

Процесс федерализации Испании

Г.И. Волкова

В статье на примере Каталонии рассматриваются современные тенденции поэтапной децентрализации административно-финансовой системы Испании и формирования в ней федералистских начал. Испанский региональный автономизм представляет собой в целом достаточно успешную попытку создать гибкую систему отношений, позволяющую сочетать сохранение традиционных основ государственности с максимально возможной реализацией потребностей этнических сообществ в сохранении и развитии своей идентичности. На этом пути имеется немало препятствий в виде радикального национализма и политических амбиций региональных элит, нашедших свое воплощение в тексте нового каталонского Статута.

Развитие федералистских начал в государственном устройстве современной Испании заслуживает серьезного научного изучения, так как испанский опыт в этой сфере, по ряду показателей вполне удачный, может оказаться востребованным в процессе потенциальных административно-территориальных преобразований в России. Анализ процессов, происходящих в Испании, имеет также важное значение с точки зрения внешнеполитических интересов России на пространстве Евросоюза. Испания принадлежит к так называемому «твердому ядру» российских партнеров в ЕС. Как справедливо отмечал академик А.В.Торкунов, «на примере Франции, Германии, Италии, Испании мы уже сумели убедиться, что хорошие двусторонние отношения с грандами европейской политики дают добавленную стоимость отношениям между Россией и ЕС в целом»¹.

Создатели проекта Конституции 1978 г. (одной из последних и наиболее демократических конституций в послевоенной Европе), осознавая пагубность для Испании повторения франкистской политики жесткой централизации и государственного патернализма, изыскивали новую форму демократического переустройства

страны. На их взгляд, нельзя было говорить о «классическом федерализме», поскольку это означало бы введение «сверху» бюрократической организации, чреватой опасностью дробления по этнокультурному признаку. Один из авторов Конституции 1978 г. М. Фрага Ирибарне² сказал по этому поводу: «Нами была предпринята попытка найти нечто среднее, эдакую заветную формулу, которая не вела бы ни к унитарному государству, ни к федерализму, а сохраняла территориальное единство страны»³.

«Отцы» конституции хотели отойти от узкоюридической трактовки федерализма, которая подразумевает конституционно зафиксированное разделение функций между центральной властью и субъектами федерации. Их желание было более прагматичным: не заниматься поиском формального типа государственного устройства для Испании, а найти некую гибкую систему отношений, которая позволяла бы органично сочетать сохранение традиционных основ государственности с максимально возможной реализацией потребностей региональных и этнических сообществ, прежде всего басков, каталонцев и галисийцев, в сохранении и развитии своей идентичности.

Волкова Галина Ивановна – к.социол.н., доцент факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова, докторант МГИМО(У) МИД России. E-mail: galanadem@yandex.ru

При этом в условиях повышенной этнокультурной мобилизации национальных меньшинств в постфранкистский период выдвигалась важная стратегическая задача – найти инструменты противодействия дезинтеграционным процессам в централизованном государстве, теряющем контроль над периферийными регионами. Государство автономий (ГА) или, иначе говоря, испанский региональный автономизм были призваны противостоять таким процессам, содействовать цивилизованному урегулированию возникающих конфликтов, предоставляя отдельным территориям относительную свободу выбора форм внутреннего управления и тем самым удерживая их от отделения. Вероятность такого исхода была особенно высока для Каталонии и Страны Басков. Напомним, что последние, занимая периферийное положение по отношению к Мадриду, никогда не являли собой «отсталую национальную окраину», как это отражается в российском менталитете. Более того, с середины XIX в. вплоть до сегодняшнего дня Каталония и Страна Басков являются наиболее мощными центрами торгово-промышленного и научно-технического прогресса Испании. Неслучайно, выступая по испанскому телевидению в 2005 г., известный историк Хавьер Тусель образно констатировал, что каталонцы ощущают себя «благородными донорами» по отношению к остальным испанцам, а жители других регионов видят в них «настоящих вампиров».

Поэтому политика регионального автономизма задумывалась с экономической точки зрения как выгодная не только отдельным регионам, но и как приемлемая для солидарного развития всей страны в целом. Под правовой полемикой в данном вопросе как бы «подвел черту» бывший председатель Конституционного суда Испании М. Хименес де Парга, заявивший: «Пока действует Конституция 1978 г., федерализму нет места в нашей системе организационного устройства, так как в основе федерализма лежит исходное суверенное право каждого из субъектов федерации, в то время как в нашем случае единственным источником суверенного права является испанская нация»⁴.

В начале XXI в. правящая элита Каталонии, осознав, что ни Конституция 1978 г., ни автономный Статут 1979 г. не предусматривают выполнения всего набора их националистических претензий, попытались дать «бой» Мадриду, предъявив ему требования ревизии основополагающих юридических документов. В сентябре – октябре 2002 г. в парламенте Каталонии прошли дебаты, по итогам которых было принято решение о начале процедуры пересмотра автономного Статута в 2004–2008 гг. Был принят и ряд требований (своего рода план действий на перспективу), обращенных к Мадриду, среди которых следует назвать следующие:

– завершить передачу Женеалитату⁵ набора полномочий, допускаемых старым автономным Статутом;

– прибегнуть к пункту 2 статьи 150 Конституции для передачи Женеалитату дополнительных компетенций, входящих в категорию привилегий центрального правительства;

– внести поправки в действующее законодательство, в той или иной мере ограничивающее автономные права региона;

– разработать механизм непосредственного участия Женеалитата в работе различных органов и комитетов Евросоюза⁶.

В ходе этих же дискуссий в автономном парламенте депутатами от Левых республиканцев Каталонии было высказано предложение о проекте статуса Каталонии в составе Испании в качестве «свободно присоединившегося государства». Эта радикальная инициатива не набрала, правда, необходимого числа голосов.

Практическая проработка вопроса об изменении Статута началась сразу после выборов в Каталонии 16 ноября 2003 г., по результатам которых было сформировано коалиционное трехпартийное правительство в составе Социалистической партии Каталонии (СПК), Левых республиканцев Каталонии (ЛРК) и объединения «Инициатива для Каталонии – Зеленые» (ИКЗ). В своей первой речи на посту председателя Женеалитата глава СПК

П. Марагаль провозгласил одной из своих приоритетных политических задач реформирование Статута Каталонии, не отвечавший, по его мнению, требованиям времени. Речь шла о принятии третьего в истории Каталонии Статута. Первый существовал с 1932 по 1939 г. в период Второй Республики, следующий Статут был принят в 1979 г.

Проблематика нового Статута сразу же оказалась на острие общественного внимания страны. На фоне полемики, развернувшейся вокруг нескольких спорных положений продвигаемого каталонскими националистами проекта, оказались на втором плане даже сепаратистские настроения в Стране Басков. Это никого не удивляло, так как Статут является одним из базисных элементов, который, наряду с Конституцией и общенациональным законодательством, определяет нормативно-правовую базу автономного сообщества, сферу деятельности региональных политических институтов, их эксклюзивные компетенции, взаимоотношения с испанским государством и центральным правительством.

9 февраля 2004 г. парламент Каталонии сформировал Консультативную комиссию по разработке решения об изменении Статута. В нее вошли представители всех парламентских групп, за исключением членов оппозиционной Национальной партии. Первое заседание прошло 12 ноября 2004 г. в Миравете (Таррагона). В центре переговорного процесса находился комплекс вопросов, связанных с разграничением предметов ведения между центральной властью и Каталонией (особенно остро стояла проблема распределения налоговых поступлений и

■ Международные отношения

финансовых обязательств), а также проблема определения самоидентификации Каталонии.

Что касается отношения каталонских политических сил к разрабатываемому документу, то базовые положения проекта Статута вызвали неоднозначную реакцию и обостренные дискуссии в силу различных воззрений на сами принципы отношений Каталонии с центральным правительством. Лидеры ЛРК, представляющие наиболее радикальные слои каталонских националистов, ратовали за фиксирование в Статуте права региона на самоопределение, вплоть до отделения. Руководители СПК выступали за внесение более компромиссных формулировок, суть которых заключалась в максимально широкой автономии для Каталонии в составе Испании. Это, на их взгляд, не исключало внесение отдельных коррективов в текст Конституции 1978 г. Блок умеренных националистов – «Конвергенция и Союз» (КиС) занимал иную позицию, делая упор на предоставление Каталонии дополнительных финансовых и налоговых компетенций, а также на признание так называемых «исторических прав» автономии. Депутаты от консервативной НП, признавая возможность модернизации Статута 1979 г., выступали за разработку такого документа, который не требовал бы внесения поправок в текст Конституции.

Несмотря на разброс мнений по ключевым вопросам проекта, ведущими политическими силами Каталонии удалось согласовать компромиссные формулировки. В частности, в окончательном проекте была зафиксирована так называемая схема «экономического взаимодействия», инициаторами которой выступили представители КиС. Эта схема, схожая с взаимоотношениями центрального правительства со Страной Басков и Наваррой, предусматривала большую финансовую и налоговую независимость от Центра. Это должно было привести к значительному увеличению средств, остающихся в Каталонии, и уменьшению отчислений в общенациональный бюджет страны. Также предполагалось создание собственного налогового агентства, обеспечивающего сбор всех налоговых поступлений на территории Каталонии. Разработчики Статута исходили из того, что часть налогов на основе пропорциональной системы будет поступать в Центр, однако не более 50% от общей суммы налоговых сборов. Проектом Статута предполагалось наделение Верховного суда Каталонии высшими полномочиями, независимыми от центральной власти, что фактически означало независимость региона в столь важной сфере, как судебно-правово-охранительная.

По итогам переговоров в рамках Консультативной комиссии было принято решение о введении в текст проекта Статута нового понятия, определяющего Каталонию как «нацию» (преамбула и ст. 1 проекта). По инициативе ведущей оппозиционной силы КиС была также включена ссылка на особые «исторические

права» как гарантии исключительной компетенции Каталонии в вопросах гражданского права, языка, культуры, местного самоуправления, общественной безопасности, финансирования и т.д. По мнению испанских правоведов, именование Каталонии «нацией» и претензии на «исторические права» являлись той концептуальной основой, на которой строятся базовые положения проекта. Следуя логике каталонских националистов, существовавшая административно-территориальная структура Испании как «государства автономий» выглядела недостаточной и малоподходящей для удовлетворения исторических требований этого региона.

Что касается разграничения полномочий, то проект Статута признавал за Каталонией исключительное право в 58 сферах (10 из них являлись нововведением), по которым Женератат мог бы принимать решения независимо от центральной власти, например:

- ведение торговых отношений с третьей стороной;
- использование водных ресурсов, гидросооружений, а также морских портов и аэропортов на своей территории;
- независимая политика в области государственных администраций и миграции;
- распределение средств из фондов ЕС в сферах, входящих в компетенцию автономии;
- открытие собственных представительств за пределами Каталонии;
- право пользоваться испанским языком, однако одновременно жители Каталонии были обязаны владеть каталонским языком, который закреплялся проектом как официальный на территории региона.

Накануне голосования в парламенте Каталонии представителям правящего коалиционного блока удалось достичь компромиссных договоренностей с депутатами от партии КиС, без чьей поддержки одобрение проекта Статута не представлялось возможным (согласно законодательству, для одобрения проекта Статута требуется 2/3 голосов депутатов парламента Каталонии).

30 сентября 2005 г. парламент Каталонии принял новый Статут – «за» проголосовали все 120 депутатов трехпартийной коалиции, а также оппозиционная КиС. 15 депутатов от правоконсервативной НП, голосовавшие «против», остались в меньшинстве.

С критикой Статута, противоречащего фундаментальным положениям Конституции 1978 г., выступили представители политической оппозиции, судебной власти, Центрального Банка Испании и даже некоторые региональные лидеры правящей ИСРП. В ряде официальных выступлений в первых числах октября 2005 г. король Испании Хуан Карлос I недвусмысленно подчеркивал необходимость сохранения «нерасторжимого единства испанской нации» в рамках конституционного строя. Публичные заявления Х.Л. Родригеса Сапатеро также сви-

детельствовали о том, что в кабинете министров осознают опасность избранного каталонскими националистами пути с точки зрения сохранения политического единства страны.

Отсутствие единства в рядах соцпартии, отмеченное в начале октября 2005 г., падение рейтинга доверия к правительству социалистов свидетельствовали о том, что в вопросе с каталонским Статутом кабинет Сапатеро вступил на своего рода политическое «минное поле». Он стал заложником собственного курса на союзнические отношения с региональными националистами для нейтрализации наиболее радикальных центробежных тенденций в стране. Видимо, осознание того, что от поведения правительства в случае с Каталонией в значительной степени зависит направление вектора дальнейшего развития политической ситуации в Испании, заставило Сапатеро сделать 1 октября 2005 г. однозначное заявление относительно недопустимости нарушения Конституции 1978 г. и необходимости привести проект Статута в соответствие с ней. Тем не менее решительно противодействовать антиконституционным положениям нового Статута испанский премьер не отважился, так как от взвешенных отношений с каталонской политической элитой во многом зависела не только устойчивость правительства, но и внутривнутриполитическая стабильность в стране в целом.

Весной 2006 г. в Конгрессе депутатов социалистам (при поддержке региональных партий, но вопреки противодействию правой оппозиции) удалось утвердить проект нового Статута Каталонии. Несмотря на то что в ходе парламентского обсуждения проект был «очищен» от наиболее очевидных антиконституционных положений, в нем тем не менее сохранился высокий «градус» этнонационалистических и автономистских притязаний. В частности, каталонцам удалось:

- сохранить в преамбуле документа название Каталонии «нацией»;
- закрепить предоставление им эксклюзивных прав в налоговой и финансовой сферах;
- существенно расширить свои полномочия в судебной, социальной, хозяйственной и образовательной областях.

Статут гарантировал полномочия Женеалитата в сферах градостроительства, сельского хозяйства, окружающей среды, социального обеспечения, транспорта, омологации дипломов, выдачи разрешения на проживание и работу иностранцам, распоряжения водными ресурсами, инфраструктурой и телекоммуникациями. Серьезному реформированию подверглись финансовые отношения между центром и автономией. В соответствии с новым Статутом сбором налогов должно заниматься Налоговое агентство Каталонии, подконтрольное Женеалитату. Это позволяло оставлять в автономии большую часть налоговых сборов, а не отчислять их в Мадрид, как было ранее. Каталонский язык

признавался предпочтительным для использования государственными органами, средствами массовой информации и образовательными учреждениями. Кроме того, впервые закрепляется обязанность граждан знать два языка (каталонский и государственный испанский).

Расширилось участие региона во внешней сфере, особенно во взаимоотношениях Испании с ЕС и соседними странами. Женеалитат узаконил право открывать свои представительства за рубежом, заключать международные соглашения о сотрудничестве, развивать связи с приграничными регионами, представлять интересы Каталонии в международных организациях. В соответствии со Статутом реформировалось территориально-административное устройство Каталонии, которая была поделена на вегерии и муниципалитеты.

18 июня 2006 г. на региональном референдуме в поддержку нового Статута проголосовало большинство каталонцев (73,9% участвовавших в референдуме высказались «за», 20,7% – «против»). Явка избирателей составила 49,4%. После подписания документа Королем и его публикации в Официальном государственном бюллетене, новый Статут вступил в силу вместо Статута 1979 г.

Весьма показательными стали результаты многочисленных социологических опросов, проводившихся в 2006 году в стране накануне и в ходе принятия Статута Каталонии. Обратило на себя внимание негативное отношение к Статуту в целом по стране: лишь 31% опрошенных полагали, что текст нового Статута соответствует действующей Конституции, а 41,5% испанцев считали его неконституционным. В то же время в самой Каталонии за легитимность Статута высказывалось более 61% опрошенных, а число недовольных составляло немногим больше 14%.

Еще более показательными были результаты опросов в разбивке по партийным симпатиям. Если подавляющее большинство сторонников НП (71%) утверждали, что Статут неконституционен, то среди представителей каталонских националистов таких вовсе не было (!), а среди социалистов о неконституционности говорили «скромные» 24,8% (см. табл. 1).

Таблица 1
Считаете ли вы, что текст нового Статута Каталонии соответствует действующей Конституции? (в %%)⁷

	Испания	Каталония	ОЛ **	ИСПР**	НП**	Кис**
Да	31,9	61,5	35,5	45,0	10,1	80,0
Нет	41,5	14,1	32,3	24,8	71,2	0
Затрудняюсь ответить	26,6	24,4	32,3	30,3	18,8	20,0

* Данные опроса, проведенного социологическим Институтом «Опина» в январе 2006 г.

** Голосовали за эти партии на парламентских выборах 2004 г.

■ Международные отношения

Явная зависимость от региональной и партийной принадлежности прослеживается и в ответах на вопрос: «Считаете ли вы, что новый Статут Каталонии ставит под угрозу территориальную целостность Испании?» Если в целом по стране утвердительно ответили 43,7%, то в Каталонии таких было лишь 19,9%. 71,5% сторонников НП полагали, что после принятия Статута Испании грозит распад. В то же время среди сторонников КИС такие опасения разделяли лишь 8%, а среди социалистов – 27,2% (см. табл. 2).

Таблица 2
Считаете ли вы, что новый статут Каталонии ставит под угрозу территориальную целостность Испании? (в %%)⁸

	Испания	Каталония	ОЛ **	ИСПР**	НП**	КИС**
Да	43,7	19,9	19,4	27,2	71,5	8,0
Нет	47,4	73,7	71,0	65,4	19,1	92,0
Затрудняюсь ответить	8,9	6,4	9,7	7,3	9,4	0

* Данные опроса, проведенного социологическим Институтом «Опина» в январе 2006 г.

** Голосовали за эти партии на парламентских выборах 2004 г.

Во много аналогичными оказались ответы опрошенных на вопросы о праве каталонцев причислять себя и регион к «нации», а также о большей «прогрессивности» Статута 2006 г. по сравнению со Статутом 1979 г.

Таблица 3
В преамбуле нового Статута Каталонии говорится: «Парламент Каталонии, выражая чувства и волю каталонцев, определил своим подавляющим большинством Каталонию в качестве нации. Статья 2 испанской Конституции признает реальность Каталонии в качестве региона». Считаете ли подобную формулировку ... (в %%)⁹

	Испания	Каталония
Недостаточной	10,1	17,3
Достаточной	29,6	51,9
Чрезмерной	50,7	20,5
Затрудняюсь ответить	9,6	10,3

* Данные опроса, проведенного социологическим Институтом «Опина» в январе 2006 г.

Таблица 4
Считаете ли вы, что новый Статут Каталонии является значительно более прогрессивным по сравнению со статутом 1979 г.? (в %%)¹⁰

	Испания	Каталония	ОЛ **	ИСПР**	НП**	КИС**
Да	43,3	73,1	41,9	58,7	24,0	84,0
Нет	28,5	13,5	25,8	15,3	50,7	8,0
Затрудняюсь ответить	28,2	13,5	32,3	26,0	25,3	8,0

* Данные опроса, проведенного социологическим Институтом «Опина» в январе 2006 г.

** Голосовали за эти партии на парламентских выборах 2004 г.

Принятие Статута имело соответствующее «практическое» продолжение. 4 апреля 2008 г. в Берлине было открыто официальное многопрофильное представительство Каталонии. В ФРГ ранее действовали только отраслевые представительства Каталонии (туристическое бюро во Франкфурте-на-Майне, представительство автомобильных компаний в Штутгарте). Предполагалось, что с весны 2008 г. все аспекты немецко-каталонского сотрудничества будут возложены на новое берлинское представительство. Коалиционное правительство Каталонии не ставило перед собой задачи возможного преобразования представительства в «посольство де-факто», однако партия ЛРК была настроена более решительно.

По мнению одного из ее лидеров Ж.-Л. Карод-Ровиры, офис в Берлине должен был стать «прообразом» будущего посольства. Для таких перспектив, по его мнению, Каталония обладала достаточным экономическим потенциалом. Подчеркивалось при этом, что регион «прочно интегрирован в европейскую и мировую экономику, доля стран ЕС в его экспорте составляет 70%», а по численности населения, превышающей 7 млн человек, он обгоняет ряд процветающих европейских государств. В пользу обретения независимости Ж.-Л. Карод-Ровира указывал также на рост числа каталонцев, убежденных в неспособности Мадрида решить насущные проблемы автономии и выступающих за создание собственного государства. По его словам, партия Левых республиканцев выступала за проведение в 2014 г. референдума по вопросу о независимости Каталонии. Дата референдума была выбрана неслучайно: она совпадала с 300-летием лишения Каталонии ее национальных привилегий в составе Испании (1714 г. – окончание войны за испанское наследство). Поэтому, с точки зрения Ж.-Л. Карод-Ровиры, 2014 г. «удачен» для того, чтобы каталонцы приняли решение о будущем своего автономного сообщества.

По словам каталонского политика, все говорит о том, что «многонациональная Испания бесперспективна». Он называл Испанию «абсолютно централистским» государством, особенно в том, что касается процесса принятия решений в области политики или экономики. Показательно, что, будучи сторонником достижения независимости исключительно мирными и демократическими средствами, Ж.-Л. Карод-Ровира отвергал косовский прецедент как возможный пример для каталонцев. Чаше всего он проводил параллель между Каталонией и Шотландией, в которых, по его мнению, наблюдались схожие центробежные тенденции.

Опасаясь, что за Каталонией последуют другие регионы Испании, правые силы перешли в контрнаступление. Руководство оппозиционной НП при поддержке консервативных и традиционалистских сил страны направило иск в Конституционный суд (КС) Испании с

требованием признать нелегитимным целый ряд статей и положений нового каталонского Статута. После принятия иска КС оказался в весьма непростой ситуации:

– во-первых, сама суть данного вопроса имела принципиальный характер для целостности страны. Стоит отметить, что две трети испанцев в тот момент не одобряли националистические настроения каталонцев;

– во-вторых, имелись определенные сложности непосредственно с судебским составом КС. В частности, четверо из двенадцати судей в течение полутора лет (в 2008–2010 гг.) продолжали занимать свои посты уже после того, как срок их полномочий официально истек. Одна должность судьи КС оставалась вакантной после смерти в 2008 г. занимавшего ее Роберто Гарсия-Кальво. Другой судья, Хавиер Дельгадо, серьезно болел и должен был быть заменен. Избрание новых судей в КС тормозилось отсутствием консенсуса по данному вопросу между ведущими политическими партиями страны – ИСРП и НП. В результате националистические СМИ Каталонии, упреждая предстоящее решение КС по Статуту, начали искусственно раздувать ажиотаж вокруг «нелегитимности» КС.

В конце июня 2010 г. КС обнародовал свое решение относительно легитимности каталонского Статута. Вместе с правовыми пояснениями резолютивная часть оказалась более чем внушительной – 881 страница текста. КС, рассматривавший Статут на протяжении более трех лет, вынужден был руководствоваться не только действующими правовыми нормами. Он вынужден был просчитывать политические последствия своего решения, поскольку речь шла о действующем законодательном акте, прошедшем все полагающиеся стадии утверждения – от общекаталонского референдума до голосования в Генеральных Кортесах. Поэтому 95% статей Статута были признаны КС соответствующими Конституции.

Однако остальные 5%, составлявшие политическую суть документа и являвшиеся во многом принципиальными для каталонцев, были признаны нелегитимными или же, по мнению судей, нуждались в изменении формулировок. В частности, преамбула была оставлена без изменений, но с одним существенным замечанием: фундаментальный тезис о том, что Каталония является «нацией», не имеет, по мнению КС, юридической силы, а является констатацией исторических реалий. Судьи КС подчеркнули, что автономный Статут Каталонии также имеет исторические корни, но ни при каких обстоятельствах не может и не должен представлять угрозу для территориальной целостности Испании.

Вопрос с каталонским языком был интерпретирован в пользу Мадрида, то есть каталонский язык признавался языком повседневного общения, что не предполагает его превосходства над испанским. Оба языка имеют официальный

статус, равнозначны и должны сосуществовать параллельно. Каталонский язык может использоваться в качестве внутреннего в региональных органах власти, но жители автономии должны сами выбирать, на каком языке общаться, и никто не может их принудить говорить на каталонском языке. Проблема преподавания в школах на каталонском языке был решен следующим образом: оно осуществляется как на испанском языке, так и на языке автономии, причем последний был признан ведущим. Каталонцам КС оставил флаг, гимн и региональные праздники, отметив, правда, что речь не может идти о каком-либо их преимуществе перед общенациональными.

Иначе дело сложилось с региональной организацией законодательной, исполнительной и судебной власти. Вердикт КС был однозначен: Верховный суд Каталонии является таковым исключительно в пределах автономии и не может претендовать на даже в чем-то сопоставимую роль с Верховным судом Испании. Такое же решение было принято в отношении Женеалитата, который признавался высшим органом власти на региональном уровне. Вопросы проведения различных референдумов, как общенациональных, так и региональных, по вопросам культуры, гражданского права и миграции остаются в компетенции Центра, несмотря на то что часть полномочий в этой сфере может быть делегирована региональным властям.

Была внесена некоторая ясность в вопросе финансирования Каталонии. Действующая схема, согласно которой каталонцы отчисляли в общенациональную казну большую часть налогов и иных финансовых поступлений, была оставлена без изменений. Как и следовало ожидать, первая реакция на вердикт КС была в Каталонии крайне негативной. Лидеры всех политических партий (за исключением, разумеется, НП) осудили урезание Статута, подчеркнув, что выходящей оказалась сама суть документа. В то время председатель Женеалитата Х. Монтилья, стремясь возглавить протестные настроения, выступил с призывом к проведению 10 июля 2010 г. общекаталонской манифестации под лозунгом «Каталония – нация, это наше решение». Призыв Х. Монтильи, поддержанный представителями всех националистических сил, не пропал всуе. Состоявшиеся акции протеста против вердикта КС действительно были многочисленными и повсеместными. Однако на этом единение каталонских националистических сил завершилось. В последующем каждая из политических партий использовала решение КС по своему, предлагая различные рецепты исправления ситуации. Показательно, что призыв Х. Монтильи к формированию единого фронта за пересмотр решения КС не получил поддержки даже со стороны его союзников по правящей трехпартийной коалиции.

Многие заявления каталонских лидеров были явно связаны с запланированными на 28

■ Международные отношения

ноября 2010 г. выборы. В частности, А. Мас¹¹ решительно осудил вердикт КС и заявил, что он подрывает саму основу, дух и букву конституционного пакта 1978 г., регламентирующего взаимоотношения Мадрида и АС. Начиная с этого момента, подчеркнул А. Мас, Каталония должна строить свои отношения с Испанией «с чистого листа», а это, по его словам, под силу только новому региональному правительству. Тем самым А. Мас давал понять избирателям, что левоцентристская коалиция во главе с Х. Монтилейей не сумела оправдать надежды каталонцев и им, дескать, пора в отставку. Призывая каталонцев голосовать на выборах за умеренных националистов КиС, А. Мас обещал, что его партия разработает «дорожную карту» на пути к большей самостоятельности Каталонии, вплоть до обретения права на самоопределение.

Решение КС не только обострило межпартийную борьбу в Каталонии, но и выявило явного фаворита в преддверии региональных выборов 28 ноября 2010 г. Этим фаворитом стало оппозиционное объединение умеренных националистов Конвергенция и Союз. Согласно опросу общественного мнения, проведенного экспертами Женералитета 28 июня – 8 июля 2010 г., за КиС были готовы проголосовать 25,3% избирателей. Рост популярности КиС наблюдался на фоне снижения симпатий каталонцев к правящей коалиции в составе Социалистической партии Каталонии (14,2%), Левых республиканцев (6%), Инициатива для Каталонии (5,6%).

Однако наиболее показательным результатом опроса стал существенный рост сепаратистских настроений в АС: 24% опрошенных заявили, что они выступают за предоставление независимости Каталонии. Таким образом, рост радикально-националистических настроений в Каталонии составил 3% по сравнению с аналогичным опросом 2006 г. Более того, недовольство каталонцев обострившимися отношениями между Мадридом и Барселоной вышло на третье место вслед за их озабоченностями по поводу роста безработицы и ухудшающейся экономической ситуации в стране и регионе¹².

Следует признать, что даже с учетом «усеченного» Статута Каталония получала такую степень автономии, какую не имела никогда за всю историю своего существования в составе Испании. Реализация всех положений Статута способно наделить Каталонию особым статусом в рамках ГА, а взаимоотношения с Центром напоминали бы федеративную модель. Отметим, что у каталонских правящих кругов, отличающихся зрелостью и прагматизмом, имеется понимание того, что в обозримой перспективе полная независимость Каталонии невозможна. Вместе с тем они планомерно и терпеливо отвоевывают у Мадрида все больше полномочий, готовя почву для будущих поколений политиков, в повестке дня которых будет стоять уже реальная задача обретения Каталонией статуса

субъекта международного права. Делается это достаточно ловко и последовательно, как правило, со ссылкой на «добровольное волеизъявление» каталонцев.

Например, в середине сентября 2010 г. в небольшом каталонском городке Аренис де Мунт с населением около 8 тыс. человек состоялся первый референдум о независимости АС. В нем участвовали 38% жителей, из которых 96,1% проголосовали за независимость Каталонии. Это была «первая ласточка» среди аналогичных «миниплебисцитов». 13 декабря 2010 г. в Каталонии состоялся несанкционированный центральными властями общерегиональный референдум, на котором жителям было предложено ответить на следующий вопрос: «Согласны ли вы с тем, чтобы каталонская нация превратилась в независимое демократическое и социальное государство, интегрированное в Европейский союз?». В опросе приняли участие жители 166 населенных пунктов Каталонии старше 16 лет общей численностью около 700 тыс. человек.

Несмотря на общественный ажиотаж, общая явка респондентов оказалась достаточно скромной – менее 50% от явочного списка. Тем не менее 94,7% граждан, проголосовавших на референдуме, ответили положительно на поставленный вопрос. Вызывает интерес и тот факт, что в Барселоне голосование не проводилось, хотя именно столица стала своеобразным оплотом представителей каталонского гражданского общества, организовавших целую кампанию в местных СМИ в защиту «демократического права народа Каталонии самому решать свою судьбу».

Накануне националистического референдума в Каталонии председатель правительства Испании Х.Л. Родригес Сапатеро дал весьма скептическую оценку идее его проведения. Премьер также отметил, что его результаты не будут иметь никакой юридической силы. Соратники премьер-министра по социалистической партии расценили действия каталонцев как политическую пропаганду. Лидер оппозиции М. Рахой вообще заявил, что референдум проведен с целью оказания давления на КС, который в тот момент решал дальнейшую судьбу нового каталонского Статута. Идейные вдохновители и участники референдума понимали, что результат плебисцита не будет иметь юридической силы. Однако цель каталонских националистов была другой – быть услышанными в Мадриде. И она-то была достигнута. Нет сомнений, что Мадриду придется все чаще «прислушиваться» к каталонским требованиям.

Резюмируя, можно сказать, что в Испании, где мотором регионализации выступают экономически мощные Каталония и Страна Басков, постепенно формируется модель «асимметричного федерализма». Сам факт принятия нового Статута (даже после его основательной «чистки» в КС Испании) на практике означал усиление в

Испании тенденции федерализации и ознаменовал начало нового этапа во взаимоотношениях Центра и регионов. Этот документ, став своего рода «ориентиром» для остальных АС, претендующих на не меньшие, чем каталонцы, льготы и прерогативы, расположил Испанию на перепутье дальнейшего административно-территориального развития. Принятие нового Статута Каталонии подтвердило, что традиционная склонность ИСРП к федеративному устройству, подкрепленная амбициями региональных политэлит, вступила в противоречие с унитарным характером Испании и приверженностью консервативных сил страны к централизованным схемам управления.

Volkova G.I. Catalan Statute and Federalization Process in Spain.

Summary: *Since the transition to democracy in the late 1970s, Spain, which historically faces a dilemma of nationalities, has undergone a process of deep decentralization and an incipient federalization. A distinguishing aspect of Spain federalization is that it is asymmetric. The article reviews how the ethnic and linguistic variety of the regions impacts on contemporary political processes in Spain. It is analyzed the main features of such processes underlying the high level of home rule achieved by the Autonomous Communities, especially by Catalonia.*

Ключевые слова

Регионализм, децентрализация, сепаратизм, национализм, Статут Каталонии, региональные идентичности.

Keywords

regionalism, decentralization, separatism, nationalism, Statute of Catalonia, regional identities.

Примечания

1. Торкунов А.В. По дороге в будущее. М.: Аспект Пресс, 2010. С.29.
2. Бывший министр в правительстве Ф.Франко. Основатель консервативного Народного альянса. В 90-е годы XX – начале XXI в. возглавлял правительство автономного сообщества Галисия.
3. Верников.В. «В автономном режиме». Газета «Известия». 20/05/1999. С.4.
4. «El País», 22.01.2003, р. 17.
5. Женералитат – высший орган регионального самоуправления Каталонии.
6. «El País» 04.10.2002, р. 14.
7. «El País» 29.01.2006, р. 19.
8. «El País» 29.01.2006, р. 19.
9. «El País» 29.01.2006, р. 20.
10. «El País» 29.01.2006, р. 20.
11. В то время лидер оппозиционной коалиции КиС, а ныне – председатель Женералитата Каталонии.
12. «El País» 30.07.2010, р. 8.