

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА

Т. А. Алексеева

МОДЕЛЬ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ В ИСПАНИИ: КОНСТИТУЦИОННЫЙ ОПЫТ 1873 г.

В статье анализируется попытка преобразования Испании в федерацию в период I Республики (1871–1873). Конституционное закрепление данной формы государственного устройства базировалось на исторических особенностях государственности на Пиренейском полуострове, на представлении о «составном» характере испанской нации и принципе народного суверенитета. Идея разделения властей, представленная в конституционном проекте 1873 г., стала основой желаемой организации власти как «по вертикали», так и «по горизонтали» на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном). Новеллой применения принципа стало появление четвертой власти, названной «связующей» и вручаемой президенту республики. Опыт 1873 г. весьма полезен для анализа государственного устройства Испании по конституциям 1931 г. и 1978 г.

Ключевые слова: государство, государственное устройство, Испания, конституция, конституционный проект, народный суверенитет, республика, федерация, 1873.

Tatiana Alexeeva

MODEL OF THE FEDERAL REPUBLIC OF SPAIN: CONSTITUTIONAL EXPERIENCE 1873

The article analyses an attempt to transform Spain into a federation during the period of the First Republic (1871–1873). The constitutional framework for this form of government was based on historical peculiarities of the statesmanship of the Iberian Peninsula, on the idea of the “compound” character of the Spanish nation, and on the principle of people’s sovereignty. The idea of separation of powers proposed in the draft of the Constitution of 1873 became the basis for the desirable structure of the power both vertically and horizontally at all levels (federal, regional and municipal one). The existence of the fourth power was a novelty in implementation of the principle. This power was called a “connecting” one and it was conferred to the president of the Republic. The experience of 1873 is very useful for the analysis of the state structure of Spain on the basis of the Constitutions of 1931 and 1978.

Keywords: state, state structure, Spain, Constitution, draft of the Constitution, people’s sovereignty, republic, federation, 1873.

Введение. Своеобразие конституционного закрепления федеративного государственного устройства Испании неоднократно являлось объектом юридического

Алексеева Татьяна Анатольевна — кандидат юридических наук, профессор, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» — Санкт-Петербург, Российская Федерация, 198099, Санкт-Петербург; ta_al@mail.ru

Alexeeva Tatyana Anatolievna — candidate of legal sciences, professor, National Research University “Higher School of economics” — St. Petersburg, St. Petersburg, 198099, Russian Federation; ta_al@mail.ru

анализа, проводимого российскими правоведами,¹ а историки нередко обращались к его истокам в далеком прошлом.² Именно на испанский опыт территориальной организации власти часто ссылаются в исследованиях проблем современного федерализма, соотношения федеративного государственного устройства и регионализма, значения автономий для организации власти в унитарном государстве. В Конституции 1978 г. закреплено: «Организационно-территориальная структура государства включает муниципалитеты, провинции и учреждаемые региональные автономные объединения. Все они пользуются автономией при ведении своих дел» (ст. 137).³ Очевидно, что одним из юридических источников, вдохновивших учредителя в 1978 г., стал конституционный проект 1873 г., разработанный в эпоху I Республики в Испании (1873–1875).

Провозглашение республики и попытка ее конституционного оформления. Установление республиканской формы правления в Испании было связано с отречением от престола Амадео I (1871–1873), представителя правившей в Италии Савойской династии, занявшего трон в результате выборов, которые были проведены в соответствии со ст. 1 Переходных положений Конституции 1869 г. и Законом от 8 июля 1870 г. «О выборах короля».⁴ Его недолгое правление было озаглавлено экономическими неурядицами, политической нестабильностью, недовольством различных социальных групп, начавшейся третьей «карлистской» войной (1872–1876). В Испании усилилось движение республиканцев, требовавших упразднения монархии. Активное участие в этом движении приняли испанские анархисты, разделявшие идеи М. Бакунина и получившие определенную поддержку в испанском обществе.

11 февраля 1873 г., после получения письма об отречении от престола, собравшиеся вместе две палаты испанских кортесов образовали национальное собрание и, действуя как учредительное собрание, провозгласили Испанию республикой.⁵ Текст закона был подготовлен выдающимися политиками: Ф. Пи-и-Маргалем, Н. Салмероном и Э. Фигерасом. Национальное собрание, подтвердив, что оно «обладает всей полнотой власти», провозгласило «республику как форму правления нации, оставляя учредительным кортесам право организовать эту форму правления». Также было объявлено: «Исполнительная власть будет сформирована непосредственно кортесами, может быть смещена самими кортесами и ответственна перед ними».⁶ Данный акт был принят 258 голосами

¹ Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. СПб., 2005. С. 100; Конституционное право зарубежных стран / под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М., 2000. С. 602–606; Чиркин В. Е. 1) Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 157; 2) Конституционные институты формы государства // Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 2002. С. 270–271; и др.

² Пожарская С. П. 1) Испания: долгий путь к государству автономий (1977–2007) // Испанский альманах / отв. ред. С. П. Пожарская. М., 2010. С. 205–206; 2) Особенности формирования национального-государственного комплекса на Пиренейском полуострове (на примере Испании) // Проблемы испанской истории / отв. ред. С. П. Пожарская. М., 1984. С. 5–18; Солнцев А. С. Компетенция автономных областей Испании в осуществлении внешнеполитической деятельности // Опыт европейского федерализма: История и современность / отв. ред. Е. Ю. Полякова. М., 2002. С. 219–232.

³ Конституция Испании / пер. Т. И. Ильинской // Испания: Конституция и законодательные акты / пер. с исп.; сост. В. А. Савин, отв. ред. Н. Н. Разумович. М., 1982. С. 77.

⁴ Конституция испанской монархии от 1 июня 1869 г., Закон от 8 июня 1870 г. о выборах короля / пер. с исп. Т. А. Алексеевой // Алексеева Т. А. История испанской конституции. М., 2011. С. 193–210, 211–213.

⁵ Формально Конституция 1869 г. не была отменена.

⁶ Предложение закона, провозгласившего республику / пер. с исп. Т. А. Алексеевой // Алексеева Т. А. История испанской конституции. С. 214.

против 32.⁷ Первым «президентом исполнительной власти Республики» (главой правительства) в тот же день был избран республиканец Эстанисладо Фигерас-и-Морагас, оставшийся у власти до 11 июня 1873 г.

11 марта 1873 г. Национальное собрание приняло закон, которым были объявлены выборы депутатов чрезвычайных однопалатных кортесов. Они проводились 10–13 мая в соответствии с избирательным законом от 20 августа 1870 г., закрепившим всеобщее мужское избирательное право. В закон, однако, было внесено существенное изменение: избирателями стали все мужчины, достигшие 21 года (в 1870 г. в выборах могли принимать участие мужчины, достигшие 25 лет).⁸ В результате проведенного голосования победу одержали республиканцы — федералы, получившие 343 места из 374.⁹

Учредительные кортесы собрались на заседание 1 июня 1873 г. Через несколько дней, 8 июня, по предложению их председателя Хосе Мария Орэнсе, маркиза де Албаида, они декларировали: «Формой правления испанской нации является федеративная демократическая республика». Решение было принято большинством голосов, лишь два депутата проголосовали «против».¹⁰ А 11 июня 1873 г. Франсиско Пи-и-Маргаль был избран кортесами вторым президентом исполнительной власти Республики, сменив Э. Фигераса. Ф. Пи-и-Маргаль был главным идеологом испанского республиканского федерализма, его идеи оказали большое влияние на текст конституционного проекта 1873 г. Однако 18 июля должность главы правительства занял Николас Салмерон, оставшийся таким до 7 сентября 1873 г. Следует отметить, что Н. Салмерон вместе с Э. Чао в 1872 г. представили съезду федеральной партии конституционный проект, предусматривавший федеративное государственное устройство Испании. После Н. Салмерона исполнительную власть возглавил Э. Кастелар, занимавший эту должность до 3 января 1874 г.¹¹

Конституционная комиссия. 13 июня 1873 г. Ф. Пи-и-Маргаль, как глава исполнительной власти, представил кортесам программу деятельности своего правительства, обозначив в качестве главной цели разработку и принятие Конституции. 20 июня 1873 г. кортесы сформировали комиссию в составе 27 членов для подготовки конституционного проекта. Ее председателем стал Эмилио Кастелар. Менее чем через месяц, 17 июля 1873 г., на заседании учредительных кортесов была зачитана записка конституционной комиссии. В ней были указаны три задачи, поставленные авторами проекта: обеспечение свободы и демократии, завоеванных во время революции; учреждение прочной

⁷ Ferrando Badía J. La primera república española. Madrid, 1973. P. 140–141.

⁸ Fernández Domínguez A. Leyes electorales españolas de diputados a cortes en el siglo XIX: estudio histórico y jurídico-político. Madrid, 1992. P. 143.

⁹ Ibid.

¹⁰ Fernández Segado F. Las Constituciones históricas españolas. Madrid, 1992. P. 334.

¹¹ Формально последним главой исполнительной власти республики был Франсиско Серрано, занимавший эту должность до 29 декабря 1874 г. Однако, учитывая тот факт, что Ф. Серрано стал главой государства после роспуска кортесов генералом Павия и вручения ему чрезвычайной власти, приведшей к возвращению монархического правления, принято считать, что в период I Республики в Испании действовали четыре президента исполнительной власти. Историк Р. Карр отмечал: «Все четыре были уважаемыми юристами и преподавателями университетов, интеллектуалами, которые ненавидели насилие. Их задача состояла в том, чтобы преобразовать своеобразную Республику, которая была дарована им политической ситуацией, в Федеративную республику. Это преобразование должно было быть санкционировано с использованием механизма, предназначенного для создания конституционной определенности» (Carr R. España. 1808–1975. Barcelona, 1992. P. 317–318). Следует отметить, что их политические взгляды не были тождественными, что нашло отражение в различиях политики, проводимой каждым из президентов.

федерации, имеющей исторические истоки, без вреда национальному единству; гарантия четкого разделения властей.¹² 18 июля 1873 г. в кортесы был представлен конституционный проект.¹³ Через неделю его текст стал распространяться среди депутатов, а в начале августа было назначено заседание, которое предполагали посвятить исключительно обсуждению проекта основного закона. Но известно, что дебаты начинались лишь 11 августа и продолжались всего три дня. Данный акт не был промульгирован, ему не суждено было стать конституцией Испании.

Авторы проекта следовали Конституции 1869 г. в части закрепления прав и свобод личности. Конституция США 1787 г. и Конституция Швейцарии 1848 г. стали образцами для закрепления государственного устройства Испании и принципа разделения властей. Эти три акта, а также, очевидно, и конституционный проект 1872 г. можно назвать юридическими источниками создания конституционного проекта 1873 г. Важнейшей содержательной характеристикой проекта являлось закрепление федерации как формы государственного устройства и республики как формы правления. Основными идейными источниками стали взгляды Ф. Пи-и-Маргалья и Э. Кастелара, при этом авторы руководствовались идеями превращения Испании в федеративную демократическую республику.¹⁴

Республиканские идеи стали распространяться в Испании в 1840 г., и с самого начала они связывали желаемую форму правления с федеративным государственным устройством.¹⁵ В период I Республики возникло два подхода к созданию федерации. Один сформулировали «непримиримые» федералы, сторонники создания сложного государственного устройства «снизу — вверх»: восходя от муниципий и завершая заключением союза на национальном уровне. Второй подход отстаивали «умеренные» федералы, предлагавшие организовать федерацию «сверху — вниз», исходя из сложившегося единства нации.¹⁶ Выдающийся советский государственный деятель и историк И. М. Майский пояснял: первые — «непримиримые» (кантоналисты) — стремились к созданию слабой центральной власти и почти независимых кантонов; вторые — федералисты — выступали «за республику, сочетающую авторитарную центральную власть с широкой автономией отдельных провинций».¹⁷ Предложенный конституционной комиссией проект был подготовлен на основе второго подхода — средневековые испанские королевства объявлялись государствами — субъектами Федерации, а за ними, в свою очередь, признавалось право проведения внутреннего территориального деления, которое они сочтут подходящим.

Сторонники превращения Испании в федерацию использовали два тезиса для обоснования его целесообразности. По их мнению, такое государственное устройство, во-первых, позволяло сочетать единство государства с автономией входящих в него единиц, во-вторых, соответствовало реалиям, так как Испания состояла из исторически сложившихся регионов, население которых использовало свои языки и обычаи. Ф. Пи-и-Маргаль

¹² *Torres del Moral A. Constitucionalismo histórico español. Madrid, 1999. P. 113.*

¹³ *Конституционный проект 1873 года / пер. с исп. Т. А. Алексеевой // Алексеева Т. А. История испанской конституции. С. 214–213.*

¹⁴ О социально-политических взглядах Ф. Пи-и-Маргалья подробнее на русском языке см.: *Темкин В. А. Франсиско Пи-и-Маргаль как теоретик испанского федерализма // Проблемы испанской истории / отв. ред. С. П. Пожарская. С. 130–145.*

¹⁵ *Elorza A. Las ideas políticas // Enciclopedia de Historia de España. Т. 3. Madrid, 1988. P. 177.*

¹⁶ *Torres del Moral A. Constitucionalismo histórico español. P. 113.*

¹⁷ *Майский И. М. Испания. 1808–1917: Исторический очерк. М., 1957. С. 292.*

рассматривал федерацию как «организацию, наиболее соответствующую особенностям нашей родины, нации, состоящей из провинций, которые были в прежние времена независимыми королевствами». Он отмечал: «Даже сегодня они отделены друг от друга тем, что наиболее отделяет народы: законами и обычаями». Ф. Пи-и-Маргаль пояснял: «Эта нация... представляла собой во время всех великих кризисов, пережитых в этом столетии, особый феномен, который поспешили учредить провинции, и именно в нем они нашли свое спасение и силы, чтобы никогда не ставить под удар и не утратить единства родины. Поэтому эта нация, очевидно, как говорится, была скроена для того, чтобы стать республикой подобно Швейцарии и Соединенным Штатам».¹⁸

Структура проекта. Проект Конституции состоял из 117 статей, объединенных в 17 разделов. Им предшествуют преамбула и предварительный раздел о правах и свободах, в котором отсутствует деление на статьи. В преамбуле и предварительном разделе, так же как и в первых четырех разделах основного текста, представлены принципы отношений гражданина и власти и основы организации власти. 10 разделов посвящены организации власти.

Испания — федеративная республика. Формой правления испанской нации объявлялась «федеративная республика» (ст. 39). Определение республиканской формы правления четко указывало на устанавливаемую форму государственного устройства Испании. Характерной особенностью лексикона, примененного учредителями в 1873 г., стало использование термина «испанская нация» в качестве синонима понятию «федеративное государство» (ст. 43) или названию страны (Испания) (ст. 3). Понятийный аппарат определялся не только взглядами идеологов испанского федерализма, а отражал в целом отмеченную в научной литературе типичную для XVIII–XIX вв. связь между федеративной формой государственного устройства и потребностью в консолидации нации.¹⁹ Термин «испанская нация» употреблен и для обозначения целого, отличного от его элементов, перечисляемых при определении состава федеративного государства (ст. 1). Субъекты Федерации назывались государствами (*estados*) (ст. 1), как это было в США (*states*)²⁰ и Германской империи, учрежденной в 1871 г. Также субъекты были названы в тексте проекта «региональными государствами» (ст. 36, 43), что подчеркивало территориальный подход к формированию государственно-территориального устройства. Однако перечень государств (ст. 1) явно указывал на стремление представить историческую обоснованность территориальной организации Испании. В списке субъектов Федерации содержались названия средневековых пиренейских королевств и двух оставшихся колоний (Куба и Пуэрто-Рико). Следует заметить, что исследователи обратили внимание на вызывающее удивление отсутствие упоминания Леона.²¹ Определение территориальной организации Испании посредством перечисления исторических областей не было новеллой в конституционализме. Данный технико-юридический прием использовался учредителями Швейцарской федерации, перечислившими в Конституции 1848 г. 22 кантона, вошедших в состав союзного государства (ст. 1).²² В Конституции, учредившей Германскую империю,

¹⁸ *Pi y Margal F.* La república de 1873: apuntes para escribir su historia. Madrid, 1874. P. 7–8.

¹⁹ *Чиркин В. Е.* Государственная власть субъекта федерации // Государство и право. 2000. № 10. С. 7.

²⁰ *Конституция США 1787 г.* // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / под ред. О. А. Жидкова. М., 1993. С. 29.

²¹ *Torres del Moral A.* Constitucionalismo histórico español. P. 114.

²² *Федеральная конституция Швейцарской конфедерации* / пер. с нем. С. А. Соломоновой // Правоведение. 2005. № 3. С. 167.

также были указаны все германские государства, вошедшие в ее состав (ст. 6).²³ Испанские учредители, как и их швейцарские и немецкие коллеги, исходили из представления о составном характере государства.

Вместе с тем в отличие от Конституции Германской империи в проекте 1873 г. список субъектов не был закрытым — впоследствии он мог быть дополнен. «Испанская нация» включала в свой состав не только «государства», но и территории, не имеющие подобного статуса: Филиппинские острова, острова Фернандо Поо, Аннобон, Кориско и африканские земли. При этом авторы проекта указали, что «по мере своего развития» они «могут стать государствами со своими публичными властями» (ч. 2 ст. 1). Таким образом, в составе федерации имелось два вида территориальных образований: субъекты — государства и территории, не являющиеся субъектами. Наличие последних позволяет охарактеризовать Испанию как одну из разновидностей асимметричной федерации, выделяемых в современной науке конституционного права.²⁴

«Составной» характер испанской нации, как его представляли испанские федералы, имел не только историческую, территориальную, но и политическую и социальную основы. Поэтому в структуре нации были выделены три вида «политических образований» (ст. 42), что, по мнению испанских исследователей, означало признание «плюрализма автономных общностей (муниципальной, региональной и национальной), составлявших социальную подоплеку «испанской нации».²⁵ Данный подход частично отражал взгляды Ф. Пи-и-Маргалья, придававшего социальное значение созданию федерации. Он дал следующее определение федерации: «Федерация — это система, посредством которой различные группы людей, не утрачивая автономии в том, что является для них особым и частным, объединяются в совокупность этих групп и ей подчиняются для достижения целей, которые являются для них общими». Далее Ф. Пи-и-Маргаль пояснял: «Это применимо... ко всем группам и всем формам правления. Учреждается целое, однако не нарушается разнообразие; можно прийти к объединению всего человечества и при этом не причинить вреда независимости и не изменить характер наций, провинций и населенных пунктов».²⁶

Федеративное устройство и народный суверенитет. Конституция должна была объявляться от имени испанской нации, что было свойственно и Конституции 1869 г. Данное положение существенно отличало проект от монархических основных законов, промульгированных от имени королей. Одним из его основных принципов стал народный суверенитет, нашедший отражение в небольшой преамбуле и четко сформулированный в основном тексте (ст. 42). Во введении декларировалось: «Испанская нация, представленная учредительными кортесами, желая гарантировать свободу, обеспечить справедливость и достижение цели существования человеческой цивилизации, провозглашает и санкционирует следующий Основной закон». Авторы конституционного проекта исходили из базовой идеи, закрепленной еще в первой национальной Конституции, принятой в 1812 г. и признавшей учредительную функцию исключительным правом нации.²⁷

²³ *Конституции и законодательные акты буржуазных государств* / под ред. П. Н. Галанзы. XVII–XIX вв. М., 1957. С. 561.

²⁴ *Сравнительное конституционное право* / отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 2002. С. 276; и др.

²⁵ *Fernández Segado F. Las Constituciones históricas españolas.* P. 345.

²⁶ *Pi y Margal F. Nacionalidades.* Madrid, 1936. P. 113.

²⁷ В Конституции 1812 г. было закреплено: «Суверенитет по существу принадлежит Нации, и поэтому исключительно ей принадлежит право устанавливать свои основные законы» (ст. 3).

В отличие от учредителей в 1812 г. авторы проекта 1873 г. четко определили понятие субъекта суверенитета. Несмотря на использование термина «нация», носителем суверенитета являлся народ, понимаемый как совокупность граждан («все граждане»). В тексте был не только четко указан обладатель суверенитета, но и предписаны пути его реализации: «Суверенитет принадлежит всем гражданам и осуществляется путем представительства органами политических образований республики, сформированными в результате всеобщих выборов» (ст. 42). Реализация суверенитета определялась федеративным устройством Испании и была связана с идеей демократии. Авторы конституционного проекта указали два способа осуществления народом суверенитета: посредством участия во всеобщих выборах, без которых республиканцы не представляли возможным признание народного суверенитета, и посредством представительных органов политических образований, т. е. органов муниципий, региональных государств и федеративного государства (ст. 43). Иные формы реализации суверенитета не предусматривались — авторы проекта связывали представление о республике как о представительной демократии, не допуская проявлений прямой демократии.

Федеративное государственное устройство и принцип разделения властей.

Принцип разделения властей был последовательно применен авторами конституционного проекта в двух разновидностях: во-первых, «по горизонтали» — путем разграничения компетенции между органами соответствующего уровня (национального, регионального и муниципального) и, во-вторых, «по вертикали» — путем разграничения предметов ведения федерации, региональных государств и муниципий.

Первая, ставшая классической, разновидность разделения властей получила в проекте 1873 г. своеобразное оформление в разделе IV «О полномочиях публичных властей федерации» (ст. 45–49). С одной стороны, принцип был весьма четко применен и стал основой построения системы органов власти и управления, подобно Конституции США 1787 г. С другой стороны, авторы проекта 1873 г., ввели две новеллы. Прежде всего, опасаясь, что последовательное разделение власти на три ветви (законодательную, исполнительную и судебную) может заблокировать функционирование федерации, они ввели на федеральном уровне четвертую ветвь власти. Название указывало на ее назначение — связующая (*de relación*), осуществляемая президентом республики (ст. 49). Данная власть была предназначена не только для выполнения функций, свойственных главе государства, но и для того, чтобы стать посредником между другими властями в Испании, и для организации деятельности всей системы государственных органов — и не только федерального уровня.

Примечательно, что трехэлементное разделение властей предписывалось соблюдать также в региональных государствах (ч. 5 ст. 101) и муниципальных образованиях (ч. 2–4 ст. 106).

Разделение властей «по вертикали». Политическая организация (в том числе федеративное государственное устройство) испанской нации обосновывалась признанием наличия «исключительной компетенции» отдельных лиц, муниципий, региональных государств, федерации в целом и вопросов, представляющих особый интерес соответственно для каждого из них (ст. 40). Так, в тексте проекта нашли закрепление права и свободы личности (предварительный раздел, раздел II (ст. 2–38)). Также были детально предусмотрены предметы ведения федерации, признана «полная административно-экономическая и политическая автономия» региональных государств, «совместимая с существованием нации» (ст. 92), и муниципий — «при решении всех местных вопросов» (ч. 1 ст. 106).

Необходимость разделения властей «по вертикали» также обосновывалась участием в реализации суверенитета, принадлежащего всем гражданам, «органов политических образований республики» (ст. 42). В проекте были указаны три вида таких образований: муниципии, региональные государства и федеративное государство (или нация) (ч. 1 ст. 43). При этом «ограничение суверенитета» (а точнее, автономии данных субъектов при осуществлении суверенитета) предусматривалось по «нисходящей» линии — «сверху вниз»: суверенитет всех политических образований ограничивался «суверенитетом» личности, а также вышестоящего политического образования (ч. 2 ст. 43). Данное положение, имеющее идейно-декларативный характер, дополнялось практически ориентированными нормами, определяющими статус всех образований и компетенцию их органов.

Разграничение предметов ведения федеративного государства и региональных государств. Федеративная форма государственного устройства предполагала разграничение предметов ведения федерации и ее субъектов. Авторы проекта закрепили организацию власти в Испании по нисходящей. В отличие от отцов-основателей США, определивших сферу ведения федерации через компетенцию высших федеральных органов, авторы испанского проекта в разделе V, не содержащем постатейного деления, указали предметы ведения федерации четко и исчерпывающим образом, путем их перечисления в 23 пунктах. В последующих разделах VI–XI (ст. 50–91) был закреплён статус федеральных органов, осуществляющих соответственно законодательную, исполнительную, судебную и связующую власти, включая их компетенцию.

Декларируя принцип «полной административно-экономической и политической автономии» региональных государств, «совместимой с существованием нации» (ст. 92), авторы проекта вместе с тем не оставили без внимания и ограничения предметов их ведения. Юридино-технический прием признания за субъектами Федерации предметов ведения по остаточному принципу и указания лишь на запреты совершать определенные акты, свойственные Конституции 1787 г. (раздел X, ст. 1), был лишь частично применен и в конституционном проекте 1873 г. (раздел XIII «О государствах», ст. 92–105). В тексте отсутствует перечень действий, которые запрещалось совершать государствам, предметы ведения субъектов федерации не перечислялись, однако некоторые из них были зафиксированы в тексте с определением границ (или условий) их осуществления региональными государствами. Очевидно, подобная избирательность должна была не допустить расширительного толкования автономии субъектов федерации, с одной стороны, и признать их участие в решении значимых проблем, с другой стороны.

Так, в сфере законодательства был закреплён принцип верховенства федеральной конституции. Государства вправе принимать свои конституции, которые не должны противоречить конституции Испании. Данное правило не было декларативным — оно нашло развитие в процедуре принятия основных законов: конституции, принятые государствами, должны направляться для рассмотрения в федеральные кортесы. Для вступления в силу они нуждались в их одобрении, а обязательным условием его получения являлось отсутствие в представленных текстах нарушений «прав и свобод личности, пределов осуществления власти и положений федеральной конституции» (ст. 103). Текущее региональное законодательство не должно противоречить правам личности, республиканской форме правления, единству и целостности Отечества, конституции Испании (ст. 99). Таким образом, используя опыт Конституции США (ст. 6), испанские учредители были нацелены на создание единой правовой системы, основными

принципами которой являлись высшая юридическая сила конституции и верховенство федеральных законов.

При формировании собственной системы государственных органов региональные государства обязывались следовать принципу разделения властей, с обязательным их подразделением на законодательные, исполнительные и судебные (ч. 5 ст. 101). Кроме того, формирование региональных правительств и законодательных собраний должно было происходить при обязательном соблюдении правила о проведении всеобщих выборов. Гарантией данного права явился запрет федеральной власти вмешиваться в процесс формирования этих органов (ст. 94–95).

Предметы, входящие в третью сферу (экономическая и социальная деятельность), отнесены авторами проекта к ведению региональных государств по остаточному принципу: руководство «промышленностью, казной, общественными работами, региональными дорогами, благотворительностью, образованием и всеми гражданскими и социальными вопросами» осуществляется субъектами, если они «не отнесены к компетенции федеральных властей» (ст. 96). В то же время в двух статьях проекта закреплены предметы исключительного ведения региональных государств. Прежде всего, это производство займов и выпуск государственных долговых обязательств для обеспечения «внутреннего благополучия» (ст. 97). Следует отметить, что национальный заем и национальный долг объявлялись предметами ведения федерации. Кроме того, государства должны были обеспечить среднее образование в каждой провинции и имели право создать университеты и специальные учебные заведения, которые «посчитают полезными» (ст. 98). В то же время федеральные власти обязывались учредить федеральный университет и четыре высшие сельскохозяйственные и ремесленные школы в четырех населенных пунктах страны, определяемых законом.

Четвертая сфера — государства по своему усмотрению и за счет собственных средств наделялись правом организовать свое административно-территориальное деление (ст. 100). Вместе с тем им предоставлялась альтернатива: сохранять имеющиеся провинции или изменять их в соответствии со своими территориальными потребностями (ст. 1). При этом ни одно новое государство не могло быть создано в пределах территории другого государства (ст. 104) или образовано в результате объединения двух или более государств без согласия кортесов заинтересованных государств и без утверждения федеральными кортесами (ст. 105).

Пятая сфера — организация вооруженных подразделений. В конституционном проекте признавалось право государств иметь свои вооруженные подразделения для обеспечения общественного порядка и внутренней безопасности, которые они ни в коем случае не могли использовать против других субъектов (ст. 101). Конфликты должны были разрешаться исключительно в судебном порядке Верховным судом федерации. Последствием восстания, поднятого государством или его частью против федеральных властей, должно было стать возмещение всех расходов, вызванных войной.

Муниципии. Местному управлению уделено значительное место в системе организации власти в федеративном государстве: ему был придан конституционный статус, и оно включено в вертикальное разделение властей. Как уже отмечалось, муниципии наделялись административной, экономической и политической автономией при решении всех местных вопросов (ст. 106). Авторы проекта текстуально воспроизвели положение об автономии, ранее признанной за региональными государствами, и установили ее ограничения нормами федеральной и региональных конституций. В проекте были

закреплены принципы выборности и отчетности местных властей, а также содержался исчерпывающий перечень предметов (ч. 2–3 ст. 108), забота о которых согласно конституциям региональных государств могла стать обязанностью муниципальных органов. Таким образом, возможность вмешательства федеральных и региональных органов в дела муниципий, хотя и предполагала конституционное оформление, настраивала на определенное руководство и контроль за деятельностью муниципальных органов со стороны региональных государств. Логично, что некоторые испанские исследователи пришли к выводу о весьма «централизованной» федерации,²⁸ о «централистском характере» проекта, подготовленного под руководством Э. Кастелара, и уменьшении влияния на текст идей Ф. Пи-и-Маргаля, — они посчитали его более региональным, чем федеральным.²⁹ А. Торрес дел Морал сделал вывод о том, что конституция должна была закрепить не федеральное государство, а то, что впоследствии будет называться «региональной автономией».³⁰

Федеративное государственное устройство и система государственных органов. Законодательная власть. Федеративное государственное устройство предопределило структуру государственных органов федерации.

Законодательная власть вверялась кортесам (ст. 46), имевшим двухпалатную структуру вследствие федеративного государственного устройства. Конгресс как палата, представляющая всю нацию (народ) в целом, объединяла депутатов, избираемых путем всеобщих и прямых выборов пропорционально численности населения (один депутат от 50 000 жителей) (ст. 51). Сенат являлся органом, представляющим субъектов федерации, поэтому в его состав входили по четыре представителя от каждого регионального государства, избранных кортесами субъектов, независимо от размера территории и численности населения (ст. 52). Более высокий статус сенаторов подчеркивался существенно более высоким возрастным цензом избранных: сенатором могло стать лицо старше 40 лет, депутатом — старше 25 (ст. 69).

Палаты не были равноправными. Сенат не наделялся правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 70), оно принадлежало конгрессу, президенту и совету министров (ст. 60). По существу, сенат обладал правом одобрять (или санкционировать) закон, принятый конгрессом. Он был уполномочен проверить акт на соответствие его «правам личности, полномочиям органов политических образований, компетенции федерации и основному закону» (ч. 1 ст. 70). Данная деятельность отличалась от надзора за конституционностью, осуществляемого Верховным судом, поскольку имела место до введения закона в действие. Отсутствие, по мнению сената, указанных противоречий позволяло направить акт президенту республики для промульгации в течение 15 дней, если кортесы не признали необходимой немедленную промульгацию закона (п. 1 ч. 2 ст. 82). Неодобрение закона сенатом влекло начало действия согласительных процедур, создание согласительной комиссии, представляющей свое заключение конгрессу. По существу, сенат обладал правом отлагательного вето.

Принятие закона конгрессом на второй год позволяло направить его непосредственно президенту для промульгации. Однако президент мог вновь передать закон в сенат. Новый отказ сената одобрить его вследствие наличия ранее указанных нарушений

²⁸ Gasto Fernández E., Alejandro García J., García Marín J. M. Manual básico de historia del derecho. Madrid, 2003. P. 426.

²⁹ Fernández Segado F. Las Constituciones históricas españolas. P. 354.

³⁰ Torres del Moral A. Constitucionalismo histórico español. P. 114.

должен был повлечь и на этот раз отложение промюльгации еще на один год. Принятие закона конгрессом на следующий (третий) год влекло обязанность президента его промюльгировать. Однако применение закона, вступившего в силу, могло быть отложено вследствие признания его неконституционным Верховным судом.

Исполнительная власть. Исполнительная власть вверялась совету министров (ст. 71). Идея унификации правопорядка в федеративном государстве нашла отражение в праве правительства направлять в каждое региональное государство лицо, обязанное наблюдать за исполнением на его территории конституции и федеральных законов, декретов и регламентов. При этом данные представители не наделялись иными специальными полномочиями (п. 8 ст. 72).

Судебная власть. Судебная власть осуществлялась присяжными и судьями (ст. 48). Конституционный проект предусматривал учреждение лишь трехступенчатой системы федеральных судов. Вместе с тем особенность государственного устройства оказала большое влияние на порядок формирования и компетенцию Верховного суда Испании. Так, в его состав от каждого государства должно было войти равное количество судей: по три судьи от каждого из них (ст. 73). Гарантией их особого статуса, независимости и несменяемости должно было стать правило о возможности отстранения от судейской должности лишь по приговору суда или по решению комиссии, состоящей из равного количества представителей конгресса, сената, исполнительной власти и Верховного суда (ст. 75–76).

Полномочия Верховного суда отражали его статус как высшей судебной инстанции, как органа, призванного исполнить обязанность по поддержанию федеративного устройства Испании и мирного разрешения проблем, возникающих в отношениях субъектов союзного государства. К компетенции Верховного суда как высшего судебного органа Испании было отнесено рассмотрение определяемых законом категорий дел (в том числе прямо предусмотренных в проекте дел по обвинению президента и министров во время исполнения ими своих обязанностей), а также разрешение коллизий, возникающих при толковании договоров.

К его полномочиям были отнесены и те, что отражают необходимость «общего мира» в государствах (ч. 2 ст. 101). Верховный суд был правомочен разрешать, во-первых, споры, в которых одной из сторон является нация, во-вторых, споры, возникающие между государствами — субъектами федерации (ст. 78), в-третьих, конфликты между публичными властями одного государства.

Авторы проекта ввели конституционную новеллу, предоставив Верховному суду право конституционного надзора: он обладал правом на признание закона конституционным или объявление его неконституционным и принятие решения о приостановлении его действия (ч. 5 ст. 70, ст. 75).

Связующая (президентская) власть. Авторы конституционного проекта отказались от использования принципа разделения властей в классическом (трехэлементном) виде. Разделенные власти, по их мнению, нуждались во введении «связующей» власти (ст. 49), предназначенной для смягчения жесткого распределения власти между федеральными органами. Эта новая ветвь государственной власти была предназначена для обеспечения слаженного функционирования федеральных и иных публичных властей политических образований в Испании. Положения проекта о президенте обнаруживают заимствование норм, содержащихся в ст. 2 Конституции США и 12-й поправке к ней (1804 г.). Авторы конституционного проекта также предусмотрели должность

вице-президента, замещающего президента в случае его смерти, длительной болезни или вынесения в отношении него судебного приговора (ст. 82). Нормы раздела XII (ст. 83–91) определяли порядок проведения всеобщих и непрямых выборов президента и вице-президента. Вместе с тем в отличие от отцов-основателей США авторы проекта 1873 г. впервые в конституционной истории Испании отделили «президента федеративной республики» от правительства и исполнительной власти, заложив основы конституционного оформления самостоятельного института главы государства (именно так и будет назван президент республики в тексте Конституции 1931 г.), не относящегося к классической триаде властей.

Как высшее должностное лицо президент воплощал «высшую власть и высшее достоинство нации» (п. 11 ч. 2 ст. 82), что свойственно главе государства. Персонифицируя нацию (т. е. федеративное государство), президент назначал послов, посланников и дипломатических представителей; принимал послов, посланников и дипломатических представителей других государств; поддерживал международные отношения; осуществлял помилование (п. 6–9 ст. 82). Для воздействия на законодательную власть он обладал правом законодательной инициативы (ст. 60), промульгации законов, направления конгрессу замечаний, необходимых для преодоления разногласий между сенатом и конгрессом, созыва чрезвычайных заседаний кортесов (п. 1–3 ст. 82). Президент был наделен прерогативой назначения на должность и освобождения от должности главы правительства (совета министров). Таким образом, он являлся важным элементом, обеспечивающим отсутствие конфликтов между федеральными властями. Кроме того, президент как организатор³¹ отношений между публичными властями всех политических образований вправе направлять послания публичным властям с напоминанием о необходимости исполнять законные обязанности. Испанский конституционалист Ф. Фернандес Сегадо³² отнес это полномочие к группе «федеральных», в которую включил и проявление заботы о гарантиях конституций государств, входящих в состав федерации. Таким образом, президент должен был содействовать гармоничному функционированию механизма всего государства.

Федеративная республики де-юре и кантональные республики де-факто. Используя современную терминологию и принятые классификации, федерация, нашедшая оформление в конституционном проекте 1873 г., может быть охарактеризована, прежде всего, как конституционная, учреждаемая конституантой посредством принятия основного закона и им легализуемая.

Федерация по проекту 1873 г. была ограниченно асимметричной. Несмотря на то что текст не содержал норм, фиксирующих неравноправный статус субъектов Федерации, она включала в свой состав, помимо них, территории, не признанные региональными государствами, которые лишь в будущем могли достичь необходимого уровня развития и стать субъектами Федерации. Подход к выделению субъектов был не столько территориальным, сколько историко-политическим, основанным на исторической памяти о средневековых пиренейских королевствах, объединенных в Испанию.

По распределению предметов ведения между органами федерации и региональных государств можно отнести федерацию к числу таковых, в которых все-таки имелось определенное распределение полномочий, поскольку в ней указывалось как на

³¹ Ibid. P. 117.

³² Fernández Segado F. Las Constituciones históricas españolas. P. 351.

исключительные полномочия федерации, так и на отдельные полномочия государств. Проект в целом оставлял впечатление довольно централизованной федерации, но демонстрировал большое внимание законодателей к необходимости распределить предметы ведения и полномочия между тремя уровнями власти в государстве и сделать автономию принципом функционирования федеративного государства и его элементов. Однако апробировать предложенную модель в 1873 г. не удалось.

Социально-политическая обстановка в Испании не способствовала введению новой конституции страны. Народное движение летом 1873 г., по мнению исследователя Феррандо Бадиа, включало региональную революцию, социальную и политическую, и проходило в сложной форме кантональной революции.³³ В июле 1873 г. образ испанской государственности, планируемой учредительными кортесами, как федерации, формируемой «сверху», оформленной конституционно («официальная» республика), не рассматривался в испанском обществе как единственно возможный. Получило распространение понимание республики, возникшее в ходе выступлений по стране, как «кантональной» и «социальной».³⁴ Историк В. К. Пискорский в книге, опубликованной в 1907 г., отмечал неприятие конституционного проекта населением Кастилии, а в других областях (Арагон, Каталония, Валенсия, Андалусия) начавшееся «сильное кантональное движение, соединенное с требованием широких социальных реформ, настоятельность которых оправдывалась бедственным положением населения: оно страдало от неурожая и все возрастающей тяжести налогов».³⁵ Французский историк П. Вилар заметил, что в Испании 1873 г. «под влиянием анархии федерализм превратился в «кантонализм»; «коммуны» заявили о своей независимости».³⁶

В этих условиях летом 1873 г. во время исполнения Н. Салмероном обязанностей главы исполнительной власти выдвинулось понятие республики «порядка».³⁷ Оно нашло свою реализацию во время президентства Э. Кастелара. А 3 января 1874 г. военный губернатор Мадрида монархист генерал Павия объявил о роспуске кортесов. Было создано правительство генералов во главе с Ф. Серрано, подготовившее восстановление Бурбонов на испанском престоле, что произошло в результате военного заговора 29 декабря 1874 г.

Попытка преобразования Испании из унитарного государства в федерацию не была забыта. Опыт конституционного оформления федеративного государственного устройства 1873 г. был использован при подготовке Конституции II Республики (1931 г.) и, как уже отмечалось, ныне действующей Конституции 1978 г.

Статья поступила в редакцию 20 сентября 2013 г.

³³ *Historia de España* / dir. por R. Menéndez Pidal. T. 34. Madrid, 1991. P. 732.

³⁴ Bahamonde A., Martínez J. A. *Historia de España. Siglo XIX*. Madrid, 1994. P. 587.

³⁵ Пискорский В. К. Очерк социально-политической эволюции Испании в XIX в. // *История Испании и Португалии* / сост. С. Шумов и А. Андреев. М., 2002. С. 186.

³⁶ Вилар П. *История Испании* / пер. с фр. И. Борисовой. М., 2006. С. 99.

³⁷ Bahamonde A., Martínez J. A. *Historia de España. Siglo XIX*. P. 587.