

УДК 94 (460)

В.Ю. Годлевская

### ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВА АВТОНОМИЙ В ИСПАНИИ В УСЛОВИЯХ УСТАНОВЛЕНИЯ И КОНСОЛИДАЦИИ ДЕМОКРАТИИ (1975–1996 гг.)

*Рассматриваются особенности решения проблемы национально-территориальной организации государства в период демократизации Испании. Процесс решения этой проблемы в институциональном плане прошел три основных этапа: создание «предавтономных» режимов, создание нескольких автономных регионов и утверждение уставов всех 17 региональных сообществ. В ходе автономизации были сохранены территориальная целостность, единое экономическое пространство и единое правовое поле.*

*Ключевые слова:* Испания, демократизация, децентрализация, регионализм, национализм, автономия.

Для современного мира остается актуальной проблема урегулирования этнических конфликтов. Поиск их разрешения часто становится невозможным из-за абсолютизации двух основных принципов международного права: права наций на самоопределение и принципа территориальной целостности государств. Однако современной истории известно много примеров улаживания конфликтов на основе идеи автономизации.

Основные задачи автономизации заключаются в создании государством условий для национальных меньшинств, при которых противоречия между центром и периферией существенно снижаются. В этом заключается роль системы автономий, которая минимизирует негативные последствия столкновений интересов между центром и регионами. Таким образом, автономизацию можно с уверенностью назвать политическим компромиссом между спорящими сторонами, какие бы ценности ни являлись предметом или причинами конфликта. Наиболее ярким примером успешной реализации на практике идеи автономизации представляется Испания. Государство автономий в Испании было создано на основе не обладавших ранее суверенитетом сообществ. Обретение ими достаточно широких прав не означало их полной суверенизации. Формой государства автономий изначально допускался только суверенитет испанского народа.

Демократизация Испании, которая началась после смерти основателя авторитарного режима Ф. Франко в ноябре в 1975 г., поставила на повестку дня окончательное решение проблемы национально-территориальной организации государства. В последние годы франкистской диктатуры Испания переживала настоящий взрыв национальных и региональных движений. Причины подъема национальных и региональных движений были довольно многообразны. Во-первых, их сти-

мулировали традиционные для Испании XX в. национальные проблемы в таких регионах, как Каталония, Страна Басков и Галисия. Дискриминационная политика франкизма в отношении национальных языков и культур дала мощный импульс протестному движению в этих районах. Во-вторых, франкистское государство отличалось высокой степенью централизации, органы местного самоуправления были простыми исполнителями политики Мадрида. Для многих жителей тех или иных регионов становилось все более очевидно, что демократизация невозможна без децентрализации, перераспределения полномочий; что сугубо местные проблемы будут решаться более успешно и эффективно, если ими будут заниматься не центральные органы, а местная власть, которая во всех отношениях была ближе к населению. В-третьих, росту национальных и региональных движений способствовали давние диспропорции в социально-экономическом развитии. Жители богатых районов считали, что автономия поможет им сохранить высокий статус своего района, не допустить перераспределения средств в пользу более бедных областей. В свою очередь, население «бедных» районов рассчитывало, что автономия будет способствовать преодолению отсталости и даст импульс экономическому росту [1. С. 71].

Поскольку отношения между центром и периферией в Испании часто выступали в качестве причин политических конфликтов, то эта проблема была одним из основных факторов, от которого решающим образом зависело установление и утверждение демократии. Исследуемая проблема основательно изучена как западными учеными, так и в странах СНГ. Так, западный исследователь Р. Кларк утверждает, что «настоящее значение системы автономных сообществ может быть оценено лишь в контексте испанского индустриального развития». Он считает, что развитие регио-

нальной автономии было одним из наиболее важных компонентов переходного процесса, революционным за сущностью и масштабом [2. Р. 148]. Х.П. Фуси выделил в испанском автономном процессе два периода: доавтономный (1976–1978 гг.) и период институционализации автономных образований (1978–1983 гг.). По его мнению, предоставление автономного статуса историческим областям Испании способствовало консолидации демократии [3. Р. 444–464]. А. Руис-Уерта Карбонеллем детально проанализированы автономные договоры 1992 г. Автор рассматривает расширение полномочий автономий, парламентские процедуры, анализирует статьи конституции, которые направлены на расширение и выравнивание полномочий автономий. В заключение автор высказал свои опасения касательно возможных политических проблем [4. Р. 103–128].

Е. Уриарте, рассматривая вопрос об автономизации, утверждает, что проблемы в этой связи состоят не в неудовлетворенности граждан автономным процессом, а в позициях политических партий и элиты. Данные относительно мнений граждан, даже в самых «проблематичных» автономиях, показывают высокое или заметное удовлетворение автономной системой. К этому главному фактору прибавляется отсутствие достаточного согласия двух больших испанских партий, Народной партии и социалистической партии Испании, касательно модели территориального устройства Испании [5. Р. 255–276]. Среди научных исследований, в которых внимание уделяется изучению этого вопроса, необходимо выделить также труды испанских исследователей Б. Керреро, Х. Ногейры, Х. Валлеса, Ч. Пауела, россиян А. Кожановского, Е. Черкасовой, И. Данилевич, С. Хенкина, И. Синельниковой, А. Тесленко и др. Большинство ученых единодушны в том, что в Испании национально-региональная проблема в процессе демократизации была решена относительно удачно и эффективно [6. Р. 219–243; 7. Р. 365–389; 8. Р. 40–45; 9; 10; 11. С. 121–127; 12. С. 121–129; 13. С. 63].

Победа Ф. Франко в гражданской войне значительно ухудшила положение национальных и исторических регионов. Для каудильо все национальные и территориально-автономные движения были носителями антигосударственной идеи и сепаратизма. Ф. Франко упразднил автономии Каталонии и Страны Басков, ликвидировал институты регионального и местного самоуправления, запретил национальные и региональные партии и организации. После смерти диктатора выступления за возобновление региональных правительств усилились, особенно в Каталонии и Стране Басков, где

выдвигалось требование признания права наций на самоопределение. В целом процесс решения национально-регионального вопроса в институциональном плане можно разделить на три основных этапа: 1) 1975–1978 гг. – переход к парламентской демократии в основном состоялся; сделаны определенные шаги по созданию «предавтономного» режима в Каталонии и Стране Басков; 2) 1978–1981 гг. – «золотой век» региональной автономии, созданы три автономных региона – Каталония, Страна Басков и Галисия с автономными парламентами и правительствами, готовится переход к автономии других регионов; 3) 1981–1983 гг. – правительство Испанской социалистической рабочей партии завершило утверждение уставов всех 17 региональных сообществ [1. Р. 148].

В своем большинстве реформаторы осознавали необходимость замены централизованного унитарного государства системой децентрализующего управления. Первое демократическое правительство А. Суареса сразу признало право национальных меньшинств на автономию. Для того чтобы смягчить национальные и региональные проблемы и обеспечить спокойные условия для разработки новой Конституции, в 1977 г. в Каталонии был создан Исполнительный совет (Женералитет), которому передавалась часть функций, до этого принадлежащая центру, в 1978 г. было создано временное автономное правительство (Генеральный совет) в Стране Басков, а также были предоставлены предавтономии Галисии, Арагону, Канарским островам, Валенсии, Андалусии, Балеарским островам, Эстремадуре, Кастилии, Леону, Мурсии, Астурии, Кастилия – Ла Манча. Термин «предавтономия» означал, что автономия имеет временный, предварительный характер, до принятия новой Конституции. Этот режим «допускал автономию только в сфере исполнительной власти, избрание местных парламентов не предусматривалось. Испанское правительство оставляло за собой право приостанавливать решения предавтономных органов» [1. С. 73].

В новой Конституции, принятой всенародным референдумом в декабре в 1978 г., вводился термин «национальности» и, таким образом, утверждался многонациональный характер Королевства Испания. Конституция установила систему распределения полномочий между государством и автономными содружествами и конкретизировала содержание двух видов автономий: территориальной (региональной) и местной (административной). Как отмечает Х. Котарело, под территориальной автономией понимаются автономии, носителями которой являются «национальности и ре-

гионы». Автономия им предоставляется в форме автономных содружеств через соответствующие уставы автономий. Эта автономия качественно выше местной. Она предусматривает уровень решений, максимально совместимый с принципом единства государства. Автономные сообщества могут иметь свое юридическое законодательство, представительские и исполнительные органы власти. Под местной автономией имеется в виду признание интересов местных корпораций, деятельность которых в соответствии с Конституцией не требует предоставления им функций политических решений. Они не имеют собственного законодательства [14. Р. 199–200; 15. С. 123–125]. В свою очередь, территориальная (региональная) автономия имеет свои два уровня, продиктованных 143 и 151 статьями Конституции. Содержание статьи фактически (хотя и не явно) допускало и тип автономии. Конституция Испании зафиксировала два пути получения автономных статусов: «быстрый» (ст. 151) и «медленный» (ст. 143). Ускоренным способом могли воспользоваться регионы, население которых голосовало за автономию еще во время Республики 1930-х гг., и уже тогда обрели ее. Допущение и закрепление двух путей, двух «скоростей» определялись реальным положением дел – наличием традиционных автономных образований (таких, как Каталония, Страна Басков, Галисия) и созданных в административном порядке, а иногда даже существующих в рамках одной провинции (Мадрид, Ла-Риоха, Мурсия). Автономными сообществами обычного режима или «медленного пути» являются те, которые получают все права и полномочия автономии лишь по истечении 5 лет.

В обоих случаях инициатива постановки вопроса об автономизации должна была поступать от политической элиты – депутатов, представителей политических партий и предпарламентов, а проект устава создаваться на месте специальной ассамблеей из представителей партий и движений, межправительственных организаций (предправительств). Однако в первом случае (ст. 143 Конституции) инициативу должны были одобрить две трети муниципалитетов и большинство граждан в каждой из провинций. Во втором случае (ст. 151) инициативу должны были поддержать три четверти муниципалитетов, а сам проект принимался общерегиональным референдумом. После этого документ рассматривался в кортесах большинства депутатов обеих палат, и после парламентского одобрения устав получал юридическую силу. Изменения в устав автономий первого «разряда» могли вноситься после окончания пяти лет от да-

ты его принятия. Во втором случае автономии имели право вносить поправки в свой устав в любое время [16. С. 78, 79, 86].

Возможность получения двухуровневой автономии имела существенное значение через разную готовность регионов взять на себя большую или меньшую меру самостоятельности и ответственности. Таким образом, учитывались разные интересы, стремление политических и социальных сил внутри каждого региона, разнообразие целей политической элиты и широких слоев населения. 25 октября в 1978 г. в Каталонии состоялся референдум в поддержку этого устава. 88,2% граждан проголосовали «за», и только 7,8% – «против». 18 декабря в 1979 г. был принят «Органический закон об автономном статусе Каталонии», который регулировал вопрос полномочий местного парламента, управления, финансов и экономики. Вскоре, 20 марта в 1980 г. состоялись выборы в автономный парламент. Наибольшее количество голосов и мест в парламенте получила партия каталонских националистов «Конвергенция и Союз» – 28% голосов (43 места в парламенте) [17. Р. 651, 654; 18. Р. 29363–29370]. Проект автономного устава Страны Басков изучался парламентской конституционной комиссией кортесов в течение июня – июля в 1979 г. и был одобрен Конгрессом депутатов 21 июля. Референдум в поддержку проекта устава состоялся в Стране Басков 25 октября 1979 г., на котором 90,2% граждан высказались «за»; 5,2% – «против». 18 декабря в 1979 г. был принят «Органический закон о статусе автономии Страны Басков». Выборы в автономный парламент состоялись 9 марта в 1980 г. Наибольшее количество голосов и мест в парламенте получила Баскская националистическая партия (БНП): 38% и 25 мест [19. Р. 29357–29363]. Однако, невзирая на предоставление Стране Басков широкой автономии, которая включала право на создание собственного правительства, легализацию всех баскских политических партий, предоставления баскскому языку соответствующего статуса, развитие национальной культуры, идеологи ЭТА утверждали, что демократизация Испании является фикцией, а главным врагом басков остается, как и раньше, Испанское государство.

Традиционно отсталым национальным регионом Испании была Галисия. В декабре 1980 г. здесь на референдуме был принят проект регионального автономного устава согласно 151 статье Конституции. 6 апреля в 1981 г. был принят «Органический закон о статусе автономии Галисии». В октябре 1981 г. состоялись выборы в автономный парламент, на которых правая партия Народ-

ный альянс получила наибольшую поддержку – 30,2% голосов (26 мест в парламенте) [20. Р. 8997–9003; 17. Р. 658].

Провозглашенная в январе 1978 г. временная автономия Андалусии не принесла окончательного решения этого вопроса на референдуме, проведенном 28 февраля в 1980 г. Дело в том, что местные политические лидеры, проникаясь не столько региональными потребностями, сколько личными амбициями (прикрываясь лозунгами защиты национальных интересов), активно проводили пропаганду в пользу автономизации по первому типу. Из-за этого они вынуждены были вынести свой проект на референдум. Результаты его показали, что большинство населения не поддерживает проект. Сказалась необоснованность домогательств местных политических элит, что привело к потере авторитета региональных партий и к укреплению престижа общеиспанских партий и их лидеров. Лишь в октябре в 1981 г. на референдуме в Андалусии проект устава об автономии данного региона был поддержан 89,3% голосов граждан, лишь 7% высказалось против. «Органический закон о статусе автономии Андалусии» был принят 30 декабря в 1981 г., а уже в мае 1982 г. прошли выборы в автономный парламент. ИСПП Андалусии получила больше всех голосов – 52,5% (66 мест в парламенте) [17. Р. 657, 659; 21. Р. 517–524].

1981 г. стал поворотным для развития государства автономий, в котором ранее больше отражались различные позиции политиков и акценты специфических проблем, чем новое законодательство. До этого времени процесс основывался на распорядительном принципе (*principio dispositivo*), что помогало политическим силам на периферии использовать предоставляемые конституцией возможности для достижения автономии и получения максимальной власти. В этот период центральное правительство сделало небольшую попытку использовать конституционные положения для создания национальной организации государства и приспособить его администрацию к новой политической структуре. Отчет Комиссии экспертов по автономии и «Автономный договор», подписанный 31 июля 1981 г. испанским правительством и Испанской социалистической рабочей партией, отражали стремление внести некоторый порядок в процесс передачи власти, разрабатывать оперативные основания, которые делают возможным углубление автономного процесса.

Также существовала необходимость обобщения процесса для достижения однородного распределения власти, признавая различное своеоб-

разие национальностей и регионов. Кроме того, была нужна координация построения институтов и разработка автономного законодательства для большей ясности принятых решений и подтверждения юридической безопасности, что позволило бы сблизить позиции различных политических сил. В июне 1982 г. Конгрессом депутатов был одобрен конституционный закон «О координации автономного процесса» с временным расположением об отсрочке его вступления в силу на пять месяцев. Разработка «Автономного договора» между двумя национальными партиями большинства Союзом демократического центра (СДЦ) и Испанской социалистической рабочей партией (ИСПП), происходило без участия партий меньшинства и без предварительного участия региональных националистических партий. Это был шаг отступления от объединения между центром и периферией. Именно это, возможно, послужило причиной, даже большей, чем само содержание, отклонения региональными правительствами Каталонии и Басконии закона «О координации автономного процесса» и мобилизации против него голосов националистическими партиями на периферии.

Тем не менее в конце 1981 г. и в течение 1982 г. набрали юридической силы автономные уставы Кантабрии, Астурии, Риохи, Мусии, Валенсии, Арагона, Кастилии-Ла Манча, Канар, Наварры. В октябре 1982 г. парламентские выборы привели к власти ИСПП во главе с Ф. Гонсалесом. Одной из приоритетных целей социалистического правительства было развитие автономий в соответствии с договоренностями с СДЦ в июле 1981 и воплощенными позже в конституционном законе «О координации автономного процесса». Когда социалистическая партия Испании пришла к власти, четыре автономии уже существовали (Каталония, Страна Басков, Галисия, Андалусия), у других девяти уже были уставы (Кантабрия, Астурия, Риоха, Мусия, Валенсия, Арагон, Кастилья-Ла Манча, Канары, Наварра), но они функционировали в предавтономном режиме, и четыре все еще не имели автономии. В феврале 1983 г. были приняты уставы Эстремадуры, Балеарских островов, Кастилии-Леона, Мадрида. Через три месяца были проведены автономные выборы в тринадцать областей, после которых были учреждены соответствующие парламенты, избраны президенты, сформированы правительства и начат процесс формирования соответствующих администраций. За исключением Галисии, Балеарских островов и Кантабрии, где Народный альянс был самой избранной партией, а также Каталонии и Страны Басков, где правили националисты с 1980 г., двена-

дцать остальных областей выбрали президентами представителей социалистической партии Испании.

Уже тогда решение регионально-национальной проблемы, принятой во внимание в Конституции и выдвинутой в доавтономный период, пользовалось большой поддержкой народа, несмотря на то, что во многих сообществах институты автономии едва только устанавливались. Согласно опросу 1982 г., 47% испанцев высказались, что будут поддерживать автономию, 28% – были приверженцами централизма, 11% – восхваляли федерализм и 4% были за независимость своего сообщества [9. Р. 391]. В августе 1983 г. решением Конституционного суда были объявлены недействительными 14 из 38 статей закона «О координации автономного процесса». Это решение подчеркнуло конституционный характер политической автономии, так же как и неспособность ограничивать ее посредством государственного закона; иными словами, никакой закон не мог бы выступать посредником между Конституцией и уставами автономий, поскольку в них был заложен конституционный характер [22. С. 176–219; 23].

С учетом решения Конституционного суда 14 октября 1983 г. был принят закон «Об автономном процессе», который утвердил новое политико-административное деление, предоставив право иметь столицу каждой из автономных областей [24. Р. 27969–27972]. На месте 15 бывших исторических областей было образовано 17 автономных, при этом 11 из них (Каталония, Страна Басков, Галисия, Андалусия, Арагон, Валенсия, Эстремадура, Астурия, Наварра, Балеарские и Канарские острова) сохранились полностью в границах исторических областей, существовавших на их месте. В то же время путем объединения большей части Старой Кастилии и Леона было образовано новое автономное сообщество Кастилия-Леон, а путем слияния большей части Новой Кастилии с выделенной из исторической области Мурсия провинцией Альбасете – сообщество Кастилия – Ла-Манча. Одновременно были созданы три совершенно новых автономных сообщества (Мадрид, Кантабрия, Ла-Риоха), в каждое из которых входит по одной одноименной провинции [13. С. 63]. Автономии были учреждены на двух различных уровнях полномочий: семь из них достигли верхнего автономного уровня (Каталония, Страна Басков, Галисия, Андалусия, Наварра, Валенсийская область и Канарские острова), в то время как другие десять, которые присоединились к системе с помощью статьи 143 конституции, имели некоторое время нижний уровень.

С этого момента началась фаза переноса полномочий, отмеченная непрерывными конфликтами между государством и автономиями. Наиболее конфликтным был 1985 г.: Конституционный суд рассмотрел 131 конфликт полномочий, 22% из которых исходили от Каталонии и Страны Басков. Между 1981 и 1991 гг. Каталония выдвинула 209 из 490 требований, представленных автономиями, в то время как Страна Басков – 164, и Галисия – 60. В течение 1980-х эти три сообщества были ответственными за 88% существующих оспариваний. В период 1983–1986 гг. центральное правительство обжаловало 45 законов, принятых автономиями, из которых 21 закон исходил из двух сообществ, управляемых националистическими партиями (Каталонии и Страны Басков). Всего между 1984 и 1987 гг. в Конституционном суде было рассмотрено 429 конфликтов и вынесено 100 приговоров. Кроме того что Конституционный суд способствовал решению возникавших конфликтов, он в течение этих лет развил активность, которая позволила реализовать самую важную работу по толкованию Конституции и уставов автономий, тем самым ускорив процесс постепенного прояснения изначально неясной и достаточно сложной системы. В результате, несмотря на существенные разногласия между правительством и автономиями во время переноса полномочий, в течение первой половины 1980-х гг. автономии активно развивались. Так, в июне 1985 г. был принят закон «Об общем избирательном режиме», в котором оговаривались некоторые аспекты выборов в автономиях [25. Р. 19110–19134].

В июле 1985 г. был одобрен закон «О судебной власти», который включил регулирование Высших судов правосудия автономных сообществ. Автономии были определены в качестве территориальных областей Высших судов [26. Р. 20632–20678]. В апреле 1985 г. был принят закон «О местном режиме». Местными территориальными образованиями были определены: муниципалитет; провинция; остров в Балеарских и Канарских архипелагах [27. Р. 8945–8964]. В марте 1986 г. был принят закон «О силах и службах безопасности». Таким образом, автономиям было разрешено формирование автономной полиции, но согласно положениям, зафиксированным в уставе автономии [28. Р. 9604–9616]. Кроме этого, был принят ряд законодательных актов о перераспределении полномочий в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения и т.п.

Сущность функционирования автономной системы коренилась в перераспределении финансовых средств от центра к сообществам, так как

последние испытывали проблемы с налогообложением. Так, если в 1981 г. центральная администрация осуществляла 87% общегосударственных расходов, местная – 9% и автономии только 3%, то в 1985 г. центральная администрация, соответственно, 73%, автономии – 14% и местные власти – 12%, а в 1992 г. центр контролировал только 35% расходов [9. Р. 403; 12. С. 128]. С другой стороны, говоря о качественных показателях, нужно подчеркнуть, что в 1986 г. 37% испанцев были приверженцами «актуальности государства с автономиями» и 18% принимали новую модель, но желали большую автономию, в то время как 22% выступали за «государство с единственным центральным правительством, без автономий», и только 5% признавали за национальными округами возможность превращаться в независимые государства.

Важным событием, которое способствовало развитию государства автономий в 1980-е гг., было, несомненно, вхождение в 1986 г. Испании в Европейский Союз. Таким образом, в Испании развивались параллельно два, видимо, противоречивых процесса и, в любом случае, центробежных: децентрализация и коммунитаризация [9. Р. 482]. В конце 1988 г. была учреждена «Конференция касательно связей с Европейским Союзом», объединившая представителей центральной администрации и советников от автономных сообществ, ответственных за общеевропейские дела. Ни Каталония, ни Страна Басков не согласились на участие в ней, предпочитая двухсторонние отношения с правительством. «Конференция касательно связей с Европейским Союзом» приняла в 1994 г. договор «О внутреннем участии автономий в общеевропейских делах посредством Секторных Конференций». С этим договором автономии добились права участвовать в разработке позиции государства в отношении Европейского Союза по вопросам, входящим в их компетенцию.

По прошествии пяти лет после утверждения автономных уставов некоторых автономных сообществ началось требование этих регионов расширить полномочия согласно ст. 143 Конституции, и они даже представили проекты реформ своих уставов в Конгресс депутатов. Началась длительная полемика по поводу достижения консенсуса в этом вопросе и выбора наиболее подходящего для расширения полномочий пути. В результате в феврале 1992 г. были подписаны «Автономные договоры» между правительством ИСПИ и Народной партией. Основные цели состояли в следующем: завершать автономный процесс, связанный с развитием VIII главы Конститу-

ции «О территориальном устройстве Государства»; обеспечить достижение стабильного функционирования автономного государства; удовлетворить стремления автономий расширить свои полномочия согласно ст. 143 Конституции на основе равенства и учитывая своеобразие каждого сообщества.

Автономные договоры позволили десяти сообществам общего режима (Астурия, Кантабрия, Ла-Риоха, Регион Мурсии, Арагона, Кастилия – Ла Манча, Эстремадура, Балеарские острова, Мадрид и Кастилия и Леон) важное расширение полномочий посредством Конституционного закона «О перенесении полномочий к автономным сообществам, которые согласились на автономию согласно статье 143 Конституции», принятого в декабре 1992 г. На основании договоров и данного закона автономии получили еще 32 новых полномочия и существенно реформировали свои уставы [29. Р. 43863–43867]. Автономные договоры 1992 г. и другие дополнительные реформы способствовали административной консолидации автономной системы.

Одним из самых положительных последствий постепенной консолидации автономного государства было уменьшение конфликтности между центральной администрацией и автономными, по крайней мере, в отношении споров, решенных посредством Конституционного суда. Итак, если в 1985 г. был оспорен 131 закон, в 1989 г. – 60, то в 1993 г. – уже только 16 законов [9. Р. 485]. В течение 1980-х гг. произошло увеличение принятия автономного государства со стороны граждан. Так, в 1990 г. его сторонниками были уже 41% опрошенных, в то время как 19% хотели, чтобы сообщества воспользовались большей автономией. Только 17% высказывались за централизованное государство, без автономий, и 7% выступали за возможность превращения некоторых автономий в независимые государства.

До 1995 г. находились в переходном положении города Сеута и Мелилья, расположенные на африканском материке: они могли стать автономным содружеством, если так решат их муниципалитеты посредством решения, поддержанного абсолютным большинством их членов и одобренного посредством органического закона, Генеральными Кортесами, в сроки, установленные в статье 144 основного закона. В марте 1995 г. были приняты уставы автономии городов Сеута и Мелилья. В отличие от автономных сообществ автономные города не получили права на создание собственных законодательных органов.

Теоретически, одной из фундаментальных целей автономного государства было исправление

межрегиональной социально-экономической неустойчивости, полученной в наследство от предыдущих эпох. Создание автономных сообществ способствовало сокращению разрыва между богатыми и бедными районами. Автономии продемонстрировали свою способность решать сложные социальные проблемы. Автономизация дала толчок развитию национальных языков и культур [1. С. 82]. Испанский вариант перехода от унитарного государства к государству автономий имел ряд преимуществ. В ходе автономизации были сохранены территориальная целостность, единое экономическое пространство и единое правовое поле. Без этого были бы невозможны консолидация, демократия, существенный экономический рост, укрепление международного авторитета Испании. Великой заслугой властей Испании стало сохранение управляемости процессом автономизации; предоставление автономий не превратилось в неконтролируемый распад государства. Однако остались неразрешенными некоторые проблемы в сфере национального территориального устройства Испании. Одной из них является присущая любому регионалистскому государству межтерриториальная асимметрия, нашедшая свое нормативное отражение в Конституции 1978 г.: ст. 2 проводит различие между национальностями и регионами; в ст. 143 и 151 закрепляется дифференцированный порядок автономизации сообществ. Кроме того, ситуацию усложняют нормативные ограничения конституционной модели: осуществление широкой децентрализации унитарного государства при наличии запрета на федерализацию.

Другой проблемой, не нашедшей своего решения, стало отсутствие механизма участия автономных сообществ в проведении общегосударственной политики: непредоставление Сенату подлинного статуса палаты территориального представительства, поскольку согласно ст. 69 Конституции основная часть сенаторов избирается от провинций и только по одному из них представляют автономии (еще по одному от каждого миллиона населения). При такой ситуации сенаторы фактически отражают партийно-политический профиль каждого автономного сообщества. Иными проявлениями проблемы участия регионов в политике государства являются отсутствие у автономных сообществ права законодательной инициативы в Генеральных Кортесах и их неучастие в решениях, принимаемых Испанией в рамках Европейского Сообщества [30]. Тем не менее в Испании был реализован эффективный способ решения национально-региональной проблемы, традиционно крайне конфликтной. Законодатели, стре-

маясь децентрализовать государство, использовали дифференцированный подход. Национальным областям и регионам было дано право получения одного из двух уровней автономии. «Государство автономий» стало промежуточной, компромиссной формой между унитарным государством и федерацией. Невзирая на то, что эта форма урегулирования национально-региональных противоречий удовлетворила не все влиятельные национальные меньшинства, она довела свою жизнеспособность, уберегла многонациональную страну от дезинтеграции, ослабила националистические и сепаратистские тенденции.

Таким образом, если в начале 1980-х гг. было завершено общее оформление системы государства автономий, то в конце XX в. Испания превратилась в работающий организм, который 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. Испания в начале XXI века: учеб. пособие / отв. ред. С.М. Хенкин. М.: МГИМО (У) МИД России, 2006. 168 с.
2. Spain in the 1980s: The Democratic transition a new international role/ Ed. By Clark R.P., Haltzel M.H. Cambridge (Mass.): Ballinger, 1987. 204 p.
3. *Fusi j.* El desarrollo autonomico. El desarrollo autonómico // Tusell J., Soto A. Historia de transicion 1975–1986. Madrid, 1996.
4. *Carbonell A.* Ruiz-Huerta. Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada? // Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 81. Julio-Septiembre 1993.
5. *Uriarte E.* Ciudadanos y partidos en el consenso y disenso sobre el estado de las autonomías // REIS. 2002. № 100.
6. *Nogueira j. Vilas.* La organizacion territorial del Estado // Transicion politica y consolidacion democratica. Espana (1975–1986) Madrid: Centro de investigaciones sociologicas, 1992.
7. *Valles Josep M.* La politica autonómica como politica de reforma institucional // Transicion politica y consolidacion democratica. Espana (1975–1986). Madrid: Centro de investigaciones sociologicas, 1992.
8. *Blas Querrero A.* de. Estado de las autonomias y transicion politica // Transicion politica y consolidacion democratica. Espana (1975–1986). – Madrid: Centro de Investigaciones Sociologicas, 1992.; Hooper J. The New Spaniards. – Penguin Books. 1987.
9. *Powell Ch.* Espana en democracia. 1975–2000. Barcelona: Plaza Janez, 2001. 688 p.
10. *Кожановский А.Н.* Народы Испании во второй половине XX в.: (опыт автономизации и национального развития). М.: Наука, 1993. 189 с.
11. *Черкасова Е.* Испания: переход к демократии и национальный вопрос // Международная экономика и международные отношения. 1994. № 4.
12. *Данилевич И.В.* Автономизация Испании // Полис. 1995. № 5.

13. Испания: траектория модернизации на исходе двадцатого века. М.: ИЛИА РАН, 2006.
14. Cotarelo R. Valores y principios de la Constitución de 1978 // Transición política y consolidación democrática. España (1975–1986). Madrid: Centro de investigaciones sociológicas, 1992.
15. Калинин В.В. Испанская конституция 1978 г. // Из истории европейского парламентаризма: Испания и Португалия / отв. ред. С.П. Пожарская. М., 1996.
16. Испания. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1982. 351 с.
17. Prego V. Diccionario de la Transición. Barcelona: Plaza Janez, 1999. 690 p.
18. Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña // Boletín Oficial del Estado, núm. 306 de 22 de diciembre de 1979.
19. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco // Boletín Oficial del Estado, núm. 306 de 22 de diciembre de 1979.
20. Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia // Boletín Oficial del Estado, núm. 101 de 28 de abril de 1981.
21. Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía // Boletín Oficial del Estado, núm. 9 de 11 de enero de 1982.
22. Линц Х. Испанская демократия и государство автономий // Казанский федералист. 2010. № 1–2 (23–24).
23. La resaca de la LOAPA // El País. 16 de agosto de 1983.
24. Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico // Boletín Oficial del Estado, núm. 247 de 15 de octubre de 1983.
25. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General // Boletín Oficial del Estado, núm. 147 de 20 de junio de 1985.
26. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial // Boletín Oficial del Estado, núm. 157 de 2 de julio de 1985.
27. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local // Boletín Oficial del Estado, núm. 80 de 3 de abril de 1985.
28. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad // Boletín Oficial del Estado, núm. 63 de 14 de marzo de 1986.
29. Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución // Boletín Oficial del Estado, núm. 308 de 24 de diciembre de 1992.
30. Басиев М.С. Испанский опыт регионализма // Федерализм и регионализм: приоритеты XXI века. Материалы международной научной конференции. Владикавказ, 2007.