

*Кабитцкий М.Е. *, Рудник С.М. ***

Современный испанский автономизм: достижения, проблемы, перспективы

Аннотация: Сорок лет назад была принята ныне действующая испанская конституция, ознаменовавшая переход к демократии после десятилетий франкизма, и вводившая основные нормы и принципы, на которых сформировалась современная региональная политико-административная система Испании – то, что принято называть «государством автономий». Этот проект, построенный на основе консенсуса общеиспанских и региональных политических сил, признающий принципы солидарности и экономического равновесия автономий, стал многообещающей попыткой разрешения в новых условиях национально-региональных проблем страны. Развивающийся и сложный организм «государства автономий» за четыре десятилетия пережил несколько этапов становления, но в настоящее время вплотную подошёл к критическому моменту своего развития.

В статье делается попытка общего обзора обстоятельств и основных стадий формирования системы испанского автономизма (в том числе с точки зрения перспектив его дальнейшего развития), некоторых его дискуссионных аспектов в европейском контексте и с учётом значения испанского опыта для России.

Ключевые слова: автономизм, государство автономий, регионы Испании, автономные статуты

УДК 94(460)

Abstract: Forty years ago the current Spanish constitution was adopted marking the transition to democracy after decades of francism and introducing the basic norms and principles on which the modern regional political-administrative system of Spain was formed - what is commonly called the “state of autonomy”. This project built on the basis of a consensus of general Spanish and regional political forces and recognizing the principles of solidarity and the economic equilibrium of autonomy was a promising attempt to resolve the new national-regional problems of the country. For four decades, the developing and complex organism of the “state of autonomy” has gone through several stages of formation, but has now come close to the critical moment of its development.

The article attempts to give a general overview of the circumstances and main stages of the formation of Spanish autonomy system (including the perspective of its further development), some of its debatable aspects in the European context and taking into account the significance of the Spanish experience for Russia.

Key words: autonomy, state of autonomy, regions of Spain, autonomous statutes

* *Кабитцкий Михаил Евгеньевич* – кандидат исторических наук, доцент исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова и Учебно-научного центра социальной антропологии РГГУ (e-mail: kabitski@yahoo.es)

** *Рудник Светлана Михайловна* – ассистент исторического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова (e-mail: svetkar.rus.91@mail.ru)

В этом году исполняется сорок лет с тех пор, как в 1978 г. была принята ныне действующая испанская конституция, ознаменовавшая переход к демократии после многих десятилетий социально-политических потрясений, которыми отмечена новейшая история Испании, диктатур, революций, кровопролитной гражданской войны и сорокалетней тирании франкизма.

Мирный, основанный на компромиссах, переход к демократии, главным материальным выражением которого стала Конституция, многими был признан образцовым и рассматривался как модель, которой могли следовать и другие страны.

Среди прочих сфер жизни страны, реформируемых новой Конституцией, важнейшее место занимала политико-административная система территориального устройства и отношений центра с регионами и этнокультурными меньшинствами. Эта проблема давно и остро стояла в Испании и всякий раз выходила на передний план в периоды перемен и потрясений (будь то бурные события XIX в. или Вторая республика в XX в.). Предложенным решением стал проект, построенный на основе консенсуса общеиспанских и региональных политических сил, признающий принципы солидарности и экономического равновесия самоуправляющихся регионов – то, что получило название «государства автономий». Можно рассматривать его как особую модель административно-территориального устройства, во многих аспектах промежуточную между классическим централизмом и федерализмом – модель, которую мы соответственно предлагаем называть *автономизмом*.

Пятнадцать лет назад в рамках испанско-российского симпозиума, проводившегося в Институте Латинской Америки РАН один из авторов данной статьи предложил рассмотреть эту модель, ставшую многообещающей попыткой разрешения в новых условиях национально-региональных проблем страны, в сопоставлении с развитием российского федерализма, сформулировать уроки испанского опыта для нашей страны (и, возможно, также уроки опыта России – для Испании)¹. Это выглядело особенно актуальным в связи с тем, что обе страны являются полиэтничными². Такое взаимное и сравнительное изучение стало всё больше развиваться в конце первого и особенно во второе десятилетие XXI в. Среди прочих отметим, например, только в рамках этноантропологических исследований, российско-испанские конференции, организованные Институтом этнологии и антропологии РАН: «Народы, регионы и государственное единство» в 2011 г. и «Народы, идентичности, регионы» в 2015 г.³

Однако к этому времени многое изменилось, за четыре десятилетия сложный организм «государства автономий» пережил несколько этапов своей эволюции, а сейчас вплотную подошёл к кризисному моменту. Время переосмыслить это явление, подвести некоторые итоги и оценить перспективы на будущее и значение для других стран, в т.ч. для нас.

¹ Kabitski M. La experiencia del autonomismo español y su importancia para Rusia. España: los resultados del período de transición // Actas del I Encuentro Español-Ruso. Moscú: ILA, 2003.

² Относительно полиэтничности населения Испании и его значения для автономизации см. ниже.

³ Peoples, Identities and Regions. Spain, Russia and the Challenges of the Multi-Ethnic State. Moscow: IEA RAS, 2015.

Характеристика текущего состояния испанского автономизма как кризисного основывается не только на опыте драматических событий последних лет в Каталонии, которые, впрочем, служат наиболее яркой иллюстрацией данного положения. Скорее можно сказать, что среди специалистов, наблюдающих за актуальными тенденциями изменений в этой сфере сложился своего рода консенсус, в соответствии с которым потенциал эволюционного развития в рамках сложившегося конституционного статус-кво, вероятно, в значительной степени исчерпан.

Как пишет И. Л. Прохоренко, «эксперты сходятся во мнении, что “государство автономий” давно поставлено перед выбором двух основных сценариев будущего развития: дальнейшая федерализация или установление асимметричных конфедеративных отношений между центром и отдельными регионами (...). Но возможен ли распад государства автономий в условиях кризиса?»⁴ – спрашивает далее исследовательница. При анализе ответов на данный вопрос следует поставить автору в заслугу то, что она рассматривает проблему судьбы государства автономий в контексте социально-экономического кризиса начала 2000-х гг. В то же время, не ограничиваясь влиянием экономической конъюнктуры, она отмечает более фундаментальные причины, в частности, процессы глобализации, а также глубокие, исторически сложившиеся диспропорции системы испанских регионов. Делая вывод, что Испания, «формально оставаясь унитарным государством, активно движется по пути федерализации», И. Л. Прохоренко оговаривается и об определенной периодичности усиления партикуляристских тенденций в стране, заключая далее: «Вероятно, поэтому многим ситуация в Испании не кажется тупиковой, а распад единого государства – неизбежным»⁵.

В этом контексте разными авторами даются и иные прогнозы и оценки возможных путей развития ситуации. С. М. Хенкин предлагает три сценария.

«Первый: сохранение статус-кво или, что вероятнее, модификация юридического статуса автономий в рамках действующей Конституции. При таком сценарии центральной власти придется постоянно иметь дело с недовольством национальных меньшинств теми или иными проблемами. Второй сценарий предполагает трансформацию Испании в федерацию, если не де-юре, то де-факто (...) Третий сценарий – конфедерализация Испании, предоставление некоторым автономиям статуса свободно присоединившегося государства»⁶.

Г. И. Волковой рассматриваются четыре возможных сценария дальнейшего реформирования «государства автономий»: регионалистский, федеративно-регионалистский, федеративно-конфедеративный и конфедеративно-суверенный⁷. Вместе с тем, прогноз автора о регионалистском

⁴ Прохоренко И. Л. Кризис в еврозоне как вызов испанской модели развития // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2013. № 3. С. 83.

⁵ Там же. С. 84–85.

⁶ Хенкин С. М. Регионы как соперники государства: опыт Испании. URL: refdb.ru/look/1246650.html

⁷ Волкова Г.И. Испания: государство автономий и проблема территориальной целостности. М., 2011.

сценарии как наиболее вероятном, сделанный в 2011 г. и поддержанный Т. Б. Коваль («Окажутся незыблемыми такие основополагающие постулаты испанских консерваторов, как “единая и неделимая испанская нация”, “суверенитет испанского народа” и др. Достаточно вялый процесс регионализации будет протекать под жёстким контролем центрального правительства во главе с М. Рахоем»⁸), всё же не подтвердился: ситуация радикализировалась, а правительство М. Рахоя оказалось не в состоянии в полной мере взять её под контроль, что до известной степени повлияло и на его дальнейшую судьбу. С приходом к власти новых сил перед ними встаёт задача по-новому ответить и на данный вызов, однако готовых рецептов для этого, похоже, нет.

Предыстория испанского автономизма

Обратимся, однако, к историческим предпосылкам, отправляясь от которых Испания пришла как к вызвавшим всеобщее признание достижениям дня вчерашнего, так и к сегодняшней кризисной ситуации.

В ходе объединения в период позднего Средневековья Испания складывается как крупное, но внутренне достаточно рыхлое государство, отдельные части которого зачастую обладали особым статусом, традиционными и договорными правами и привилегиями и, по-видимому, долгое время в очень малой степени осознавали себя членами единого политического целого⁹. Это устройство иногда определяется как «составная монархия» (*исп. monarquía compuesta*).

В дальнейшем в Новое время проводилась политика определённой централизации, в особенности в период абсолютизма Бурбонов в XVIII в. и в период либеральных реформ XIX в. Направленность их была более или менее единой – рационализировать и придать большее единообразие системе управления и юридическому положению подданных на всей территории страны, вне зависимости от принадлежности к тем или иным старинным королевствам, княжествам, сеньориям и фюральным общинам. В особенности лишение прежних традиционных привилегий затронуло восточные области страны – бывшие владения Арагонской короны и Наварры.

В русле данных реформ, в частности, был издан по инициативе Х. де Бургоса королевский указ 1833 г. о введении нового административного деления. Указом вводилась провинция как основная административно-территориальная единица. Новые провинции, числом 49, были относительно компактными, сопоставимого размера и (за исключением трёх) определялись по главному городу (провинции Овьедо, Памплона, Сантандер и т. п.). Таким образом, устранялась преемственность со старыми, традиционными территориальными образованиями.

⁸ Коваль Т. Б. Государство автономий как способ сохранения территориальной целостности? // Современная Европа. № 3 (51). 2012. С. 144-145.

⁹ Можно отметить, например, что в отличие от многих государств Европы, официальный язык страны до сих пор, помимо названия «испанский», возможно, не менее часто называется по той территории, где он первоначально сложился — «кастильским».

В Указе 1833 г. фигурировали и области, примерно соответствующие историческим регионам страны (они определялись перечислением провинций, относящихся к каждой области): Старая и Новая Кастилии, Леон, Галисия, Астурия и т. д. Однако области, упомянутые в Указе, были лишены каких бы то ни было юридических или административных функций, и не существовало никаких управленческих структур между центральным уровнем и уровнем провинций.

Таким образом, в этом отношении сложившаяся в Испании ситуация была близка к положению в соседних странах: Франции (с делением на департаменты), Италии (провинции, как в Испании) и Португалии (округа), в то время как области (регионы), несмотря на выдвигавшиеся предложения и проекты, нигде не обрели реальной роли вплоть до второй половины XX в. При этом, однако, именно исторические области (исторические провинции) были той традиционной реальностью, с которой люди ассоциировали своё происхождение, с которой было связано разнообразие элементов народной культуры, обычаев, диалектов и т. п.

В условиях фактического игнорирования этой специфической реальности в Испании развивается регионализм, в дальнейшем трансформирующийся в национализм в отдельных областях. Регионализм подчас рассматривается как явление в основном культурное, но он мог нести и идеологические и политические элементы.

Поскольку регионализм оказывается противостоящим унифицирующей модернизаторской линии на сплочение единой испанской нации, он первоначально позиционируется как защита традиционных прав и привилегий (форальный традиционализм) и зачатую рассматривается как реакционное направление. Не случайно, например, что именно в Стране Басков, Наварре и отчасти в Каталонии находит опору абсолютистское движение карлизма.

Однако в дальнейшем, во второй половине XX в. и особенно после поражения в испано-американской войне 1898 г., регионализм (и национализм), проповедуемый новыми кругами – частью буржуазии и интеллектуалами наиболее развитых районов страны – начинает говорить более современным языком и восприниматься в русле передовых требований прав народов на самоопределение.

В это время левые политические силы (республиканцы, социалисты и др.) выдвигают проект федерализации Испании как способ переустройства страны с учётом интересов и требований населения регионов. В дальнейшем приверженность федерализму надолго останется характеристикой испанских левых сил в противовес унитаризму правых.

Однако попытка – казалось бы, имевшая все шансы на успех – воплотить на практике проект федерации в период Первой Республики (1873–74 гг.) закончилась провалом в силу поспешности и радикализма непримиримых левых республиканцев, пытавшихся создать федерацию снизу, что вылилось в кантоналистское восстание, ставшее одним из факторов, подорвавших силы и авторитет Республики и приведших её к гибели.

С точки зрения правых, консервативных кругов, подобным было развитие событий и во времена Второй Республики (1931–39 гг.): уступки региональным националистам, ведущие к ослаблению государства и анархии. Однако нельзя не учитывать и существенные отличия: власти Второй Республики не ставили в практическую плоскость создание федерации, фактически осуществляемый проект был иным – унитарное государство с автономией для ряда регионов, имеющих значительную специфику¹⁰. Именно такие регионы успели получить права автономии за короткое время существования республики: Каталония, Страна Басков и Галисия.

Дальнейшее конституционное развитие Испанской Республики было прервано мятежом, а затем и победой в гражданской войне крайне правых сил, определявших себя как «национальные» или «националистические». Здесь стоит отметить, что в испанском словоупотреблении термин «национализм» может применяться к противостоящим друг другу тенденциям: с одной стороны это общеиспанский национализм, который отстаивает единство испанской нации (включающей всё население страны) и отрицает национальный статус за любыми региональными группами населения, с другой – так называемые «периферийные национализмы», движения, придающие статус наций (со всеми вытекающими правами) отдельным культурным, этническим, языковым и т. п. группам, ныне проживающим в стране. Неудивительно, что такие националисты могли сражаться в гражданской войне друг против друга.

Франкистские националисты провозгласили лозунг Испании «единой, великой и свободной» (*исп.* Una, grande y libre). В области прав регионов и этнокультурных меньшинств, как и в целом ряде других областей, был сделан крупнейший шаг назад. Автономии были ликвидированы¹¹, проявления самобытной культуры народов страны преследовались, использование их языков запрещалось.

Административно-территориальная структура государства была вновь строго централизовано, её основой была, как и сто лет назад, провинция; исторические области существовали только в воспоминаниях и в трудах фольклористов. Именно в таком состоянии Испания вступила в переходный период от диктатуры к демократии, который должен был, среди прочих, решить и вопрос регионального устройства страны. «Предоставление прав автономии регионам рассматривалось как неременная часть демократизации страны»¹².

Проблемы формирования автономизма

¹⁰ Кстати, принципы испанской республиканской конституции были в послевоенный период восприняты в Италии и воплотились в современном региональном устройстве этой страны, где из двадцати областей автономными являются лишь пять периферийных.

¹¹ Были даже лишены ещё остававшихся у них традиционных форальных прав две баскские провинции, Бискайя и Гипускоа, объявленные «предательскими» за поддержку Республики.

¹² Прохоренко И. Л. Регионы Испании: четверть века в европейском пространстве // Пространство и время в мировой политике и международных отношениях. В 10 т. М.: МГИМО, 2007. Т. 7. Испания и Латинская Америка в мировой политике. С. 29.

Процесс складывания современного государства автономий в Испании не раз описан и проанализирован, в том числе и в отечественной науке¹³. Мы коснёмся в этой связи лишь некоторых спорных вопросов.

Прежде всего отметим, что формирование автономий шло, так сказать, снизу, от централизма. Конституция предоставила право образовать так называемые автономные сообщества (*исп.* comunidades autónomas) уже существовавшим провинциям – поодиночке либо объединившись. Все 50 провинций воспользовались этим правом, образовав 17 сообществ.

Большинство новых автономий имеют свою основу в традиционных областях, но полного совпадения с ними нет: например, Старая Кастилия и Леон объединены в одну автономию – Кастилия и Леон, при этом Кантабрия отделилась от Кастилии, провинция Мадрид также стала отдельным регионом, каковым она, конечно, никогда ранее не являлась, провинция Альбасете отделилась от Мурсии и присоединилась к Кастилии – Ла Манче и т. д. В этом сказались, по-видимому, политическая и экономическая конъюнктура, игра интересов, свойственная тому историческому моменту.

Другой чертой испанского автономизма является фундаментальная асимметрия. В Конституции 1978 г. было предусмотрено образование автономий разными путями: так называемый «быстрый путь» (согласно ст. 151) предназначался для тех областей, которые уже имели автономию ранее, в период Второй Республики, «медленный путь» (в соответствии со ст. 143) – для всех остальных¹⁴.

За первыми к моменту принятия конституции уже были признаны автономные права и учреждены органы управления («преавтономии»). В дальнейшем они, а также несколько других автономий получили наименование «исторических». Объём полномочий, которыми располагают автономии, также неодинаков. Поэтому в Испании весьма распространены высказывания о том, что в стране имеются области и народы «первого и второго сорта»¹⁵.

Так сложилась своеобразная специфика современного испанского административного устройства, в котором все области (и два города с особым статусом) автономны – как известно, в других системах слово «автономный», как правило, указывает на особые права самоуправления какого-либо региона, отличные от региона с обычным статусом.

¹³ Кожановский А.Н. Народы Испании во второй половине XX в.: опыт автономизации и национального развития. М.: Наука, 1993; Данилевич И.В. Автономизация Испании // Полис. 1995. № 5; Кирсанова Н. В. Процесс автономизации // Испания в начале XXI века. М.: МГИМО, 2006; Пожарская С.П. Испания: долгий путь к государству автономий (1977-2007) // Испанский альманах. Вып. 2. М., 2010; Баранов А.В. Формирование «государства автономий» в Испании (1976-1994 гг.): политико-территориальный аспект // Проблемы всеобщей истории и политологии. Вып. 5. Владикавказ: СОИГСИ, 2013; Годлевская В.Ю. Формирование государства автономий в Испании в условиях установления и консолидации демократии (1975–1996 гг.) // Вестник Томского государственного университета. История. № 5 (25). 2013 и др.

¹⁴ В реальности, вариантов оказалось больше, так, например, Наварра пошла особым путём, будучи признана «форальным сообществом».

¹⁵ Испания: траектория модернизации на исходе XX в. М.: ИЛА, 2006. С. 62.

Мы склонны согласиться с мнением о том, что разработчики конституционного текста, по-видимому, изначально предполагали другое развитие событий – предоставление автономии только регионам с традиционно сильно выраженной спецификой и мощными националистическими тенденциями¹⁶, но следование принципу равенства и соблюдения прав всех граждан не позволило провести эту линию до конца.

В связи с автономизацией нередко встаёт вопрос о полиэтничности испанского общества, и если таковая существует – о том, какие именно этносы входят в его состав. В числе «народов Испании» традиционно было принято выделять, кроме «собственно испанцев», также каталонцев, галисийцев и басков (они как раз соответствуют «историческим сообществам» или «национальностям», получившим автономию в 30-е гг.).

В то же время российский этнолог А. Н. Кожановский в своих выступлениях и публикациях настаивает, что для самих жителей Испании таких «этносов» не существует¹⁷. Правда они существуют как региональные общности, так же как есть мурсийцы, кантабрийцы, леонцы и т. п.

Подтверждение своей позиции учёный видит, в частности, как раз в том, как протекал процесс формирования автономий: «Границы новых автономных образований были установлены в соответствии с волей местного населения, тем не менее процесс территориальной “автономизации” не свелся, как можно было бы ожидать, к областям расселения нацменьшинств (...); границы вновь созданных автономий практически нигде не совпали с границами этнолингвистических ареалов, повсеместно разрезав их на части и зачастую соединив в пределах одного “сообщества” земли, населенные разными этносами»¹⁸.

В целом в позиции исследователя немало справедливого, однако нельзя не возразить: процесс формирования автономий шёл, напомним, на базе провинций, неизменных с франкистского и дофранкистского периода, а они уже сам по себе не совпадали с «этнолингвистическими ареалами». Если бы имелась возможность перекроить границы провинций, присоединив, например, к Стране Басков баскоязычную часть Наварры или к Каталонии – восточную полосу Арагона, где говорят по-каталонски, картина сегодня была бы иной. И приходится не согласиться с Н.В. Кирсановой, которая отмечает: «Если национализм в Испании имеет прежде всего региональную, а не этническую основу, то трудно объяснить, почему национальные движения в Испании возникли и существуют именно в тех регионах, которые имеют ярко выраженное этническое своеобразие»¹⁹.

¹⁶ Об этом может свидетельствовать, в частности, использование в тексте конституции в отношении автономий двух разных выражений — «национальности и регионы».

¹⁷ Кожановский А. Н. Испания: этничность и регионализм. М.: ИЭА РАН, 1992. С. 1–6; Он же. «Национальное строительство» в Испании // Современная Европа. 2011. № 4. С. 55–56, 67; Он же. Народы Испании: региональная общность против общности генетической // Россия XXI. № 1. 2012. С. 65–68 и др.

¹⁸ Кожановский А. Н. Культурно-языковое многообразие населения Испании: теория и реальность. Автореферат дисс. на соискание ученой степени доктора исторических наук. Москва, 2013. С. 6.

¹⁹ Кирсанова Н. В. Черты баскского национализма // Современная Европа. № 3 (51). 2012. С. 149.

Ещё одним камнем преткновения в дискуссиях об испанском автономизме является вопрос определения сущности этой системы: представляет ли она собой федерацию (которую в силу условности не называют так напрямую), унитарное (но сильно децентрализованное) государство либо особый феномен – нечто третье. Этот спор также далёк от разрешения и в самой Испании, где он, кроме всего прочего, часто приобретает политико-идеологический оттенок. Стоит добавить, что там, как уже отмечалось, данная тема служит в значительной мере предметом рассмотрения юристов, в то время как у нас к ней часто обращаются историки и политологи.

Среди достаточно оригинальных определений (в том числе «полуфедеральное объединение автономных сообществ»²⁰) довольно удачное предложение выдвинул Жауме Вернет: он считает уместным использовать термин «составное государство» (*usp. estado compuesto*) как «вмещающий в себя разные формы организации децентрализованного государства, основанного на принципе территориального разделения политической власти»²¹. Добавим, что он ещё и соответствует испанской научной традиции, определявшей гасбургскую Испанию как «составную монархию».

В России данный вопрос рассматривает, в частности, С. М. Хенкин. Несмотря на несколько спорные признаки федерации, которые он приводит (сочетание симметрии и асимметрии, конфликтность и т. п.²²), убедительной выглядит точка зрения, к которой он присоединяется: государство автономий следует считать гибридной формой, промежуточной между унитарным государством и федерацией. Это унитарное государство, в котором существуют и развиваются элементы федерализма²³.

В этом суждении импонирует также динамический подход, обращающий внимание на развитие: автономизм – не только и не столько не состояние, сколько процесс. Его основные этапы вплоть до настоящего момента сейчас и предлагается кратко рассмотреть.

Развитие испанского государства автономий

Итак, вступив на дорогу демократических перемен, испанское правительство нашло решение важной для страны национальной и региональной проблемы, открывая регионам пути к самоуправлению. На смену франкистской централизации, пришла политика, которую с легкой руки министра регионов Мануэля Клаверо Аревало стали называть неофициально называть «кофе для всех» («*café para todos*»), и позже – «государство автономий».

Испанский автономизм – сложная система, построенная основе консенсуса общеиспанских и региональных политических сил, признающий принципы солидарности и экономического равновесия

²⁰ Лалагуна Х. Испания. История страны. М.: Эксмо – СПб.: Мидгард, 2009. С. 281.

²¹ Вернье Ж. Испания как составное государство // Казанский федералист. 2003. № 3 (7). С. 61.

²² Ср. критерии федерализма, также в сопоставлении с унитаризмом у Э. Ахи: Аја Е. El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales. Madrid: Alianza, 1999. P. 31 y ss.

²³ Хенкин С. М. Государство автономий: проблемы и перспективы // Пространство и время в мировой политике и международных отношениях. В 10 т. М.: МГИМО, 2007. Т. 7. Испания и Латинская Америка в мировой политике. С. 29.

автономий, стал многообещающей попыткой разрешения в новых условиях национально-региональных проблем страны.

Развивающийся и сложный организм «государства автономий» за четыре десятилетия пережил несколько этапов своего становления.

Первым стал период формирования испанского автономизма на основе норм Конституции и автономных статутах.

С июля 1977 года, когда была создана конституционная комиссия по разработке Основного Закона Испанского государства, стали разгораться дискуссии по поводу территориальной организации Испании и, особенно, о предоставлении автономии тем регионам, национальностям, которые до установления режима Франко обладали ею. Это так называемые «исторические области»: Каталония, Страна Басков, Галисия.

Через год, в 1978 году, была принята Конституция Испании, которая закрепила модель испанского государства автономий. Отрицая возможность установления федерации²⁴, статья 2 Конституции Испании признает право на автономию для «национальностей и регионов, ее составляющих», и признает принцип солидарности между автономными сообществами. Другим базисом новой системы государства автономий стали статуты автономии, основные после Конституции законы автономного сообщества, определяющие экономическое, административное развитие и местную политическую систему автономных сообществ.

Первыми из регионов, кто смог принять статуты автономии стали «исторические области»: Каталония (18 декабря 1979) и Страна Басков (18 декабря 1979), Галисия (1 апреля 1981 года). С декабря 1981 года по февраль 1983 года были приняты статуты остальных автономных сообществ²⁵.

Таким образом, было положено начало испанскому варианту унитарного государства. Развитие и существование этой сложной и децентрализованной системы, имеющей черты федерации, придется на период с конца 80-х по конец 90-х гг., который мы обозначим как второй период развития государства автономий.

Оно опиралось на сложившиеся механизмы статутного права и разграничения полномочий. Несмотря на видимое стабильное развитие и существование этой системы в 90-е гг., по мере ее функционирования выявились существенные противоречия, которые требовали своего устранения.

После принятия т. н. «автономных пактов» и органических законов, регулирующих отдельные сферы общественной и политической жизни, государству удалось передать в ведение автономных сообществ многочисленные полномочия, такие как: право обладать исключительными полномочиями в административной сфере (возможность создания собственных органов самоуправления), в отношении

²⁴ Конституция Испании 1978 года. Раздел 8. Гл. 3. Ст. 145.1.

²⁵ Волкова Г.И. Испания: государство автономий и проблема территориальной целостности. М., 2011. С. 67.

инфраструктуры (проблемы ведения железными и шоссейными дорогами, гаванями, аэродромами, находящимися в пределах сообщества), в сфере развития культуры (охрана памятников, представляющих интерес для сообщества; развитие культуры, науки и преподавания языка сообщества, развитие и организация туризма, спорта и досуга в пределах сообщества), в социальной сфере (регулирование социального обеспечения, сферы здравоохранения) и т. п.²⁶

Тем не менее, по мнению, некоторых исследователей, таких как Пере Исас, А. В. Баранов, дебаты по поводу усовершенствования существующей системы продолжались путем оспаривания законодательных актов автономий и Центра в Конституционном суде Испании. Также не все автономные сообщества остались довольными Автономным Пактом 1992 года²⁷, который увеличил полномочия всех автономных сообществ, вследствие чего стали стираться различия между «историческими областями» и прочими регионами Испании.

Политическая децентрализация также характеризовалась особой ролью испанского сената. По Конституции Испании, это орган территориального представительства, хотя в реальности он таковым не является. По мнению Ирины Бусыгиной, он стал представлять скорее интересы провинций из-за сложной системы формирования (часть политиков избирается по мажоритарной системе, часть – назначается региональными властями), а также интересны определенных партий и блоков²⁸.

Сложная система децентрализации сложилась в сфере налогообложения. Неизбежное существование экономических диспропорций между регионами, заставило испанские власти создать инструмент регулирования данной проблемы.

С целью достижения экономического равновесия с принятием Конституции был создан Межтерриториальный компенсационный фонд (1980), перечисления которого нивелировали экономических дисбаланс между регионами. Инвестирование фонда должно было осуществляться за счет определенного процента с налогов совместного ведения автономий и центра, а также исключительного ведения испанского правительства. Единственные автономии, которые не подчинялись общему правилу являются Страна Басков и Наварра, которые получили право самостоятельного сбора всех налогов и передачи определенной части государству.

Система инвестирования Межтерриториального фонда была конкретизирована к 1990 году, неизбежным стало ранжирование регионов на бенефициариев (реципиентов) и доноров (Андалусия,

²⁶ Конституция Испании 1978 года. Гл.3. Ст. 148.

²⁷ Баранов А. В. Сепаратизм в современной Каталонии: Ресурсы, акторы и политические стратегии / *Separatism in modern Catalonia: Resources, actors and political strategies* // Актуальные проблемы Европы. 2014. № 2. С. 95-113

²⁸ Бусыгина И. Практика территориально-политического строительства в Испании и России: попытка сравнительного анализа // Казанский федералист. № 3 (7). 2003.

Астурия, Галисия, Мурсия, Кастилия-Ла-Манча, Канарские острова, Эстремадура, Кастилия и Леон и Кантабрия²⁹).

Такие различия порождали возражения со стороны более развитых испанских регионов, таких как сообщество Мадрид и Каталония. Власти последней сыграли немаловажную роль в развитии децентрализации испанской финансовой системы и системы налогообложения. Благодаря активному участию каталонских властей в создании Органических законов о финансировании автономий и отдельным соглашениям каталонских и испанских властей, регионам и Каталонии удалось получить право получать доходы с 35% поступлений от НДС и 1/3 от подоходного налога, собранного на всей территории, а также 40 % от акцизов на алкоголь, табачные изделия и автомобильное топливо.

Тем не менее, эти маленькие победы не решали проблемы региональной экономической асимметрии. Регионы-доноры отдавали бóльшие суммы в Фонд и, естественно, получали меньшие дотации со стороны испанского государства. К 2001-2005 гг. анализ экономики ряда автономных сообществ, как Мадрид, Каталония и Балеарские острова, показал выраженный дефицит в их финансировании со стороны государства³⁰.

Этот факт стал основным аргументом в риторике местных националистических каталонских сил по вопросу реформы государства автономий. К нему присоединились следующие доводы: уважение национального многообразия, принятие новых внешнеполитических реалий (членство Испании в ЕС), расширение прав автономии во внешнеполитической деятельности в рамках европейской политики «Европа регионов». Эти положения стали центром дискуссии в 1999-2004 гг., дискуссий о дальнейшей судьбе государства автономий и ее качественной реформе, что мы отнесли к *третьему этапу* развития государства автономий.

Переговоры каталонских и испанских сил тяжело шли в 1999-2003 гг., что было связано с категоричностью Народной партии, которая была в тот период у власти. Победа более лояльной к национальному вопросу Испанской социалистической рабочей партии (ИСРП) в 2004 г. позволила запустить реформирование каталонской автономии, как попытки начать глобальную реформу государства автономий.

Эту реформу решили проводить снизу, изменяя автономные статуты. В результате длительных обсуждений и сложнейших дебатов в 2006 году был принят статут автономии Каталонии, документ, который стал плодом работы каталонских и испанских политиков. В одно время со статутом Каталонии были приняты статут автономии Валенсии, Андалусии и многие другие, но наибольший резонанс вызвал именно каталонский документ. Он затрагивал огромный ряд вопросов (вопрос идентичности,

²⁹ Fernández Llera R., Delgado Rivero F. Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial// Presupuesto y Gasto Público 53/2008. P.14.

³⁰ Прохоренко И.Л. Территориальные сообщества в политическом пространстве современной Испании. М., 2010. С. 83

предоставление новых полномочий Женеалитату, принципы финансирования и т. п.) и был результатом больших уступок со стороны Испанского государства. Однако на этом дебаты, касающиеся статута Каталонии, не закончились. В 2006 году Народная Партия подала иск в Конституционный суд против статута автономии Каталонии (а точнее, против 144 положений документа). После рассмотрения в Конституционном суде, которое заняло около четырёх лет, были отвергнуты около 95 % от всех требований Народной партии³¹. Но тем не менее, по решению Конституционного суда удалялось 14 и изменялись формулировки 27 статей, касающиеся языка, судебной системы и т. п., которые были очень важны для жителей автономного сообщества.

Решение Конституционного суда, приход к власти в 2011 году Народной партии, угрожающий невозможностью дальнейшего диалога по расширению каталонских полномочий, создали благоприятную почву для радикализации каталонского общества и политических сил (в том числе блока «Конвергенция и Союз», который ранее никогда открыто не поддерживал отделение Каталонии от Испании) в сторону сепаратистских взглядов.

Дальнейшие же события показали неспособность модели государства автономий и испанских властей умело сдерживать сепаратистские силы и продвижение их идей, общее разочарование и падение авторитета власти в глазах жителей Каталонии, приведшее к событиям октября-декабря 2017 г. Крайней мерой стало силовое вмешательство испанского правительства (полиции) в голосование на референдуме по отделению Каталонии от Испании 1 октября 2017 года. По нашему мнению, такая реакция лишней раз показывала, что каталонско-испанский конфликт вышел у испанской власти из-под контроля. Конфликт был доведен уже до той точки невозврата, что испанскому правительству пришлось применить статью 155 конституции, согласно которой Каталония переводилась под прямое управление Мадрида, что окончательно перечеркнуло все победы каталонских властей и их компромиссы с центральным правительством. Особенно интересным нам представляется наблюдать за развитием национальной проблемы сейчас, когда и в Каталонии, и в Испании сменилась власть. С одной стороны, в Каталонии новым президентом стал Ким Торра, последователь идей бывшего президента Каталонии Карлеса Пучдемона, а с другой – правительство Испании возглавил оппонент бывшего премьер-министра М. Рахоя, лидер Испанской рабочей социалистической партии Педро Санчес, политика которого может смягчить сепаратистские настроения в Каталонии.

Несмотря на драматичные события и явный кризис Государства Автономий, необходимо отметить, что создание этой территориальной системы являлось грамотным шагом для политического контекста конца 70-х - начала 80-х годов.

³¹ Бухармедова Л.М. Политическая борьба в Испании: от согласия к напряженности (2004-2008) // Регионы и центр: как строить отношения? Испанский вариант. М.: ИЕ РАН, 2008.

Принятая в 1978 г. испанская Конституция имела открытый характер, то есть давала возможность испанским властям маневрировать, дополнять ее и поддерживать тем самым благополучие испанской системы «государства автономий». Создание формально унитарного государства с четко выраженными элементами федерации было истинно компромиссным решением испанских политических сил.

За сорокалетнее существование модель государства автономий переживала свои относительно стабильные (с момента создания и до конца 90-х годов) и нестабильные периоды. Наиболее стабильным периодом развития автономизма можно считать конец 80-х – середину 90-х гг., когда, несмотря на политические разногласия, успешно решались проблемы политического и экономического равновесия.

Однако, к концу 90-х гг. вышли на первый план видимые недостатки системы государства автономий. Тогда стало особенно ясно, что проблема асимметрии, которую стремились в течение долгих двадцати лет преодолеть, не была решена (открыто стали говорить о возможной реформе сената, об экономических диспропорциях и т. п.). Силу стали набирать националистические партии автономий (в особенности Каталонии и Страны Басков), которые использовали несовершенства системы государства автономий в качестве главного лозунга для приобретения (на период начала 2000-х) бóльшего количества полномочий в различных сферах.

Попытки переговоров и реформа автономного статута Каталонии показали сильные противоречия в понимании будущего развития каталонской автономии и всей территориальной системы.

Реформа статута Каталонии и других автономных сообществ также обнажила проблему реформы всей Конституции и приведения в порядок терминологической базы, которым должны оперировать юристы и политики.

Реформа каталонской автономии и последующие события (вердикт Конституционного Суда в 2010 г., модификация Статута, радикализация общественно-политических настроений) показали, что была проведена только «косметическая реформа»: чтобы реформировать автономию отдельно взятого региона или всю территориальную систему в целом, необходимо изменять Основной закон, прописывать четкие границы, расширять полномочия автономий, их роль в избрании сената, что сделано не было.

Библиография:

- Aja E. El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales. Madrid: Alianza, 1999.
- Fernández Llera R., Delgado Rivero F. Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial // Presupuesto y Gasto Público 53/2008.
- Kabitski M. La experiencia del autonomismo español y su importancia para Rusia. España: los resultados del período de transición // Actas del I Encuentro Español-Ruso. Moscú: ILA, 2003.
- Peoples, Identities and Regions. Spain, Russia and the Challenges of the Multi-Ethnic State. Moscow: IEA RAS, 2015.

- Баранов А. В. Сепаратизм в современной Каталонии: Ресурсы, акторы и политические стратегии / Separatism in modern Catalonia: Resources, actors and political strategies // Актуальные проблемы Европы. 2014. № 2.
- Баранов А. В. Формирование «государства автономий» в Испании (1976-1994 гг.): политико-территориальный аспект // Проблемы всеобщей истории и политологии. Вып. 5. Владикавказ: СОИГСИ, 2013.
- Бусыгина И. Практика территориально-политического строительства в Испании и России: попытка сравнительного анализа // Казанский федералист. 2003. № 3 (7).
- Бухармедова Л. М. Политическая борьба в Испании: от согласия к напряженности (2004-2008) // Регионы и центр: как строить отношения? Испанский вариант. М.: ИЕ РАН, 2008.
- Вернье Ж. Испания как составное государство // Казанский федералист. 2003. № 3 (7).
- Волкова Г.И. Испания: государство автономий и проблема территориальной целостности. М., 2011.
- Годлевская В. Ю. Формирование государства автономий в Испании в условиях установления и консолидации демократии (1975–1996 гг.) // Вестник Томского государственного университета. История. 2013. № 5 (25).
- Данилевич И. В. Автономизация Испании // Полис. 1995. № 5.
- Испания: траектория модернизации на исходе XX в. М.: ИЛА, 2006.
- Кирсанова Н. В. Черты баскского национализма // Современная Европа. 2012. № 3 (51).
- Кирсанова Н. В. Процесс автономизации // Испания в начале XXI века. М.: МГИМО, 2006.
- Коваль Т. Б. Государство автономий как способ сохранения территориальной целостности? // Современная Европа. 2012. № 3 (51).
- Кожановский А. Н. «Национальное строительство» в Испании // Современная Европа. 2011. № 4.
- Кожановский А. Н. Испания: этничность и регионализм. М.: ИЭА РАН, 1992.
- Кожановский А. Н. Народы Испании: региональная общность против общности генетической // Россия XXI. 2012. № 1.
- Кожановский А. Н. Культурно-языковое многообразие населения Испании: теория и реальность. Автореферат дисс. на соискание ученой степени доктора исторических наук. Москва, 2013.
- Кожановский А. Н. Народы Испании во второй половине XX в.: опыт автономизации и национального развития. М.: Наука, 1993.
- Лалагуна Х. Испания. История страны. М.: Эксмо – СПб.: Мидгард, 2009.
- Пожарская С. П. Испания: долгий путь к государству автономий (1977-2007) // Испанский альманах. Вып. 2. М., 2010.
- Прохоренко И. Л. Кризис в еврозоне как вызов испанской модели развития // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2013. № 3.
- Прохоренко И. Л. Территориальные сообщества в политическом пространстве современной Испании. М., 2010.
- Прохоренко И. Л. Регионы Испании: четверть века в европейском пространстве // Пространство и время в мировой политике и международных отношениях. В 10 т. М.: МГИМО, 2007. Т. 7.
- Хенкин С. М. Государство автономий: проблемы и перспективы // Пространство и время в мировой политике и международных отношениях. В 10 т. М.: МГИМО, 2007. Т. 7.
- Хенкин С. М. Регионы как соперники государства: опыт Испании. URL: refdb.ru/look/1246650.html

Bibliography:

Aja E. El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales. Madrid: Alianza, 1999.

- Fernández Llera R., Delgado Rivero F. Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial // Presupuesto y Gasto Público 53/2008.
- Kabitski M. La experiencia del autonomismo español y su importancia para Rusia. España: los resultados del período de transición // Actas del I Encuentro Español-Ruso. Moscú: ILA, 2003.
- Peoples, Identities and Regions. Spain, Russia and the Challenges of the Multi-Ethnic State. Moscow: IEA RAS, 2015.
- Baranov A. V. Separatizm v sovremennoj Katalonii: Resursy, aktory i politicheskie strategii / Separatism in modern Catalonia: Resources, actors and political strategies // Aktual'nye problemy Evropy. 2014. № 2.
- Baranov A. V. Formirovanie «gosudarstva avtonomij» v Ispanii (1976-1994 gg.): politiko-territorial'nyj aspekt // Problemy vseobshchej istorii i politologii. Vyp. 5. Vladikavkaz: SOIGSI, 2013.
- Busygina I. Praktika territorial'no-politicheskogo stroitel'stva v Ispanii i Rossii: popytka sravnitel'nogo analiza // Kazanskij federalist. 2003. № 3 (7).
- Bukharmedova L. M. Politicheskaya bor'ba v Ispanii: ot soglasiya k napryazhennosti (2004-2008) // Regiony i tsentr: kak stroit' otnosheniya? Ispanskij variant. M.: IE RAN, 2008.
- Vern'e Zh. Ispaniya kak sostavnoe gosudarstvo // Kazanskij federalist. 2003. № 3 (7).
- Volkova G.I. Ispaniya: gosudarstvo avtonomij i problema territorial'noj tselostnosti. M., 2011.
- Godlevskaya V. Yu. Formirovanie gosudarstva avtonomij v Ispanii v usloviyakh ustanovleniya i konsolidatsii demokratii (1975–1996 gg.) // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya. 2013. № 5 (25).
- Danilevich I. V. Avtonomizatsiya Ispanii // Polis. 1995. № 5.
- Ispaniya: traektoriya modernizatsii na iskhode XX v. M.: ILA, 2006.
- Kirsanova N. V. Cherty baskskogo natsionalizma // Sovremennaya Evropa. 2012. № 3 (51).
- Kirsanova N. V. Protsess avtonomizatsii // Ispaniya v nachale XXI veka. M.: MGIMO, 2006.
- Koval' T. B. Gosudarstvo avtonomij kak sposob sokhraneniya territorial'noj tselostnosti? // Sovremennaya Evropa. 2012. № 3 (51).
- Kozhanovskij A. N. «Natsional'noe stroitel'stvo» v Ispanii // Sovremennaya Evropa. 2011. № 4.
- Kozhanovskij A. N. Ispaniya: etnichnost' i regionalizm. M.: IEA RAN, 1992.
- Kozhanovskij A. N. Narody Ispanii: regional'naya obshchnost' protiv obshchnosti geneticheskoy // Rossiya XXI. 2012. № 1.
- Kozhanovskij A. N. Kul'turno-yazykovoe mnogoobrazie naseleniya Ispanii: teoriya i real'nost'. Avtoreferat diss. na soiskanie uchenoj stepeni doktora istoricheskikh nauk. Moskva, 2013.
- Kozhanovskij A. N. Narody Ispanii vo vtoroj polovine XX v.: opyt avtonomizatsii i natsional'nogo razvitiya. M.: Nauka, 1993.
- Lalaguna KH. Ispaniya. Istoriya strany. M.: Eksmo – SPb.: Midgard, 2009.
- Pozharskaya S. P. Ispaniya: dolgij put' k gosudarstvu avtonomij (1977-2007) // Ispanskij al'manakh. Vyp. 2. M., 2010.
- Prokhorenko I. L. Krizis v evrozone kak vyzov ispanskoj modeli razvitiya // Vestn. Mosk. un-ta. Ser. 25. Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika. 2013. № 3.
- Prokhorenko I. L. Territorial'nye soobshchestva v politicheskom prostranstve sovremennoj Ispanii. M., 2010.
- Prokhorenko I. L. Regiony Ispanii: chetvert' veka v evropejskom prostranstve // Prostranstvo i vremya v mirovoj politike i mezhdunarodnykh otnosheniyakh. V 10 t. M.: MGIMO, 2007. T. 7.
- Khenkin S. M. Gosudarstvo avtonomij: problemy i perspektivy // Prostranstvo i vremya v mirovoj politike i mezhdunarodnykh otnosheniyakh. V 10 t. M.: MGIMO, 2007. T. 7.
- Khenkin S. M. Regiony kak soperniki gosudarstva: opyt Ispanii. URL: refdb.ru/look/1246650.html