

Консолідація демократії в Іспанії: політико-правовий вимір

Ярина Лазарук,

аспірант кафедри міжнародних відносин
Чернівецького національного університету
ім. Ю. Федьковича

У статті аналізується процес консолідації демократії в Іспанії крізь призму трансформацій в політичній системі. Особливу увагу приділено конституціоналізації цього процесу та законотворчості парламенту в перехідний період.

Механізм переходу до демократії привертає увагу багатьох науковців, зокрема С. Хантінгтона, А. Пшеворського, А. Степана, Х. Лінца, Д. Растоу. Більшість дослідників розглядають трансформаційні перетворення в контексті набуття демократичних принципів, але неможливості їх застосування через свідомість минулого та, як результат, повернення до попереднього стану. Для прикладу: С. Хантінгтон розглядає „хвилі демократії”, тобто властивість до „припливів” та „відливів”, а Х. Лінц використовує дефініцію „неконсолідована демократія”, тобто неможливість досягнення кінцевої мети демократичних трансформацій. Метою при цьому розглядається інституціоналізація, легітимація влади та зростання політичної, соціальної активності. На нашу думку, існує проблема в об’єктивному вимірюванні демократії. Адже одним із найважливіших показників є процес сприйняття демократії громадянами країни. Як показує досвід, суспільство найдемократичніших держав не цікавиться політикою через стабільність функціонування політичної системи.

Мета дослідження — аналіз демократичних трансформацій в Іспанії, які стали прикладом успішної консолідації демократії через стабілізацію, конституціоналізацію та ефективність функціонування політичної влади. **Об’єкт дослідження** — консолідація демократії. **Предмет дослідження** — політична влада Іспанії з 1977 по 2008 рік.

Перш за все, необхідно з’ясувати значення терміна „консолідація”.

Х. Лінц і А. Степан зазначають: „Демократія стає консолідованою тоді, коли вона стає єдиною грою в місті”. Автори так розшифровують цей

аргумент у трьох аспектах: у поведінці – не існує групи, зацікавленої в спадковості влади чи зміні режиму; в ставленні – більшість людей сприймає демократію як найкращу форму урядування; в конституційному плані – демократія є консолідованою тоді, коли всі важливі політичні органи держави діють згідно з демократичними принципами [8, с. 5 - 7].

Дослідження політики сучасних латиноамериканських країн засвідчують важливість фокусування на процесі вибору лідерів через інституції демократії. Адже демократично обрані лідери діють відповідно до правил демократичних інституцій. Основний наголос вчені роблять на представницькій демократії, в якій право приймати рішення громада реалізує через обраних нею представників. Концепція делегативної демократії Г. О'Доннелла спричинила певний переворот у сфері демократичних досліджень. Вчений розглядає посаду президента як представника нації та детермінанта національного інтересу. Саме тому уряд „делегує” повноваження президентові для ефективного здійснення електоральних обіцянок. Г. О'Доннелл називає цей процес „делегативною демократією”, вважаючи, що її виникнення зумовлюється глибокими соціальними та економічними кризами, що, у свою чергу, є наслідком авторитарного правління [14].

Концепцію Г. О'Доннелла розвивають такі дослідники, як Дж. Керей, М. Шугарт, С. Мейнворінг. Зокрема, М. Шугарт і Дж. Керей вирізняють „реактивну” законодавчу владу, яка допомагає президентові встановити статус-кво, та „активну” законодавчу владу, яка допомагає йому змінювати статус-кво [1].

Зміни, що відбулися в Іспанії в 1970 - 1980-их роках, призвели до порівняно швидкої консолідації демократії. Багато дослідників іспанської транзиції зазначають, що одним з визначальних факторів переходу до демократії в Іспанії була мотивація членства в Європейському Союзі.

К. Клоза, аргументуючи політичну мотивацію членства Іспанії в ЄС, зазначає: „Інтеграція до ЄС генерувала комплексну систему ініціатив і гарантій, що посприяли демократизації. Відмова франкістського режиму від свроінтеграції автоматично трансформувала Європу у символ свободи та паралельно зробила вклад у легітимацію демократії серед іспанської еліти й громадської думки. Прагнення ідентифікувати себе з Європою та Європейським Союзом стало центральним елементом політичної культури і дискурсу демократизації, ставши одним з елементів політичного консенсусу, на якому була побудована іспанська транзиція. Цю тезу підтверджує те, що іспанська заявка на членство була підтримана всіма політичними партіями, представленими в Кортесах” [2, с.15]. Зазначимо, що мотивація членства в Європейському Союзі стала генератором змін в країні, але визначальними все ж слід вважати внутрішні перетворення, які були б неможливими без існування сильної центральної влади.

Для підтвердження нашої гіпотези пропонуємо розглянути внутрішньополітичні умови в Іспанії, починаючи з 1976 року (початку

транзиції). Монархію 1975 року очолив король Хуан Карлос Бурбон, який отримав підтримку найбільш впливових старих і нових політичних сил Іспанії. Франкістська еліта визнавала короля згідно з офіційним представленням Хуана Карлоса як наступника каудильйо в Кортесах в 1969 році. Польський іспаніст Т. Малковський вказує на зв'язок короля з опозиційною владою: „...ще до смерті Ф. Франко Хуан Карлос готувався до визначальної ролі в політичному процесі – він підтримував близькі контакти з прореформаторськими осередками режиму і навіть через певних посередників з опозиційними угрупованнями” [10, с. 438]. Слід відзначити також популярність короля у збройних силах, що пояснюється тим, що він закінчив три військові академії і постійно з'являвся на публіці у військовому мундирі.

Прийшовши до влади та призначивши прем'єром голову останнього кабінету Ф. Франко – А. Наварро, король сподівався, що старий прем'єр забезпечить статус-кво „оновленому” режиму. Та франкістському прем'єрові не вдалося втілити стратегію повільної лібералізації старого режиму, оскільки єдині його законопроекти про політичну реформу (створення двопалатного парламенту) та легалізацію політичних партій не отримали необхідної підтримки франкістських Кортесів. Провал стратегії А. Наварро засвідчив існування контролю над системою з боку локальних адміністрацій. В умовах „напівдемократичного” політичного режиму це означало, що якщо система не виявиться здатною до самовдосконалення, то стане саморуйнівною.

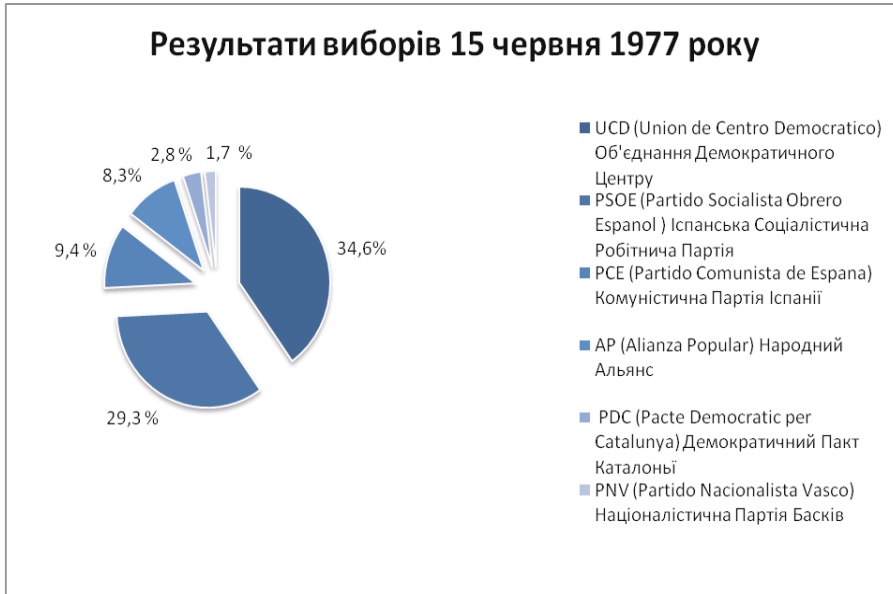
Закономірним видається призначення прем'єром 1 липня 1976 року молодого франкістського політика А. Суареса, який був відкритим до політичного діалогу з опозицією та мав підтримку з боку короля, що допомогло йому впровадити необхідні зміни системи.

Першими кроками кабінету А. Суареса стало проголошення амністії більше, ніж 5 тисячам політичних в'язнів та форсування внесення змін до кримінального кодексу, які б дозволяли легалізацію політичних партій.

18 листопада 1976 року в Кортесах відбулося голосування за законопроект політичної реформи. 425 голосів було віддано „за”, 59 – „проти”, 13 – „утрималося” [11, с. 14]. Це „політичне харакірі” франкістських Кортесів підтверджувалося статтею 1.1. законопроекту про політичну реформу, де проголошувалося: „Демократія в державі Іспанія базується на верховенстві закону, вираженні суверенної волі народу”. В параграфі 2 вказувалося, що Кортеси складаються з Конгресу і Сенату, які розробляють та затверджують закони. Остаточним підтвердженням змін була стаття 2.1.: „...депутати і сенатори обираються загальним, прямим і таємним голосуванням іспанських громадян, які досягли повноліття” [7, с. 170 - 171]. А. К. Відель зазначає: „Це не був перегляд франкістської системи, це була повна заміна іншою системою” [17, с. 3]. Народ підтвердив прагнення змін 15 грудня 1976 року на референдумі, де 94,16 % громадян проголосували за проект політичної реформи [5].

15 червня 1977 року відбулися перші вибори до Генеральних Кортесів як двопалатного парламенту. Ці вибори дійсно були демократичними: завдяки закону про політичні об'єднання від 8 лютого 1977 року, закону про електоральні норми від 18 березня 1977 року, участь у виборах взяло близько 200 політичних партій, і жодна з партій-переможниць не виборола абсолютної більшості. Крісло прем'єра отримав А. Суарес – голова Об'єднання демократичного центру (ОДЦ). В таблиці 1 показано, скільки голосів виборців отримали партії-переможниці [4].

Таблиця 1



Економічна сфера стала однією з важливих детермінант ефективного функціонування нової партійної системи, її переходу від авторитаризму до демократії. Економічна ситуація в Іспанії 1977 року¹ збирала представників парламентських груп в Палаці Монклоа – резиденції уряду для дебатування основних пріоритетів економічної та соціальної політики. Праця розпочалася 8 і завершилася 27 жовтня підписанням так званих Пакту Монклоа, в якому всі представники політичного процесу досягли консенсусу стосовно потреби монетарних, фінансових заходів та нової

¹ 66 % нафтогазових продуктів були імпортовані; бензинова криза 1973 року мала свої наслідки – за 12 місяців ціна за барель нафти зросла від 1,63 дол. до 14 дол.; експорт покривав лише 45 % імпорту, країна втрачала щороку 100 млн. дол. зовнішніх резервів; за 1973 - 1977 роки країна накопичила 14.000 млн. дол. зовнішнього боргу; інфляція зросла з 20 % у 1976 році до 44 % у 1977 році; зростало безробіття – з 900.000 осіб лише 300.000 одержували субсидії у зв'язку з безробіттям.

політики стосовно праці, що б допомогло протягом двох років встановити рівновагу в іспанській економіці. Серед конкретних заходів: бюджетна політика лімітації народних коштів та прогресивність податкової системи через фіскальну реформу; врівноваження цін відповідно до заробітної платні – індекс цін не підвищувався більше, ніж на 22%, в той час як зростання зарплатні протягом 1978 року сягнуло 20 %; впровадження нових робочих місць для молоді та ефективність допомоги по безробіттю [17, с. 5]. Завдяки єдиній позиції всіх політичних сил стосовно реформ, було досягнуто повне скорочення інфляції вже 1978 року.

Проблемним питанням порядку денного залишалася неконституційність Кортесів, обраних 15 червня 1977 року. Сесія Конгресу від 26 липня 1977 року затвердила створення Комісії конституційних справ і публічних свобод, а вже 1 серпня було обрано 7 членів для розробки Конституційного проекту (3 депутати від ОДЦ і по одному від інших парламентських груп). Суттєвим фактом стало усунення від участі у розробці проекту представників Націоналістської партії басків та Соціалістичної народної партії, що в майбутньому призвело до ускладнень політичного процесу.

Комісія за п'ять місяців випрацювала проект Конституції, який був переданий парламентським групам 5 січня 1978 року. Дебати щодо проекту тривали з 1 по 24 липня 1978 року на пленарних сесіях Конгресу, в Сенаті та спільній Комісії. Текст Конституції затвердили 31 жовтня 1978 року в Конгресі 325 голосами „за” при 6, що голосували „проти”, 14 депутатів „утримались”. В Сенаті голоси розподілилися так: 226 – „за”, 5 – „проти”, 8 – „утримались”. Народний референдум відбувся 6 грудня 1978 року: 58 % населення (15,7 млн.) сказали „так”, а 8 % (1,4 млн.) — „ні”. Конституція була затверджена на сесії Конгресу депутатів королем Хуаном Карлосом [6, с. 14].

На нашу думку, вадою процесу конституціоналізації було те, що не врахували точки зору щодо проекту Конституції вищезгаданих політичних партій — внаслідок цього Партія басків закликала народ не голосувати за проект Конституції. Об'єднання демократичного центру не було партією, а лише електоральною коаліцією, що призводило до різних точок зору щодо проекту.

Тим не менше Конституція 1978 року стала важливим консенсусним рішенням між основними учасниками політичного діалогу, визначивши механізми функціонування оновленої політичної системи.

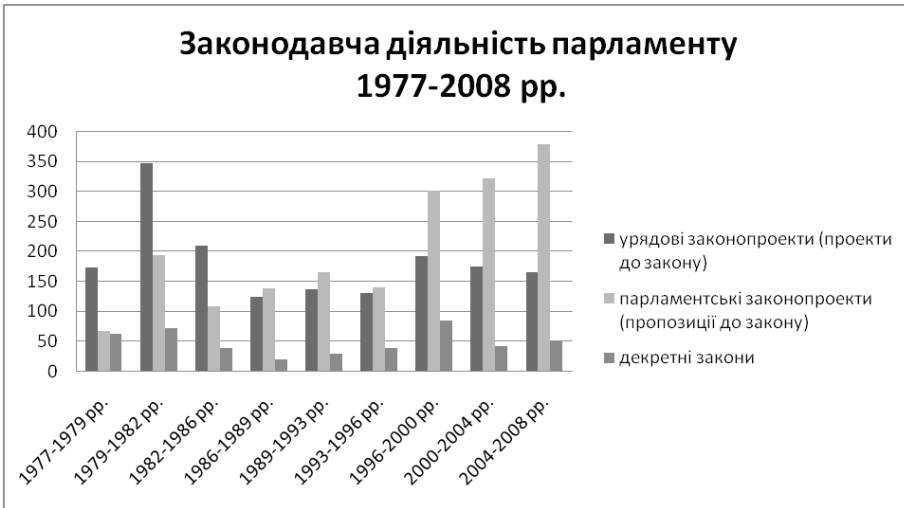
Щоб охарактеризувати трансформаційні зміни, пропонуємо звернути увагу на політичну владу Іспанії після її конституціоналізації. За концепцією Дж. Сарторі, сформульованою 1976 року у праці „Партії та партійна система”, кількість партій та рівні ідеологічної поляризації серед них визначають характер виконавчо-законодавчих відносин у межах партійної системи [16]. Цю ідею розвинули Т. Скаллі та С. Мейнворінг, які робили основний акцент на здатності лідерів отримувати голоси за рахунок партійної дисципліни. Основною тезою при цьому виступали

„президентські приховані сили”, тобто кількість законодавців, на яких президент міг покластися для затвердження закону [9].

У діяльності іспанських політичних партій помітні дві характерні риси – представництво та інституційну спроможність. Представництво розглядається крізь призму діяльності партійних груп. Всі іспанські партії, володіючи лише одним голосом, мали і мають помірковане членство з 2 % підтримки виборців. Саме тому партійна дисципліна, жорстке керівництво та партійні коаліції відіграють важливу роль в законодавчому процесі. Найчастіше ключові рішення приймаються у партійних групах, які діють через своїх представників у парламенті. Представник має стільки голосів, скільки членів нараховує партійна група², що полегшує процес прийняття рішень [3].

Проаналізуємо інституційну спроможність партій крізь призму законодавчої ефективності парламенту у 1977 - 2008 роках. Як бачимо з **таблиці 2**, 1986 рік став поворотним для парламентського законодавства. Щоб зрозуміти причини цього слід розглянути особливості функціонування політичної системи Іспанії.

Таблиця 2



Перш за все відзначимо асиметричність іспанського парламенту. Конституційність заклала інструмент взаємозалежності обох палат Генеральних Кортесів, надавши при цьому основну законодавчу роль „партійній палаті” – Конгресу депутатів, залишивши дорадчу роль „територіальній палаті” – Сенату. Представництво у Сенаті і досі лишається невизначеним, адже, відповідно до Конституції, 208 з 263

² Так зване voto ponderado

сенаторів обираються прямим голосуванням за територіальним принципом і вони є представниками партій. В результаті провінційних виборів спроможність партій врівноважена в обох палатах, але існує тяжіння до консервативних сил в Сенаті.

Законодавча спроможність іспанських Кортесів декларується так званими Органічними та Декретними законами. Органічні закони регулюють фундаментальні права, регіональний статус, електоральні правила та конституційні поправки. Вони мають бути затверджені кваліфікованою більшістю Конгресу. Декретні ж закони видаються урядом в екстреному порядку чи за надзвичайних обставин, вони не стосуються прав людини чи базових інституцій держави. Декретні закони мають бути конвертовані в законопроект³ Конгресом, який апелює ними як урядовими законопроектами [15].

В часовому вимірі іспанська політична система пройшла п'ять періодів.

1. Від 1979 до 1982 року – уряд реформістської меншості був підтриманий слабким Об'єднанням демократичного центру. Відносини між партіями базувалися на консенсусі, наслідком чого стало прийняття нової Конституції. Об'єднані сили соціалістичних груп очолила Іспанська соціалістична робітничка партія, яка перетворилася на домінуючу опозиційну силу. 1981 року прем'єром став Л. К. Сотело, також член ОДЦ. Цього ж року підполковник А. Техеро вчинив спробу військового перевороту, але завдяки королю Хуану Карлосу, який став на захист демократичної Конституції, військові зазнали поразки.

2. Від 1982 до 1996 року – уряд більшості сформувала Іспанська соціалістична робітничка партія⁴ на чолі з Ф. Гонсалесом. Опозиційні групи правоцентристського спрямування, об'єднавшись 1982 року в коаліцію, не зуміли створити конкуренцію владі. Лише 1989 року опозиція під новим керівництвом створила Народну партію.

3. Від 1996 до 2000 року – правління уряду меншості правоцентристської Народної партії (НП) на чолі з Х. Лопесом. Завдяки підтримці націоналістичних партій НП вдалося досягти парламентської стабільності протягом всього строку повноважень.

4. 2000 року з великою перевагою перемагає Народна партія, що дозволило їй отримати абсолютну більшість у парламенті. У своїй діяльності уряд робить основний наголос на боротьбі з тероризмом. В останній термін правління уряд Х. Лопеса отримав жорстку опозицію в парламенті з боку лівих і націоналістичних партій.

³ Коли ведемо мову про походження законопроектів, слід поділяти їх на парламентські законопроекти, або пропозиції до закону (*proposiciones de ley*) та урядові законопроекти або проекти законів (*proyectos de ley*). Парламентські законопроекти здебільш представлені партіями, але можуть ініціюватися й Сенатом.

⁴ Це був перший уряд, в якому жоден з членів не служив при режимі Ф. Франко.

5. 2004 - 2008 роки характеризуються правлінням Іспанської соціалістичної робітничої партії на чолі з Х. Сапатеро. В парламенті уряд отримав підтримку Об'єднаних лівих – коаліції, сформованої Комуністичною партією та націоналістичними партіями Каталонії і Країни басків. Перед виборами партії підписали „Пакт Тінеля”, метою якого було виключення Народної партії з будь-якого договору чи угоди у сфері національної, регіональної та місцевої політики. Радикалізм уряду призводить до жорсткої опозиційності, агресивності та політико-ідеологічного протистояння з боку Народної партії. Це викликало поляризацію між радикально налаштованим урядом і найвпливовішою опозиційною партією, яка користується значною підтримкою населення. Складність ситуації полягала в тому, що багатьом урядовим рішенням бракувало необхідного рівня легітимності [18, с. 305 - 338].

Загалом шлях демократичних трансформацій політичної системи Іспанії характеризується двома транзитивними періодами.

1. Від 1976 до 1986 року – перехід від авторитаризму за допомогою сильної центральної влади, яка забезпечила стабільність законодавчих перетворень і конституційність рішень. Політичні партії були керованими, що спричинило слабку законодавчу спроможність парламенту в порівнянні з урядом.

2. Від 1986 до 2008 року – політичні партії набирають ваги та починають відігравати провідну роль, відбувається їх поляризація. Асиметричність обох палат Іспанських Кортесів забезпечує демократичну рівновагу у прийнятті рішень.

Перехід від сильної центральної влади до поміркованої більшості відбувався мирним шляхом та за демократичними принципами. Конституційність внутрішніх і зовнішніх перетворень сприяла порівняно швидкій консолідації демократії в Іспанії.

Література:

1. **Carey John M.** Presidents and Assemblies / Carey John M., Shugart Matthew S. – Cambridge: University Press, 1992. – 332 p.

2. **Carlos Closa.** Spain and the EU / Closa C., Paul M. – N. Y.: Heywood, 2004. – 275 p.

3. **Dios Manuel Sanchez.** Output of the Spanish Cortes (1979–2000): A case of adaptation to party government // European Journal of Political Research. - № 45. – 2006. – P. 551 – 579

4. Elecciones Congreso de los Diputados Junio 1977 // <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>

5. Elecciones Referendum Diciembre 1976 // <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>

6. **Encarnacion Omar G.** The legacy of transitions:pact-making and democratic consolidation in Spain // Estudio. – Working Paper №193. –

2003. – 31 p.

7. Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Politica // BOE. – 1977. – №4. – P.170-171.

8. **Linz Juan J.** Problems of democratic transition and consolidation / Linz Juan J., Stepan Alfred C. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. – 457 p.

9. **Mainwaring Scott.** Building democratic institutions. Party systems in Latin America / Mainwaring Scott, Scully Timothy R. – Stanford: University Press, 1995. – 553 p.

10. **Miskowski Tadeusz.** Historia Hiszpanii / Miskowski Tadeusz, Machcewicz Pawel. – Wrocław: Ossolineum, 2002. – 485 s.

11. **Montaner Carlos Alberto.** La Transición Española (1975-1982) // Seminario Culture Matters Research Project. – The Fletcher School de Tufts University. – Marzo 26 - 27 de 2004. – 23 p.

12. **Montero Jose Ramon, Pallares Francesc.** Los estudios electorales en España: un balance bibliográfico // Working Paper №49. – Barcelona. – 1992. – 44 p.

13. **Munck Gerardo L.** Democratic politics in Latin America: new debates and research frontiers // Annu. Rev. Polit. Sci. – 2004. – № 7. – P. 437-462.

14. **O'Donnell Guillermo.** Delegative democracy? // East-South System Transformation. – Working Papers №174. – 1993. – 16 p.

15. **Ruiperez Javier.** Los principios constitucionales en la transición política. Teoría democrática del poder constituyente y cambio jurídico-político en España // Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). – 2002. – №116. – P. 25-84.

16. **Sartori Giovanni.** Parties and Party Systems / Sartori G. – Cambridge: University Press, 1976. – 305 p.

17. **Viadel Antonio Colomer.** Constitución, Estado y Democracia en el umbral del siglo XXI / Viadel A. C. – Valencia: Nomos, 1995. – 321 p.

18. Испания. Анфас и профиль / Под редакцией В. Л. Верникова. – М.: Весь мир, 2007. – 474 с.