



# Выборы встряхнули федеративную систему Испании

ПАБЛО ПЕРЕС ТРЕМПС  
и ВИОЛЕТА РУИС АЛЬМЕНДРАЛЬ

**С 11** по 14 марта Испания испытала самую жесткую террористическую атаку в своей истории, огромное замешательство и политическую неопределенность в последующие дни и, наконец, неожиданный и беспрецедентный исход выборов. На всеобщих выборах избиратели отвергли правительство Хосе Марии Аснара (Народная партия – НП) и проголосовали за правительство, возглавляемое социалистом Хосе Сапатеро, Социалистическая партия Испании (СПИ).

Эти события породили целый ряд вопросов, размышлениями над которыми некоторое время будут заняты политологи и правоведы – не считая того, что в стране был израсходован весь запас транквилизаторов!

Жесткой атаке, предпринятой 11 марта, было уделено огромное внимание в мировой прессе. Во многих случаях иностранные СМИ считали падение доверия к партии Аснара исключительно результатом событий, имевших место всего за три дня до выборов.

Но простые объяснения часто бывают обманчивыми.

В действительности, при ожидании обычного поведения избирателей в периоды кризиса – сплочение вокруг правительства и голосование в его поддержку – эффект оказался прямо противоположным, и на одном из крутых виражей новейшей истории Испании победила демократия. В дни, следовавшие за терактами, у многих граждан сложилось впечатление, что правительство Народной партии, возглавляемое Хосе Марией Аснаром, не предоставило четкой и своевременной информации о террористической организации, ответственной за проведение атаки. Данная ситуация конечно же повлияла на массовую явку избирателей на выборы в субботу 14-го марта и на неожиданность их результатов, означавших, что парламентское большинство переходит к новой коалиции, возглавляемой социалистами.

## Перемены в подходах к федерализму

Приход нового правительства будет означать перемены во многих сферах социально-экономической жизни Испании, но особенно в вопросах федерализма. Абсолютное большинство, которым располагала партия Аснара начиная с марта 2000 г. вплоть

*Пабло Перес Треммс – профессор конституционного права в университете Карлоса III в Мадриде, Испания. Виолета Руис Альмендраль – профессор финансового права в университете Карлоса III. К моменту подписания номера журнала «Федерации» в печать Пабло Перес Треммс был назначен судьей Конституционного Суда Испании.*

Хосе Сапатеро,  
новый премьер-  
министр Испании



до недавних выборов, позволяло ей принимать решения огромной политической важности зачастую вопреки мнению объединенной оппозиции из остальной части Конгресса. Эти решения касались реформ уголовного кодекса, системы образования и налогообложения и совсем недавнего, очень спорного вопроса об участии в иракской войне.

Такой метод руководства страной без учета мнения остальных партий или социальных групп оказал огромное влияние на механизм действия принципов федерализма в Испании. Совершенно очевидно, что для государств с многоуровневой системой управления необходимо определенное согласие и сотрудничество. Для эффективной работы это же в сочетании с прозрачностью требуется и федеральной системе, и именно этого так не доставало правительству Аснара.

В последние годы некоторые автономии стали требовать более высокого уровня полномочий при решении своих собственных проблем. В значительной степени эти претензии воспринимались предыдущим правительством как попытки дестабилизации и расчленения испанского государства. Основные споры велись между центральным правительством и националистическими партиями Каталонии и Страны Басков. Но на заключительном этапе конфликты стали возникать и между правительством Аснара и остальными парламентскими группами. Если новое социалистическое правительство останется верным своей предвыборной платформе и своим декларированным намерениям, эта ситуация изменится и уступит место большему взаимодействию и сотрудничеству при выработке политических решений. При таком подходе требования большей автономии не будут больше наткнуться на обычные возражения правительства Аснара об их несоответствии Конституции.

## Испания – федеративное государство?

Постфранкистская испанская Конституция 1978 г. открыла для страны возможность создания высоко децентрализованного государства, гарантирующего определенным территориям право на создание Автономных Сообществ, с тем, чтобы они смогли разработать собственную нормативно-правовую базу или свои собственные Уставы, а также возложить на себя ряд существенных обязательств в рамках Конституции.

**...важнейшее преобразование, которое могло бы сделать новое правительство, это конституционная реформа**

Это означало своего рода модель федерализма «по заказу», в то время полностью разделяемую и принимаемую различными политическими силами, участвовавшими в разработке новой Конституции. В середине восьмидесятых годов не только территории, традиционно требовавшие или пользовавшиеся определенной автономией в прошлом (Каталония, Страна Басков, Наварра, Галисия), но и вся территория Испании была разделена на автономные сообщества. При этом не все сообщества достигали одинакового уровня автономии или властных полномочий. В итоге в соглашениях, достигнутых в 1992 г., имелись новые уступки по передаче в ведение сообществ вопросов, которые были в свое время «забыты»; это позволило достигнуть определенного выравнивания уровней автономности.

В результате нынешняя система выглядит более симметричной при сохранении значительных различий. Самым существенным из них остается признание других языков помимо кастильского испанского, а также большие полномочия для Страны Басков и Наварры как следствие их статуса «исторических» сообществ. Одним из главных проявлений большей самостоятельности этих сообществ по сравнению с остальными является их финансовая структура. Они располагают гораздо большими полномочиями, чем другие сообщества, в части налогообложения и распоряжения этими средствами по своему усмотрению.

### **Накануне выборов**

Впервые партия Аснара победила на выборах в 1996 г., но отсутствие большинства в парламенте заставило искать консенсуса и согласия по важнейшим вопросам. Ее принципиальным союзником в то время было каталонское правительство, контролируемое тогда каталонской националистической партией (КНП). Сотрудничество между партией Аснара и КНП было браком по расчету. Поэтому совершенно неудивительно, что отношения распались сразу же после обретения партией Аснара большинства голосов в парламенте в 2000 г.

Эти выборы ознаменовали собой начало самого конфронтационного периода в Испании начиная с 1978 г., который характеризовался крайне централистской политикой Аснара. Разгорались многочисленные дебаты между националистическими сообществами и консервативным правительством Аснара с эскалацией риторики.

Конфронтация стала обычным явлением в Стране Басков при наличии радикального баскского национализма, что иногда включало и поддержку террористической деятельности. Эта поддержка усилилась после запрета партии, традиционно выступавшей в качестве политического крыла террористической группировки ЭТА – Херри Батасуна. Поддержка крайних проявлений баскского национализма еще более усилилась после закрытия радикальной националистической газеты Гага из-за ее связей с террористической организацией басков. Конфронтация усилилась в октябре 2003 г. в результате действия так называемого «плана Ибарретхе», по которому региону придавался статус «свободной ассоциации» с Испанией. Данный план бросал вызов конституционному статус-кво.

В Каталонии конфронтация обострилась после отказа правительства Аснара разрешить реформу Устава автономии. «Ката-

лонская проблема» еще более усугубилась после местных выборов 2003 г. и образования левого коалиционного правительства, что означало политический локаут партии Аснара в Каталонии.

Наконец, провинция Андалусия, управляемая со дня своего создания социалистами, также выразила желание реформировать собственный Устав, что опять-таки привело к росту конфронтации, на этот раз между партией Аснара и социалистами. В работе парламента последнего созыва отмечалась атмосфера беспрецедентной в испанской политической жизни напряженности. Наличие абсолютного большинства у партии Аснара позволило правительству действовать самостоятельно, что было расценено оппонентами как проявление высокомерия и политики централизма.

### **Новые перспективы для федерализма?**

Выход социалистов на политическую сцену может означать начало новой эры децентрализации в Испании. В случае со Страной Басков, притом что социалисты не поддерживают «План Ибарретхе», они проявили стремление к диалогу. Реформирование уставов Каталонии и Андалусии создает массу неопределенностей, хотя при поддержке местных социалистических правительств оно могло быть поддержано новой исполнительной властью в центре, которая также является социалистической.

Однако важнейшее преобразование, которое может сделать новое правительство, – это конституционная реформа. В последние годы своего правления Аснар постоянно защищал Конституцию и настаивал на невозможности ее пересмотра. Любое предложение по конституционной реформе считалось непатриотичным. Новое правительство имеет возможность вновь поставить на повестку дня оставшиеся открытыми вопросы, связанные с внесением поправок в Конституцию, для того, чтобы отреагировать на нужды различных регионов Испании.

### **Конституционная реформа**

Среди самых неотложных конституционных реформ, о необходимости которых говорят социалисты, упоминается реформа Сената (парламента) с целью его преобразования в настоящее законодательное собрание с территориальным представительством. Такая реформа будет непростой. И хотя согласие по поводу ее проведения достигнуто, отсутствует конкретная модель для реализации. Гораздо более простой конституционной задачей представляется реализация предложения по поводу составления именного списка всех автономных сообществ Испании и внесения его в Конституцию.

Наряду с проведением упомянутых конституционных реформ правительство предложило реформировать уставы сообществ. Это предложение можно рассматривать в качестве способа встраивания дебатов на местном уровне в здание общенационального консенсуса. Идея, которая, казалось, была безвозвратно утеряна за последние годы, вновь возвращена к жизни: идея о том, что плюрализм политических мнений может легко уживаться с консенсусом по фундаментальным вопросам.

В конце концов, новый премьер-министр объявил об учреждении Постоянного совещания Президентов Автономий, которое будет проводиться на регулярной основе. Если диалог и сотрудничество являются краеугольными камнями федерализма, то проведение реформ возможно лишь посредством постоянного и плодотворного диалога со всеми заинтересованными сторонами. Готовность к диалогу рассматривается многими в качестве важнейшей инновации, предлагаемой правительством. 

**...новый премьер-министр  
объявил об учреждении  
Постоянного Совещания  
Президентов Автономий**