



политика

С.М.Хенкин

ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ИСПАНИИ: СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ¹

¹ Статья подготовлена при поддержке РФФИ (проект № 16-03-00872 «Политические режимы разделенных обществ в условиях глобализации»).

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

Аннотация. Политико-территориальное устройство Испании (государство автономий), сформировавшееся при переходе страны от франкизма к представительной демократии, долгое время выглядело вполне жизнеспособным. Вместе с тем давала (и дает) о себе знать неспособность испанского государства по-настоящему интегрировать Страну Басков и Каталонию — наиболее развитые и богатые регионы страны, отличающиеся ярко выраженной культурно-языковой спецификой. Испанским властям удалось одержать победу над баскской сепаратистской террористической организацией ЭТА, заявившей о самороспуске, однако сепаратизм в Стране Басков продолжает развиваться в мирных формах. Выход в годы глобального кризиса на политическую авансцену мощного сепаратистского движения в Каталонии поставил под сомнение принципы территориального устройства Испании, обнажив ряд проблем, требующих срочного решения.

В этих условиях на повестку дня встает вопрос о проведении комплекса финансово-экономических и политико-правовых реформ, направленных на трансформацию государства автономий с целью повышения его прочности. Прежде всего речь идет о модернизации принятой еще на этапе демократического транзита Конституции 1978 г., ряд положений которой устарел. Между тем широкое межпартийное согласие, необходимое для реформирования законодательства, отсутствует. Подходы к решению многоаспектной политико-территориальной проблемы зачастую лишь еще больше разобщают ведущие партии Испании.

Ключевые слова: Испания, государство автономий, Страна Басков, Каталония, ЭТА, сепаратизм

Политико-территориальная организация Испании (так называемое государство автономий), сформировавшаяся при переходе страны от франкизма к представительной демократии, с самого начала

характеризовалась противостоянием центробежных и центростремительных тенденций, исторически присущим этой стране. При этом государство автономий выглядело вполне жизнеспособным. Положение дел омрачали лишь действия террористической организации ЭТА и других националистических сил в Стране Басков. Однако выход на политическую авансцену в годы глобального кризиса мощного сепаратистского движения в Каталонии круто изменил ситуацию. Его конфликт с испанским государством поставил под сомнение принципы политико-территориального устройства страны, обнажив ряд проблем, требующих срочного решения.

Характер государства автономий

Исторически особенностью государственно-территориальной структуры Испании был партикуляризм, культурное и языковое многообразие областей и провинций. Испания вступила в XX в. как недостроенное государство с недостаточной национальной консолидацией. Это проявлялось в первую очередь в неспособности испанского государства по-настоящему интегрировать Страну Басков и Каталонию, отличавшиеся ярко выраженным культурно-языковым своеобразием. Различия еще больше усугублялись темпами индустриализации на этих территориях, в XIX в. заметно опережавших в этом отношении остальные регионы. По словам известного испано-американского политолога Хуана Линца, «Испания достигла ограниченного успеха при создании государства и потерпела поражение при создании нации»². Вместе с тем центр постоянно старался покончить с этим многообразием, превратить государство в унитарное.

² Цит. по: Colomer 2018: 133.

Наиболее серьезную попытку добиться «национальной гомогенности» предприняла франкистская диктатура (1939—1975 гг.). Автономия Каталонии, Страны Басков и Галисии была упразднена, их языки, культуры и традиции жестоко преследовались. Обучение и официальное делопроизводство велись только на испанском языке. Однако результаты этой политики оказались противоположны тем, на которые рассчитывали франкисты.

Сопrotивление кастильскому шовинизму не прекращалось на протяжении всех лет диктатуры, а на этапе демократизации национальные и региональные движения достигли невиданного размаха, охватив не только Каталонию, Страну Басков и Галисию, но и те регионы, которые в этническом отношении считались чисто испанскими. «Вирус автономизации» стал прежде всего реакцией на жесткий франкистский централизм.

Трансформация унитарного государства в государство автономий началась после смерти Франсиско Франко в 1975 г. Юридический фундамент этого процесса заложила Конституция 1978 г., принятая на основе консенсуса ключевых политических сил Испании. Ее 2-я статья гласит: «Конституция основана на нерушимом единстве испанской нации, единой и неделимой родины всех испанцев, она признает право на

автономии для национальностей и регионов, ее составляющих, а также солидарность между ними»³. Формула «национальности и регионы» знаменовала разрыв с франкистской концепцией единой испанской нации. Впервые в конституционной истории страны нация определялась как совокупность национальностей (хотя значение понятия «национальность» не разъяснялось).

В соответствии с Конституцией, наряду с испанским языком (*castellano*), объявленным государственным, на территории автономных сообществ становились официальными и их языки. Тем самым было покончено с характерной для франкистской эпохи дискриминацией в языковой сфере, созданы возможности для развития национальных языков и культур.

Следует заметить, что в испанской трактовке национальность (*nacionalidad*) — это своеобразный биофизический симбиоз территории и ее населения, это группа людей, проживающих на какой-то территории, имеющих общие интересы и готовых их отстаивать. Исторически сложилось так, что испанцы осмысливают мир под территориальным углом зрения, в межгрупповых отношениях для них особенно значим уровень региона. Национальность здесь отождествляется с регионом. Например, в глазах большинства испанцев баски — это те, кто проживает и работает в автономном сообществе Страна Басков. По действующей Конституции каждый регион может провозгласить себя «национальностью» (что Каталония, Страна Басков, Галисия, Валенсия, Андалусия, Арагон, Канарские и Балеарские острова уже сделали). Запуск механизма этнизации в постфранкистской Испании, о котором говорят многие авторы, есть не что иное, как выражение региональных требований в этнических терминах⁴.

В настоящее время в Испании 17 автономных сообществ и два автономных города — Сеута и Мелилья на побережье Северной Африки. Многие из таких сообществ когда-то были самостоятельными образованиями — либо полусамостоятельными со своими особенностями. Сегодня их политическое устройство закреплено в автономных статутах и базируется на тех же принципах, что и политическая система всей Испании.

На протяжении 40 лет существования государства автономий его структура постоянно трансформировалась, было принято множество законов, заключен ряд соглашений между различными политическими силами, конкретизировавших полномочия разных уровней управления и их взаимоотношения. Наглядное представление об этом дает распределение общественных расходов. Если в 1981 г. на долю центра, региональных и местных властей приходилось соответственно 87,3, 3 и 9,7% расходов, то в 2002 г. — 48,7, 35,3 и 15,8%⁵.

Испанию часто называют «несовершенной» (или «неполной») федерацией⁶. И действительно, в ее территориальном устройстве есть ряд элементов, типологически характерных для федеративных государств. В их числе прежде всего единство в многообразии. Испания, как уже отмечалось, всегда отличалась культурно-языковым плюрализмом.

³ Разумович (ред.) 1982: 30.

⁴ См. Кожановский 2007а, 2008 б.

⁵ Moreno 2008: 111.

⁶ См., напр. España 2015: 949.

Другой элемент федерализма — разграничение предметов ведения и полномочий между разными уровнями управления. В государстве автономий, как и в любом федеративном государстве, власть рассредоточена. В Испании она осуществляется на уровнях центра, автономных областей, провинций и муниципалитетов. Важно отметить признание прав провинций и муниципалитетов. В отличие от франкистской эпохи, когда их деятельность была жестко подчинена центральной власти, в демократической Испании провинции и муниципалитеты пользуются правами юридического лица и автономией. Рассредоточение власти объективно расширяет возможности для участия граждан в политической жизни.

Еще один элемент федеративного устройства в современной Испании — децентрализация управления. Налицо основополагающий признак федерализма — способность субъектов федерации к политической и институциональной самоорганизации. В годы демократии происходила поэтапная передача компетенций, полномочий и финансовых прерогатив автономным сообществам для решения вопросов местного значения.

К элементам федерализма следует отнести и сочетание симметрии и асимметрии. Симметрия проявляется в том, что государство гарантирует эффективное воплощение принципа солидарности, заботясь о поддержании адекватного и справедливого равновесия между различными территориями. Более ярко выражена асимметрия — юридическая и фактическая. Вообще асимметрия в федерации неизбежна. По экономическим, политическим, историческим, этническим и многим другим причинам ни одна федерация в мире не является и не может быть симметричной. Согласно законодательству в Испании существуют три вида автономий — «широкие» (Каталония, Страна Басков, Галисия, Андалусия), «узкие» (большая часть автономных сообществ) и «специальные» (Наварра, Канарские острова), различающиеся объемом предоставленных им центральным правительством прав и привилегий. Юридическая асимметрия выражается и в административных различиях между автономиями, в которые входят несколько провинций (таковых 10), и теми, которые состоят только из одной (их семь). Специфика первых заключается в наличии трех уровней управления — собственно автономии, провинций и муниципалитетов, — приобретающих легитимность на соответствующих выборах. В автономиях, включающих только одну провинцию, выборы в провинциальные собрания не проводятся.

На эту юридическую асимметрию накладывается фактическая — в частности, межрегиональные экономические диспропорции, деление регионов на «богатые» и «бедные». Отсюда распространенное в массовом сознании чувство соперничества, ощущение собственной обделенности или, напротив, превосходства над соседями. По мере развития процесса децентрализации региональные диспропорции сокращались: регионы с более низким ВВП на душу населения развивались быстрее, что отчасти связано с действующей системой прогрессивного налогообложения. Уменьшение диспропорций объясняется также, по выражению

испанского политолога Луиса Морено, «эффектом подражания», стремлением регионов к выравниванию показателей развития. Сказывается и то, что Испания стала крупнейшим получателем ассигнований ЕС на цели регионального развития. Тем не менее различия между регионами сохраняются. Так, если в 2006 г. в Мадриде, Наварре, Стране Басков, Каталонии, Ла Риохе, Арагоне и на Балеарских островах доход на душу населения был выше, чем в среднем по ЕС, то в таких автономиях, как Эстремадура, Андалусия, Кастилия Ла Манча, Галисия, Мурсия, Астурия, Канарские острова, Валенсия, Кастилия и Леон, Кантабрия, — ниже⁷.

⁷ *Moreno 2008: 148.*

Испанское государство автономий сближает с федеративным и разделенная лояльность. Для испанцев характерна множественность самоидентификаций, они выстраивают целую иерархию «народов», к которым себя причисляют, — народ конкретного селения или города, народ провинции, народ автономной области, народ Испании в целом, народ объединенной Европы. Особенно широко распространена двойная самоидентификация — с народом Испании в целом и народом своей автономии. Эти две идентичности не противоречат, а дополняют друг друга, обеспечивая демократическую легитимацию испанской политики.

В том, что касается элементов федерализма, Испания в Европе не одинока. По тому же пути идут Италия, Великобритания, некоторые другие страны, однако ни одну из них, включая Испанию, федерацией назвать нельзя, они остаются унитарными государствами.

В ряде статей Конституции Испании говорится, что принятие окончательных решений остается за центральной властью. Только с санкции центральной власти может происходить перераспределение полномочий между центром и автономными сообществами. За пределами сфер исключительной компетенции автономий общегосударственные нормы имеют приоритет перед нормами автономных сообществ. Арбитром в спорах между центром и автономиями выступает Конституционный суд, который проверяет местное законодательство на предмет соответствия Конституции. Гарантами соблюдения «общих интересов» в деятельности местных администраций являются также специальные представители правительства в автономных сообществах⁸.

⁸ *Разумович (ред.) 1982: 88.*

Испания не выдерживает тест на федерализм и в сфере финансовых взаимоотношений между центром и регионами, которые составляют ядро всех федеративных отношений. Статьи 156 и 157 ее Конституции разрешают автономным областям собирать собственные налоги. Теоретически центру принадлежат только таможенные сборы. Однако *de facto* центральное правительство сохраняет контроль над большинством важных налогов в большинстве автономных областей. Финансовые отношения между центром и регионами в Испании лишены согласованности, рациональности, транспарентности и нуждаются в серьезном реформировании.

В противовес практикам, существующим во входящих в ЕС федерациях (например, в Бельгии и в меньшей степени в Германии), автономные сообщества Испании не рассматриваются как политические

акторы в отношениях с институтами Евросоюза. Центр не хочет, чтобы автономии играли важную роль на европейском направлении.

На унитарный характер испанского государства автономий указывает и то, что, в отличие от федераций, чьи субъекты активно задействованы в принятии решений, касающихся страны в целом, участие автономных областей Испании в общенациональной политике незначительно и плохо структурировано. Во многом это объясняется ролью сената. В федеративных государствах участие образующих их единиц в выработке и осуществлении государственной политики базируется на наличии мощной и влиятельной второй палаты парламента. В Испании сенат, считающийся органом территориального представительства, занимает подчиненное положение по отношению к конгрессу депутатов (хотя по Конституции обе палаты равны). Его законодательная деятельность и возможность контролировать работу правительства ограничены, он не является рупором автономных областей в отношениях с центром, представляя по большей части провинции. Каждая из 50 провинций страны, независимо от размера и числа жителей, выбирает по четыре сенатора. Остальных назначают парламента автономных сообществ (один сенатор на регион плюс дополнительно один сенатор на каждый миллион жителей). Эти сенаторы не столько представляют территории региона в национальном парламенте, сколько воспроизводят партийно-политическую структуру автономных сообществ.

Несмотря на пропагандистскую риторику, на практике самоуправление зачастую сводится к решению промежуточных и второстепенных вопросов. Модель государства автономий стала единообразной практически во всех сферах, связанных с самоуправлением (образование, здравоохранение, госслужба, муниципальное управление, университеты, торговля и т.п.)⁹.

⁹ *Requejo 2007: 132.*

Все это принципиально отличает государство автономий от федераций, в которых центр и регионы могут иметь равный статус в принятии решений. Если первое исходит из единого и неделимого суверенитета, признающего автономии и уступающего им часть своих компетенций, то вторые рождаются из пакта между различными суверенитетами, которые решают сформировать новое государственное образование, передавая ему часть своих компетенций.

Децентрализация, происходившая в Испании, не тождественна федерализации. Федерализация и децентрализация — разные понятия. Могут быть федерации с сильными элементами децентрализации, а могут быть децентрализованные унитарные государства. Испания относится именно к последним, причем степень ее децентрализации, как полагает испанский политолог Ферран Рекехо, не столь уж велика. На выстроенной им шкале децентрализации (где низший показатель 1 балл, а высший — 20) Испания занимает промежуточное положение (10,5 балла), опережая Австрию и Великобританию (по 8,5 балла), ЮАР (7), Италию (6), Мексику (5) и Венесуэлу (3,5), но уступая Канаде (16,5),

США (14,5), Бельгии и Швейцарии (по 14), Австралии (12), Индии и Аргентине (по 11)¹⁰.

¹⁰ *Ibid.*: 139.

По мнению Рекехо, государство автономий не обеспечивает того уровня самоуправления, который бы позволил регионам и их жителям проводить собственную политику в жизненно важных областях. «В этом, — с его точки зрения, — состоит основной структурный недостаток испанской демократии. По существу, речь идет о большой проблеме, которую не решила Конституция 1978 г.»¹¹.

¹¹ *Ibid.*: 154.

Действительно, предоставление автономии лишь разожгло аппетиты радикальных сил, да и части умеренных националистов, которые сочли полученные права недостаточными и потребовали их дальнейшего расширения. Стремление ряда народов и регионов Испании повысить свой этнокультурный статус объяснялось также углублением европейской интеграции и развертыванием глобализации — и сопряженными с этим опасениями утратить свой язык и традиции, раствориться в глобализированной мировой среде. Заинтересованность автономных сообществ в расширении круга своих полномочий определялась и наметившимся движением к «Европе регионов», диктующим необходимость развития самостоятельных внешних связей. Не вызывает сомнений, что на их позиции сказалась и все более выраженная ориентация ЕС на трансформацию в федеративную структуру, стимулировавшая интерес к подобному типу отношениям во входящих в него государствах. Несомненно и то, что дезинтеграционные процессы в Испании усилил распад таких многонациональных государств, как СССР, Югославия и Чехословакия.

В начале XXI в. движение за пересмотр автономных статуты с расширением прав соответствующих сообществ охватило часть регионов страны. Они требовали изменить утвердившиеся политико-территориальные правила игры, настаивая — в каждом случае по-своему — на перераспределении финансовых потоков, усилении культурной и лингвистической автономии, более широком представительстве за рубежом.

Нераспутанный баскский узел

Стремление изменить отношения с центром не всегда принимало конституционные формы. Прежде всего это касается Страны Басков, радикальные националисты которой первыми в годы демократии поставили вопрос о выходе их региона из Испании. Эта автономная область стала своего рода полигоном, где прошли обкатку и террористическая, и мирная, ненасильственная разновидности сепаратизма.

Террористическую разновидность представляла ЭТА, начавшая вооруженную борьбу еще в годы франкистской диктатуры. Целью ЭТА было создание независимого государства из населенных басками территорий как в Испании (Алава, Бискайя, Гипускоа, Наварра), так и во Франции (Суть, Лабур, Нижняя Наварра). При этом она декларировала свою антикапиталистическую и антиимпериалистическую ориентацию,

позиционируя себя как «социалистическое движение за национальное освобождение»¹².

¹² Подробнее об ЭТА см. Хенкин и Самсонкина 2011.

Первое политическое убийство ЭТА совершила в 1968 г. Всего же на ее счету, по данным Министерства внутренних дел Испании, 853 убитых и 6389 раненых¹³. К числу пострадавших от действий боевиков следует отнести и целые семьи, вынужденные покинуть Страну Басков, предпринимателей и торговцев, с которых взимался «революционный налог», а также множество политиков, журналистов, судей, профессоров, которым террористы угрожали расправой.

¹³ Las cifras 2017.

Подавляющее большинство кровавых деяний ЭТА пришлось на годы демократии. Хотя в это время Страна Басков обрела такой объем прав и свобод, какого никогда в своей истории не имела, «военная» фракция ЭТА (в отличие от самораспустившейся в 1982 г. «военно-политической») осталась на непримиримых позициях. Она считала врагом именно испанское государство (независимо от режима), которое «превратило Страну Басков в свою колонию»¹⁴.

¹⁴ Onaindia 2000: 217.

Выступая за отделение от Испании, сепаратисты апеллировали к историческим особенностям баскского политического устройства, менталитета и традиций, преувеличивая и абсолютизируя их. По сути, они конструировали баскскую идентичность, манипулируя реальными элементами культурного своеобразия этого народа и занимаясь мифотворчеством.

За полвека активной деятельности ЭТА, ни на йоту не продвинувшись в достижении своей главной цели, нанесла огромный материальный и моральный ущерб баскскому и испанскому обществу. Перманентные теракты дестабилизировали общественно-политическую жизнь в Испании, порой вызывая острые политические кризисы.

¹⁵ Ormazabal: 2018.

В октябре 2011 г. ЭТА заявила об окончательном прекращении вооруженной борьбы, а в мае 2018 г. — о самороспуске¹⁵. Поражение террористов определялось рядом обстоятельств, прежде всего эффективными действиями испанских и французских сил безопасности, а также изменением отношения к ним общественности, в первую очередь в Стране Басков. В этаровцах начали видеть не героев, как это было в 1960—1980-е годы, а преступников и убийц.

С уходом ЭТА баскская проблема упростилась, лишившись террористической составляющей. Но она остается нерешенной, сохранившись в форме глубокого политического конфликта, по-прежнему разобщающего и баскское, и испанское общество.

Другое крыло баскских националистов добивается независимости от Мадрида или установления с ним конфедеративных отношений мирным путем. Его установки выражает ряд партий и организаций, в частности Бильду, представленная в Генеральных кортесах. Наиболее серьезную попытку отделиться от Испании сепаратисты этого типа предприняли в сентябре 2002 г., когда председатель автономного правительства Страны Басков (лендакари) Хуан Хосе Ибарретче выступил с проектом «особого режима отношений между нею и испанским государством,

основанным на свободной ассоциации». По плану Ибарретче, Страна Басков, преобразованная в «свободно присоединившееся» к Испании, то есть формально остающееся в ее составе, государство (в которое при желании могли бы войти Наварра, а также баскские провинции во Франции), должна была самостоятельно решать вопросы своего экономического и социального развития, обладать собственной судебной системой и иметь представительства за рубежом¹⁶. По сути дела претворение этого проекта в жизнь означало бы некий промежуточный рубеж на пути между автономией Страны Басков и полной ее независимостью.

¹⁶ *Euscadi 2004:*
293—298.

При голосовании в баскском парламенте в декабре 2004 г. проект Ибарретче был одобрен 39 голосами против 35. Однако ведущие политические партии Испании — Испанская социалистическая рабочая партия (ИСРП) и Народная партия (НП) — отвергли его как противоречащий Конституции, и в феврале 2005 г. он подавляющим большинством голосов был отклонен кортесами¹⁷.

¹⁷ *El Congreso 2005.*

Развитие политической ситуации в Стране Басков во многом зависит от позиции Баскской националистической партии (БНП). С конца 1970-х годов БНП — правоцентристская партия христианско-демократической ориентации, одна из старейших в Испании (образована в 1895 г.) — практически постоянно (за исключением 2009—2012 гг.) формирует местное правительство, ее представители преобладают в органах власти провинций и муниципалитетов. В этой партии традиционно существуют умеренное и радикальное течения, а ее политической линии свойственен дуализм, сочетание радикальной стратегической цели (обретение Страной Басков независимости) с умеренной практической политикой, участием в политических институтах Испании.

Нынешний глава автономного правительства Страны Басков Иньиго Уркулюю действует более умеренно, нежели Ибарретче. Ратуя за расширение самоуправления и независимость Страны Басков, он выступает за разработку нового политического статуса автономии (взамен принятого в 1979 г.) на основе диалога между ключевыми политическими силами. В проекте нового статута декларируется, что «баскский народ — это нация», а Страна Басков — образование (помимо ныне входящих в состав Басконии провинций, включающее Наварру и баскские провинции во Франции), чьи отношения с испанским государством строятся «на равных», носят конфедеративный характер¹⁸.

¹⁸ *El preambulo*
2018.

Позиция Уркулюю созвучна настроениям определенной части баскского общества. По данным опроса, проведенного в автономии в 2017 г., 20% басков хотели бы жить в государстве, в котором признаются права национальностей на государственный суверенитет¹⁹. Это активное и влиятельное меньшинство. В регионе регулярно проходят манифестации, на которых радикальные националисты выдвигают свои требования к центральной и местной власти. Вместе с тем большинство жителей Страны Басков высказываются за то, чтобы она оставалась

¹⁹ *Caе el apoyo*
2017.

²⁰ *Eusobarometro*
2013: 44.

в составе Испании при условии сохранения или расширения ее автономного статуса либо преобразования нынешней территориальной системы в федерацию²⁰.

Каталонский конфликт

Радикальные баскские националисты, как и их единомышленники в других испанских автономиях, внимательно присматриваются к развитию каталонского конфликта, который начался позже и в настоящее время оказался в фокусе внимания испанской и мировой общественности. В годы глобального финансово-экономического кризиса умеренный каталонский национализм перерос в сепаратизм. Значительную подготовительную работу для такой трансформации проделала партийная федерация «Конвергенция и Союз» (КиС), формировавшая правительство (женералитат) Каталонии в 1980—2003 гг. и вернувшаяся к власти в 2010 г. Ее лидер Жорди Пужоль, в течение 23 лет возглавлявший правительства КиС и считающийся отцом современного каталонского национализма, взял курс на «рекаталонизацию Каталонии» и конструирование обособленной от испанской каталонской идентичности, в том числе за счет захвата националистами ключевых позиций в СМИ и образовании и навязывания ими местному сообществу своих взглядов и правил игры.

Как и в Стране Басков, неотъемлемой составляющей пропагандистской деятельности здешних националистов является дальнейшее развитие традиционного мифотворчества, искусственное выстраивание представлений о Каталонии как о «древнейшей нации», которая стала объектом притеснений со стороны Испании и живет «в условиях военной оккупации, культурно-лингвистической колонизации и т.д., длящихся уже 300 лет». Образ «избранной нации», низведенной до положения «невинной жертвы», превратился в краеугольный камень националистической мифологии²¹.

²¹ *Leguina* 2014: 91.

Важнейшая роль в формировании «каталонской нации» отводится каталанскому языку. Со второй половины 1980-х годов в систему образования Каталонии внедрялась модель «языкового погружения», ориентированная на последовательное вытеснение испанского языка и превращение региона в монолингвистический. Примечательно, что в ряду европейских регионов с двумя (или более) официальными языками Каталония многие годы была единственным, где утвердилась подобная практика²².

²² *Cataluña* 2014:
221.

В целом политика «рекаталонизации» отличалась немалой изошренностью. Пужоль и его команда вели двойную игру, сотрудничая с центральной властью (фракция КиС в Генеральных кортесах нередко даже обеспечивала работу правительств, не располагавших парламентским большинством) и одновременно укрепляя позиции националистов в самой Каталонии. По замечанию испанского исследователя Хоакина Легины, у каталонских националистов было два языка и две морали — для внешнего (в Мадриде) и для внутреннего (в Барселоне) пользования²³.

²³ *Leguina* 2014:
126.

Позиции националистов усилились в ходе развернувшейся в 2005—2006 гг. борьбы вокруг проекта, а затем и самого нового автономного статута Каталонии²⁴. Одобренный жителями автономии на референдуме, статут существенно расширял ее полномочия, однако НП и еще шесть субъектов права Испании (Народный защитник (омбудсмен) и автономные сообщества Арагон, Балеарские острова, Валенсия, Мурсия и Риоха) усмотрели в целом ряде его положений несоответствие Конституции и оспорили их в Конституционном суде. В результате 14 статей статута были признаны полностью или частично неконституционными.

²⁴ *Подробнее см. Хенкин 2013.*

Принципиальное значение имел вердикт Конституционного суда об отсутствии юридических оснований считать жителей Каталонии отдельной нацией. Дело в том, что местные националисты еще с XIX в. требуют признать Каталонию нацией, и эта позиция созвучна настроениям большинства населения региона²⁵. Но такое признание противоречит Конституции, предусматривающей существование в стране лишь одной нации — испанской. Более того, многие эксперты полагают, что превращение Испании из «нации национальностей», каковой она является сейчас, в «нацию наций» чревато подрывом устоев государства и его распадом, хотя высказывается и точка зрения, согласно которой «в одном государстве может быть две или больше наций» и «признание Каталонии нацией не означает ни разрыва с Испанией, ни предоставления каталонцам прав, отличающихся от тех, которые имеют остальные испанцы»²⁶. Как бы то ни было, Конституционный суд оставил определение Каталонии как нации только в преамбуле статута, не имеющей юридической силы. Многие каталонцы расценили это решение как оскорбительное, попирающее национальное достоинство²⁷.

²⁵ *Так, судя по данным опросов, в 2005 г. ее разделяли 60,4% каталонцев (Requejo 2007: 124).*

²⁶ *Borrell et al. 2017: 60.*

²⁷ *Ibid: 32—34, 178—179.*

Ситуацию усугубил глобальный кризис, больно ударивший в том числе и по Каталонии. Националистические СМИ активно распространяли миф о том, что Каталония «кормит» Испанию, ежегодно вкладывая в госбюджет на 16 млрд долларов больше, чем получает из него. Финансово-экономическая политика Мадрида в отношении Барселоны определялась как «налоговый грабеж» («Мадрид грабит нас») — выражение, обычно употребляемое при описании отношений между колониями и метрополией. Между тем подсчеты испанских экономистов свидетельствуют о том, что при всех недостатках финансовой системы Испании (непрозрачность, случаи самоуправства властей в распределении средств и др.) отчисляемые Каталонией в казну суммы полностью соответствуют уровню ее экономического развития (в расчете на душу населения)²⁸.

²⁸ *Cataluña 2014: 147—168.*

Правящая элита Каталонии канализировала социальную фрустрацию, вызванную экономическим кризисом и наложившуюся на обиду на Мадрид в связи с событиями, сопутствовавшими принятию нового автономного статута, в русло борьбы за независимость от Испании.

Ратуя за проведение регионального референдума о независимости, сепаратисты вступили в острый конфликт с правительством НП, требовавшим неукоснительного соблюдения Конституции (согласно

которой подобные референдумы не могут проводиться без санкции центральной власти и разрешительного общенационального референдума) и отказывавшимся обсуждать какие-либо ее изменения. Не благоприятствовали планам сепаратистов и международные нормы, поскольку в соответствии с ними Каталония не входит в категорию «наций», имеющих право на самоопределение.

Стремясь обойти эти препятствия, лидеры каталонских сепаратистов, как и их баскские единомышленники, широко использовали формулу «право решать» («derecho a decidir»), по смыслу равнозначную ставящему их в уязвимое положение «праву наций на самоопределение». По их утверждению, «право решать» принадлежит народу Каталонии в лице избранных им представителей, которые и должны определять будущее региона в случае его конфликта с центром.

В региональных парламентах, сформированных по результатам выборов 2012 и 2015 гг., сепаратистским партиям принадлежало большинство мест (хотя на самих выборах за них отдало голоса менее половины избирателей²⁹), и, пользуясь своим положением парламентского большинства, 1 октября 2017 г. они, в нарушение Конституции страны, организовали референдум о независимости. По данным генералитета, за независимость высказались 90,2% участников референдума, против — 7,8%. Однако эти цифры отнюдь не отражают истинного расклада сил в Каталонии, поскольку в голосовании участвовали всего 43% обладающих правом голоса³⁰. В ответ на провозглашение парламентом Каталонии независимости Мадрид ввел прямое управление автономией, отстранив от должности членов ее правительства и распустив парламент.

Прошедшие в декабре 2017 г. внеочередные парламентские выборы лишь еще больше запутали ситуацию, в очередной раз продемонстрировав наличие «двух Каталоний». Сепаратистские партии вновь завоевали абсолютное большинство мест — 70 из 135³¹. При этом победительницей стала партия из другого лагеря — «Сьюдаданос» (Ciudadanos — «Граждане»), решительно выступающая против отделения от Испании.

Как бы то ни было, выборы подтвердили, что в Каталонии нет социального большинства, стремящегося к независимости. За сепаратистские партии проголосовали 47,5% избирателей. Опыт Каталонии свидетельствует о крайней сложности, если не невозможности отделения региона от государства путем референдума без договоренности местной элиты с центральным правительством о проведении голосования, особенно при отсутствии поддержки со стороны подавляющей части населения территории и признания мирового сообщества. Ни первого, ни второго, ни третьего в случае Каталонии нет. Вместе с тем введение прямого управления из Мадрида не дало того результата, на который рассчитывали сторонники единой Испании. Борцы за независимость достаточно сильны и способны обеспечивать себе большинство в региональном парламенте и возглавлять правительство автономии, конфронтируя с центром.

²⁹ Borrell et al. 2017: 187.

³⁰ EI 90 2017.

³¹ Resultados 2017.

**Проблемы
реформирования
политико-
территориального
устройства
Испании**

Отношения между центром и регионами в Испании трудно назвать устоявшимися. Соотношение центробежных и центростремительных тенденций может меняться, и достаточно резко, в зависимости от внутри- и внешнеполитических обстоятельств.

В этих условиях особую актуальность приобретает вопрос о проведении комплекса финансово-экономических и политико-правовых реформ, направленных на трансформацию испанского государства с целью повышения его прочности. Прежде всего речь идет об изменении законодательства, в первую очередь Конституции.

Автономизация Испании проходила в острой борьбе с консервативными силами, воспитанными на франкистских идеях унитарного, жестко централизованного государства. Конституция 1978 г., принятая на этапе демократического транзита, стала результатом компромисса, не свободной от противоречий и лакун. Политико-правовое устройство Испании в ней «прописано» лишь в общем виде, отсутствует четкая схема разделения власти между центром, автономными сообществами и муниципалитетами. Для политико-правовых норм характерно сочетание жесткости формулировок с неопределенностью и двусмысленностью ряда статей. Расплывчатые положения Конституции трактуются разными политическими силами по-разному. Так, если правые расценивают введение самоуправления в автономиях как программ-максимум, то наиболее радикальные националисты видят в нем не более чем промежуточный этап на пути к обретению независимости.

По мере развития государства автономий и появления все новых проблем в отношениях между центром и регионами становится все очевиднее, что ряд положений Конституции и других законодательных актов, принятых в первые годы демократии и касающихся государственно-территориального устройства, нуждается в конкретизации и пересмотре. В качестве возможного направления реформ часто называют федерализацию. В числе сторонников этой меры ИСРП — одна из ведущих партий страны. В то же время некоторые эксперты относятся к подобной идее скептически. По их мнению, поскольку модель государства автономий и так включает в себя немало элементов федерализма, предложение о переходе к федеративной модели носит скорее риторический характер и не предполагает сколько-нибудь глубоких изменений³².

К тому же принять подобную модель испанцам непросто. В отличие от многих других стран, где федерализм служит укреплению государства, в Испании в силу особенностей ее исторического развития (в частности, опыта 1930-х годов) значительная часть населения ассоциирует его с сепаратизмом и угрозой распада. Существенно также отсутствие ясности в трактовке федерации; даже среди приверженцев такого устройства есть немало расхождений в определении его сути. Обретение концепцией федеративного государства массовой поддержки невозможно без упорной работы, направленной на разъяснение того, что понимается под федерацией, как она функционирует и в чем ее преимущества.

³² Leguina 2014: 171.

Между тем правившая в Испании с декабря 2011 по май 2018 г. Народная партия отнюдь не стремилась к пересмотру Конституции в федералистском духе. Более того, правительство НП взяло курс на определенную рецентрализацию территориально-политической структуры Испании, сопровождавшуюся сужением прав и полномочий автономий. Эта политика обосновывалась необходимостью сокращения бюрократического аппарата, в том числе за счет упразднения дублирующих друг друга структур в центре и на местах³³.

³³ Vidal-Folch 2014: 64—69.

Примечательно, что политика рецентрализации встречает поддержку в испанском обществе. По данным социологов, в большинстве автономных областей население высказывается либо за сохранение достигнутого на сегодняшний день уровня децентрализации, либо даже за его снижение (исключение составляют лишь Каталония, Страна Басков и Наварра). Эти данные свидетельствуют о том, что проект дальнейшей децентрализации власти, усиления разнообразия и плюрализма в политико-культурной жизни автономий противоречит социально-психологическим установкам значительной части испанцев. Иными словами, в политической культуре Испании не изжито наследие многовековой традиции централистского устройства государства³⁴. Вместе с тем нельзя исключить, что негативное отношение некоторых групп населения к дальнейшей децентрализации есть реакция на проявления сепаратизма в Стране Басков и Каталонии, дестабилизирующие обстановку в стране.

³⁴ Ciencia 2016: 410—411, 416—417.

Еще одна дискуссионная проблема — предоставление автономиям права на проведение референдума о независимости. Вопреки позиции правительства, немало испанцев, в особенности в Каталонии и Стране Басков, высказывается за согласованное с властями голосование. Но является ли референдум тем инструментом, который в состоянии адекватно разрешить, например, сложную каталонскую проблему? По мнению скептиков, победу на таком референдуме одержит незначительное и нестабильное большинство, успех которого, ставший необратимым, лишь расколел политику. В поляризованных обществах типа каталонского необходимы согласованные решения, поиск новой формулы существования региона в составе единого государства³⁵.

³⁵ Mari-Close y Molina 2015.

В любом случае реформирование законодательства — дело сложное, требующее широкого межпартийного согласия. Однако такое согласие пока отсутствует. Подходы к решению многоаспектной политико-территориальной проблемы зачастую лишь еще больше разобщают ведущие партии Испании.

Библиография

Кожановский А.Н. (2007) «Государственная идентификация по-испански» // Верников В.Л., ред. *Испания: Анфас и профиль*. М.: Весь Мир: 195—212.

Кожановский А.Н. (2008) «Этнический фактор в государстве автономий» // *Регионы и центр: как строить отношения? Испанский вариант*. М.: Институт Европы РАН: 45—52.

Разумович Н.Н., ред. (1982) *Испания: Конституция и законодательные акты*. М.: Прогресс.

Хенкин С. (2013) *Испания: испытание Каталонией*. URL: http://www.perspektivy.info/оукумена/europe/ispanija_ispytaniye_katalonijej_2013-01-14.htm (проверено 20.08.2018).

Хенкин С.М. и Е.С.Самсонкина. (2011) *Баскский конфликт: истоки, характер, метаморфозы*. М.: МГИМО (У) МИД России.

Borrell J., F. de Carreras, J.-J.López Burniol y J.Piqué. (2017) *Escucha Cataluña, Escucha España*. Barcelona: Ediciones Peninsula.

Cae el apoyo a la celebración de una consulta independentista en el País Vasco. (2017) URL: https://www.abc.es/espana/pais-vasco/abci-apoyo-celebracion-consulta-independentista-pais-vasco-201703231532_noticia.html (accessed 20.08.2018).

Cataluña, El mito de la Secesión. Desmontando las Falacias del Soberanismo. (2014) Barcelona: Editorial Almuzara, S.L.

Ciencia y política, una Aventura vital. Libro homenaje a Ramón Cotarelo. (2016) Valencia: Tirant lo blanch.

Colomer J.M. (2018) *España: la historia de una frustración*. Barcelona: Editorial Anagrama.

El 90,18% votó sí y la participación fue del 43%, según datos definitivos. (2017) URL: <http://www.eitb.eus/es/noticias/politica/detalle/5129009/resultados-definitivos-referendum-cataluna-1-octubre-2017/> (accessed 20.08.2018).

El Congreso rechaza el plan Ibarretxe por 313 votos en contra. (2005) URL: www.20minutos.es/noticia/2637/0/ibaretxe/plan/soberanista/ (accessed 20.08.2018).

El preambulo de PNV y Bildu para el nuevo Estatuto reconoce la «nación» vasca con identidad propia. (2018) URL: https://www.abc.es/espana/pais-vasco/abci-y-bildu-consiguen-preambulo-nuevo-estatuto-vasco-haga-referencia-derecho-decidir-201805231221_noticia.html (accessed 20.08.2018).

España. Situación social. (2015) Madrid: CIS.

Euscadi, del sueño a la vergüenza. Guía útil del drama vasco (Basta Ya! Iniciativa ciudadana). (2004) Barcelona: B.S.A.

Euscobarometro. Estudio periódico de la opinión publica vasca. (2013) Bilbao: Universidad del País Vasco.

Las cifras del terror de ETA, según Interior: 853 muertos y 6389 heridos. (2017) URL: <http://www.deia.eus/2017/06/19/politica/las-cifras-del-terror-de-eta-segun-interior-853-muertos-y-6389-heridos> (accessed 20.08.2018).

Leguina J. (2014) *Los 10 mitos del nacionalismo catalán*. Barcelona: Planeta, S.A., Ediciones Temas de Hoy.

Marí-Clouse P. y I.Molina. (2015) «El referéndum no es la solución» // *El País*, 12.01. URL: https://elpais.com/elpais/2015/12/01/opinion/1448980508_687680.html (accessed 20.08.2018).

Moreno L. (2008) *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI de España Editoriales.

Onaindia M. (2000) *Guía para orientarse en el laberinto vasco*. Madrid: Editorial Temas de Hoy.

Ormazabal M. (2018) «ETA anuncia su disolución» // *El País*, 3.05. URL: https://politica.elpais.com/politica/2018/05/03/actualidad/1525336524_523980.html (accessed 20.08.2018).

Requejo F. (2007) *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores. El caso español*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.

«Resultados elecciones catalanes 2017 en Cataluña». (2017) // *La Vanguardia*, 23.12. URL: (<http://www.lavanguardia.com/ecciones/ecciones-catalanas-2017/>) (accessed 20.08.2018).

Vidal-Folch X. (2014) *Cataluña ante España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.



S.M.Khenkin

POLITICO-TERRITORIAL ORGANIZATION OF SPAIN: OLD PROBLEMS AND NEW CHALLENGES

Sergei 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 *Politika*. Email: sergkhenkin@mail.ru.

Abstract. The politico-territorial organization of Spain (state of autonomies) that was formed at the transition stage from Francoism to representative democracy for a long time seemed rather viable. At the same time it is obvious that the state is incapable of fully integrating the Basque Country and Catalonia — the most developed and wealthy regions with distinct cultural-linguistic specificity. The Spanish authorities managed to triumph over the Basque separatist terrorist organization ETA that announced its disbandment. However, separatism in this autonomy continues to develop in peaceful forms. The powerful separatist movement in Catalonia that entered the scene at the times of global crisis challenged the principles of the Spanish territorial organization and exposed a number of problems requiring urgent solution.

In this context, it becomes increasingly important to implement a set of financial-economic and political-legal reforms aimed at transforming the state of autonomies in order to strengthen it. First and foremost, it is necessary to modernize the Constitution of Spain that was adopted in 1978 during the democratic transition — its several provisions have outdated since

then. However, there is a lack of a broad inter-party consensus necessary for reforming the legislation. The approaches to solving multifaceted political-territorial problem often only further fragment the leading parties of Spain.

Keywords: Spain, state of autonomies, Basque Country, Catalonia, ETA, separatism

References

- Borrell J., F. de Carreras, J.-J.López Burniol y J.Piqué. (2017) *Escucha Cataluña, Escucha España*. Barcelona: Ediciones Península.
- Cae el apoyo a la celebración de una consulta independentista en el País Vasco*. (2017) URL: https://www.abc.es/espana/pais-vasco/abci-apoyo-celebracion-consulta-independentista-pais-vasco-201703231532_noticia.html (accessed 20.08.2018).
- Cataluña, El mito de la Secesión. Desmontando las Falacias del Soberanismo*. (2014) Barcelona: Editorial Almuzara, S.L.
- Ciencia y política, una Aventura vital. Libro homenaje a Ramón Cotarelo*. (2016) Valencia: Tirant lo blanch.
- Colomer J.M. (2018) *España: la historia de una frustración*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- El Congreso rechaza el plan Ibarretxe por 313 votos en contra*. (2005) URL: www.20minutos.es/noticia/2637/0/ibarretxe/plan/soberanista/ (accessed 20.08.2018).
- El 90,18% votó sí y la participación fue del 43%, según datos definitivos*. (2017) URL: <http://www.eitb.eus/es/noticias/politica/detalle/5129009/resultados-definitivos-referendum-cataluna-1-octubre-2017/> (accessed 20.08.2018).
- El preambulo de PNV y Bildu para el nuevo Estatuto reconoce la “nación” vasca con identidad propia*. (2018) URL: https://www.abc.es/espana/pais-vasco/abci-y-bildu-consiguen-preambulo-nuevo-estatuto-vasco-haga-referencia-derecho-decidir-201805231221_noticia.html (accessed 20.08.2018).
- España. Situación social*. (2015) Madrid: CIS.
- Euscadi, del sueño a la vergüenza. Guía útil del drama vasco (Basta Ya! Iniciativa ciudadana)*. (2004) Barcelona: B.S.A.
- Euscobarometro. Estudio periódico de la opinión pública vasca*. (2013) Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Khenkin S.M. (2013) *Ispanija: ispytanie Kataloniej* [Spain: Catalan Challenge]. URL: http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/ispanija_ispytaniye_katalonijej_2013-01-14.htm (accessed 20.08.2018). (In Russ.)
- Khenkin S.M. and E.S.Samsonkina. (2011) *Baskskij konflikt: istoki, kharakter, metamorfozy* [Basque Conflict: Origins, Character, Metamorphoses]. Moscow: MGIMO (U) MID Rossii. (In Russ.)
- Kozhanovsky A.N. (2007) “Gosudarsvennaja identifikatsja po-ispanski” [Spanish State Identification] // Vernikov V.L., ed. *Ispanija: Anfas i profil* [Spain: Full Face and Profile]. Moscow: Ves’ Mir: 195—212. (In Russ.)
- Kozhanovsky A.N. “Etnicheskij faktor v gosudarstve avtonomij” [The Ethnic Factor in a State of Autonomies] // *Regiony i tsentr: kak stroit’ otnoshenija?*

Ispanskij variant [Regions and the Center: How to Build Relationships? The Spanish Version]. Moscow: Institut Evropy RAN: 45—52. (In Russ.)

Las cifras del terror de ETA, según Interior: 853 muertos y 6389 heridos. (2017) URL: <http://www.deia.eus/2017/06/19/politica/las-cifras-del-terror-de-eta-segun-interior-853-muertos-y-6389-heridos> (accessed 20.08.2018).

Leguina J. (2014) *Los 10 mitos del nacionalismo catalán*. Barcelona: Planeta, S.A., Ediciones Temas de Hoy.

Marí-Close P. y I.Molina. (2015) “El referéndum no es la solución” // *El País*, 12.01. URL: https://elpais.com/elpais/2015/12/01/opinion/1448980508_687680.html (accessed 20.08.2018).

Moreno L. (2008) *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI de España Editoriales.

Onaindia M. (2000) *Guía para orientarse en el laberinto vasco*. Madrid: Editorial Temas de Hoy.

Ormazabal M. (2018) “ETA anuncia su disolución” // *El País*, 3.05. URL: https://politica.elpais.com/politica/2018/05/03/actualidad/1525336524_523980.html (accessed 20.08.2018).

Razumovich N.N., ed. (1982) *Ispanija: Konstitutsija i zakonodatel'nye acty* [Spain: Constitution and Legislation]. Moscow: Progress. (In Russ.)

Requejo F. (2007) *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores. El caso español*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.

“Resultados elecciones catalanes 2017 en Cataluña”. (2017) // *La Vanguardia*, 23.12. URL: (<http://www.lavanguardia.com/elecciones/elecciones-catalanas-2017/>) (accessed 20.08.2018).

Vidal-Folch X. (2014) *Cataluña ante España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.