

Аргентина: власть и общество в первом десятилетии XXI в.

Quiroga Hugo. *La República desolada: los cambios políticos de la Argentina (2001—2009)*. 1ª ed. Buenos Aires: Edhasa, 2010, 212 p.

Кирога Уго. *Республика в руинах: политические перемены в Аргентине (2001—2009)*. 1 изд. Буэнос-Айрес, Эдаса, 2010, 212 с.

Книга представляет собой серьезную попытку обобщить политический опыт Аргентины после всеобъемлющего кризиса начала XXI в. В работе содержится анализ причин кризиса и обстоятельств, приведших политическую систему почти к полному коллапсу. Как страна выходила из этой сложной ситуации, как реконструировала политическую жизнь, какую цену заплатила за нынешнюю стабильность — вот главные вопросы, на которые автор пытается найти ответ. Качество демократии и будущее республиканского устройства вызывают его особую обеспокоенность.

Ключевые слова: Аргентина, кризис, политическая система, стиль власти, судьба демократии, вызовы.

Уго Кирога — известный аргентинский юрист, доктор философии, политолог, профессор Национального Университета г. Росарио (Universidad Nacional de Rosario, UNR). Со времени восстановления демократического правления в 1983 г. он развивает плодотворный и успешный научный проект, направленный на систематическое изучение национальной политики. Предыдущие книги автора были посвящены различным этапам демократического цикла, одна из них вышла в свет в 2005 г. и называлась «Аргентина в перманентно чрезвычайном положении»*. Можно ли

стабилизировать демократический режим при постоянной угрозе правовому государству? Этот вопрос не давал покоя автору, и он искал на него ответ на протяжении всего исследования.

Сходные вопросы он рассматривает и в новой книге, посвященной актуальному периоду политической жизни Аргентины. Автор ставит перед собой задачу «понять и объяснить метаморфозы демократии и определить направление ее развития» (с. 13). Блестящее образование позволяет ему осуществлять комплексные исследования, в которых соединены глубочайшие знания политолога и дотошный подход юриста, подвергающего беспощадной проверке «на оселке законодательства» происходящее в современной аргентинской политике. Несмотря на то, что каждая новая книга автора — самостоятельная работа, рецензируемый труд является концептуальным продолжением предыдущего.

* *H. Quiroga. Estado, crisis económica y poder militar (1985)*; *idem. El tiempo del «Proceso». Conflictos y coincidencias entre políticos y militares. 1976—1983 (2004)*; *idem. La Argentina en emergencia permanente (2005)*; *H. Quiroga, C. Teach. Argentina 1976—2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia (2006)*.



Именно поэтому первая глава «Политический кризис и электоральная власть» логично посвящена состоянию страны в период кризиса 2001—2003 гг. Анализируя события тех лет, У.Кирога приходит к выводу, что аргентинская политика была подвергнута действию двойного, редко встречающегося в одно и то же время феномена: «делегитимизации и деинституционализации» (с. 18). Под *делегитимизацией* он понимает такое состояние общества, когда граждане трактуют политику властей как маневры по защите своих частных (как правило, корыстных) интересов, а не как политику, направленную на общественное благо. В глазах большинства политика отделяется от их повседневной жизни, дегуманизируется и не дает удовлетворительных ответов на запросы граждан. «Легитимность, — подчеркивает аргентинский исследователь, — всегда является фактором политической коммуникации» (с. 19). Что касается *деинституционализации*, то здесь речь идет «об изъятии политики из формальных институтов (парламента, партий, избирательных комиссий) и перевода ее в народные ассамблеи, в прямое участие граждан в политической жизни.

Улица выбирается в качестве места проведения политических акций» (с. 19).

Политолог показывает, что в сложный кризисный период аргентинское государство подверглось *эффекту двойной фрагментации*. С одной стороны, верховная власть была поделена между центром и губернаторами провинций (в виде создания перонистской «лиги губернаторов»), что подвергло сомнению способность центра определять судьбу страны. С другой стороны, федеральная власть раскололась на множество «частных властей и различных интересов», в результате чего была поставлена под вопрос автономия государства как гаранта порядка и суверенности. Таким образом, для разрешения кризиса следовало решить несколько взаимосвязанных задач: легитимизировать политику, восстановить государственные институты, усилить центральную власть, ограничив полномочия губернаторов, и приступить к решению ключевых общественных проблем. Следовало, однако, найти метод для формирования нового политического класса, способного решить эти задачи. Автор убедительно доказывает, что проблема делегитимизации была решена путем использования основного механизма коммуникации общества — выборов. «Самый большой политический капитал аргентинского общества — это способность к организации устойчивого электорального сообщества», — уверен он, предостерегая в то же время о существующей опасности превращения выборов в единственный признак демократии (с. 40). Президентские выборы 2003 г. привели к власти Нестора Киршнера (2003—2007), которому удалось решить большую часть поставленных задач. С этого времени, считает Кирога, аргентинская политика стала приобретать *новые черты*.

Вторая глава «Архитектура волюнтаристской власти» посвящена специфике политической власти, сложившейся в Аргентине после 2003 г. и получившей название «киршнеризм», под которым подразумевается период последовательных президентств Нестора Киршнера и Кристины Фернандес де

Киришнер (2007—2011). Автор признает уникальные способности Н.Киришнера по выстраиванию власти и называет его «великим архитектором» и «достойным наследником перонистской традиции»* (с. 43). Президенту удалось произвести существенные изменения в политическом ландшафте страны, особенно учитывая глубину кризиса, в котором она пребывала. Анализируя выстроенную властную систему, автор задается вопросом: как избежать того, чтобы власть была приватизирована одним человеком? Он отмечает, что в определенные исторические моменты для стабилизации демократических порядков может быть востребовано сильное политическое лидерство, даже с предоставлением особых полномочий, но это не может «длиться вечно». У.Кирога приходит к выводу, что успех Киришнера базировался на прагматическом подходе к использованию перонизма, его структур и традиций. Он успешно развивал стратегию аккумуляции власти в двух плоскостях: внутри перонизма и вне его, в широком контексте всех левоцентристских сил. С одной стороны, для управления страной Н.Киришнер нуждался в поддержке перонистов в конгрессе. В то же время он отказывался формально возглавлять Хустисиалистскую (перонистскую) партию (*Partido Justicialista, PJ*), чтобы не отталкивать на выборах тех избирателей, которые формировали «прогрессистское пространство», т.е. правозащитников и разнообразных левых.

Автор утверждает, что настоящим «конструктором» аргентинской политики и «центром принятия решений» является исполнительная власть» (с. 52). Гораздо меньшим авторитетом пользуется парламент, еще меньшим — партийные и общественные организации. В таких условиях государственная машина может быть использована для укреп-

ления персональной власти. Президенту Киришнеру удалось сконструировать свою власть в рекордно короткий срок практически из ничего. В поисках базы лояльных сторонников он, будучи прагматиком до мозга костей, привлек на свою сторону без предварительных условий всех, кто принял его приглашение к сотрудничеству независимо от идеологических воззрений, партийной принадлежности и предыдущей деятельности. Вторым ключом к успеху стало широкое использование в политических целях государственных финансов. При помощи бесконтрольного распределения бюджетных средств президент ограничил самостоятельность губернаторов до такой степени, что это подвергло сомнению федеративное устройство страны. Но политический парадокс состоял в том, что таким путем Киришнеру удалось не только чрезвычайно усилить и легитимизировать свою власть в глазах избирателей, но и «релегитимизировать» собственно политику, возродив доверие и интерес населения к выборам, считает Кирога.

Политическая жизнь в Аргентине традиционно колеблется между энтузиазмом и разочарованием в демократии, между фрустрацией и надеждами. Президент Киришнер стал сосредоточием больших ожиданий, связанных с демократическим возрождением страны. По мнению автора, с этого времени «архитектура власти превратилась в центральный элемент политической жизни Аргентины» (с. 69).

Глава третья посвящена фискальной политике государства, системе управления при помощи декретов, налоговому унитаризму, причинам возникновения и проведения такой политики. Глава содержит анализ юридических документов, регламентирующих налоговую политику, оценку использования президентских декретов для проведения в жизнь мер, не получивших одобрения в парламенте. Наибольший интерес вызывают те разделы, где рассматриваются последствия такой политики для судеб федеративного устройства государства. Автор находит, что

* Более подробно о политической истории Аргентины см.: Латинская Америка: испытания демократии. Векторы политической модернизации. Часть II. Москва, 2009, с. 157—203.

федерализм имманентно присущ Аргентине и подразумевает «участие провинций во всех процессах интегрального и стратегического развития страны» (с. 92). Тем не менее формы распределения полномочий между центральной властью и провинциями являются предметом бесчисленных дискуссий, главным образом из-за особенностей налоговой политики. Как справедливо полагают провинциальные власти, без самостоятельности в решении налоговых вопросов у них нет и не может быть независимой политики. Кирога задается вопросом: как в современной Аргентине функционирует «налоговый федерализм», а проще говоря, какова степень политической самостоятельности провинций (субъектов федерации)? Финансовые отношения с центром выстроены по двум каналам: *обязательные* выплаты из федеральной казны провинциям, оговоренные в Конституции, и *необязательные*. Последние и являются средством манипуляции со стороны центра для подчинения провинций. В соответствии с законом N 23.548/1988, обязательные выплаты не могут быть ниже 34% от всей суммы собранных налогов. В эпоху правительств Киршнеров этот нижний порог не соблюдался, в отдельные годы не достигая и 30% (с. 94). До конца мандата К.Фернандес де Киршнер распределение бюджета между центральной властью и провинциями сохранился в пропорции 70% к 30%. Надо ли говорить о том, что это соотношение несправедливо. Губернаторам часто не хватает средств для выплат зарплат госслужащим, и большую часть времени они обивают пороги правительственных учреждений в поисках дополнительных средств, как правило, в обмен на политическую лояльность.

Именно это присвоенное право единоличного распределения бюджетных средств стало, по мнению автора, одним из главных политических инструментов Киршнера. Более того, этот инструмент перейдет по наследству любому следующему президенту. Опасность такой политики заключается «в

создании серых, непрозрачных зон, затрудняющих или делающих невозможным контроль за денежной массой, которая может быть направлена на поддержку государственного клиентелизма, нелегальное финансирование политических организаций или акций, кооптацию оппозиционных губернаторов» (с. 101). Это, в свою очередь, ведет к закреплению коррупции и создает атмосферу недоверия и пессимизма в обществе, которое не верит в возможность борьбы с этим явлением. В период президентства К.Фернандес де Киршнер, считает автор, использование всех возможных рычагов бесконтрольной власти приняло «перманентный характер». От себя добавлю, что обычной практикой стало распоряжение бюджетными и внебюджетными средствами в одностороннем порядке, без согласия других политических сил, что в условиях потери проправительственного большинства в национальном конгрессе по итогам парламентских выборов 2009 г. приводило к перманентным кризисам (в частности, кризис, связанный с использованием резервов Центрального банка января 2010 г., а также парламентский кризис ноября 2010 г., связанный с неприятием конгрессом бюджета на 2011 г). Факты показывают, что большая часть неподконтрольных парламенту средств уходит на субсидии (часто неоправданные) корпорациям, на социальные выплаты населению в преддверии выборов, на покупку политической лояльности и прочие «нужные» власти цели. Но при этом достигается главное — зависимость всех от центральной власти и финансов, находящихся в ее ведении.

В четвертой главе «Государство сокращенного права» рассказывается о состоянии правового государства, разделении властей, судебных органах, свободе слова. Основное внимание уделено соотношению между проявлениями волонтаризма и соблюдением правовых норм. Архитектура волонтаристской власти не отделяет полностью право от политики, не отрицает правовое государство как таковое, но суще-

ственно его ограничивает. Логика такой конструкции власти основана на экспансии политики за формальные пределы. В условиях демократического режима волюнтаристская власть претендует на то, чтобы не выходить из юридических рамок, при этом действует, опираясь на законы о чрезвычайном положении, но отнюдь не в чрезвычайных, а в нормальных обстоятельствах. Профессор Кирога считает, что процесс концентрации исполнительной власти и попытки ее освобождения от контроля общества начались еще в 1989 г., однако апогей пришелся на 2006 г. Этот год, в представлении автора, явился годом «совершенствования системы перманентной чрезвычайности». «Речь идет не о собственных патологиях политической системы, а о расширении функций исполнительной власти за пределы обычной сферы ее полномочий», — отмечает ученый (с. 106). Используя подобные методы, правительства могут не отказываться от правового государства, а навязывать свою волю посредством декретов, права вето и изъятия части полномочий законодательной власти. По мнению исследователя, власть Киршнера базировалась на трех главных аспектах: «заинтересованной кооптации», эрозии политических институтов и использовании чрезвычайных полномочий в «периоды нормальности». Несмотря на то, что Киршнер был президентом в эпоху экономической стабильности, имея большинство в обеих палатах конгресса, он управлял страной при помощи декретов, издание которых, в соответствии с Конституцией, возможно лишь в чрезвычайных экономических ситуациях. Подобная практика меняет сущность республиканского устройства и ведет к отказу от классического принципа разделения властей и взаимного контроля, убежден Кирога. При «демократическом волюнтаризме» происходит разбалансировка властей, практически не соблюдается Конституция. Усилению института президентства способствует фрагментация партийной системы. Кроме того, автор отмечает неповорот-

ливость судебной системы в Аргентине, подчеркивая, что «запоздалое правосудие не является правосудием» (с. 122).

В годы президентства К. Фернандес де Киршнер, а точнее после четырехмесячного противостояния с аграрным сектором в 2008 г., отмечается новое явление — возникает конфликт властей. Исполнительная власть конфликтует с парламентом, судебной властью, а также с «четвертой властью». Преследование оппозиционной прессы, подкуп журналистов, скупка государством СМИ, даже манипуляция информацией прочно вошли в арсенал методов правительства. «Свобода может существовать только там, где власть подконтрольна обществу, — пишет политолог. — Республиканская демократия требует соблюдения этих правил и прав, закрепленных в Конституции, однако правительства часто стремятся их нарушить» (с. 133).

В пятой главе дан аналитический обзор состояния партийной системы в первом десятилетии XXI в. и особенностей президентского режима. Автор прослеживает тенденцию к фрагментации традиционных национальных партий — PJ и Гражданского Радикального Союза (Unión Cívica Radical, UCR), а также к трансформации их сущности. Новым моментом является то, что кандидаты на занятие постов отбираются не в результате внутрипартийных дебатов, как это было раньше, а по принципу «общественного признания». Ни один из кандидатов на пост президента в 2007 г. не был выдвинут в результате победы на внутрипартийных выборах (как в свое время Рауль Альфонсин (1983—1989) или Карлос Менем (1989—1999), например). Другой новостью является, по мнению автора книги, то, что политика теряет классический смысл и постепенно превращается в «политику-рейтинг». Выдвижение на пост зависит от опросов общественного мнения, узнаваемости и популярности, а не от программ и способностей кандидатов. Результатом происходящих изменений является так называемое «волатильное» голосование, когда из-

биратель голосует не за одну и ту же партию на всех выборах, а конъюнктурно, в зависимости от сиюминутных предпочтений. Таким образом, делает вывод аргентинский исследователь, современная политика реструктурируется и реорганизуется, общественная жизнь ускользает из лона партий, которые теряют монополию на политическое пространство и вынуждены делить его с неформальными организациями. С 2001 г. партийная система Аргентины «размывается», что подтверждают выборы 2003, 2005, 2007 гг. Фрагментация перонизма привела к тому, что на пост президента в 2003 г. были выдвинуты кандидаты от трех разных движений, сформировавшихся внутри партии и имевших в названии слово «фронт». Кишнер создал предвыборный блок Фронт за победу (*Frente para la Victoria, FPV*), который впоследствии, по мнению Кироги, «стал инструментом аккумуляции власти национальным правительством, на деле же это была виртуальная партия» (с. 141). В результате дезинтеграции партийной системы в Аргентине стала выкристаллизовываться политика гибких, большей частью кратковременных и конъюнктурных альянсов политических сил, и в то же время открылись большие возможности для удовлетворения персоналистских властных амбиций.

Шестая глава посвящена общим рассуждениям о состоянии демократии при правительствах Кишнеров. По мнению профессора Кироги, институт президентской власти в Аргентине чрезмерно усилен из-за фрагментации партийной системы и слабости парламента, что нарушает интегральность демократической системы. В сложившихся обстоятельствах открываются возможности развития неформальной демократии как противовеса представительной. Характерной чертой аргентинской демократии сегодня, как отмечает политолог, помимо укрепления президентской власти, является активизация неформальных политических и общественных акторов, которые становятся социальным противовесом, формали-

зующим систему протестов. У социальных противовесов нет институциональных рамок и правил, опасность их автор книги видит в том, что они могут доходить до экстремальных форм и лишать содержания политические институты (заменять их).

В **заключительном разделе книги** подчеркивается, что в аргентинской политике ось принятия решений проходит через исполнительную власть, которая действует вне консенсусов и не учитывает мнения и интересов общества. Главным условием оживления демократических процессов является диалог власть имущих с обществом. Автор исходит из предпосылки, что демократический процесс в Аргентине развивается постоянно, в одних обстоятельствах может превалировать тенденция к консолидации, в других — наступать декаданс. Во всех шести главах книги Кирога пытается найти ответ на вопрос: какую демократию строят сегодня в Аргентине? Почему правящий класс всегда, даже в те времена, когда острые кризисы проходят, и жизнь нормализуется, выбирает такую линию поведения, как если бы страна находилась в чрезвычайном положении? Ведь в результате такого поведения элит общество ищет и находит выход: оно становится независимым от политики, поскольку видит, что государственные институты не отвечают на его запросы. В результате социум ищет пути защиты вне легальных рамок. *Общий национальный интерес растворяется, укрепляются секторальные и корпоративные интересы*, отмечает Кирога. Этот кардинальный вывод, на мой взгляд, относится не только к Аргентине.

Исследование аргентинского ученого написано емким, концентрированным языком, что называется «без воды», без пространных рассуждений на отвлеченные темы, его можно разбирать на цитаты. Каждый факт тщательно выверен, за каждым выводом стоят годы раздумий и кропотливой работы. Так случилось, что книга увидела свет за три месяца до смерти Кишнера, подведя таким образом итог

его деятельности в течение семи с половиной лет. Сегодня на практике проверяется жизнеспособность созданной им системы «вертикальной власти», и время даст ответ на вопрос — стал ли в эти годы сильным институт президентства как таковой или сам Нестор Киршнер был сильной личностью, не нуждавшейся в консенсусах, игнорировавший позицию парламента, судов и мнение гражданского общества, контролировавший все процессы и сосредоточивший в своих руках все рычаги государственной власти.

Кирога предстает в рецензируемой книге блестящим и беспощадным аналитиком. Он прекрасно знает историю своей страны и пристально следит за сегодняшними событиями; как юрист отлично разбирается в законах и хитросплетениях Конституции; как политолог умеет обобщать и делать беспри-

страстные выводы. Поэтому чтение такого важного исследования, внешне обманчивого и напоминающего скорее «livre de poche»*, чем академический труд, — нелегкое дело, ведь от российского читателя требуется обладать (хотя бы наполовину) теми же достоинствами плюс знанием «аргентинского» языка. Но если такой читатель найдется, он будет вознагражден. И будет вознагражден вдвойне, так как глубокое ознакомление с аргентинскими реалиями приближает нас к лучшему пониманию российской политической действительности.

* Livre de poche — карманная книга.
(Прим. ред.)

Н.М.ЯКОВЛЕВА
(nel-yakovleva@yandex.ru)