

Особливості трансформації політичної системи в Аргентині

Андрій Бредіхін,
доктор історичних наук,
завідуючий кафедрою всесвітньої історії
Донецького національного університету

Марина Зелінська,
кандидат політичних наук,
старший викладач
кафедри загального і адміністративного менеджменту
Донецького державного університету управління

Автори аналізують процеси трансформації політичної системи Аргентини з огляду на можливість та доцільність використання аргентинського досвіду в розбудові владних відносин в Україні.

Проблеми розвитку демократії, демократичних транзитів, трансформацій політичних систем стали в останні десятиліття одним з основних напрямів політичної науки. Прискіпливому аналізу піддаються, зокрема, трансформації режимів у країнах „третього світу”, де вже подолано труднощі політичної модернізації.

На нашу думку, значний інтерес для України становить досвід досить непростого розвитку політичної системи Аргентини, який тривав протягом останніх двадцяти років. Адже й наша країна зустрілася з аналогічними проблемами, особливо у сфері економіки та політики. Незважаючи на те, що шляхи, які довелося у ХХ столітті подолати Україні й Аргентині, дуже різні, ми бачимо два фактори, котрі говорять на користь цієї нашої тези. Це, по-перше, провідна роль держави в усіх трансформаційних процесах. По-друге, це такий феномен, як „життя в минулому”, де, як багато хто вважає, сконцентрувалися і реальні, й уявні наші національні досягнення. У цьому зв'язку пошлемося на авторитет Ф. Шміттера, який зазначає, що хоча ще й рано робити остаточні прогнози, однак, на його думку, саме „аргентинізація” може стати найімовірнішою перспективою для нових демократій Східної Європи і тих держав, що постали на теренах колишнього СРСР.

Науковці, що досліджують трансформаційні процеси в країнах

Латинської Америки, звертають увагу переважно на інституційну складову „транзиту”, якою й пояснюють тісну взаємозалежність між роботою державних і політичних інститутів та рівнем демократії в кожній окремій країні. Проте ступінь цієї залежності точно визначити неможливо, хоча автори пропонують для цього різні методики.

На думку Р. Даля, в Аргентині, після колапсу бюрократичного авторитарного режиму, що стався 1983 року, було створено поліархію. Вищі посадовці там обиралися шляхом вільних і відкритих виборів, засоби масових комунікацій мали певну свободу, інститут громадської думки динамічно розвивався, політичні інститути за своєю формою були демократичними.

Аналізуючи роботу політичних інститутів у країнах Латинської Америки, Г. О'Доннелл виявляє кілька важливих моментів у процесі їх становлення та функціонування. Це дало йому підстави говорити про подібність історії і трансформації в цих країнах та об'єднати їх терміном „держави делегативної демократії”.

За Г. О'Доннеллом, делегативна демократія ґрунтується на передумові, що перемога на президентських виборах дозволяє переможцеві управляти країною на власний розсуд, хоча його влада й обмежується певними конституційними положеннями, зокрема — терміном перебування при владі. Делегативна демократія має виразний мажоритарний характер: шляхом вільних, справедливих виборів вона формує більшість, яка дозволяє комусь протягом кількох років бути єдиним тлумачем національних інтересів. Після виборів виборцям належить стати пасивними спостерігачами дій президента.

Такий вид демократії, на думку Г. О'Доннелла, варто запроваджувати „країнам молодій демократії”. Він вважає, що в цих країнах є ознаки як прихованої загрози повернення до авторитарного режиму, так і перспективи розвитку у бік представницької демократії. Г. О'Доннелл відзначає парадокс в інституціональному розвитку країн нової демократії: вони мають боротися з негативними наслідками авторитарного минулого й одночасно розв'язувати соціально-економічні проблеми, про які „старі демократії” не мали навіть уяви в період свого становлення. Оскільки ефективні інститути і відповідну практику неможливо створити „за один день”, то слід покладатися на те, що основні механізми делегативних демократій вже зарекомендували себе на практиці, що наслідки їх застосування цілком прогнозовані [1].

Джерельна база статті — політико-правові документи, програми політичних партій і об'єднань, матеріали періодичних видань, виступи, інтерв'ю, аналітичні оцінки політичних діячів. **Мета статті** — комплексний аналіз трансформації політичної системи Аргентини. **Завдання** — проаналізувати аспекти корисного для України досвіду реформування політичної системи Аргентини; показати особливості делегативної

демократії у цій країні як одного з етапів переходу від авторитаризму до демократії; розкрити механізм взаємодії основних державно-політичних інститутів в умовах трансформаційних процесів. **Метод дослідження** — історико-системний, згідно з яким політичні процеси розглядаються як система взаємообумовлених компонентів (напрямів, принципів, заходів) у конкретно-історичних умовах.

Аргентинська держава розвивалася не одне століття, і розвиток її був досить бурхливим. Україна, до речі, не має такого багатого досвіду розбудови власної політичної системи, отже й не може використати свої історичні уроки, аби уникнути нових помилок. Отже їй доцільно використовувати чужий досвід, особливо досвід тих країн, які потрапляли у схожі ситуації. Особливо важливим є досвід функціонування держави в умовах делегативної демократії, як це було, зокрема, в Аргентині.

В Аргентині використання моделі делегативної демократії пов'язується зазвичай з режимом президента К. Менема, який обіймав цю посаду з 1989 по 1999 рік.

Однією з ознак делегативної демократії в Аргентині у цей період можна назвати заходи К. Менема для збільшення обсягу своєї власної влади. Важливим, зокрема, було використання права президента видавати укази, які мали силу законодавчих актів. За аргентинською конституцією, президент має право видавати декрети та укази „у випадку необхідності, у виняткових ситуаціях, за непередбачуваних обставин”. Вони є обов'язковими до виконання, а скасувати їх може лише Конгрес або Верховний Суд. За 130-річну практику (до К. Менема) було видано лише 20 таких актів. А К. Менем вже у перший строк свого президентства видав 336 указів. Він вважав, що це вкрай необхідно, бо Конгрес працював надто повільно, більше того — далеко не завжди в парламенті збирався кворум.

Ще одним способом збільшення впливу президента було те, що К. Менем добився різкого зсуву балансу влади в бік виконавчих органів та повного контролю над роботою Верховного Суду, органу, який до того був незалежним, а його рішення часто спрямовувалися на скасування авторитарних рішень президента. Головною функцією Верховного Суду ставала підтримка політики президента. В таких умовах К. Менем фактично перебрав на себе законодавчі повноваження [2].

1994 року шляхом конституційної реформи було скорочено термін президентських повноважень з шести до чотирьох років. Але це компенсувалося тим, що президент одержав можливість обіймати свою посаду повторно, без перерви в часі. Реформа здійснювалася в інтересах особисто К. Менема, адже його строк перебування на посаді закінчувався, а залишити президентське крісло, а разом з цим і втрачати широкі можливості для збагачення, він не хотів.

Конституційна реформа стала можливою завдяки „пакту Олівос”,

укладеному К. Менемом та його попередником Р. Альфонсіном. Уперше в політичній історії Аргентини було досягнуто порозуміння між правлячою та опозиційною партіями щодо реформування основного закону. Автори змін запропонували норми про загальні прямі вибори президента (доти главу держави обирала колегія виборців) та заснування посади голови кабінету міністрів [3]. Прийняті зміни до Конституції (яка діє в країні з 1853 року з численними поправками), незважаючи на привабливу словесну обгортку, фактично послабили інститути представницької демократії та можливості контролю суспільства за діяльністю президента і його апарату.

Постає питання, чи доречним було встановлення і збереження в Аргентині президентської форми правління в процесі переходу від авторитаризму до демократії та за наявності негативного досвіду, адже, як можемо бачити, недосконала президентура дає багато можливостей для зловживання владою. Ми вбачаємо тут вплив історичних традицій та особливостей політичної культури, які неодмінно пов'язані з персоніфікованістю влади і політичної відповідальності. Саме тому, незважаючи на формально демократичну „оболонку” посади Президента в Аргентині, цей інститут мав ознаки автократизму.

Ми можемо уявити Аргентину парламентською республікою і довести, показавши усі вади президенталізму в цій країні, що саме парламентаризм був би гідною альтернативою авторитарній владі К. Менема. Проте ця країна має багаторічний досвід панування безвладдя та військової диктатури на тлі беспорядності політичних партій, а саме вони, в ідеалі, мають нести відповідальність за долю держави. У спадок від авторитарного режиму залишилися слабкі політичні партії, і цей факт часто примушує виборців шукати порятунку в особі популістських лідерів, які не мають ні досвіду, ні організаційної підтримки. Політичні партії в Аргентині не є „згуртованими” партіями. Але за президентської системи життя змушує їх об'єднуватися, щоб досягати успіху у боротьбі за головний і неподільний приз – посаду президента [4]. Проте якщо у глави держави немає підтримки парламентської більшості, то він безсилий, відповідно до законодавства, ввести в дію свою програму, а це призводить до спокуси узурпувати владу та керувати країною, не звертаючи уваги на парламент. Виникає зачароване коло: „слабкі партії – президент – авторитаризм”, яке Г. О'Доннелл вважає процесом саморуйнування делегативних демократій і яке можна було розірвати лише завдяки незалежній судовій владі та інституту політичної опозиції.

Хоча політика К. Менема негативно вплинула на стан демократичних інститутів, проте з певної історичної перспективи його дії можна виправдати. Завдяки використанню делегативної моделі демократії йому вдалося вберегти країну від небезпечного втручання військових у політику (1990 року він амністував офіцерів, звинувачених у вчиненні злочинів в період хунти, та удвічі скоротив чисельність армії). Програма

демократичної реструктуризації К. Менема була реалізована швидко, без застосування репресій (як це трапилося в Болівії), без запровадження надмірного авторитарного режиму (як це сталося в Чилі та Перу).

Наприкінці 2001 року Аргентина вже вступила в глибоку економічну кризу, яка згодом переросла в політичну нестабільність. В цей період в країні змінилося п'ять президентів – пересічні громадяни вважали чинну політичну систему повністю дискредитованою, було зруйновано довіру до всіх політичних інститутів (президента і парламенту особливо). Цікаво, що розвиток політичних подій в Аргентині того часу нагадує нинішній стан політичної системи України: найпопулярнішим гаслом у суспільстві було „Нехай вони всі йдуть геть!”. Але, на відміну від України, Аргентина могла бачити порятунок в традиційних політичних силах, які витримали довгу перевірку часом, остаточно не втратили довіри суспільства, оскільки в минулому були основою політичної системи. Такою силою на початку ХХІ століття стала пероністська партія та її апарат. У січні 2002 року лідер пероністів Е. Дуальде обіймає посаду тимчасового президента Аргентини і завдяки отриманим повноваженням здійснює низку соціально-економічних заходів, які послаблюють наслідки кризи для населення.

Деякі кроки Е. Дуальде та його команди (зокрема, в банківській сфері) стабілізували складну економічну ситуацію. Проте політична криза поглибилася і набула нових ознак – включення соціального руху в цей процес. Це засвідчило те, що аргентинське суспільство виявилось спроможним переосмислити роль політичних інститутів і суспільних інтересів в країні. Справа в тому, що аргентинська політична система будувалася на принципах делегативної демократії – довіра населення поширювалася на конкретного лідера, а не на політичні інститути. Сам акт делегування влади уособлював віру в особистісні якості лідера і підкорення електорату його політичним рішенням [5]. Слід зазначити, що подібний тип політичної культури домінував в Аргентинській республіці й раніше.

С. Ліпсет, окреслюючи роль політичної культури в розбудові сильної президентської республіки, зазначає, що порівняння політичних систем свідчить, що більшість стабільних демократій існує в багатих і протестантських країнах. Саме тому в більшості латиноамериканських країн політична стабільність у роботі державних інститутів ніколи досі не набувала такого рівня, як, скажімо, в США. Культурними факторами вкрай нелегко маніпулювати, особливо якщо вони історично обумовлені [6].

Зміни в політичній свідомості пересічних громадян відбувалися в Аргентині поступово. Країна пережила і військові режими, і жорсткі диктатури, і кризи нових політичних режимів, аж доки населення не усвідомило, що державні інститути й політики існують задля задоволення потреб громадян, а не навпаки. І гасло аргентинської нації початку ХХІ століття „Нехай вони всі йдуть геть!” яскраво демонструє результат переосмислення ролі пересічної людини в процесі політичної

трансформації: людина не „гвинтик”, а рушійна сила. Відтепер посадові особи мали бути підзвітними перед народом протягом усього періоду їх перебування при владі. Ця підзвітність забезпечується політичними інститутами, через механізми виборів і розподілу влади, інститутами громадянського суспільства, які діють в публічній сфері, що дозволяє громадянам контролювати рішення державних органів. Політичні інститути необхідні для того, щоб створити механізми інституалізації політичної недовіри, які повинні знижувати неминучі ризики, які так властиві самому акту делегування влади. Довіра, таким чином, переходить від конкретних владних осіб на систему безособових гарантій, які захищають громадян від можливих порушень з боку влади [7].

2003 року президентом Аргентинської Республіки був обраний пероніст Н. Кішнер. Головним у його політичній програмі було відновлення ефективності публічних демократичних інститутів, що, звичайно ж, завойовувало йому симпатії тих, хто вже стомився від тотальної корупції в усіх ешелонах влади та від закулісних інтриг у політиці, на яких протягом десятиліть трималася політична система. Н. Кішнер зробив сміливий крок у справі демократичної трансформації – вирішив питання про відповідальність військових за злочини, скоєні щодо пересічних громадян в період військової диктатури. Вже у серпні 2003 року Сенат (на пропозицію президента) визнав неправочинними закони („punto final” та „obediencia debida”), які свого часу фактично звільняли від відповідальності за масове застосування катувань, страти без судового рішення, викрадення людей. В соціально-економічній сфері метою Н. Кішнера та його уряду було зменшення безробіття, бідності, соціальної несправедливості. За чотири роки його перебування при владі країна оговталася після кризи 2001 – 2002 років. Президент став повністю контролювати армію та військові кола, котрі були супротивниками пероністів, призначив новий склад судів. Він настільки жорстко контролював політичний процес в країні, що його почали звинувачувати у намірі повернутися до авторитарного минулого [8].

На президентських виборах 2007 року Н. Кішнер міг балотуватися на другий термін, і він мав значні шанси на успіх, особливо коли враховувати його вельми ефективну економічну політику; рейтинг його популярності у населення сягав 80 %. Проте, побоюючись звинувачень у намірі встановити в країні особисту диктатуру, Н. Кішнер зробив цікавий крок – поступився своєю владою на користь дружини, К. Фернандес де Кішнер. Пані Кішнер — юрист, активний правозахисник, сенатор.

На Кішнерів посипалися звинувачення у намірах управляти країною ще 12 років, по черзі перебуваючи на посаді глави держави. І для цього були підстави. По-перше, така можливість конституційно не заборонена. По-друге, це могло цілком реалізуватися за умови здійснення Кішнерами ефективною соціально-економічною політики. По-третє, як зазначав Г. О'Доннелл, доки політику глави держави визнає успішною більшість

потенційних виборців, то вважається несправедливим нормами конституції обмежувати делегативним президентам строк їх перебування при владі [9]. А тому вони шукають можливості внести зміни до основного закону або ж просто його обминути.

Тим часом, новий президент має вирішити непросте завдання – втриматися на хвилі економічного піднесення при загрозі чергової економічної кризи. А ознаки руйнівного спаду в економіці з'явилися вже на другому році президентства пані Кішнер: скорочувався профіцит бюджету, різко зростали ціни на всі продукти споживання. Тут мусимо зазначити, що існує важливий ефект взаємозалежності: глибока соціально-економічна криза може зміцнити хибне уявлення нації про доцільність жорсткого методу (близького до авторитарного) управління державними процесами, що автоматично повертає країну в минуле.

Чим більше часу буде поглиблюватися криза і зникатиме впевненість населення у спроможності уряду подолати її, тим більше можливостей з'явиться у кожного аргентинського посадовця діяти за вже перевіреним часом руйнівним сценарієм „усе задля отримання прибутку та вигоди тут і зараз”. А це не може не призвести до остаточного краху надій, пов'язаних з обіцянками президента врятувати країну. Влада була делегована президентові, і переважно він приймає рішення згідно зі своїми уявленнями про благополуччя нації. Маємо зазначити, що нині Аргентина перебуває у досить складному становищі, адже з нагромадженням економічних провалів країна може опинитися в тяжкій кризі, але якщо уряд, парламент і глава держави захистять крихку інституційну стабільність злагодженою роботою, то держава зможе прямувати до стабільного демократичного режиму, як це було свого часу в Іспанії та Португалії.

Доречно насамкінець звернутися до аргентинського досвіду конституційної інженерії, наголосивши на принципово важливих нормах основного закону, які можуть сприяти злагодженій та ефективній роботі усіх гілок влади.

Конституцію Аргентини, як ми вже зазначали, було прийнято 1853 року [10]. Реформа 1994 року змінила норми, які визначали конституційний устрій держави та функціонування державно-правових інститутів. В країні встановлено республіканську форму правління та представницьку політичну систему при помірному впливі федерального уряду (за зразком, до речі, політичної системи США, хоча аргентинська модель суттєво й відрізняється від моделі президентства у США). Прийняті 1994 року зміни передбачають розширення прав парламенту і судової влади. Наприклад, запроваджується підзвітність голови кабінету міністрів парламентові, обмежується право президента видавати законодавчі постанови, розширюються повноваження суддів. Для деякого обмеження президентської влади конгрес вніс поправку до конституції, згідно з якою уряд очолює не президент, а прем'єр-міністр, якого можна усунути більшістю голосів обох палат конгресу. Отже законодавча влада Аргентини має можливість чітко

контролювати виконавчу владу.

Законотворча діяльність президента обмежується виданням інструкцій та постанов, необхідних для виконання законів, а також участю у розробці законодавчих актів. За жодних умов виконавча влада (до якої належить і глава держави) не може перебирати на себе законодавчі функції. Разом з тим, в конституції зазначається, що за виняткових обставин, коли стає неможливим видавати закони за процедурою, закріпленою в основному законі, президент, але лише за згодою міністрів, може видавати декрети. Проте в цьому винятковому випадку глава держави не має права зачіпати питання карного, податкового, виборчого та партійного законодавства. Якщо президент користується своїм правом вето, то для його подолання в парламенті необхідно дві третини голосів в обох палатах. Законопроект, який глава держави не повернув підписаним протягом десяти робочих днів, автоматично набуває статусу закону.

Маємо нагадати, що законодавчу владу в Аргентині здійснює Національний конгрес, який складається з Палати депутатів (257 членів) та Сенату (72 члени). Депутати Палати обираються прямим загальними голосуванням на чотири роки, причому її склад на 50 відсотків оновлюється кожні два роки. Сенат обирається на шість років і кожні два роки оновлюється на третину. Це не дозволяє корупції поширюватися серед депутатського корпусу і полегшує громадський контроль за його діяльністю. Обидві палати парламенту за своїми повноваженнями майже не відрізняються одна від одної. Проте саме Палаті депутатів належить виняткове право законодавчої ініціативи в податковій і військовій сфері. Саме вона має право висувати звинувачення президенту, віцепрезиденту, міністрам і членам верховного суду (процедура імпичменту). Сенат ухвалює остаточне рішення з цих питань. До компетенції Сенату входить також право надання дозволу президентові запроваджувати в країні надзвичайний стан.

Цікавим є положення про те, що в межах Національного конгресу функціонує незалежна від усіх гілок влади установа „Захисник народу”. Її головним завданням є захист прав людини, гарантій та інтересів, які надаються конституцією і законами.

Окремим незалежним органом є й Суспільне міністерство. До його функцій входить захист законності, суспільних інтересів у складному процесі взаємодії з іншими представниками влади. До складу цього міністерства входять генеральний прокурор, генеральний захисник та незалежні особи [11].

Ці дві установи виконують важливу роль у захисті суспільства від можливого свавілля влади, яке ще зовсім недавно панувало в країні. Існування цих органів в політичній системі дає підстави сподіватися на подальший демократичний розвиток держави. Аргентинські політики навчилися робити висновки з помилок попередників.

Позитивним моментом держав делегативної демократії є те, що вони

можуть реально прогресувати до системи представницької демократії.

Література:

1. **О'Доннелл Гильермо.** Делегативная демократия // Пределы власти. – 1997. – № 2 - 3. // <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem01.htm>
2. **Вильямс Б.** Между полиархией и автократией: делегативная демократия Карлоса Менема // Перекресток цивилизаций. – 2008. – 01.04. // http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=12608
3. **Хачатуров К. А.** Латиноамериканские уроки для России. – М.: Междунар. отношения, 1999. – С. 30.
4. **Сарторі Джованні.** Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. – К.: АртЕк, 2001. – Бібліогр.: 4 с. – С. 91.
5. **Ворожейкина Т.** Как стать гражданами: власть и общество в Аргентине // Отечественные записки. – 2005. – № 6 (26). // <http://www.strana-oz.ru/?numid=27&article=1173>
6. **Липсет Сеймур Мартин.** Роль политической культуры // Пределы власти. – 1997. – № 2 - 3. // <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem32.htm>
7. **Ворожейкина Т.** Как стать гражданами: власть и общество в Аргентине // Отечественные записки. – 2005. – № 6 (26). // <http://www.strana-oz.ru/?numid=27&article=1173>
8. Аргентина: вариации на левую тему // Новая политика. – 2007. – 29. 06. // <http://www.novopol.ru/text23205.html>
9. **О'Доннелл Гильермо.** Делегативная демократия // Пределы власти. – 1997. – № 2 - 3. // <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem01.htm>
10. Современные зарубежные Конституции. – М.: МЮК, 1992. – 285 с.
11. Латинская Америка и Карибы. Политические институты и процессы / Отв. ред. З. В. Ивановский. – М.: Наука, 2000. – С. 15 - 18.