



С.М.Хенкин

ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ИСПАНИИ: ВРЕМЯ ИСПЫТАНИЙ

Montabes J., Martínez A. (eds.) *Gobierno y política en España*.
Valencia: Tirant lo Blanch, 2019. — 809 p.

Сергей Маркович Хенкин — доктор исторических наук, профессор кафедры сравнительной политологии МГИМО МИД России, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН, председатель Редакционного совета журнала «Полития». Для связи с автором: sergkhenkin@mail.ru.

Аннотация. В рецензируемой С.Хенкиным коллективной монографии исследуются проблемы функционирования современной испанской политики. В центре внимания авторов — специфика испанского перехода к демократии и его основные акторы, роль различных ветвей власти и отношения между ними в условиях консолидированной демократии, партийная и избирательная системы, политическое участие и политическая культура, влияние СМИ и групп интересов. В монографии показано, что демократический транзит второй половины 1970-х — первой половины 1980-х годов, заложивший основы современной испанской государственности и задавший действующие в ней правила игры, привел к противоречивым результатам. К его достижениям можно отнести преодоление давнего раскола общества и формирование консенсуса, позволившего стране избежать повторения ужасов гражданской войны. Сложилась современная система представительной демократии с разделением властей и широкими правами и свободами для населения. Испания вступила в ЕС, преодолев многовековую изоляцию. Вместе с тем следствием транзита стало образование ряда проблемных зон, негативно влияющих на качество демократии. В их числе каудильистский характер партий, серьезные изъяны в избирательной системе, низкий уровень политического участия и доверия к институтам. В последние годы к этому добавился кризис управляемости, обусловленный превращением бипартизма в реальную многопартийность и сопровождающийся фрагментацией и поляризацией партийной системы, усилением электоральной волатильности. Не решена и проблема политико-территориального устройства государства, о чем наглядно свидетельствует подъем сепаратизма в Каталонии.

По заключению рецензента, рассматриваемая монография представляет несомненный научный и политический интерес, не просто высвечивая

многообразные вызовы, с которыми сталкивается современная Испания, но и позволяя глубже осмыслить проблемы, встающие перед странами, вступившими на путь модернизации и демократизации.

Ключевые слова: Испания, демократический транзит, партийно-политическая система, избирательная система, территориальная организация, Каталония

Опыт модернизации в Испании — исторически стране позднего периферийного капитализма с разнообразными общественными противоречиями и конфликтами уже несколько десятилетий привлекает пристальное внимание обществоведов, давая богатый материал для размышлений. Центральным звеном современных трансформационных процессов там стал переход от авторитарного франкистского режима к представительной демократии и последующая ее консолидация. Испания впервые в своей истории сменила парадигму политического и духовного развития, преодолев многовековую авторитарную традицию. Важность достигнутого особенно очевидна, если вспомнить тот тяжелый, временами трагический путь, которым двигалась страна к современной политической системе. Только в XIX — первой половине XX в. Испания пережила множество переворотов, восстаний, революций, гражданских войн, диктатур.

На протяжении долгих лет нынешний строй представительной демократии многим в стране и за рубежом казался стабильным и эффективным. Основания для такой оценки были вполне весомыми — упрочение демократии, динамичное развитие экономики, интенсивная социальная модернизация, усиление позиций на международной арене. Выяснилось, однако, что все не так просто. Глобальный кризис конца «нулевых» годов, во время которого Испания оказалась в числе самых неблагополучных стран в Европе, и события последующих лет отчетливо продемонстрировали идеалистичность сложившихся в общественном сознании представлений, обнажив множество нерешенных проблем, как новых, так и старых, как специфически испанских, так и общих для стран континента.

В этом свете несомненный научный и политический интерес представляет коллективная монография «Управление и политика в Испании», исследующая сложные проблемы функционирования испанской политики. В написании этого объемного труда (в книге 809 страниц и 24 главы) участвовали 50 политологов из разных университетов страны. В центре внимания авторов — специфика испанского перехода к демократии и его основные акторы, роль различных ветвей власти и отношения между ними в условиях консолидированной демократии, партийная и избирательная системы, политическое участие и политическая культура, политико-территориальное устройство государства, влияние СМИ и групп интересов.

Большое внимание в монографии уделяется демократическому транзиту, заложившему основы современной испанской государственности и задавшему действующие в ней правила игры. Переход страны от франкистского режима к демократии долгое время считался одним из самых успешных в рамках третьей волны демократизации; политические элиты многих стран мира, избавляясь от авторитаризма, рассматривали испанский опыт как пример для подражания. Вместе с тем в самой Испании с апологетической трактовкой транзита согласны далеко не все. Представители ревизионистского направления, прежде всего из числа левых, полагают, что он свелся лишь к «поверхностной реконструкции политического фасада» франкизма (с. 60—61).

В монографии дана сбалансированная оценка характера и итогов транзита. По мнению авторов, установление демократии не было ни следствием самотрансформации франкистского режима «сверху», ни результатом радикального фронтального разрыва с ним «снизу». Она победила благодаря серии переговоров и соглашений между бывшими франкистами, которые сумели перестроиться, и левой оппозицией, умерившей свои претензии. В ходе транзита «путем постепенных реформ без ломки государственного аппарата были преобразованы принципы, законодательная база, институты и политические практики, что привело к полному изменению режима» (с. 47). Процесс перехода контролировало правительство франкиста-обновленца Адольфо Суареса, действовавшее в интересах господствующего класса; при этом левым силам удалось добиться реализации части своих требований. Демократический транзит по-испански позволяет глубже осмыслить механизмы преодоления общественного раскола, формирования толерантного отношения друг к другу представителей разных идейно-политических лагерей, нахождения взаимоприемлемых компромиссов.

При всем том успех демократизации не был предуготован заранее, скорее это был эксперимент с неясным исходом. Первые годы после смерти Франсиско Франко испанцы жили в обстановке неопределенности, неуверенности в будущем и постоянных рисков, связанных с угрозой ультраправого переворота, ростом терроризма (прежде всего со стороны леворадикальной баскской организации ЭТА) и экономическим кризисом. По мнению известного испано-американского политолога Хуана Линца (его статья, написанная в 1987 г., включена в монографию), «ни одна социологическая и структурная модель не в состоянии объяснить испанский транзит без обращения к политическим акторам, принимавшим каждодневные решения и сталкивавшимся с неожиданными и нарушавшими порядок кризисами, которые в любой момент могли сорвать процесс. В этих условиях проблема лидерства приобрела фундаментальное значение» (с. 65). Между тем Испания вступила в постфранкистскую эпоху без сложившегося лидера (в отличие, например, от Франции, которую вывел из глубокого политического кризиса 1958 г. опытный Шарль де Голль). Имена подавляющего большинства политиков, возглавлявших процесс демократизации, мало что

говорили испанцам. Отбор высших руководителей произошел до того, как они проявили себя на практике, и не был обусловлен их популярностью (с. 66). Лидеры испанского транзита — король Хуан Карлос I и назначенный им председателем правительства Суарес — приобретали авторитет, уже ведя страну к демократии. Опыт транзита в Испании показал, в числе прочего, что демократия может вводиться не идейными либералами, а дальновидными политиками самых разных политических взглядов.

Особенности испанской демократизации наложили свой отпечаток на ее результаты. Бесспорно позитивным было достижение консенсуса, позволившего стране избежать повторения ужасов гражданской войны, страх перед которой был велик во всех слоях общества. Сложилась современная представительная система с разделением властей и широкими правами и свободами для населения. Испания вступила в ЕС и другие европейские структуры, преодолев многовековую изоляцию; изменилось ее место в мире.

Вместе с тем образовался и ряд проблемных зон, негативно повлиявших на качество демократии. Сам характер транзита — скрытые от глаз общественности переговоры между партийными элитами, компромиссный характер достигнутых договоренностей и, соответственно, серьезные уступки левых сил вчерашним франкистам — породил массовую демобилизацию, которая наложилась на унаследованную от франкизма деполитизацию.

Участие граждан в политической жизни Испании весьма ограничено. На протяжении всех лет существования демократии доля тех, кто «мало» и «не очень» интересуется политикой, там неизменно превышала долю «очень» и «достаточно» интересующихся. Примечательно, что в годы экономического кризиса число вторых начало расти. Но даже в рекордном в этом смысле 2016 г. политикой интересовались лишь 40% испанцев. С точки зрения интереса граждан к политике Испания отстает от большинства европейских государств, опережая лишь Польшу, Венгрию, Литву и Чехию (с. 560). Показателен и скептицизм испанцев в отношении партий и профсоюзов — в их деятельности активно участвуют лишь 1,4% и 3,6% соответственно. Доля членов спортивных и культурных ассоциаций намного выше — 10,1% и 9,2% (с. 564). Партии, парламент и правительство находятся в нижней части списка институтов, вызывающих доверие населения, существенно уступая в этом плане, в частности, монархии, полиции и армии (с. 573).

Знаменательно и резкое снижение степени удовлетворенности демократией. Если в 2000 г., в период экономического роста, ею были довольны 73% жителей Испании (которая по этому показателю уступала только Дании, Люксембургу и Ирландии), то в 2008 г. — лишь 58%, а в 2016 г. — 39% (с. 576–577).

Не лучшим образом обстоит дело с судебной системой. Налицо нарушения принципа независимости судебной власти, политизация судопроизводства, стремление подчинить его партийным интересам. Так,

с 1985 г. Генеральный совет судебной власти не избирается самими судьями, а назначается депутатами парламента, зависящими от партийного руководства (с. 315—316).

Признаки неблагополучия заметны в деятельности партий, играющих огромную роль в политической жизни страны. Победившая на выборах партия, став правящей, во многом срастается с госструктурами и обретает контроль над важнейшими государственными институтами, включая Генеральный совет судебной власти, Конституционный суд, Банк Испании и Счетную палату, которым согласно классическим нормам демократии надлежит быть независимыми. Эта довольно необычная для западного мира ситуация сложилась еще в годы транзита. Считая, что укрепить демократию способны только сильные партии, политики того времени наделили партийные верхушки громадными полномочиями. Соответственно, партии строились по каудильистскому, иерархическому принципу. Власть лидера была всеобъемлющей, открытые дискуссии отсутствовали.

Серьезные изъяны присущи избирательной системе. По мнению Исмаэля Креспо, Диетера Нолен и Рикардо Алвиры, действующая в стране пропорциональная система с закрытыми списками не только лишает избирателей связи с конкретными депутатами и ведет к отчуждению людей от политики, но и способствует олигархизации депутатского корпуса и ухудшению его качества (с. 412—413). Одновременно выхолащивается реальное разделение властей, поскольку парламент и правительство состоят из лиц, избранных по партийным спискам и подчиняющихся воле партий, а точнее — ее аппарата.

К недостаткам испанской избирательной системы Креспо, Нолен и Алвира относят также то, что при распределении мандатов в ней применяется метод Д'Ондта, создающий преимущества для крупных партий (с. 415). Диспропорциональным является и представительство отдельных провинций, причем в привилегированном положении в данном случае оказываются менее населенные сельские провинции с консервативным электоратом, ориентирующимся на правые партии. Так, в избирательном округе Сория «цена» одного депутатского мандата равна 35555 голосам, тогда как в округе Севилья для его получения необходима поддержка 128268 избирателей (с. 424). «Степень пропорциональности избирательной системы в Испании одна из самых низких среди европейских стран, использующих пропорциональную электоральную формулу... — констатируют авторы. — Приоритет отдается не пропорциональному политическому представительству, а стабильности управления», которую призваны обеспечивать партии (с. 424, 409).

На протяжении примерно трех десятилетий в политической жизни страны доминировал бипартизм. Две партии — левоцентристская Испанская социалистическая рабочая партия (ИСРП) и правоцентристская Народная партия (НП) — сменяли друг друга у руля государственной власти, далеко опережая по степени влияния все остальные. На выборах различного уровня (парламентских, региональных, муниципальных,

в Европарламент) их поддерживали в среднем три четверти избирателей. Однако к концу 2015 г. тренд изменился, и совокупный вес ИСРП и НП резко снизился. На состоявшихся в декабре этого года парламентских выборах эти партии в сумме набрали 50,7% голосов, что на треть меньше, чем в 2011 г. (73,4%) (с. 417). Решающую роль в ослаблении их позиций, как показано в монографии, сыграли два фактора: рост социального неравенства и масштабная коррупция.

В обществе накопился значительный потенциал социального протеста. Он материализовался в так называемом «движении возмущенных», родившемся в мае 2011 г., когда на улицы и площади более чем 50 городов вышли десятки тысяч людей, потребовавших качественного обновления экономической и политической системы страны. Именно Испания, подхватившая эстафету «арабской весны», стала первой из стран консолидированной демократии, где появилось протестное движение без организационного центра, лидеров и иерархии. Это было социальное движение нового типа, возникшее благодаря социальным сетям. «Возмущенные» взорвали нормальный ход политической жизни, приковав внимание миллионов людей к проблемам, действительно требующим решения. Непосредственно под их влиянием во весь голос заявили о себе две новые партии — «Подемос» (Podemos — «Мы можем») и «Граждане» (Ciudadanos), которые, заняв на парламентских выборах соответственно третье и четвертое место, положили конец гегемонии ИСРП и НП.

Любопытна метаморфоза, произошедшая с «Подемос». Как отмечают Пабло Оньяте и Кармен Ортега, широкую популярность этой партии принесли разоблачения «касты» — национального и европейского финансового капитала и коррумпированной политической элиты страны (с. 484). Костяк «Подемос» составили участники «движения возмущенных», с ней связывались надежды на модернизацию и оздоровление испанской политики. По сути, судьба этой партии должна была дать ответ на вопросы, в эпоху массовых социальных движений, порожденных интернетом, важные не только для Испании: может ли партия сохранить дух и традиции массового движения, из которого она выросла, будет ли она принципиально отличаться от традиционных партий, которым бросила вызов? На сегодняшний день ответ этот скорее отрицательный. Постоянные смены имиджа (повороты от левого радикализма к социал-демократизму и наоборот, а то и попытки совместить оба подхода) и противоречивая организационная структура (концентрация власти в руках лидера партии в сочетании с высокой степенью внутрипартийной демократии на низовом уровне и использованием социальных сетей) привели к усилению разногласий внутри «Подемос». Партия пережила несколько серьезных кризисов, в результате которых из пяти ее основателей в ней остался только Пабло Иглесиас. Заметно ухудшились и ее электоральные показатели. Недовольство вызывают авторитарный стиль поведения и бюрократичивание партийного руководства, его отказ от первоначально провозглашенных принципов, превращение в ту самую «касту», которую оно подвергало сокрушительной критике.

В 2018—2019 гг. в борьбу за «место под солнцем» включилась праворадикальная партия «Голос» (Vox), ранее находившаяся на периферии политического пространства. Благодаря ее триумфу на выборах ноября 2019 г., где она заняла третье место, праворадикальные силы впервые после 1979—1982 гг. вошли в парламент. Тем самым после длительного отставания Испания вписалась в общеевропейский тренд повышения влияния праворадикальных сил. В числе основных требований «Голоса» — превращение испанского государства автономий в унитарное, депортация нелегальных иммигрантов, принятие антифеминистского законодательства (с. 487).

В целом за последние десять лет партийная система Испании радикально трансформировалась, степень ее фрагментации, поляризации и волатильности заметно выросла (с. 498). Конечно, подлинная многопартийность в большей мере отвечает сложным и динамичным реалиям страны, нежели бипартизм. Но она увеличила многообразные политические риски, сделала более непредсказуемыми перспективы развития. За период с декабря 2015 г. по ноябрь 2019 г. в Испании четыре раза проводились парламентские выборы, поскольку ни одной из партий не удалось ни получить абсолютное большинство, необходимое для самостоятельного формирования правительства, ни найти союзников для его обретения. Старые партии-лидеры ослабли, а новые лидерами так и не стали. В результате страна теряет управляемость.

К представленному в монографии анализу можно добавить, что расшатывание общественной стабильности и сбои в управлении отнюдь не были предопределены. Неудачи последних лет с формированием различных партийных комбинаций свидетельствуют, что в стране пока не сложилась политическая культура компромиссов. В действиях политиков эгоизм, амбиции и электоральные расчеты превалируют над общенациональными интересами.

В январе 2020 г. в Испании впервые за время ее демократического развития было создано коалиционное правительство, причем левое (что совсем нетипично для современной Европы). Его сформировали ИСРП и — на правах младшего партнера — блок «Унидас Подемос» (куда, помимо «Подемос», входит коалиция «Объединенная левая», костяк которой составляет компартия). Новый кабинет по-прежнему не располагает большинством в парламенте, и его позиции не отличаются прочностью. Как ни парадоксально, его функционирование зависит от поддержки сепаратистской партии «Левые республиканцы Каталонии».

Каталонская проблема, безусловно, самая сложная из тех, что стоят перед новым правительством. Вместе с тем подъем сепаратизма в этой автономии — составная часть более широкой проблемы политико-территориального устройства Испании. «Испанская демократия парадоксальным образом не решила проблему ни национальной идентичности, ни территориальной структуры государства», — констатируют Антонио Роблес Эгеа и Анхель Валенсия (с. 43). Прежде всего это

объясняется неспособностью центра по-настоящему интегрировать Страну Басков и Каталонию. Но если в Стране Басков после прекращения деятельности террористической организации ЭТА и оттеснения с политической авансены других радикально-националистических течений относительно спокойно, то в Каталонии дело обстоит иначе. Ниевес Санигер Мартинес, Сусана Руис Сеиседос и Ракель Охеда-Гарсиа справедливо связывают взлет сепаратизма с позицией каталонской политической элиты, которая в условиях глобального кризиса взяла курс на конфронтацию с государством. Во многом это стало реакцией на нежелание правившей в 2011—2018 гг. НП признать своеобразие Каталонии в государстве автономий, что проявилось в отказе расширить ее права в сферах финансирования, языка, законотворчества и, главное, в отрицании существования особой каталонской нации (по Конституции в Испании есть только одна нация — испанская) (с. 370).

Испытания, с которыми сталкивается нынешняя партийно-политическая система Испании, не исчерпываются перечисленными. Последней в этом ряду стала эпидемия коронавируса, разразившаяся уже после выхода монографии в свет. В апреле 2020 г. Испания вышла на лидирующие позиции в мире по скорости распространения коронавируса, числу умерших и зараженных. Эпидемия в очередной раз поставила вопрос о прочности основных политических институтов и структур, в первую очередь правительства ИСРП, их способности управлять страной в сложной ситуации.

Проведенный авторами монографии анализ позволяет выделить несколько уроков испанской модернизации, интересных для стран со сходным типом социально-политического и культурного развития. Испанский опыт свидетельствует, что модернизация нуждается в постоянной самокоррекции, исправлении того, что когда-то хорошо работало, но теперь утратило эффективность. Показательный пример — Конституция 1978 г., о необходимости уточнения которой в последние годы много говорят в Испании.

И еще один урок. Даже в политически и культурно обновленном обществе могут сохраняться следы прошлых эпох, своего рода «встроенные дестабилизаторы», время от времени напоминающие о себе. В их числе — отсутствие общественного согласия относительно исторического прошлого. В ходе становления и консолидации испанской демократии левые и правые, следуя логике политического прагматизма, обходили болезненные проблемы, связанные с оценкой гражданской войны и франкизма и наказанием виновных. В официальном политическом дискурсе долгое время существовало своего рода табу на их обсуждение (хотя простые люди о них никогда не забывали). Сотрудничество между правыми и левыми осуществлялось в рамках негласного пакта забвения. Механизм люстраций, сходный с тем, что использовался в ряде стран Центральной и Восточной Европы, в Испании задействован не был. У бывших сторонников диктатуры сохранялись легальные

возможности пропагандировать свои взгляды. Ради предотвращения кровопролития ведущие левые организации отказались от мщения и сведения счетов.

В конце 1990-х годов, когда эта тема наконец начала широко обсуждаться, выяснилось, что многие испанцы, особенно придерживающиеся левых взглядов, испытывают глубокое разочарование и обиду из-за того, что виновные в преступлениях франкистского режима остались безнаказанными, а заслуги тех, кто боролся против него, не были по достоинству оценены государством. Репрессированным в годы диктатуры и их семьям не был возмещен урон — политический, правовой, моральный, экономический. Политика забвения недавнего прошлого, по сути, ставила на одну доску палачей и их жертвы. В итоге общество не решило важную этическую проблему и не прошло (во всяком случае, в данном отношении) школу демократического воспитания. Правда, в 2007 г. правительство ИСРП приняло Закон об исторической памяти, предусматривающий комплекс мер по реабилитации лиц, пострадавших в годы гражданской войны и франкистской диктатуры. Однако многие его положения либо не выполнены, либо только-только начинают выполняться. При этом если действия социалистов говорят о понимании ими того, что проблема исторической памяти в Испании не решена, то правые, похоже, убеждены, что с исторической памятью в стране все в порядке и следует сохранить status quo. Компромисс по этому вопросу отсутствует и вряд ли будет найден в обозримом будущем.

Опыт Испании показывает, что демократия, в том числе либеральная, отнюдь не исключает авторитарных моментов в функционировании политических институтов. Элементы традиционного «авторитарного комплекса» так или иначе продолжают жить в массовом сознании испанцев (патерналистские и каудильистские представления о власти, высокая степень отчуждения от партийно-политической деятельности и др.). Иными словами, традиция вписывается в новую реальность и становится ее частью.

Суммируя вышесказанное, можно констатировать, что научная ценность рецензируемой монографии не сводится к детальному и тщательному анализу испанских реалий. Высвечивая многообразные вызовы, с которыми сталкивается партийно-политическая система Испании, она вместе с тем позволяет глубже осмыслить проблемы, встающие и перед другими странами, вступившими на путь модернизации и демократизации.



πολιτικά

S.M.Khenkin

SPANISH PARTY AND POLITICAL SYSTEM: TIME FOR A TEST

Montabes J., Martínez A. (eds.) *Gobierno y política en España*.
Valencia: Tirant lo Blanch, 2019. — 809 p.

Sergey M. Khenkin — Doctor of History; Professor at the Department of Comparative Politics, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University); Leading Researcher at the Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences; Chairman of the Editorial Board of the Journal *Politeia*. Email: sergkhenkin@mail.ru.

Abstract. The collective monograph reviewed by S.Khenkin explores the problems of the functioning of modern Spanish polity. The authors focus on the specifics of the Spanish transition to democracy and its main actors, the role of different branches of government and the relations between them under the conditions of the consolidated democracy, party and electoral systems, political participation and political culture, the influence of the media and interest groups. The monograph shows that the democratic transition of the second half of the 1970s — the first half of the 1980s, laying the foundations of the modern Spanish statehood and setting the current rules of the game, led to conflicting results. The achievements include overcoming a long-standing split in society and building a consensus that allowed the country to avoid a recurrence of the horrors of the civil war. A modern system of representative democracy characterized by separation of powers and broad rights and freedoms for the population has been developed. Spain joined the EU, overcoming centuries of isolation. At the same time, the transition led to a number of problems that negatively affected the quality of democracy, in particular, the caudillist nature of parties, the serious flaws in the electoral system, the low level of political participation and trust in institutions. The recent years have also witnessed another flaw — a crisis of controllability, caused by the transformation of bipartism into a real multipartism accompanied by the fragmentation and polarization of the party system and increased electoral volatility. The problem of the political and territorial structure of the state has not been solved, as evidenced by the rise of separatism in Catalonia.

According to the reviewer, the monograph under consideration is of high scientific and political interest. It does not only highlight the diverse challenges faced by modern Spain but also allows a deeper understanding of the problems that are faced by the countries that have embarked on the path of modernization and democratization.

Keywords: Spain, democratic transition, party and political system, electoral system, territorial organization, Catalonia