Myronenko

V. M. Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

EVOLUTION AND FUNCTIONS OF THE COALITION AGREEMENT IN THE EUROPEAN COUNTRIES

Until recently, coalition agreements remained unexplored phenomenon in political science, due to their unpopularity and non-publicity. The analysis of their evolution in Europe revealed the tendency of increase in their number and publicity. The four basic functions of coalition agreements are distinguished and described: coordination (adjustment the participants' activity), control (supervision of the coalition government), forecasting (informing voters and other participants in the political process on public policy) and evaluation (establishing the political responsibility for government activity).

Three components of the coalition agreement such as 1) government policy; 2) the portfolio allocation between the parties in the central executive authority; 3) mechanism of decision-making, are highlighted and analyzed.

Key words: coalition agreement, parliamentary coalition, political party, coalition government, elections.

Парламентські коаліції стали звичним явищем для європейських країн починаючи з другої половини ХХ ст. І якщо перші дослідження передумов її формування та аналіз її складу почали з'являтися у 1970-ті роки, то коаліційна угода, яка незалежно від свого характеру (формальна чи неформальна, публічна чи таємна) лежить в основі такого союзу партій, залишається малодослідженою у політичній науці.

До початку ХХІ ст. коаліційна угода не вважалася обов'язковим елементом парламентської коаліції. Як свідчить аналіз досвіду функціонування коаліцій в 14 західноєвропейських демократіях, створених у період з 1945 по 1996 рік, із 223 парламентських коаліцій 87 було створено без відповідної угоди¹. Коаліційна угода може бути укладена після проголошення результатів виборів або ж напередодні їх проведення. Значна більшість коаліційних угод – 63,2% була укладена одразу ж після виборів; четверть (25%) – стала результатом угоди, що була досягнута в електоральний період, ймовірно у зв'язку з шансами на участь партій в уряді; 6,6% – були передвиборчими, тобто партії узгодили спільну програму, вели виборчу кампанію як потенційна урядова коаліція; а 7 урядів (5,1%) сформовано на основі до- і поствиборчих домовленостей.

Дослідники також відзначають тенденцію до активнішого використання цього інструменту. Якщо у 1940-х роках близько 45% урядів були створені на основі письмової угоди, в 1950-ті – 51%, в 1960-ті – 63%, в 1970-ті – 64%, в 1980-ті – 68% а вже у 1990-х роках 70% усіх коаліційних урядів були створені на цій формі. Збільшення кількості коаліційних угод відображає, на нашу думку, зменшення довіри з боку виборців до політичних партій, у результаті чого жодна з них не отримувала більшості місць у парламенті і була змушена укласти союз з іншими для формування уряду. Оскільки мета створення парламентської коаліції не завжди очевидна для виборців, а політична відповідальність за результати діяльності уряду розмивається між її учасниками, то коаліційні угоди почали набувати все більш формального і публічного характеру. Так з 223 коаліційних урядів у повоєнній Західній Європі (з 1945 по 1996 роки) 136 (61%) базувалися оприлюднених коаліційних угодах. В 1990-ті роки 80% коаліційних угод в Західній Європі були публічними документами, зміст яких значною мірою залежав від конкретної політичної ситуації, а

¹ Strom, K., Muller, W. (1999). The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 5, 264.

не політичних традицій певної країни¹. Якщо коаліції практично завжди створювалися на основі письмової угоди у Люксембурзі, Норвегії, Португалії, Фінляндії та Швеції, а в Австрії – після 1949 року, то в Італії де лише 3% урядів передувало укладення подібної домовленості², вони є радше винятком, ніж правилом. На другому місці знаходиться Данія, що вважається класичним зразком урядів меншості, яка майже в 60% випадків обходилася без укладання коаліційної домовленості. На третьому – Німеччина, в якій 12 урядів з 21 було створено без відповідної угоди.

Аналіз 227 коаліційних урядів в 13 західноєвропейських парламентських демократіях протягом 1944-2000 років здійснили І. Індридесон та Г. Крістінссон, які встановили, що лише 118 (майже 52%) з них опублікували коаліційну угоду³. Її середня довжина становила 6 356 слів, при цьому найкоротша угода складалася з 204 слів (Фінляндія, 1975), а найдовша – 43 550 (Бельгія, 1988)⁴.

Як правило, формальна коаліційна угода впроваджувалася після кількох років досвіду коаліційної політики. Хорошим прикладом є Австрія, в якій це вперше відбулося у 1949 році, Бельгія (з 1958 р.), Нідерланди (з 1963 р.), Німеччина (початок 1960-х рр.), Франція (початок 1980-х рр.)⁵. Зі 136 коаліційних домовленостей 112 (82,4%) планувалися до оприлюднення в ході їх підготовки.

Коаліційні угоди завжди були публічними документами в Ірландії, Норвегії, Португалії, Фінляндії, Франції та Швеції. Однак вони дещо відрізнялися за своїм характером: у Португалії та Франції вони набували форми передвиборчих коаліційних маніфестів, а у Норвегії – парламентської альтернативи законопроекту уряду про бюджет. Більшість коаліційних угод була публічною в Нідерландах (91%), Бельгії (89%), Австрії (86%), Німеччині (66%) та Данії (60%). А у Люксембурзі вони трималися у таємниці.

На нашу думку коаліційна угода виконує чотири основних функції: координаційну, контрольну, прогностичну та оціночну.

1. Координаційна функція. Коаліційна угода покликана координувати діяльність партнерів, встановлюючи різну ступінь дисципліни учасників коаліції як в ході голосувань за законопроекти, так і в інших видах парламентської діяльності. Партиїні лідери підписують такі угоди сподіваючись, що участь у коаліції у довгостроковій перспективі дасть кращий результат, ніж самостійна діяльність. Крім того, вона допомагає керівникам партії протистояти тиску зсередини, якщо виникають конфлікти між одно партійцями, та врегульовувати конфлікти між членами коаліції відповідно до закріплених у ній процедур. Так Р. Ендевег стверджує, що коаліційні угоди є дуже важливим документом у Нідерландах: «переговори щодо її змісту розглядаються як складова частина процесу прийняття рішень у Нідерландах, а члени уряду повинні звертатися до документу як до Святої Біблії»⁶.

Завданням угоди є надання інформації коаліційним партнерам, полегшення комунікації між ними та запобігання конфліктам або ж прискорення їх вирішення⁷. Іншими словами, коаліційна угода є комунікаційним інструментом для внутрішнього (внутрипартійного) та зовнішнього (міжпартійного) вжитку. Водночас ця функція може накладати певні обмеження, оскільки в ході переговорів партійні лідери повинні намагатися сформулювати угоду таким чином, щоб задовольнити інтереси свої однопартійців та відповідати їх цінностям та ідеологічним засадам⁸.

¹ Strom, K., Muller, W.C., Bergman, T. (2008). *Cabinets and coalition bargaining: The democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

² Strom, K., Muller, W. (1999). The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 5, 265-266.

³ Indridason, I.H., Kristinsson, G.H. (2013). Making words count: Coalition agreements and cabinet management. *European Journal of Political Research*, 52, 830.

⁴ Indridason, I.H., Kristinsson, G.H. (2013). Making words count: Coalition agreements and cabinet management. *European Journal of Political Research*, 52, 832.

⁵ Strom, K., Muller, W. (1999). The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 5, 265-266.

⁶ Andeweg, R.B. (2000). From Dutch disease to Dutch model? Consensus government in practice. *Parliamentary Affairs*, 53, 700.

⁷ Strom, K., Muller, W. (1999). The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 5, 258.

⁸ Luebbert, G. (1986). *Comparative democracy: Policy making and governing coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press, 52.

Угода сама по собі не гарантує єдності всередині партії або ж стабільного співробітництва між учасниками парламентської коаліції. До певної міри коаліційна угода має певну ступінь примусу завдяки її публічному характеру, однак її ефективність залежить від змісту та механізмів, створених для її виконання та вирішення конфліктів в рамках коаліції.

2. Контрольна функція. На думку І. Індридасона та Г. Крітінссона коаліційна угода може використовуватися як моніторинговий механізм для зменшення відхилень уряду, в якому кожен міністр намагається відстоювати інтереси власної партії, від положень угоди¹. Одним з інструментів контролю за тим, наскільки уряд загалом і кожен міністр зокрема виконує пункти домовленості, є призначення молодших міністрів (парламентських замісників міністра) у міністерства з різною партійною приналежністю. Це збільшує обсяг коаліційних угод та наділяє молодших міністрів правом втручатися в урядовий процес прийняття рішень. Інші інструменти нагляду включають контроль міністрів над порядком денним уряду², вплив на персональний склад³ та організацію діяльності⁴ парламентських комітетів. Без цих інструментів примусу і контролю партнери не будуть вмотивовані до написання детальних угод. Встановлено, що коаліційні угоди впливають і на інші аспекти управління уряду. Так Д.-Х. Кім і Г. Ловенберг виявили, що парламентські комітети мало ймовірно будуть очолені партіями, що отримали відповідні портфель, якщо була укладена коаліційна угода⁵.

3. Прогностична функція. Важливість коаліційної угоди зумовлена тим, що дає змогу виборцям спрогнозувати курс нового уряду, а в кінці електорального циклу оцінити діяльність політичних партій, що ввійшли до складу парламентської коаліції. Так аналіз діяльності 6 урядів у Бельгії, Італії, Нідерландів, які були створені починаючи з 1990-х років, встановив, що більшість положень виборчих програм партій, що сформували коаліцію, ввійшло до тексту угоди, а більшість урядових рішень базувалося на їх текстах⁶. Інше емпіричне дослідження виявило, що коаліційні партнери використовують угоди для привертання уваги до проблем, які уряд відносно легко може вирішити і подати як конкретний здобуток політичної партії напередодні виборів⁷. Якщо ж учасникам парламентської коаліції не вдається її реалізувати, то це, як відзначають С. Стоукес⁸, Х.-Д. Клінгеманн⁹, призводить до падіння їх рейтингу та дає підстави для жорсткої критики з боку інших політичних партій.

4. Оціночна функція. Низка емпіричних досліджень свідчить, що коаліційні угоди включають як питання, що об'єднують, так і роз'єднують коаліційних партнерів (А. Тіммерманс¹⁰, К. Моурі¹¹). Іншими словами, вони виходять за рамки виборчої технології, покликаної стимулювати електорат голосувати за конкретну політичну силу. Література, зокрема та, яка з'явилася після публікації

¹ Indridason, I.H., Kristinsson, G.H. (2013). Making words count: Coalition agreements and cabinet management. *European Journal of Political Research*, 52, 822-846.

² Martin, L.W. (2004). The government agenda in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, 3, 445-461.

³ Carroll, R., Cox, G.W. (2012). Shadowing ministers: Monitoring partners in coalition governments. *Comparative Political Studies*, 2, 220-236.

⁴ Martin, L.W., Vanberg, G. (2005). Coalition policymaking and legislative review. *American Political Science Review*, 1, 93-106.

⁵ Kim, D.-H., Loewenberg, G. (2005). The role of parliamentary committees in coalition governments: Keeping tabs on coalition partners in the German Bundestag. *Comparative Political Studies*, 9, 1104-1129.

⁶ Moury, C. (2011). Coalition agreement and party mandate: How coalition agreements constrain the ministers. *Party Politics*, 3, 385-404.

⁷ Laver, M.J., Schofield, N. (1990). *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

⁸ Stokes, S. (2001). *Mandates and democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁹ Klingemann, H.-D., Hofferbert, R.I., Budge, I. (1994). *Parties, policies and democracy*. Boulder, CO: Westview Press.

¹⁰ Timmermans, A. (2006). Standing apart and sitting together: Enforcing coalition agreements in multiparty systems. *European Journal of Political Research*, 2, 263-283.

¹¹ Timmermans, A., Moury, C. (2006). Coalition governance in Belgium and the Netherlands: Rising government stability against all electoral odds. *Acta Politica*, 4, 163-179.

монографії А. Тіммерманса¹, розвиває точку зору, що коаліційні угоди слугують як символічним, так і практичним цілям та можуть використовуватися для оцінки результатів діяльності уряду навіть тоді, коли йдеться про питання щодо яких не існує згоди між коаліційними партнерами.

К. Моурі стверджує, що коаліції в Бельгії, Італії та Нідерландах реалізують більшість своїх угод². Більше того, коаліційні угоди відіграють важливу роль у врегулюванні конфліктів в рамках коаліції і допомагають пояснити стабільність урядів в Бельгії та Нідерландах³. Т. Заафельд, використовуючи дані про тривалість перебування при владі урядів Західної Європи⁴, обґрунтував взаємозв'язок між стабільністю кабінету та наявністю коаліційної угоди. В свою чергу Р. Томпсон⁵ та Р. Костелло⁶ довели, що виборчі обіцянки мають більший шанс на реалізацію, якщо вони закріплені у тексті коаліційної угоди.

Ключовими характеристиками коаліційної угоди є її зміст та обсяг. Коаліційні угоди, формальні чи неформальні, впроваджують різний ступінь дисципліни щодо голосувань в ході пленарних засідань, а також щодо інших видів парламентської діяльності. Їх завданням є впровадження співробітництва та формування спільного бачення щодо змісту діяльності уряду та механізмів прийняття рішень у рамках коаліції. Можна виділити три основних напрями, що висвітлюються у цих текстах: 1) політика уряду; 2) розподіл посад у центральному органі виконавчої влади; 3) процедура прийняття рішень учасниками коаліції.

Деякі коаліційні угоди зосереджуються насамперед на напрямках діяльності уряду, а інші – на правилах і процедурах, що регулюють призначення міністрів та прийняття рішень партнерами по коаліції. Здійснивши аналіз 66 коаліційних угод у 13 західноєвропейських країнах експерти встановили, що а винятком Австрії, пересічна коаліційна угода переважно фокусується на питаннях, пов'язаних із діяльністю майбутнього уряду⁷. При цьому увага, що приділяється діяльності коаліційного уряду або узгодженням інтересів партнерів по коаліції може значно відрізнитися залежно від конкретної країни. Якщо у Бельгії, Німеччині, Норвегії, Швеції та Франції 90% і більше змісту коаліційних угод стосується майбутньої діяльності уряду, то в Австрії більше половини коаліційних угод присвячено питанням, що не стосуються політики уряду. Посередині між цими полюсами знаходяться Данія, Нідерланди та Португалія, в яких 70-90% тексту угоди стосуються уряду. Згідно останнього дослідження коаліційних угод в Європі приблизно 91,6% їх тексту приділено питанням діяльності майбутнього уряду⁸.

Другим найбільш згадуваним питанням у коаліційних угодах країн Західної Європи є закріплення процедур прийняття рішень та вирішення конфліктів між учасниками коаліції, що міститься у всіх текстах і в середньому по Європі становить 11,5% змісту.

На протипагу цьому лише незначна кількість країн розглядає у коаліційній угоді механізм розподілу міністерських посад та компетенції між коаліційними партнерами. Лідерство у цьому питанні знову належить Австрії, яка присвячує в середньому одну п'яту обсягу коаліційної угоди цим цілям. Однак слід мати на увазі, що далеко не завжди партнери по коаліції прагнуть розказати виборцям правду про механізм розподілу портфелів, віддаючи перевагу неформальним домовленостям, які, відповідно, не відображаються в публічному тексті угоди.

Деякі коаліції тяжіють до досить детального закріплення усіх умов партнерства між парламентськими партіями. Коаліційна угода є більш повною чим більше вона визначає масштаб

¹ Timmermans, A. (2003). *High politics in the Low Countries: An empirical study of coalition agreements in Belgium and the Netherlands*. Burlington, VT: Ashgate.

² Moury, C. (2009). Coalition government and party mandate: Explaining ministerial room of manoeuvre vis-à-vis the coalition agreement. *Sociologia, Problemas E Práticas*, 59, 135-156.

³ Timmermans, A., Moury, C. (2006). Coalition governance in Belgium and the Netherlands: Rising government stability against all electoral odds. *Acta Politica*, 4, 163-179.

⁴ Strom, K., Muller, W.C., Bergman, T. (2008). *Cabinets and coalition bargaining: The democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

⁵ Thomson, R. (2001). The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986–1998. *European Journal of Political Research*, 2, 171-197.

⁶ Costello, R., Thomson, R. (2008). Election pledges and their enactment in coalition governments: A comparative analysis of Ireland. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 3, 239-256.

⁷ Strom, K., Muller, W. (1999). The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 5, 266.

⁸ Indridason, I.H., Kristinsson, G.H. (2013). Making words count: Coalition agreements and cabinet management. *European Journal of Political Research*, 52, 832.

політики, що буде реалізовуватися утворенням. Умовно показником повноти можна вважати кількість слів у тексті коаліційної угоди, оскільки за інших рівних умов чим більшою за обсягом є угода, тим більш детально розглянуті в ній питання з різних сфер діяльності коаліції. Найкоротша коаліційна угода налічувала 500 слів (Франція), а найдовша – більше 43 тис. (Бельгія). В середньому коаліційна угода нараховує 3 тис. слів у Данії, Франції та Швеції. Від 3 тис. до 8 тис. слів вживають в Австрії та Німеччині, а в Бельгії, Норвегії, Нідерландах та Португалії – більше 10 тис.¹

Однак навіть в рамках однієї країни обсяг угоди може значно відрізнятися. Як правило, максимально детальні угоди укладаються за результатами складних переговорів між потенційними партнерами, про що свідчить досвід Бельгії. Водночас обсяг угод у Данії та Португалії свідчить, що складні торги не обов'язково призводять до зростання кількості сторінок угоди. Навпаки, Данія може слугувати прикладом того, що навіть у складних умовах результатом домовленостей може стати досить короткий текст угоди. Іншими словами, обсяг коаліційної угоди свідчить про рівень довіри між коаліційними партнерами. Така довіра може зміцнитися з часом або ж зруйнуватися в результаті негативного досвіду співпраці.

Водночас угода, що включає у себе широкий спектр питань, щодо вирішення яких вироблено спільний підхід, не завжди є обмежуючим документом, що зобов'язує усіх партнерів по коаліції дотримуватися узгоджених позицій. Коаліції, які ґрунтуються на детально виписаній угоді з чітко визначеними напрямками діяльності коаліційного уряду, загалом є міцнішими і ефективнішими, ніж коаліції, угоди яких містять лише загальні принципи.

Отже, по мірі зростання недовіри громадян до політичних партій коаліційна угода набувала все більш формального та публічного характеру, щоб легітимізувати в очах виборців діяльність коаліційного уряду. Основними функціями коаліційної угоди є: координаційну (узгодження діяльності учасників), контрольна (нагляд за діяльністю коаліційного уряду), прогностична (інформування виборців) та оціночна (встановлення політичної відповідальності за результати діяльності уряду). У тексті коаліційної угоди основна увага приділяється трьом питанням: 1) політика коаліційного уряду; 2) розподіл посад у центральному органі виконавчої влади; 3) процедура прийняття рішень учасниками коаліції.

References

1. Andeweg, R.B. (2000). From Dutch disease to Dutch model? Consensus government in practice. *Parliamentary Affairs*, 53, 697-709.
2. Carroll, R., Cox, G.W. (2012). Shadowing ministers: Monitoring partners in coalition governments. *Comparative Political Studies*, 2, 220-236.
3. Costello, R., Thomson, R. (2008). Election pledges and their enactment in coalition governments: A comparative analysis of Ireland. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 3, 239-256.
4. Indridason, I.H., Kristinsson, G.H. (2013). Making words count: Coalition agreements and cabinet management. *European Journal of Political Research*, 52, 822-846.
5. Kim, D.-H., Loewenberg, G. (2005). The role of parliamentary committees in coalition governments: Keeping tabs on coalition partners in the German Bundestag. *Comparative Political Studies*, 9, 1104-1129.
6. Klingemann, H.-D., Hofferbert, R.I., Budge, I. (1994). *Parties, policies and democracy*. Boulder, CO: Westview Press.
7. Laver, M.J., Schofield, N. (1990). *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
8. Luebbert, G. (1986). *Comparative democracy: Policy making and governing coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press.
9. Martin, L.W. (2004). The government agenda in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, 3, 445-461.
10. Martin, L.W., Vanberg, G. (2005). Coalition policymaking and legislative review. *American Political Science Review*, 1, 93-106.
11. Moury, C. (2009). Coalition government and party mandate: Explaining ministerial room of manoeuvre vis-à-vis the coalition agreement. *Sociologia, Problemas E Práticas*, 59, 135-156.
12. Moury, C. (2011). Coalition agreement and party mandate: How coalition agreements constrain the ministers. *Party Politics*, 3, 385-404.
13. Stokes, S. (2001). *Mandates and democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹ Strom, K., Muller, W. (1999) The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 5, 269.

14. Strom, K., Muller, W. (1999). The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 5, 265-266.
15. Strom, K., Muller, W.C., Bergman, T. (2008). *Cabinets and coalition bargaining: The democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
16. Thomson, R. (2001). The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986–1998. *European Journal of Political Research*, 2, 171-197.
17. Timmermans, A. (2006). Standing apart and sitting together: Enforcing coalition agreements in multiparty systems. *European Journal of Political Research*, 2, 263-283.
18. Timmermans, A. (2003). *High politics in the Low Countries: An empirical study of coalition agreements in Belgium and the Netherlands*. Burlington, VT: Ashgate.
19. Timmermans, A., Moury, C. (2006). Coalition governance in Belgium and the Netherlands: Rising government stability against all electoral odds. *Acta Politica*, 4, 163-179.