

УДК 321.011.3: 321.013

Фонсека Нели де Жезуш

**ПОЛИТИКА ИСПАНСКОГО ГОСУДАРСТВА
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ СЕПАРАТИЗМУ**

Рассматривается политика испанского государства по противодействию сепаратизму. Показано, как решалась испанским государством задача разумного, политически целесообразного перераспределения компетенции между центром и регионами, сохранения единого государства («целостной интегральной нации») и обеспечения права региональных сообществ на свободу и самоуправление. В центре внимания – закрепленные в испанской Конституции 1978 г. механизмы подготовки и осуществления автономизации. Отмечено, что процесс реформирования идет до сих пор в трех основных направлениях: уточняются и закрепляются новые – демократические – отношения между центром и регионами; осваиваются новые функции и рычаги управления традиционными административными структурами; создаются специально ориентированные на выполнение новых задач новые институты. Сделан вывод о том, что к началу XXI в. система автономий в Испании превратилась в работающий организм.

Ключевые слова: *правительство Испании, Страна Басков, Каталония, автономия, сепаратизм.*

Испанский либерализм всегда тяготел к объединению государства, нации и демократии. Традиционно поддерживалось мнение о том, что нужно было создать мощное испанское государство для того, чтобы уже из недр его построить прочную испанскую нацию, что только в испанском национальном государстве мог сформироваться суверенный субъект для демократии. Но такая точка зрения не соответствует действительности. Государство, нация и демократия – это три совершенно разных понятия, которые не всегда идут вместе. Как хорошо известно, есть мощные и устойчивые государства, которые не построили нацию, а являются многонациональными государствами. Таким же образом и демократия существовала и существует вне рамок национального государства [1].

Согласно действующей в Испании конституции, принятой в 1978 г., страна является многонациональным государством. Административное деление предусматривает наличие автономий (конституция не определяет ни их число, ни названия, а лишь возможность для различных территорий стать автономным сообществом и процедуру этого процесса). Всего сейчас в Испании 17 автономных образований и два «заморских» автономных города – Сеута и Мелилья – на севере Африки, получивших автономный статус в 1995 г. Большинство регионов стали автономиями в период с 1981 по 1983 г. (первыми этот статус получили в декабре 1979 г. Каталония и Страна Басков). В Основном законе страны нет статьи о праве национальностей, проживающих на территории Испании, на самоопределение. Ст. 2 вводного раздела гласит: «Конституция основана на нерушимом единстве испанской Нации, общем и неделимом Отечестве всех испанцев; признает и гарантирует право на авто-

номию для национальностей и регионов, ее составляющих, и солидарность между ними» [2].

Каждая автономия имеет свое правительство, свой парламент и право самой принимать решения по довольно широкому кругу вопросов – от формирования органов самоуправления и налоговой системы до вопросов здравоохранения и охраны окружающей среды.

В тех автономиях, где исторически был и есть национальный язык, он признан, наряду с испанским, официальным языком.

Процесс передачи полномочий от федерального правительства автономиям длился более 10 лет и сталкивался со многими проблемами. Так, только в 1985 г. Конституционный суд страны рассмотрел 131 «конфликт полномочий». В 1992 г. был принят автономный пакт, зафиксировавший передачу еще 32 новых полномочий автономиям, в том числе и в сфере образования [2].

Но исторически сложилось так, что трём регионам – Каталонии, Стране Басков и Галисии – изначально был предоставлен особый автономный статус с расширенными правами как «историческим территориям» по так называемому быстрому пути, предусмотренному ст. 151 Конституции Испании. У них уже был опыт автономного управления. Эти регионы после установления II Республики получили особый статус со своим статутом (местной конституцией) и органами самоуправления. Учредительные кортесы Испании 9 сентября 1932 г. приняли закон об автономном статусе Каталонии, в соответствии с которым был избран каталонский парламент и сформировано местное правительство – Женералитат. 15 сентября вступил в силу статут Каталонии, ставшей первым и единственным регионом, реально воспользовавшимся правом на автономию. Галисийский статут был принят 28 июня 1936 г., статут Страны Басков позднее – в октябре 1936 г. Но оба на практике фактически не были воплощены. Женералитат же функционировал в зоне, контролируемой республиканцами, вплоть до победы Франко и затем просуществовал в эмиграции до его смерти в 1975 г. Еще одна территория – Андалузия – также в годы II Республики подготовила свой особый статут, но начало Гражданской войны помешало его принятию. Тем не менее в 1980 г. Андалузия получила статус автономии по быстрому пути (согласно ст. 151 Конституции Испании).

В период диктатуры генерала Франко любые проявления национальных чувств, отличных от кастильских (испанских), подавлялись. В Стране Басков, Галисии, Каталонии, Валенсии было запрещено не только использовать родной язык в деловой и общественной жизни (всё делопроизводство велось на кастильском, равно как и газеты, радио, телевидение, книгоиздательство, обучение в школе и вузах), но и говорить на нём.

Во времена диктатуры в Бильбао или Барселоне полицейские могли задержать человека в участок только за то, что он говорил на улице не на кастильском, а на родном языке – баскском или каталонском. Такому человеку мог грозить штраф и даже тюремный срок.

После правления Франко институционализация новых – демократических – отношений между центром и регионами откладывалась до принятия новой конституции, которая и должна была определить основные принципы

и механизмы регулирования отношений регионально-национального характера.

Принятие Конституции 1978 г. стало поистине революционным шагом для страны, почти 40 лет находившейся под гнетом франкистского режима. Конституция не только признает существование в стране разных национальностей и их право на автономию, но и посвящает теме автономий целый раздел 8 «О территориальном устройстве государства» (16 статей). В Основном законе закреплено признание «исторических сообществ» и даже есть приложение, посвященное целиком Стране Басков и Наварре [3].

В целом процесс решения проблем в рассматриваемой сфере в институциональном плане можно разделить на три основных этапа. Первый – от начала демократического процесса до принятия Конституции 1978 г., второй — до военного путча 23 февраля 1981 г., третий – до 1983 г., когда правительство ИСРП завершило утверждение уставов всех 17 региональных образований.

На первом этапе формирующемуся политическому классу, не имевшему единого подхода к решению регионально-национальных проблем, приходилось балансировать между армией и национал-экстремистскими сепаратистами.

Кроме того, среди политиков различной ориентации еще сохранилось представление о том, что уничтожение авторитарного режима, демократизация сами по себе снимут остроту национальных и региональных проблем и автоматически приведут к их разрешению. Такой подход разделяли многие представители правой и центристской тенденций. В левых партиях преобладала марксистская традиция примата социально-политических проблем над региональными и национальными. К чести этих партий, сыгравших ведущую роль в демократических преобразованиях в стране, они довольно быстро стали расставаться с инерционным, популистским подходом к проблеме, оценили подлинную значимость и вес регионального национального вопроса, пришли к выводу о том, что он требует специального внимания, быстрого, но поэтапного решения, особых механизмов, законов.

В процессе принятия таких законов следовало учесть ряд неоднозначных, а иногда и противоречащих друг другу моментов. Прежде всего, речь шла о необходимости сохранения единого государства («целостной интегральной нации») и обеспечении права региональных сообществ на свободу и самоуправление. Во-вторых, о нетождественности региональных структур, их разнообразии и различии в наборе факторов, определяющих их специфику, неодинаковость их притязаний. В-третьих, о «нестыковке» искомых – для представителей различных политических движений – моделей, «эталонных» соотношений между центром и регионами.

Внимание широкой общественности было сосредоточено на задачах разумного, политически целесообразного перераспределения компетенции между центром и регионами. Речь шла не просто о том, чтобы предоставить определенную долю самостоятельности территориальным общностям, но и о том, чтобы создать такую систему взаимоотношений, которая бы отвечала требованиям современного цивилизационного этапа, учитывала бы не только потребности к самоопределению на местах, но и задачу модернизации испанской экономики, ее «вхождения» в быстро интегрирующуюся Европу.

Поиск решения этих задач был связан с выбором между федерализмом и автономизацией. Привлекательная для многих идея федерации, подкрепленная ссылками на опыт некоторых стран Запада, в конечном счете была отброшена. Этому вопросу посвящен специальный пункт Конституции: «Ни в коем случае нельзя принимать форму федерации для автономных общностей» (Ст. 145, п. 1) [3].

Испания с ее сравнительно низким тогда уровнем развития экономики и политической культуры, с серьезными диспропорциями в развитии регионов, как посчитали политики, не доросла до федеративного устройства, относительно приближенного к тем формам, которые были реализованы в Западной Европе. К тому же в ситуации недостаточной политической стабильности такое устройство было бы чревато неспособностью противостоять вспышкам сепаратизма. Усилия политиков были направлены поэтому на поиски модели, как бы промежуточной между авторитарным централизмом и развитой федерацией.

В процессе выработки новой конституции наметился сдвиг в общественном сознании в пользу государства автономий. Идея сохранения сильного центра и создания самоуправляющихся регионов была юридически оформлена в Конституции, разработанной и принятой парламентом и одобренной большинством граждан на референдуме в декабре 1978 г. В Конституции записано: «Конституция, основываясь на нерасторжимом единстве испанской нации, на единой неделимой родине всех испанцев, признает и гарантирует право на автономию национальностей и регионов, которые ее составляют и которые солидарны между собой» (Ст. 2) [3]. Единство нации символизирует король. И в этом заключается главный смысл института королевской власти в Испании, части которой столь непохожи друг на друга.

Реализация указанных принципов требовала работы в трех направлениях. Во-первых, необходимо было возродить административное деление, которое существовало до оформления Испании в авторитарно-унитаристское государство. В результате волеизъявления населения на местах Испания оказалась разделенной на 17 крупных регионов. В процессе автономизации не было учреждено ни одного нового региона, ни одной новой структуры. Были признаны уже сложившиеся территории и границы, особые права и даже привилегии.

Чтобы нейтрализовать политические спекуляции местных элит, в Конституцию была включена система норм, определяющих права центральной власти и регионов, конкретное содержание и границы их компетенции. За центром осталось право регулирования общих условий существования и функционирования государства, ответственность за поддержание социального мира и стабильности, защита свобод личности, сохранение единого юридического пространства и демократической политической системы. Центру поручается проведение единой оборонной, макроэкономической, финансовой и фискальной политики, контроль за трудовыми отношениями, социальное обеспечение и здравоохранение, руководство внешнеполитической и внешнеэкономической деятельностью.

Все прочие сферы деятельности остались в компетенции местных властей. К последним лишь в одном отношении предъявлялось категорическое

требование: обеспечить функционирование демократического режима, основанного на принципе разделения властей.

Перед автономиями открывались широкие возможности: опираясь на собственные органы самоуправления, регулировать местную экономику, природопользование, вести строительство, управлять коммунальным хозяйством, социальными службами, заботиться о сохранении исторических традиций, памятников старины и культуры, создавать условия для отдыха и развлечений. Допускалась – при особой договоренности – возможность самостоятельной деятельности автономных властей в таких сферах общегосударственной политики, как социальное обеспечение, здравоохранение, образование.

Самой трудной оказалась проблема выработки и принятия конкретных уставов регионов. Согласно Конституции, эти акты не должны были предусматривать строгой регламентации прав, обязанностей, компетенции регионов. В обязательном порядке устав должен был содержать лишь четыре пункта: а) название общности, служащее наилучшему обозначению ее исторической идентичности; б) обозначение рамок территории и ее состава; в) название и местонахождение региональных автономных институтов; г) перечисление компетенции автономии и указание на ресурсы и службы, обеспечивающие их осуществление.

На этой правовой основе и складывалась в стране система автономий. Каждая из них обладает своим набором компетенции, своей формой административного управления, особой конфигурацией властных структур

В Конституции были детально разработаны механизмы подготовки и осуществления автономизации.

Уже в 1979 г. становятся автономиями Каталония и Баскония, Галисия приобретает ее в 1981 г. Каталония получила автономный статут быстро и без больших споров, что объясняется опытом, хотя и кратковременным, функционирования автономии в период II Республики, сравнительной развитостью гражданского общества, разумностью притязаний национальных движений и настроенностью элит на диалог с центром.

С большими трудностями проходила выработка и утверждение автономного устава Басконии. Это было связано со сложной политической ситуацией в регионе, неоднородностью баскского национально-регионального движения и разрушительной деятельностью экстремистских вооруженных организаций. Заключение соглашения между центром и Басконией сопровождалось действиями обеих сторон, направленными на пресечение активности баскских террористов и их политическую и моральную изоляцию. Именно в связи с этим в уставе Басконии появилась статья, отличающая его от аналогичных документов других регионов. Везде правоохранные органы составляют часть общегосударственных служб. В Басконии же было допущено функционирование силовых структур регионального подчинения.

Завершение оформления новой политико-административной системы не означало, что с этого момента противоречия между центром и регионами снимаются автоматически, а сама система остается застывшей, неизменной конструкцией. Процесс реформирования идет до сих пор в трех основных направлениях: уточняются и закрепляются новые – демократические – отно-

шения между центром и регионами; осваиваются новые функции и рычаги управления традиционными административными структурами; создаются специально ориентированные на выполнение новых задач новые институты. В первую очередь нужно здесь назвать узаконенный Конституцией институт представительства центральной власти на местах.

Таким образом, если в начале 80-х гг. было завершено общее оформление системы государства автономий, то в конце XX в. она превратилась в работающий организм. Он играет роль гаранта единства и прочности испанского государства. За истекшие годы стало очевидным, что перераспределение власти между центром и регионами, отказ от унификации, в принципе, удовлетворили основные политические и общественные силы, кроме крайне радикальных.

Литература

1. Коломер Жозеп М. Империя и свобода // Испания – Каталония: империя и реальность: Сб. статей / Пер., составл. и предисл. Е. Висенс. М.: REGNUM, 2007. С. 27–29.
2. Висенс Е. От национальности к нации, или Уроки национализма // Испания – Каталония: империя и реальность: Сб. статей / Пер., составл. и предисл. Е. Висенс. М.: REGNUM, 2007. С. 5–12.
3. Конституция Королевства Испании. [Электронный ресурс] – Режим доступа. http://www.alicante.ru/constitutionofspain_territorial_organization (свободный).