

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. ЛОМОНОСОВА  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

*На правах рукописи*

**Матвеев Олег Валерьевич**

**Конституционно-правовые основы территориальной  
организации испанского государства**

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

**ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель  
доктор юридических наук,  
профессор С.А. Авакьян

Москва – 2019

## **Оглавление**

|                                                                                                                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Введение.....</b>                                                                                                                                             | <b>3</b>   |
| <b>Глава 1. Исторические особенности регионального развития Испании:<br/>этапы решения национально-территориального вопроса в<br/>конституционном праве.....</b> | <b>14</b>  |
| §1. История регулирования национально-территориального вопроса в<br>конституционном праве Испании.....                                                           | 14         |
| §2. Конституция Испании 1978 года как основа регионализма в Испании: этапы<br>разработки и принятия.....                                                         | 28         |
| §3. Развитие модели регионалистского государства: от Статутов Автономных<br>Сообществ до решений Конституционного Суда.....                                      | 42         |
| <b>Глава 2. Конституционно-правовые основы современной модели<br/>регионализма в Испании.....</b>                                                                | <b>60</b>  |
| §1. Общая модель распределения полномочий между центром и<br>регионами.....                                                                                      | 60         |
| §2. Конституционное закрепление экономических полномочий регионов как главный<br>критерий их самостоятельности.....                                              | 81         |
| §3. Представительство Автономных Сообществ в Сенате: проблемы и пути<br>решения.....                                                                             | 91         |
| <b>Глава 3. Сепаратистские тенденции как главный вызов испанскому<br/>регионализму.....</b>                                                                      | <b>103</b> |
| §1. Каталонский конфликт как показатель недостатков испанского<br>регионализма.....                                                                              | 103        |
| §2. Перспективы развития модели регионалистского государства в<br>Испании.....                                                                                   | 142        |
| <b>Заключение.....</b>                                                                                                                                           | <b>162</b> |
| <b>Список использованных нормативных актов и литературы.....</b>                                                                                                 | <b>169</b> |

## Введение

**Актуальность диссертационного исследования.** С конституционно-правовой точки зрения Испания представляет большой интерес в нескольких аспектах.

Во-первых, Испания относится к числу государств, которым достаточно удачно удалось осуществить переход от тоталитарного режима к демократическому за небольшой промежуток времени. Для этого была построена совершенно новая модель государства, воплощенная в Конституции 1978 г. При этом составителям Конституции необходимо было решить огромное количество проблем, причем и таких, которые сопровождали Испанию на протяжении всей ее истории. В их числе и национально-территориальный вопрос, который всегда стоял в этой стране крайне остро и подчас выражался в сепаратистских тенденциях, а то и оборачивался террористическими актами. Для решения столь болезненного вопроса авторами Конституции 1978 г. была создана уникальная модель государственно-территориального государства, получившая в научной литературе название регионалистского государства.

В настоящее время Испания является государством с республиканской формой правления и сильными демократическими институтами. Испания часто ставится в пример как образец перехода к демократии, и изучение этого опыта может стать полезным для многих государств.

Во-вторых, Испания представляет собой своеобразный вариант регионалистского государства. В самой Испании эту форму государственно-территориального устройства называют государством автономий. Она сочетает в себе черты унитарных и федеративных государств, а также имеет целый ряд особенностей, характерных именно для нее. Государство автономий позволяет предоставлять регионам максимально широкий уровень самостоятельности, давая при этом каждому отдельному региону возможность не только определять свой объем компетенций, но и

изменять его впоследствии. При этом, несмотря на значительные возможности для регионализации, государство автономий имеет также широкие полномочия по борьбе с сепаратизмом. Для Испании, всю свою историю искавшей баланс между стремлением регионов получить больше полномочий и необходимостью сохранить территориальную целостность, регионалистское государство стало достаточно эффективным способом решения национально-территориального вопроса.

Термин «регионалистское государство» как характеристика государственно-территориального устройства Испании и схожих с ней государств используется далеко не всеми исследователями. Конституционно-правовая наука, говоря о форме государственно-территориального устройства, до сих пор часто исходит из дихотомии «унитарное государство – федерация». По этой причине исследователи не уделяют достаточного внимания изучению феномена регионалистских государств, что повышает актуальность данного объекта исследования.

В-третьих, Испания интересна для изучения как государство, которое последние несколько лет ведет напряженную борьбу с сепаратизмом. Несмотря на то, что модель, воплощенная в Конституции 1978 года, признается относительно удачной, территориальные конфликты в Испании после нескольких десятилетий затишья снова стали набирать силу. В частности, в центре внимания в последние несколько лет находятся события в Каталонии, которая активно борется за отделение и обретение независимости. Изучение процесса выхода из политических кризисов посредством применения конституционно-правовых норм Испании представляет безусловный интерес с точки зрения его обобщения и применения в практике государственного строительства других стран.

Достаточно очевидно, что проблема взаимоотношений центра и территориальных единиц актуальна во многих странах, причем независимо от того, являются ли государства официально федеративными или унитарными. Испанский опыт разрешения территориальных конфликтов

полезен, даже поучителен для всех, у кого есть или могут быть (!) проблемы упрочения, а то и сохранения государственной целостности. Несмотря на усиление тенденций глобализации, а может быть, и в ответ на них, в последнее время с проблемами региональных конфликтов и сепаратизма сталкивается всё большее число государств во всем мире, в том числе и в Европе.

В этой связи изучение исторических уроков, извлеченных Испанией, после того, как она столкнулась с процессами регионализации, позволяет осмыслить механизмы конституционно-правового регулирования, которые используются для сохранения, с одной стороны, целостности, а с другой стороны, для учета желаний и стремлений своих регионов.

Таким образом, сочетание всех этих особенностей в одном государстве делает Испанию интереснейшим объектом для изучения. Уникальная модель регионалистского государства была создана в процессе перехода к демократии, достаточно успешно работала несколько десятилетий, а сейчас подвергается серьезному испытанию в виде острого территориального конфликта. А тот факт, что как явление регионалистского государства в целом, так и уникальный испанский опыт его построения, в частности, еще недостаточно изучены исследователями, делает эту тему еще более актуальной и интересной.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Общим вопросам территориального устройства государства посвящали свои работы многие отечественные и зарубежные ученые-конституционалисты. Среди отечественных специалистов можно выделить таких авторов, как С.А. Авакьян, Г.Н. Андреева, А.М. Арбузкин, Т.А. Васильева, В.А. Виноградов, А.А. Галкин, М.В. Глигич-Золотарева, Д.Н. Замятин, Н.Ю. Замятина, А.А. Захаров, А.Б. Зубов, И.В. Ирхин, И.А. Конюхова, В.Я. Любовный, А.С. Макарычев, В.В. Маклаков, А.Н. Медушевский, Б.В. Межуев, А.М. Осавелюк, А.Г. Трифонов, Б.А. Страшун, В.Е. Чиркин. В число зарубежных исследователей данной проблемы можно включить

П. Кинга, Д. Ная, С. Пиччотто, Д. Пучалы, Р. Робертсона, К. Хессе, Д. Элазара и др.

Между тем, в нашей стране подробной разработкой такого понятия, как «регионализм» и «регионалистское государство» (особенно применительно к Испании), занималось сравнительно немного авторов. К ним можно отнести С.А. Авакьяна, Г.Н. Андрееву, А.М. Арбузкина, Т.А. Васильеву, Г.И. Волкову, К.В. Калинин, В.Н. Лысенко, Н.Ю. Молчакова, А.В. Орехович, Б.А. Страшуна, А.А. Троицкую, Э. В. Тадевосяна, С.М. Хенкина, В.Е. Чиркина.

Весомый вклад в изучение вопроса испанского регионализма внесли такие зарубежные (в частности, испанские) ученые-конституционалисты, как Э. Аха Фернандес, М. Арагон, Р. Бланко Вальдес, Х.Т. Вильяролья, В. Гарридо, А. Гаррорена Моралес, Э. Гарсиа де Энтерриа, Э.Г. Лопес, Ф. Каберо, П. Крус Виллалон, Х.М. Мартин Овьедо, Х. Мас, С. Муньос, Ч. Пауэлл, Ф. Рекехо, Л.М. Ретортильо, Х. Рока, К.С. Серрано, Ж. Саура, Х.Х. Солосабаль, , Х. Туссель, Р. Энтрена Куэста.

**Цель диссертационного** исследования – всесторонний и комплексный анализ конституционно-правовых основ территориального устройства Испании, определение их результативности путем изучения практики применения конституционных норм при регулировании территориального устройства, в том числе в условиях кризисных явлений в испанском государстве.

Достижение указанной цели диктует постановку и решение следующих задач:

- рассмотреть становление и развитие конституционно-правовых основ территориальной организации испанского государства с учетом их исторической обусловленности;
- определить особенности конституционно-правового регулирования территориального устройства испанского государства в современных условиях;

- рассмотреть возможности системы конституционно-правового регулирования взаимоотношений центра и автономных сообществ адекватно и эффективно реагировать на кризисные явления в испанском государстве, связанные с разграничением полномочий субъектов конституционно – правовых отношений;
- выявить пробелы и противоречия в конституционно-правовых нормах испанского государства, не позволяющие избегать кризисных явлений во взаимоотношениях центра и регионов;
- рассмотреть предложения по совершенствованию законодательства испанского государства, регулирующего его территориальное устройство;
- обобщить опыт конституционно-правового регулирования территориальной организации испанского и схожих с ним государств;
- выработать рекомендации об использовании положительных результатов регулирования в Испании взаимоотношений центра и регионов средствами конституционно-правовых норм для государственно-правовой практики других государств.

**Объектом** диссертационного исследования является территориальная организация испанского государства.

**Предметом** исследования выступает совокупность конституционно – правовых норм Испании, регулирующих территориальное устройство испанского государства.

**Методологическую основу** диссертационного исследования составили общенаучные и специальные методы. Сравнительно-правовой метод исследования применялся при сопоставлении совокупности полномочий центра и регионов испанского государства, а также схожих явлений в конституционно-правовом регулировании территориальных вопросов в ряде других стран. Историко-правовой метод исследования позволил выявить историческую обусловленность формирования испанского государства с современной системой конституционно-правового регулирования его

территориального устройства. Применение в исследовании системного метода обеспечило изучение в полном объеме совокупности конституционного-правовых норм, регулирующих территориальное устройство испанского государства. Формально-юридический метод позволил определить понятийный аппарат исследования.

**Теоретической основой** диссертационного исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых – конституционалистов, в которых раскрыты правовые вопросы территориального устройства государства, сформулированы такие понятия, как «регионализм» и «регионалистское государство», исследованы некоторые аспекты конституционно-правового регулирования территориального устройства Королевства Испания на различных этапах его развития.

**Эмпирическую основу** диссертационной работы составили конституционно-правовые акты, определяющие основы территориального устройства испанского государства, а также деятельность центральных и региональных государственных и судебных органов Испании по развитию конституционно-правовых механизмов поддержания баланса интересов Королевства Испания и его регионов.

Таким образом, **новизна** настоящего диссертационного исследования обуславливается рядом факторов: обобщение опыта конкретного государства – Испании – в создании, реализации и преодолении трудностей во взаимоотношениях Центра и регионов; сравнительный анализ практики этой страны и других европейских государств, также склонных к построению отношений центра и территорий на началах так называемого регионализма, решения возникающих при этом трудностей; рассмотрение влияния политических, этнических, языковых и даже психологических факторов на отношения между центральной властью и руководством регионов, методы управления страной и влияния центра на территории и их население, пути создания и реализации конституционно закрепляемых моделей взаимоотношений между уровнями власти, участия в соответствующих

процессах политических партий, различных региональных объединений. Новизна работы также выражается и в том, что наряду с анализом сложного влияния политических отношений на внутригосударственные процессы автор уделяет внимание участию Конституционного Суда Испании в упорядочении конституционных механизмов и реальных правоотношений в сфере территориальной организации страны и взаимоотношений уровней власти.

### **Положения, выносимые на защиту.**

1. Пример Испании позволяет вынести на защиту обобщающий вывод о том, что регионалистское государство представляет собой отдельную форму государственного устройства, которая имеет свои специфические особенности, отличающие её как от унитарных, так и от федеративных государств.

Хотя Конституция Испании 1978 года закрепляет унитарный характер этого государства, уровень политической децентрализации Испании выше, чем у некоторых федераций. Это позволило отдельным исследователям говорить, что де-факто Испания является федеративным государством. В диссертации оценивается противоречивость таких подходов, в том числе отмечается, что в отличие от субъектов федеративных государств, Автономные Сообщества в Испании имеют гораздо меньшее влияние на принятие общегосударственных решений, и в особенности на внесение изменений в Конституцию.

2. Вместе с тем диссертант исходит из того, что основной особенностью испанского варианта регионалистского государства в сравнении с классическими федеративными государствами является тот факт, что в Конституции Испании 1978 года вовсе не осуществляется детальное и окончательное регулирование отношений между центром и регионами. Конституция закрепляет базовые положения, по которым Испания является государством унитарным, однако, признающим автономию национальностей регионов. Дальнейший набор прав и обязанностей каждое Автономное

Сообщество осуществляет в рамках Конституции само с учетом своих возможностей и потребностей. В испанской литературе подобный подход характеризуется через принцип деконституционализации регулирования территориального устройства, а также принцип диспозитивности. В связи с этим диссертант вынужден констатировать: речь идет о том, что по существу в этой стране не использовался, как решающий, централизованно-конституционный уровень регулирования соответствующих отношений, от чего, вероятно, и получили развитие попытки регионов самостоятельно определить свои возможности. К тому же важной особенностью испанского регионализма стала сильная асимметрия между различными регионами, однако приходится учитывать, что она изначально была заложена Конституцией.

3. На примере Испании автор также опровергает точку зрения, согласно которой регионалистское государство – это лишь переходная форма между унитарным и федеративным государством, а само регионалистское государство рано или поздно превратится в федерацию. Согласиться с данным утверждением не представляется возможным: нет никаких сведений о том, что авторы Конституции Испании 1978 года держали в голове хотя бы мысль – когда-нибудь Испания превратится в федеративное государство. Первые две статьи испанской Конституции, закладывающие основы государства, также не оставляют федерализму в Испании никаких шансов.

4. Диссертантом выделяется особая роль Конституционного Суда Испании в процессе формирования и развития автономного государства, а также при разрешении территориальных конфликтов. Его роль так велика, что некоторые исследователи даже предлагали назвать Испанию «автономным судебным государством» («estado autonómico jurisdiccional»). В условиях отсутствия подробного конституционного регулирования территориальной организации государства, решения органа конституционного контроля приобретают особую важность. Исключительная роль Конституционного Суда является одной из отличительных особенностей испанского государства.

5. Важнейшим критерием степени автономии регионов в любом государстве является их уровень экономической самостоятельности. Данное исследование на примере Испании наглядно демонстрирует: из всего богатого набора причин территориальных конфликтов (политические, экономические, социокультурные, исторические и т.д.) именно разногласия финансового характера в наибольшей степени ставят под удар нормальные отношения между центром и регионами в государстве. В процессе регулирования формы государственно-территориального устройства законодателю целесообразно уделять особое внимание именно вопросу финансовой автономии регионов. В противном случае государство рискует столкнуться с ростом внутренней напряженности вплоть до появления и развития сепаратистских тенденций.

6. В ходе исследования автором было выявлено, что предметом одной из наиболее острых проблем в Испании является соотношение общего и форального режимов налогообложения. Форальным режимом пользуются Страна Басков и Наварра, которые платят государству твердую и заранее оговоренную сумму независимо от размера собственных доходов. Соотношение общего и форального режимов в Испании является частным случаем большой проблемы надлежащего регулирования экономических отношений между центром и регионами.

7. Испания является очень хорошим примером проблемы надлежащего функционирования верхней палаты парламента как органа территориального представительства в условиях, когда она формируется при помощи партийных списков. В многопартийном парламентском режиме традиционные функции верхней палаты во многих странах носят в основном символический характер, поскольку правящая партия без труда проводит свои законопроекты через своих представителей в обеих палатах. Кроме того, Сенат Испании имеет достаточно скромные полномочия по сравнению с Конгрессом Депутатов. Все это приводит к тому, что многими испанскими и иными исследователями признается необходимость реформирования Сената.

Данная проблема актуальна для многих государств. И они, по мнению автора, могут учитывать испанский опыт.

8. Изучив возможные последствия отделения Каталонии от Центра, автор делает однозначный вывод, что выхода какого-либо региона из Испании, в частности, Каталонии, в обозримом будущем не предвидится. Во-первых, в испанском законодательстве отсутствуют механизмы, которые позволили бы легально провести референдум о самоопределении и выйти из состава Испании; во-вторых, есть риск оказаться за пределами Европейского Союза в случае отделения от Королевства Испании; в-третьих, отделение сулит региону крупные экономические издержки. Диссертант считает, что подобный вывод актуален также для других европейских регионов, оказавшихся в подобной ситуации.

9. Тем не менее, диссертант полагает, что Испании, со своей стороны, придется пойти на определенные уступки для преодоления проблемы сепаратизма среди своих регионов, и, прежде всего, пересмотреть экономические взаимоотношения между центром и регионами, поскольку разногласия именно в этой сфере являются основной причиной борьбы за независимость.

10. Вместе с тем опыт испанского государства не является сам по себе примером и тем более основанием для принятия соответствующих решений в государственно-территориальной организации иных стран. Каждое государство, где возможны аналогичные проблемы, ищет свои пути их разрешения с учетом как исторического прошлого и современного состояния, так и межнациональных, соседских, религиозных взаимоотношений среди своих народов, строя общегосударственную политику на основе приоритета единых интересов, помощи слабым территориям, уважения к тем, кто и очень остро ощущает, и усиленно участвует в укреплении экономической мощи государства.

**Научная и практическая значимость работы** заключается в возможности использования содержащихся в диссертации научных выводов

и предложений для дальнейшего развития конституционного права и практики государственного строительства других стран. Анализ конституционно-правовых основ территориальной организации Испании, роли отдельных органов государственной и судебной власти в сохранении территориального единства страны и баланса интересов центра и регионов в современных условиях позволит использовать полученные выводы в дальнейшей исследовательской работе, правотворческой деятельности и правоприменительной практике.

Научные выводы и практические рекомендации, приведенные в диссертации, могут быть использованы при разработке учебных курсов по конституционному праву зарубежных стран, учебников и учебно-методических пособий по отдельным разделам данного курса.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы, сформулированные в диссертации, отражены в опубликованных работах по теме диссертации.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена целью, задачами и предметом исследования, строго увязанными между собой, что обеспечивает внутреннее единство диссертации.

Диссертация состоит из введения, трех глав и семи параграфов, библиографии, списка нормативных правовых актов, судебной практики.

## **Глава 1. Исторические особенности регионального развития Испании: этапы решения национально-территориального вопроса в конституционном праве**

Проблема территориальных конфликтов, на решение которой и направлена модель регионалистского государства, является исторической проблемой Испании. В разные периоды своей истории в попытке сохранить государственную целостность вырабатывались разнообразные способы решения данной проблемы, при этом баланс постоянно смещался то в сторону жесткой централизации, то, наоборот, в сторону широкой децентрализации и автономизации регионов. Безусловно, этот опыт был учтен при создании современной модели, и поэтому при ее изучении необходимо обратиться к истории данной проблемы и способов ее решения.

### **§1. Национально-территориальный вопрос как историческая проблема Испании**

Прежде всего, необходимо подчеркнуть, что территориальный вопрос является исторической проблемой испанского государства. При изучении возникновения и становления Испании исследователь неизбежно сталкивается с фактором центробежных сил, что, разумеется, предполагает взаимодействие этого фактора со своим антиподом, а именно с центростремительными силами. Конstellляция и характер взаимодействия этих факторов в социально-политической жизни отличались от эпохи к эпохе, но динамика центробежного фактора никогда не затихала, различной была лишь степень этой динамики<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Орехович А.В. Основные этапы децентрализации и изменения конституционно-правового статуса «государства автономий» в процессе развития регионализма в Испании // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 35.

Во многом это обусловлено тем, что территория Испании нередко становилась объектом завоевательных войн. Ее население постоянно находилось под влиянием захватчиков – представителей различных этносов.

В период с VI по начало III века кельтско-иберийские племена, населявшие с античных времен территорию Пиренейского полуострова, подверглись финикийской колонизации. На непродолжительное время на южной части полуострова была создана Карфагенская Иберия. В борьбе с ней римляне в конце III столетия до н. э. почти полностью покорили коренное население Иберии.

Далее нашествие варварских племен вестготов, разрушивших Римскую империю, привело к захвату ими большей части Иберийского полуострова. Наибольшее влияние на население Пиреней оказало арабское владычество, продолжавшееся с VIII по XV века.

На севере Иберийского полуострова избежали арабского порабощения некоторые христианские королевства, к числу которых следует отнести Астурию, Кантабрию и Басконию. Благодаря их устремлениям с XI века началось мощное освободительное и объединительное движение христианской цивилизации под эгидой католической церкви за возвращение захваченных арабами территорий Западной Римской империи на Пиренейском полуострове, продолжавшееся около семи веков и завершившееся формированием единой королевской власти и государства на основах христианства. В истории это движение получило название Реконкисты. Будучи длительным и сложным явлением, Реконкиста привела к формированию на территории Иберийского полуострова значительного числа относительно самостоятельных территорий, сохранивших границы прежних феодальных государств.

Столь сложная история формирования Испании в ее нынешних границах обусловило наличие на Пиренейском полуострове большого разнообразия этносов, тяготеющих в силу различных причин к иным народам. Например, каталонский народ говорит на языке, имеющем

элементы как испанского, так и французского диалектов. Галисия говорит на языке, близком к португальскому и т.д.

Окончательное формирование испанского государства произошло на рубеже XV и XVI вв. Состоявшееся в 1469 году бракосочетание Изабеллы Кастильской и Фердинанда Арагонского объединило в 1479 году (после того как Изабелла унаследовала трон) большую часть современной Испании. Завоевание последнего арабского анклава – Гренады в 1492 г. и включение Наварры в Кастилию в 1515 г. завершили собирание земель, которое осуществлялось католическими королями под лозунгами религиозного единства<sup>2</sup>. В период объединения именно монархия стала тем устойчивым политическим институтом, который сумел надолго обеспечить хотя бы «лоскутное» единство пестрого многообразия этносов и социокультурного сожительства. Большой вклад в объединение испанской нации внесла католическая церковь.

Однако единство было часто «фасадным» явлением, за которым нередко скрывалась политическая напряженность во властеотношениях между центральной властью и региональными элитами.

В силу того, что в ходе Реконкисты ее лидерам приходилось заключать сложные союзы с многочисленными феодальными государствами Иберийского полуострова, а ценой союза, как правило, были уступки в степени суверенности, на территории Испании сложились двенадцать королевств, среди которых Гранада, Андалусия, Хаен, Мурсия, Валенсия, Арагон, Леон, Наварра и Галисия, Старая и Новая Кастилии, Кордова, а также шесть провинций – Каталония, Астурия, Бискайя, Гипускоа, Алава, Риоха. Это объясняет историческую обусловленность сложной территориальной организации современного испанского государства, требующей особого конституционного-правового механизма регулирования взаимоотношений центра и регионов.

---

<sup>2</sup>Левощенко С.А. Регионализм в Испании: проблемы децентрализации государственного управления и создания «Государства автономий»: дис. ... канд. полит. наук. М., 1994. С. 76.

В ходе освободительного и объединительного процессов Реконкисты мощным правовым институтом, регулировавшим отношения центра и регионов, стали фуэрос. Фуэрос – это сумма привилегий и обязанностей, учреждающая особый порядок управления каких-либо территорий, и в том числе определяющая самостоятельность местных элит в отношениях с центральной властью. Фуэрос предоставлялись областям, муниципиям, маленьким городкам как благодарность за их содействие короне в борьбе против мусульман<sup>3</sup>. Эти своего рода малые конституции обычно составлялись самими представителями территорий, которые, прежде чем вручить их королю, тщательно следили за тем, чтобы включить в них свои обычаи, обыкновения и исторически возникшие свободы<sup>4</sup>.

Название «fuero» происходит от латинского «forum», что означает суд. Юрист XIX века Франсиско Мартинес Марина определяет фуэрос как грамоты, выданные королем в качестве носителя верховной власти, которые содержат постановления и законы (как гражданские, так и уголовные), и призваны управлять городами и деревнями и объединять их в муниципалитеты. Согласно Мартинесу Марине, подобный способ управления устраивал королевскую власть и вместе с тем учитывал особенности отдельных городов<sup>5</sup>.

Фуэрос следует отличать от так называемых «карт поселения» – соглашений или конвенций, которые заключались между феодалом и местным населением на основании земельного феодального права. Предметом регулирования таких «карт» являлись земельные участки и имущество местного феодала. «Карта поселения» представляла собой что-то вроде регулятивно-распорядительного акта, на основании которого феодал-

---

<sup>3</sup>Хенкин С. Политико-территориальная организация Испании: статика и динамика // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 8. С. 109.

<sup>4</sup> Кожановский А.Н. Государственная идентификация по-испански // Испания: анфас и профиль / под ред. В.Л. Верникова. М., 2007. С. 195.

<sup>5</sup>Ensayo histórico-crítico sobre la antigua legislación y principales cuerpos legales de los Reynos de León y Castilla, especialmente sobre el código de D. Alonso el Sabio, conocido con el nombre de las Siete Partidas. Madrid : Imprenta de la Hija de D. Joaquín Ibarra, 1808 // Copia digital. Valladolid : Junta de Castilla y León. Consejería de Cultura y Turismo, 2009–2010. URL: <https://bibliotecadigital.jcyl.es/i18n/consulta/registro.cmd?id=13146>.

сюзерен передавал бенефициарам в пользование свои земли и определенное имущество. Взамен же бенефициары признавали свою вассальную зависимость от сюзерена и обязывались платить определенные налоги, а также нести другие указанные в «карте» обязанности в его пользу. Если же феодал хотел изменить условия договора, то для этого требовалось согласие других участников договора или их наследников.

Следует отметить, что феодализм не получил в Испании столь сильного распространения, как, например, во Франции. Объясняется это тем, что Испания формировалась в ходе непрерывной Реконкисты – войны за освобождение своих территорий от арабских захватчиков. В условиях постоянного присоединения все новых территорий и изменения границ устойчивая феодальная структура просто не смогла сформироваться. Известный французский историк Пьер Вилар пишет, что класс воинов «ни в коем случае не основывается на владении большими земельными уделами, как это было во Франции; в небольших королевствах времен Реконкисты просто не было места для уделов такого размера. Представители испанской знати, помогающие королю в сражениях, ценились личными воинскими качествами, количеством преданных им солдат, а также умением искусно управлять войсками в битвах с противником»<sup>6</sup>.

Таким образом, «необходимость в постоянных войнах и заселении освобожденных территорий наложили на испанское общество той эпохи любопытные особенности. С одной стороны, военные успехи поддерживали достаточно высокий престиж королевской власти, сдерживая тем самым формирование феодализма; с другой стороны, широкие слои населения пользовалась исключительной благосклонностью. Чтобы наладить сельское хозяйство и эффективную оборону на освобожденных территориях, требовались многочисленные уступки, как личные, так и коллективные. Это привело к тому, что хотя феодальная система все же получила некоторое

---

<sup>6</sup>Вилар П. История Испании / пер. с фр. И. Борисовой. М.: АСТ: Астрель, 2006. С. 27.

развитие, сельские и городские общины были сильными и относительно свободными»<sup>7</sup>.

В отличие от карт поселения, которые можно рассматривать как весьма аморфный институт феодального (обычного) права, фуэрос были юридическими документами в духе позитивного (королевского) права. Фуэрос можно рассматривать как некий «устав», применимый к конкретной небольшой местности. Он обычно содержал весьма обширное нормативное регулирование разных сфер жизни. При этом многие нормы, субъективные права и привилегии, закрепляемые в фуэрос, были напрямую предоставлены королевской властью. Таким образом, королевский двор получал на местах лояльных людей в обход феодалов, которые зачастую ставили свои интересы выше государственных. Помимо этого, обеспечивалось заселение освобожденных областей, охрана границ и улучшение экономики. Подобная модель взаимодействия между центральной властью и регионами применялась в Испании с момента ее формирования в ходе Реконкисты и являлась важнейшим источником локального права в поздние Средние века.

С восшествием на престол французской династии Бурбонов в начале XVIII в. корона впервые в истории Испании взяла курс на объединение и унификацию испанского законодательства. На смену мозаичной системы правопорядка, где каждый регион имел свои отдельные привилегии, должно было прийти унитарное государство с централизованной бюрократией, единым внутренним рынком и системой налогообложения. На протяжении всего XVIII в. происходило постепенное сокращение прав регионов и отказ от фуэрос. Государственное управление становилось более жестким и упорядоченным. Усилилась роль армии, которая прямо вмешивалась в политическую жизнь страны и превратилась в один из главных оплотов жестко централизованного государства.

Примечательно, что идею централизованного унитарного государства поддерживали не только консерваторы, но и значительная часть либералов,

---

<sup>7</sup>Вилар П. История Испании / пер. с фр. И. Борисовой. М.: АСТ: Астрель, 2006. С. 28–29.

считавших необходимым установление централизованной бюрократии, единого внутреннего рынка и системы налогообложения. По мнению испанских либералов того времени, льготы и привилегии провинций – это часть феодального прошлого, причина отсталости и необратимого упадка страны. Они выступали за упразднение политико-культурного многообразия провинций, уравнивание всех испанцев в правах и обязанностях<sup>8</sup>. Таким образом, Испания вошла в XIX век в статусе абсолютной монархии во главе с королем Карлосом IV.

К этому же периоду относятся и первые попытки перехода к конституционной монархии. Они были ознаменованы принятием сначала Конституции 1808 г., а затем и Конституции 1812 г. По месту их принятия их называют соответственно Байонской и Кадисской. Если Конституция 1808 г. была фактически навязана Испании извне Наполеоном I, то Кадисская Конституция 1812 г. являлась закономерным результатом внутреннего конституционного развития испанского государства и общества. Поэтому многие исследователи, как в Испании, так и за рубежом, первой вехой испанского конституционализма считают Конституцию 1812 г. Конституция же 1808 г. никогда не была введена в действие, столкнувшись с сопротивлением испанского народа. Кроме того, вопросы государственно-территориального устройства Испании учредители этой конституции обошли стороной.

В Кадисской же Конституции 1812 г. получили закрепление идеи унитарного государства. Конституция создавалась в основном либералами, однако для многих испанских либералов того времени «централизм, либерализм, прогресс и единообразие не только дополняли друг друга, но и были неразделимы»<sup>9</sup>. Поэтому, несмотря на общий либеральный характер конституции, провозглашавшей конституционную монархию,

---

<sup>8</sup>Хенкин С. Политико-территориальная организация Испании: статика и динамика // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 8. С. 110.

<sup>9</sup>Хенкин С. Политико-территориальная организация Испании: статика и динамика // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 8. С. 110

территориальная организация Испании была жестко централизована, и предполагала существование двух уровней управления – муниципалитеты и провинции с очень небольшой степенью автономии.

Муниципалитеты создавались в населенных пунктах численностью не менее 1000 человек и возглавлялись алькальдом (мэром), который ежегодно переизбирался местным населением. Вместе с ним местное сообщество также избирало в местный законодательный орган представителей разных сословий в количестве, пропорциональном численности населения муниципалитета. Политическое управление провинцией осуществлялось губернатором, который назначался Королем. Губернатор возглавлял депутацию, состоящую из президента, управляющего делами и семи членов, избираемыми каждые два года. При этом Король с согласия Кортесов (парламента) мог распустить депутацию, если последняя злоупотребляла своими полномочиями.

Подобная модель территориального управления просуществовала с незначительными изменениями вплоть до 70-х годов XIX в. Королевский Статут 1834 г., а также три Конституции – 1837, 1845 и 1869 гг. – не внесли значимых новелл в национально-территориальное устройство страны.

Таким образом, процесс унификации испанского государства, начавшийся в XVIII в., завершился принятием Конституции 1812 г. С этого момента государство на несколько десятилетий стало унитарным, что тут же усилило центробежную динамику и протесты со стороны самых разных политических сил. Противоречие между приверженцами централизации и децентрализации, унитаризма и плюрализма стало одним из основных в испанской жизни XIX – начала XX вв.<sup>10</sup>.

Влиятельным течением, выступавшим против унитаристской тенденции, были карлисты. Карлистское движение образовалась после

---

<sup>10</sup>Хенкин, С.М. Баскский конфликт: истоки, характер, метаморфозы [Электронный ресурс]: монография / С.М. Хенкин, Е.С. Самсонкина. М.: МГИМО(У), 2011. С. 89.

издания королем Фердинандом VII «прагматической санкции»<sup>11</sup>, в силу которой наследницей престола провозглашалась дочь короля Изабелла, а его брат - дон Карлос, лишался права на престол.

После смерти Фердинанда VII в 1833 г. испанское общество раскололось на две враждебные партии, одна из которых, поддерживавшая дон Карлоса, получила название карлистов, а другая, стоявшая на стороне Изабеллы и ее матери, регентши Марии Кристины, – кристиносов. Этот политический раскол привел к трем гражданским войнам (1833–1840; 1846–1848; 1872–1876). Карлисты были сторонниками абсолютной монархии, а также выступали за сохранение фуэризма. Опирались они на северные и северо-западные провинции Испании – баскские провинции, Наварру, Старую Кастилию, Арагон и Каталонию и отстаивали местную независимость и свои хартии вольностей.

Таким образом, именно с защиты института фуэрос началась история борьбы за автономизацию Испании. С одной стороны, фуэризм как исторический феномен основан на идее королевского суверенитета и, следовательно, беспрекословной прерогативы монарха решать любые вопросы как внутренней, так и внешней политики. В этом смысле фуэризм несовместим с идеей народных суверенитетов и стремлением подданных к национальной (этнической) независимости. Но с другой стороны, фуэризм противостоит и бюрократическому централизму, т.е. вполне совместим с децентрализацией и автономией областей<sup>12</sup>.

В 1873 г. в результате Второй карлистской войны, которая закончилась отречением короля от престола, в Испании была провозглашена республика. Конституция 1869 г. фактически перестала действовать. Именно в этот период была предпринята попытка создания федеративного испанского государства. На выборах 1873 г. в учредительные Кортесы победили

---

<sup>11</sup>Pragmática sanción de 1830. URL: [https://es.wikisource.org/wiki/Pragmática\\_sanción\\_de\\_1830](https://es.wikisource.org/wiki/Pragmática_sanción_de_1830).

<sup>12</sup>Орехович А.В. Основные этапы децентрализации и изменения конституционно-правового статуса «государства автономий» в процессе развития регионализма в Испании // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 34–40.

республиканцы, большая часть которых придерживались идей федерализации Испании. Опираясь на положения Конституции 1869 г., Конституции США 1787 г. и Конституции Швейцарии 1848 г., конституционной комиссией был разработан проект Основного закона, в котором закреплялась федерация как форма государственного устройства Испании и республика как форма правления с сохранением широких автономных прав отдельных провинций.

Проект предусматривал три уровня осуществления государственной власти: общенациональный, региональный и муниципальный. Согласно проекту, штаты «обладают полной административно-экономической и политической автономией»<sup>13</sup>. Они имеют право принимать свои политические конституции, не противоречащие Конституции Испании. Правительства и законодательные собрания штатов формируются путем всеобщих выборов, при этом любое вмешательство центральной власти в процесс формирования органов власти штатов запрещено. Был закреплен исчерпывающий перечень предметов исключительного ведения федерации. По всем остальным вопросам штаты могли законодательствовать самостоятельно, что свидетельствовало о высоком уровне политической децентрализации.

Однако претворить в жизнь такие революционные по меркам Испании новшества не удалось: из-за разногласий внутри партии данный проект не был принят. Более того, в результате партийной борьбы к власти пришло правое крыло партии во главе с генералом Павией, по национально-территориальному вопросу придерживавшимся консервативных взглядов. В итоге в 1874 г. Кортесы были разогнаны, а в 1875 г. была восстановлена монархия во главе с королем Альфонсо II. С последующим принятием Конституции 1876 года<sup>14</sup> Испания окончательно становится унитарным государством. Были ликвидированы любые автономии, отменены последние

---

<sup>13</sup>Proyecto de la Constitución de República Española de 1873. URL: [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873_cd.pdf).

<sup>14</sup>Constitución española de 1876. URL: [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1876/1876\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1876/1876_cd.pdf).

фуэрос. Восстанавливается старая модель деления государства на провинции и муниципалитеты, берущая свое начало еще с Конституции 1812 г. Но в Конституции 1876 г. полномочия регионов ограничены еще сильнее. Так, Конституция прямо предусматривает «вмешательство Короля, а в соответствующих случаях и Кортесов, если это необходимо для того, чтобы не допустить превышения провинциальными депутациями и муниципалитетами своих полномочий в ущерб общим и постоянным интересам»<sup>15</sup>.

Таким образом, первая попытка изменения государственного устройства Испании и предоставления регионам относительной самостоятельности окончилась провалом. Испания как федерация штатов, имеющих широкую автономию, умерла, не родившись, а попытка регионов вернуть былые привилегии обернулась еще большей централизацией.

В ответ на это в таких районах, как Каталония, Страна Басков и Галисия, возникают сильные национальные движения, боровшиеся за предоставление самоуправления. С растущим национальным самосознанием регионов Мадрид безуспешно пытался бороться методом гонений и запретов, что способствовало лишь еще большей активизации стремлений регионов к обособлению от центра.

К началу XX в. испанское государство было настолько ослаблено, что «мятежные» регионы уже были близки к тому, чтобы добиться своих политических претензий. Однако в 1923 г. военный переворот, по результатам которого в стране установилась военная диктатура во главе с генералом Primo de Rivera, вновь помешал регионам Испании реализовать свои планы относительно автономии. Было приостановлено действие Конституции, распущены правительство и парламент, введена цензура. С вынужденного согласия короля Альфонсо XIII была создана «военная директория» во главе с Primo de Rivera. Одной из главных задач диктатуры являлось сохранение целостности государства, при этом были

---

<sup>15</sup>Constitución española de 1876. URL: [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1876/1876\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1876/1876_cd.pdf).

запрещены любые выступления против единства нации, а также использование в официальных случаях других языков, кроме испанского кастильского<sup>16</sup>.

В 1931 г. король Альфонсо XIII вместе с Примо де Риверой был свергнут, и в результате революции власть перешла к республиканцам. Так началась история Второй испанской республики. В декабре 1931 г. учредительными кортесами была принята новая Конституция Испании, которая определила Испанию как «демократическую республику трудящихся всех классов, построенную на началах свободы и справедливости»<sup>17</sup>. В новой Конституции были провозглашены свобода слова, отделение церкви от государства и предоставление избирательных прав женщинам. С точки зрения территориального устройства Испания провозглашалась нераздельным государством, допускающим автономию регионов и муниципалитетов.

Стоит отметить, что данное положение было скорее методом борьбы с сепаратизмом, вынужденной необходимостью, чем полноценным принципом построения государства. Но, так или иначе, регионам было дано право на создание автономий. Данное право распространялось на одну или несколько провинций, имеющих общие границы, с общими историческими, культурными и экономическими чертами.

Каждая автономия имела право на принятие собственных статуты, являющихся правовой базой для создания и деятельности органов власти автономий. В 1932 г. был принят Статут Каталонии<sup>18</sup>, согласно которому в Каталонии учреждались свои органы управления: Президент, Парламент и правительство – Женералитат. Чуть позже были также приняты Статуты

---

<sup>16</sup>Орехович А.В. Основные этапы децентрализации и изменения конституционно-правового статуса «государства автономий» в процессе развития регионализма в Испании // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 37.

<sup>17</sup>Constitución de la República Española de 1931. URL: [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf).

<sup>18</sup>Estatuto de autonomía de Cataluña de 1932. URL: [https://es.wikisource.org/wiki/Estatuto\\_de\\_autonomía\\_de\\_Cataluña\\_\(1932\)](https://es.wikisource.org/wiki/Estatuto_de_autonomía_de_Cataluña_(1932)).

Страны Басков и Галисии, и в этих регионах также были созданы свои органы самоуправления.

Таким образом, демократическую Конституцию 1931 г. можно считать первым опытом конституционного закрепления прав регионов в истории Испании. Несмотря на ограниченный характер такого закрепления, это было, несомненно, большим шагом вперед в регулировании отношений между центром и регионами. Забегая несколько вперед, стоит отметить, что опыт Второй республики по регулированию национально-территориального вопроса внимательно изучался и учитывался создателями нынешней Конституции Испании 1978 г.

Однако и Вторая республика продержалась в Испании недолго. После трех лет гражданской войны в стране устанавливается диктатура под предводительством генерала Франко. Демократическая Конституция 1931 г. перестала действовать, и практически вся полнота власти перешла к Франко, получившему неограниченные полномочия главы испанского государства и право издания нормативных актов, имевших силу закона. Конституции как таковой в эпоху франкизма не было, а государственное устройство определялось совокупностью нескольких законов, принятых в разное время и получивших название основных. Местное самоуправление было заменено назначаемыми из центра губернаторами (в провинциях) и мэрами (в округах и городах).

Велась борьба с любыми формами проявления децентрализации. Были ликвидированы все права автономий, запрещено использование каких-либо других языков, кроме испанского кастильского, а также подверглись гонениям культурные традиции басков, галисийцев и каталонцев<sup>19</sup>. Обучение и делопроизводство велись только на кастильском (испанском) языке. По существу, франкизм предпринял самую серьезную в истории страны

---

<sup>19</sup>Орехович А.В. Развитие регионализма в странах Европы: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 110

попытку покончить с многовековой испанской традицией культурно-языкового плюрализма регионов, добиться «национальной гомогенности»<sup>20</sup>.

При столь мощном силовом подавлении исторически обусловленного многообразия форм государственных и общественных институтов Испании формы борьбы за их возвращение приобрели радикальный характер, прежде всего в баскских провинциях и Каталонии. Крайней формой протестов стала деятельность баскской подпольной организации ЭТА,<sup>21</sup> которая широко применяла для достижения своих целей террористические методы. Само название организации, которое с баскского языка переводится как «Страна басков и свобода», отражает устремления участников движения. Это, прежде всего, обретение басками независимости.

Со временем сопротивление диктаторской власти в Испании нарастало. Демократические устремления противников франкистской модели централизации государства предусматривали восстановление и расширение политической децентрализации испанского государства.

---

<sup>20</sup>Хенкин С. Политико-территориальная организация Испании: статика и динамика // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 8. С. 107–114.

<sup>21</sup>ЭТА (баск. ETA, Euskadi Ta Askatasuna – «Страна басков и свобода») – баскская леворадикальная националистическая организация сепаратистов, выступающая за независимость Страны басков.

## **§2. Конституция Испании 1978 года как основа регионализма в Испании: этапы разработки и принятия**

20 ноября 1975 года умирает генерал Франсиско Франко. С этого момента начинается период демократизации Испании, который многими исследователями воспринимается как образцовый пример бескровного перехода от тоталитарного режима к демократическому. Однако этот путь вовсе не был простым и быстрым, это был чрезвычайно сложный и болезненный процесс.

Сроки и периодизация данного процесса являются предметом дискуссии между учеными. Если существует некий консенсус по поводу даты начала демократизации Испании (смерть Франко 20 ноября 1975 года), то насчет даты ее окончания существуют разные мнения<sup>22</sup>. Одни исследователи считают, что этот период завершается уже 15 июня 1977 года с проведением первых демократических выборов в Испании. Другие считают концом переходного периода принятие Конституции Испании 1978 года. К другим возможным датам окончания этого периода исследователи относят такие события, как выборы в Парламент 1979 года, неудавшийся государственный переворот 1981 года, приход в власти ИСРП (Испанская социалистическая рабочая партия) в результате выборов 1982 года, вступление Испании в Евросоюз в 1986 году, и даже приход к власти Народной Партии в результате выборов 1996 года. Таким образом, для разных исследователей длительность периода перехода Испании к демократии составляет от полутора лет до двадцати одного года!

С нашей точки зрения, период демократизации Испании имеет смысл рассматривать со смерти Франко в 1975 году до вступления Испании в Евросоюз в 1986 году. Именно в этот период формировались все важнейшие государственные и общественные институты. А главное – именно в этот

---

<sup>22</sup>Ortuño Anaya, Pilar. Los socialistas europeos y la transición española (1959–1977). Madrid: Marcial Pons, 2005. P. 22.

период происходило формирование уникальной системы взаимоотношений между центром и регионами Испании, получившей впоследствии название регионалистского государства. Специфика испанской формы государственного устройства такова, что она не была установлена одномоментно с принятием Конституции 1978 года, это был длительный процесс, протекавший как до, так и после ее принятия. Тем не менее, разработка и принятие новой Конституции Испании являются центральными событиями этого процесса, неким водоразделом как процесса перехода Испании к демократии вообще, так и формирования формы государственного устройства Испании, в частности.

Поэтому период со смерти Франко 20 ноября 1975 года и до принятия Конституции Испании 6 декабря 1978 года имеет смысл описать отдельно в качестве первого этапа демократизации Испании. Этот этап (назовем его «доконституционным») длился всего три года, однако он является особенно важным, как для дальнейшего развития испанского государства и общества, так и для нашего исследования, ведь именно в это время закладывались те основы государственности, по которым Испания развивается по сей день, в том числе и форма государственного устройства.

Второй этап относится уже к тому времени, когда Испания претворяла в жизнь и развивала положения Конституции Испании. Этот период длился с момента принятия Конституции Испании 1978 года и до вступления Испании в Евросоюз в 1986 году.

Итак, 22 ноября 1975 г., через два дня после смерти Франко, главой государства становится молодой король Хуан Карлос I. Председателем Правительства Король утверждает известного консерватора Карлоса Ариаса Наварро. Формируется новый Кабинет министров, куда входят министры реформаторского крыла франкизма. На тот момент испанское общество выглядело крайне поляризованным – свои взгляды на развитие страны активно продвигали самые разные силы – от коммунистов, страдавших во времена Франко от политических репрессий, до группы ортодоксальных

франкистов (так называемый бункер), всячески саботировавших любые демократические преобразования.

В этот период также активизировались террористические организации, такие как баскская националистическая организация ЭТА и леворадикальная ГРАПО<sup>23</sup>.

Наварро, стоявший на франкистских позициях, видел в качестве своей задачи ограниченную и управляемую сверху демократизацию, которая при этом обеспечивала бы продолжение франкистского режима и базировалась бы на Основных Законах Франко. Его основная идея была им сформулирована в послании Правительству 28 января 1976 года: «Вам ставится задача обновить наши законы и институты так, как этого желал бы Франко»<sup>24</sup>.

Подобные идеи не нашли широкой поддержки в обществе. Несмотря на широкую палитру мнений, большая часть испанцев все же выступала с давно назревшими требованиями о демократическом реформировании страны. Поэтому в такой непростой ситуации большинство оппозиционных сил смогло сформировать единую коалицию, получившую название «Демократическая координация», а позже в более широкую «Платформу демократических организаций», объединивших почти все оппозиционные силы Испании.

В июле 1976 г. было сформировано новое правительство, возглавляемое молодым адвокатом Адольфом Суаресом, ранее занимавшим пост Генерального секретаря Национального движения.

Суарес действовал куда решительнее своего предшественника. Стратегия Суареса во многом была основана на программе Торкуато Фернандеса Миранды, видного испанского юриста и политического

---

<sup>23</sup>Группы антифашистского сопротивления «Первое октября» (сокр. от Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre) – экстремистская террористическая организация. Ее жертвами стали 61 человек (в 1975–1984 гг.).

<sup>24</sup>Gil Pecharromán, Julio. Con permiso de la autoridad. La España de Franco (1939–1975). Madrid: Temas de Hoy, 2008. P. 36.

деятеля, которого многие считают стратегом переходного периода. Главный принцип звучал так: «от закона к закону посредством закона», что означало быстрый, но постепенный переход от франкизма к демократии строго в рамках правового поля. Журналист Пилар Урбано, который вел подробную хронику событий переходного периода, описывал ситуацию следующим образом: «смерть Франко открывала два пути: перелом или реформа. Сторонники перелома хотели снести весь существующий государственный строй сразу, выбросить диктатуру в мусорное ведро и начать строить все заново. Как и любое разрушение, это можно сделать быстро, но риски могли быть непредсказуемы. Король, напротив, предпочитал проводить постепенные реформы, идти шаг за шагом, без безрассудства. Торкуато объяснял ему это сто раз. Основные Законы были пригодны как для реформирования, так и для отмены»<sup>25</sup>.

В июле 1976 г. правительство Суареса предложило провести всеобщие выборы в стране не позднее 30 июня 1977 г. Правовой основой для перехода к демократии стал законопроект «О политической реформе»<sup>26</sup>, согласно которому предлагалось учредить двухпалатный парламент – Генеральные Кортесы, депутаты которого избирались всеобщим, прямым и тайным голосованием. Генеральные Кортесы имели право вносить изменения в Основные законы Франко или вовсе отменять их. Франкистские Кортесы, которые до того момента все еще продолжали выполнять свои функции, 18 ноября 1976 г. одобрили законопроект, а 15 декабря 1976 г. состоялся общенациональный референдум по законопроекту. В выборах приняло 77,7% от общего числа испанцев, имевших право голоса, и 94% из них поддержали законопроект<sup>27</sup>, после чего он вступил в силу и стал одним из важнейших законов переходного периода.

---

<sup>25</sup>Pilar Urbano. La gran desmemoria. Lo que Suárez olvidó y el Rey prefiere no recorder. [Barcelona] : Planeta, 2014. P. 18–19.

<sup>26</sup>Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. («BOE» núm. 4, de 5 de enero de 1977). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-165>.

<sup>27</sup>Juliá Santos. Un siglo de España. Política y sociedad. Madrid : Marcial Pons, 1999. P. 220.

Результаты референдума оказались, по сути, вотумом народного доверия реформаторскому курсу правительства<sup>28</sup>. Продолжая демократизацию страны, правительство приняло Декрет от 18 марта 1977 г., которым были внесены изменения в избирательную систему<sup>29</sup>, закрепляющие пропорциональное представительство на выборах в законодательные органы власти. Поправками к указанному нормативно-правовому акту был отменен запрет некоторых политических партий и, прежде всего, компартии. Кроме того, было распущено фашистское «Национальное движение». Закреплялась свобода ассоциаций и объединений.

В результате к выборам в Генеральные Кортесы были допущены основные политические партии, которые отражали интересы основных слоёв населения<sup>30</sup>. Среди основных политических сил на левом политическом спектре следует назвать Испанскую социалистическую рабочую партию, Коммунистическую партию, в центре – Союз демократического центра, который возглавлял Суарес. Правые общественные силы были представлены Народным альянсом во главе с М. Фрагой Ирибарне.

15 июня 1977 года при небывалой активности избирателей состоялись общенациональные выборы в парламент. К урнам для голосования пришло 78% испанцев, имеющих право голоса. По результатам национального голосования победу одержала центристская проправительственная партия – Союз демократического центра (СДЦ), получившая 6 млн. 310 тыс. голосов. Эта победа принесла СДЦ 165 депутатских мандатов. Большого успеха добилась также ИСРП во главе с Ф. Гонсалесом. Социалисты набрали 5 млн. 240 тыс. голосов и смогли сформировать вторую по численности (после СДЦ) фракцию в парламенте. Остальные партии шли с большим отрывом от указанных лидеров. Так, Коммунистическая партия во главе с С. Каррильо получила лишь 20 мест в парламенте, консервативный Народный Альянс во

---

<sup>28</sup>Волкова Г.И., Дементьева А.В. Политическая история Испании. М. : Высшая школа, 2005. С. 89.

<sup>29</sup>Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. («BOE» núm. 70, de 23 de marzo de 1977). URL: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-7445>.

<sup>30</sup>Волкова Г.И., Дементьева А.В. Политическая история Испании. М. : Высшая школа, 2005. С. 90.

главе с М. Фрагой Ирибарне – 16 мандатов. В результате в парламенте получили преобладание идеологически близкие партии, а именно правые вместе с центристами. Им противостояло вполне эффективное меньшинство левых партий во главе с ИСРП. Парламентская сессия в 1977–78 годах была посвящена подготовке новой конституции для демократической Испании. Переход от авторитарного правления Франко к демократическому режиму наметили пакты Монклоа.

В правительственной резиденции в Монклоа 8 и 9 октября 1977 года состоялся «круглый стол», на котором были собраны представители от всех парламентских партий и профсоюзов с целью найти компромисс по важнейшим вопросам национальной политики. Приглашенные участники заслушали правительственный доклад и обсудили план правительства по преодолению политического кризиса в стране. После тщательного обсуждения участникам «круглого стола» удалось согласовать программу действий, которая была принята в форме документа.

Впоследствии этот документ был представлен для обсуждения в парламентских фракциях и специальных комитетах испанского парламента, где также испытал существенные изменения и дополнения. Отказался сотрудничать один лишь право – консервативный Народный альянс. Остальные парламентские фракции 25 октября 1977 г. подписали соглашение о придании этому документу формы парламентского законопроекта. В результате этот законопроект вскоре был одобрен и принят парламентом.

Пакты Монклоа имели экономическую<sup>31</sup> и политическую<sup>32</sup> части. С экономической точки зрения они представляли собой разумный компромисс между левыми и правыми. Левые партии пошли на предложение правых об ограничении роста зарплаты, который не должен был обгонять

---

<sup>31</sup>Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía : texto complete. URL: <http://vespito.net/historia/transi/pactos.html>.

<sup>32</sup>Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política : texto complete. URL: <http://vespito.net/historia/transi/pactos.html>.

инфляцию. Правые же дали согласие на проведение налоговой реформы, в которой бы существенную роль играло прогрессивное налогообложение.

Работодатели от профсоюзных лидеров получили согласие на более свободное увольнение рабочих, например, в силу неблагоприятной экономической конъюнктуры. Этим был разрушен один из столпов франкистской социальной политики, согласно которому франкистский режим защищал рабочих от увольнений в обмен на политический конформизм. Однако по требованию профсоюзов правительство обязалось реформировать систему соцобеспечения в соответствии с конвенциями Международной Организации Труда.

Политическая часть пактов Монклоа включала в себя введение парламентского контроля над средствами массовой информации, реформу уголовного законодательства и Военного кодекса, реорганизацию спецслужб, новое более либеральное законодательство в части проведения собраний и манифестаций, либерализацию закона об общественном порядке и реорганизацию спецслужб.

Пакты Монклоа явились компромиссом: каждая из сторон согласилась на определенные уступки во имя достижения общей цели – стабилизации режима представительной демократии. Их подписание помогло избежать коллапса испанской экономики на ключевом этапе перехода к демократии, создать атмосферу «цивилизованного сосуществования» основных политических сил страны, которая в дальнейшем, будучи облеченной в конституционные формы, позволила утвердить парламентскую демократию западноевропейского типа<sup>33</sup>. Эти пакты имели большое политическое значение, так как они сумели установить высокую степень общественного согласия, достаточную для того, чтобы перейти к этапу обсуждения будущей Конституции<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup>Волкова Г.И., Дементьева А.В. Политическая история Испании. М. : Высшая школа, 2005. С. 93.

<sup>34</sup>Tusell, Javier. La transición española. La recuperación de las libertades. Madrid : Historia 16 – Temas de Hoy, 1997. P. 54.

Иначе говоря, была сформулирована некая дорожная карта последующих реформ, которая была разработана на основе компромисса между самыми разными политическими силами, объединенными одной целью – обеспечить стабильное развитие Испании на пути к демократии и европейской интеграции. Демократические выборы и последовавшие за ними «пакты Монклоа» положили начало политике «национального согласия». Ближайшей задачей, стоящей перед новым правительством, была разработка новой Конституции Испании.

При этом предстояло решить огромное количество проблем, сложнейшей из которых был, без сомнения, национально-территориальный вопрос. Неумолкающие требования Каталонии и Страны Басков о предоставлении автономии к 1977 году уже срочно требовали ответа. К примеру, Совет Политических Сил Каталонии<sup>35</sup>, образованный сразу после смерти Франко, в ультимативном порядке настаивал на восстановлении Статута Автономии Каталонии 1932 г. 11 сентября 1977 г., в День Независимости Каталонии, в Барселоне состоялась полуторамиллионная манифестация с требованием немедленного предоставления автономии.

В таких условиях было невозможно «тянуть» решение национально-территориального вопроса до принятия Конституции. Чтобы смягчить национальные проблемы и обеспечить спокойные условия для разработки новой Конституции, в 1977 г. целому ряду регионов были предоставлены пред-автономии. Термин «пред-автономия» 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

---

<sup>35</sup>Совет Политических Сил Каталонии (кат. Consell de Forces Polítiques de Catalunya) – политическое объединение, созданное в Каталонии 23 декабря 1975 года на основе семи ведущих политических партий Каталонии.

правительство оставляло за собой право приостанавливать решения пред-автономных органов<sup>36</sup>.

Так, Декретом Правительства 29 сентября 1977 г.<sup>37</sup> в Каталонии был воссоздан Женералитат (Правительство) Каталонии, которому передавалась часть функций, принадлежавшая до этого центру.

Декретом от 4 января 1978 г.<sup>38</sup> Правительство санкционирует также создание Генерального Совета Басков в качестве пред-автономного органа управления Страны Басков. В обоих случаях регионам передавалось весьма ограниченное количество полномочий. При этом в обоих случаях указывалось, что региональные органы, образованные согласно этим декретам, могут быть распущены Правительством Испании по соображениям государственной безопасности.

Предоставление режима «пред-автономии» Каталонии и Стране Басков пробудило «федералистские» амбиции даже в тех регионах, где движения за автономию исторически не существовало. Национальные и региональные движения достигли невиданного размаха, охватив не только Каталонию, Страну Басков и Галисию, но и те регионы, которые в этническом отношении считались чисто испанскими. «Вирус автономизации» являлся, прежде всего, пост-франкистским синдромом, реакцией на жесткий франкистский централизм в прошлом. Кроме того, жители традиционно «несепаратистских регионов» связывали с предоставлением автономных статута надежды на экономическое возрождение. Подобные представления основывались на довольно успешном опыте хозяйственного развития Каталонии и Страны Басков<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup>Хенкин С.М. Испания в начале XXI века / Московский гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. сравнительной политологии, Иberoамериканский центр ; [редкол.: С. М. Хенкин (отв. ред.) и др.]. – М. : МГИМО-Ун-т, 2006. С. 73.

<sup>37</sup>Real Decreto-ley 41/1977, de 29 septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña. («BOE» núm. 238, de 5 de octubre de 1977). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-24354>.

<sup>38</sup>Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco. («BOE» núm. 5, de 6 de enero de 1978). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-304>.

<sup>39</sup>Хенкин С. Политико-территориальная организация Испании: статика и динамика // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 8. С. 111.

В таких условиях государство решило пойти на уступки и предоставить режим «пред-автономии» всем регионам, которые это запрашивали. Исследователь переходного периода Хавьер Туссель отмечал, что подобное пробуждение стремлений к автономизации является примером того, как полномочия, предназначавшиеся для ограниченного круга субъектов, в итоге передается значительной части общества<sup>40</sup>.

В итоге в период между апрелем и октябрём 1978 г. были предоставлены пред-автономии Галисии, Арагону, Канарским островам, Валенсии, Андалусии, Балеарским островам, Эстрамадуре, Кастилии, Леону, Мурсии, Астурии, Кастилии-Ла манче. Подобная политика «обобществления» предоставления региональной автономии, получившая в народе название «кофе для всех», предопределила будущую структуру Испании, которая затем уже была закреплена в Конституции 1978 г.

В 1977 г. по инициативе Конгресса Депутатов начинается разработка новой Конституции. Комиссия по Конституционным Делах и Общественным Свободам Конгресса Депутатов выдвинула группу из семи депутатов, перед которыми была поставлена задача разработать проект Конституции. Эти семь депутатов, которых впоследствии прозвали «отцами конституции», были: Габриэль Сиснерос (СДЦ), Хосе Педро Перес-Льорка (СДЦ), Мигель Эрреро (СДЦ), Мигель Рока (Демократическая Партия Каталонии), Мануэль Фрага Ирибарне (Народный Альянс) Грегорио Песес-Барба (ИСПП) и Хорди Соле Тура (Объединенная Социалистическая Партия Каталонии).

Предварительный проект Конституции был утвержден Конгрессом Депутатов 21 июля 1978 г. Затем он отправился на доработку и обсуждение в Сенат, где в текст, уже утвержденный Конгрессом Депутатов, были внесены поправки. Разногласия между Конгрессом Депутатов и Сенатом потребовали вмешательства специально созданной Согласительной Комиссии, состоящей из представителей Конгресса Депутатов и Сената. Этой Комиссией был

---

<sup>40</sup>Tusell, Javier. La transición española. La recuperación de las libertades. Madrid : Historia 16 – Temas de Hoy, 1997.

разработан финальный проект Конституции, который 31 июля 1978 г. был вынесен на итоговое голосование в совместное заседание обеих палат Генеральных Кортесов. Подавляющим большинством голосов (551 голос против 22 против и 11 воздержавшихся) проект был принят. На референдуме, состоявшемся 6 декабря 1978 г., проект Конституции получил одобрение 15,7 млн граждан, что составило 87,7% от числа голосовавших.

Основной закон в статье 1.1 провозглашал Испанию демократическим и правовым государством, а в последующей статье закреплял норму, согласно которой испанский народ является носителем национального суверенитета.

В процессе разработки новой Конституции проблема территориального устройства Испании вызвала наибольшее количество споров. В частности, некоторые участники Конституционной комиссии традиционно считали, что Испания – единое государство, в рамках которого признается существование только одной нации – испанской. Другие полагали, что Испания является государством многонациональным со свойственными ему региональными особенностями. Для сохранения целостности государства необходимо учитывать эти особенности при определении территориального устройства страны. Кроме того, обсуждалась также модель, согласно которой автономия вводилась, прежде всего, на территориях, которые в течение непродолжительного времени уже имели подобный опыт, – Каталония и Страна Басков.

Подобная острота дискуссий неслучайна: при создании Конституции 1978 года необходимо было одновременно найти инструменты противодействия сепаратистским настроениям, набравшие силу в стране в это время, и остаться единым государством. Очевидно, что модель классического унитарного государства, применяемая при Франко, показала себя несостоятельной. Однако, что любопытно, от федеративного построения государства создатели конституции также отказались, считая, что классическая федерация, которая подразумевает конституционно

зафиксированное разделение функций между центральной властью и ее составными частями, не способна надлежащим образом и на долгое время отрегулировать сложнейший и постоянно меняющийся характер взаимоотношений между центром и регионами.

Таким образом, возникло амбициозное желание не заниматься поисками конкретного типа государственного устройства, а найти некую гибкую систему отношений, которая бы позволила органически сочетать сохранение традиционных основ государственности с максимально возможной реализацией потребностей регионов, прежде всего, басков, каталонцев и галисийцев, в сохранении и развитии своей идентичности<sup>41</sup>. Один из авторов Конституции М. Фрага Ирибарне по этому поводу сказал: «Нами была предпринята попытка найти нечто среднее, эдакую заветную формулу, которая не вела бы ни к унитарному, ни к федеративному государству, а сохраняла бы территориальное единство страны»<sup>42</sup>.

В итоге Конституция Испании, принятая на референдуме 6 декабря 1978 года, содержала в себе уникальную модель, при которой регионы имели возможность сами выбирать себе тот объем прав и обязанностей, который был им по силам. Главная особенность Конституции состоит в том, что она не осуществляет детальное регулирование отношений между центром и регионами вовсе. Она закрепляет базовые положения, по которым Испания является государством унитарным, однако, признающим автономию национальностей регионов. Дальнейший набор прав и обязанностей каждое Автономное Сообщество осуществляло в рамках Конституции само с учетом своих возможностей и потребностей. Следовательно, Конституция лишь задает некую систему координат, внутри которой Автономные Сообщества посредством собственного правотворчества имеют возможность сформировать свою уникальную модель взаимоотношений с центром. Таким образом, можно обнаружить парадоксальную ситуацию, когда Основной

---

<sup>41</sup>Волкова Г.И., Тадевосян Э.В. Государство автономий и политика регионального автономизма в современной Испании // Право и политика. 2001. № 1. С. 37.

<sup>42</sup>Цит. по: Верников В. В автономном режиме // Известия. 1999. 20 мая. С. 4.

закон представляет собой условие необходимое, но недостаточное. Поэтому кроме Конституции и тех возможностей, которые она открыла для определения формы государства, нужно принять в расчет исторический процесс<sup>43</sup>.

С одной стороны, Конституция 1978 г. представляет собой учредительный акт испанцев как единой политической нации. С другой стороны, она допускает идею суб-испанских этносов на уровне национальных регионов. Иначе говоря, по Конституции единая политическая нация «испанцев как таковых» как бы надстраивается над исторически первичными «суб-испанскими этносами», которые существовали ещё до оформления на Пиренейском полуострове самой идеи о политической централизации. Отказавшись от идеи классического федеративного государства с удвоенной системой государственного управления, учредители Конституции 1978 г. сделали ставку на автономизацию национальностей и регионов.

Таким образом, современное испанское государство в структурном плане представляет собой сочетание двух процессов. По Конституции 1978 года Испания есть результат центростремительного политического процесса, провозглашающего единство всех испанцев как нации. С другой стороны, современное испанское государство есть также и результат центробежного политического процесса, а именно процесса принятия Статуты Автономных Сообществ. Это процесс начался на следующий год после принятия Конституции, а именно в 1979 г. В основном он завершился в 1983 г. Подобная автономизация испанского государства получила название государства «внутри возможностей и границ», предоставленных Конституцией 1978 г. как учредительного акта «испанской нации как таковой».

---

<sup>43</sup>Волкова Г.И., Тадевосян Э.В. Государство автономий и политика регионального автономизма в современной Испании // Право и политика. 2001. № 1. С. 39.

Согласно ст. 2 Конституции Испании, «Конституция основана на нерушимом единстве испанской Нации, едином и неделимом Отечестве всех испанцев». Но эта же статья закрепляет, что Конституция «признает и гарантирует право на самоуправление национальностей и регионов, которые составляют ее, и солидарность между всеми ими». Таким образом, конституционно признавалось и гарантировалось право на национальную и территориальную автономию. Уже на примере этой базовой статьи испанской Конституции мы видим, как традиционалистская концепция Испании как единой национальной сущности сопоставляется с видением Испании как государственного образования из национальностей и регионов с присущими им собственной идентичностью<sup>44</sup>. Некоторые испанские исследователи называют Испанию составным национальным государством с различной степенью включенности внутреннего этнотерриториального плюрализма<sup>45</sup>.

Важно учитывать, что Испания представляет собой пример как фактической, так и юридической асимметрии регионов. Юридическая асимметрия отражена в Конституции 1978 г., которая не предусматривает равенства регионов в их статусе, а напротив, фиксирует различных перечень компетенций отдельных частей государства. Фактическая асимметрия проявляется в реальных различиях и диспропорциях полномочий и прав отдельных регионов, полученных ими в ходе длительного и сложного процесса формирования современного испанского государства и попытках центрального правительства сохранить территориальную целостность страны при многочисленных активных устремлениях отдельных регионов к политической и экономической самостоятельности.

---

<sup>44</sup>Ramon Parada J. España ¿una o trina? // Política Exterior. 1996. № 53. P. 126.

<sup>45</sup>Moreno Fernandez L. La Federalizacion de España: Poder Politico y Territorio. Madrid, 2008. P. 203.

### **§3. Развитие модели регионалистского государства: от Статуты Автономных Сообществ до решений Конституционного Суда**

На этапе переходного периода в Испании происходили демократические преобразования в государстве, построение парламентской монархии, складывалась новая форма государственно-территориально устройства. Из этих трех направлений Конституция Испании 1978 г. достаточно подробно регулирует демократическую форму правления (в Конституции мы находим положения о народном суверитете, достаточно проработанную систему народного представительства, а также классический для демократического государства набор прав и свобод) и парламентарную монархию (детально прописан статус Короля, а также его роль в системе органов государственной власти). Что касается формы государственно-территориального устройства, Конституция словно откладывает момент его детального определения и регулирования на будущее: на момент принятия статуты Автономных Сообществ<sup>46</sup>.

Как уже было отмечено, модель испанского регионалистского государства не была создана одномоментно с принятием Конституции 1978 г., и Конституцией не исчерпывается. Она складывалась в течение продолжительного времени на основе норм Конституции, Статуты 17 Автономных Сообществ, ряда законодательных актов, решений Конституционного Суда и иных нормативных и правоприменительных актов. Уникальность этой модели в том, что она дает возможность регионам постепенно обретать самостоятельность, «забирая» себе по мере готовности все большее количество полномочий<sup>47</sup>. Данная модель позволила эффективно осуществить переход к децентрализованному государству за относительно

---

<sup>46</sup>Aragón Reyes, Manuel. La construcción del Estado autonómico // Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol. 2006. № 54–55. P. 79.

<sup>47</sup>Орехович А.В. Основные этапы децентрализации и изменения конституционно-правового статуса «государства автономий» в процессе развития регионализма в Испании // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 36.

короткое время. Регионы просто «набирали» себе некий необходимый им набор прав через механизмы, предусмотренные Конституцией.

Подобная система впоследствии получила название регионалистское (региональное) государство. Надо сказать, что само это понятие не содержится в Конституции Испании и является доктринальным, однако оно активно исследовалось учеными-конституционалистами. Так, В.Е. Чиркин отмечал, что региональное государство не определяется конституцией как федерация, по традиции оно считается унитарным государством, но на деле имеет некоторые черты федерации.

Американский политолог Р. Агранофф считает, что государственное устройство Испании представляет собой «постмодернистский» федерализм, т.е. признаваемую на словах или нарочито замалчиваемую национальную государственность, которая приводит к разделению власти исключительно для того, чтобы соответствовать политическим реальностям<sup>48</sup>. Подобный тип государств разными учеными может называться как «региональным», так и «регионалистским». Для целей нашего исследования остановимся на втором варианте.

Впрочем, ряд авторитетных отечественных авторов предпочитают применять термин «децентрализованное унитарное государство». В частности, профессор С.А. Авакьян полагает, что «унитарное государство ... подходит под данную категорию, если: 1) обеспечивает перераспределение многих полномочий в пользу административно-территориальных единиц высшего уровня; 2) имеет территориальные единицы с автономным статусом или национально-территориальные автономные единицы»<sup>49</sup>.

К первой группе децентрализованных унитарных государств профессор С.А. Авакьян относит, например, Италию, в которой децентрализованные сферы не являются предметами исключительного ведения областей,

---

<sup>48</sup>Agranoff R. Inter-governmental Politics and Policy: Building Federal Arrangements in Spain // Regional Politics&Policy. 1993. Vol. 3, № 2. P. 2.

<sup>49</sup>Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. М. : Норма : Инфра-М, 2014. С. 36.

а относятся к совместному ведению государства и областей, поэтому основополагающие нормы все-таки исходят от государства. Уставы (статуты) областей утверждаются актами центрального парламента<sup>50</sup>.

Испания же, по мнению профессора С.А. Авакьяна, отвечает второму условию, т.е. имеет в своём составе национально-территориальные единицы с автономным статусом. Например, в некоторых национальных областях Испании есть особенности в гражданском праве, административном и судебном процессах, своя полиция и др. Но уставы автономных сообществ Испании утверждаются актами парламента государства<sup>51</sup>.

В испанской доктрине используют несколько другой термин – «автономное государство» («estado autonómico») или «государство автономий» («estado de las autonomías»). Как отмечает испанский исследователь Хавьер Руиперес Амарильо, особенность государства автономий состоит, прежде всего, в способе осуществления политической децентрализации. В этой связи стоит отметить, что испанская Конституция устанавливает принцип свободного волеизъявления как основной фактор появления Автономных Сообществ<sup>52</sup>.

По мнению испанских исследователей, автономное государство во многом явилось результатом того, что политические силы, составлявшие новую Конституцию Испании, не были готовы однозначно определить форму государственного устройства, и поэтому ограничились тем, что пришли к некоему базовому компромиссу относительно того, что Испания станет государством с широкими возможностями децентрализации. То есть отцы-основатели Конституции 1978 г. вместо того, чтобы конкретизировать форму государственно-территориального устройства, установили нормы, запускавшие автономизацию как исторический процесс<sup>53</sup>. Важно отметить,

---

<sup>50</sup>Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. М. : Норма : Инфра-М, 2014. С. 36.

<sup>51</sup>Авакьян С.А. Указ. соч. С. 37.

<sup>52</sup>Ruipérez Alamillo, Javier. Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías // Revista de estudios políticos. 1993. № 81. P. 84.

<sup>53</sup>Pérez Royo J. Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico // Revista de estudios políticos. 1986. № 49 (enero-febrero). P. 9.

что с принятием Конституции 1978 г. Испания не стала сразу децентрализованным государством, однако она обрела все необходимые инструменты, позволяющие регионам реализовать свой потенциал.

Аналогичную мысль высказывает Гонсалес Энсинар, утверждая, что Конституция не закрывает, а наоборот, открывает политическую дискуссию по таким вопросам, как распределение полномочий между государством и регионами, степень вмешательства центра в дела Автономным Сообществ, способ разрешения споров о компетенции и другим<sup>54</sup>.

И эта дискуссия, по словам другого исследователя, Каскахо Кастро, является и будет являться постоянным явлением в жизни испанского государства, и, что важно, споры ведутся и будут вестись не только среди ученых, но и среди политических сил<sup>55</sup>.

Интересно, что в Испании, в отличие от других децентрализованных государств, Конституция даже не закрепляет количество и перечень Автономных Сообществ, ограничиваясь лишь гарантией права на автономию регионов (ст. 2) и устанавливая ряд механизмов для реализации этого права.

Механизмов автономизации было два, через статью 143 («медленный» путь) или статью 151 («быстрый» путь). Вопрос об автономизации в обоих случаях ставился представителями политических партий и предпарламентов, а проект статута вырабатывался специальной ассамблеей.

Данные механизмы и предопределили некое условное разделение на «широкие» и «узкие» автономии. Преимуществом пользуются так называемые «национальные» автономии, такие как Каталония, Галисия, Страна Басков и Андалусия. Помимо них, «широкие» автономии получили также Наварра, Канарские острова и Валенсия.

В целом процесс принятия регионами своих статуты был завершен к 1983 г. К этому времени вся территория Испании, за исключение городов

---

<sup>54</sup>González Encinar J. J. La descentralización como proceso: España // Autonomía y partidos políticos / J. J. González Encinar [comp.] y otros. Madrid, 1984. P. 124.

<sup>55</sup>Cascajo Castro J. L. La reforma del Estatuto // Primeras Jornadas de Estudio sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Vol. III. Oñati, 1983. P. 1630.

Сеута и Мелилья, была поделена на 17 Автономных Сообществ, существующих и поныне.

Таким образом, Испания по своему государственно-территориальному устройству представляет собой пример довольно сильной асимметрии, что, в принципе, отражает реальное соотношение возможностей и потребностей разных регионов. Решение остановиться на фиксировании механизмов, вместо того что бы характеризовать существо и территориальные структуры власти нового государства, способствовало успешной адаптации государственных структур к реальному общественному мнению граждан и позициям политических сил в каждом регионе<sup>56</sup>. Изменение формы территориальной организации Испании – это, безусловно, одна из главных новаций Конституции, направленная на разрешение исторической необходимости – объединения всего национального и культурного многообразия Испании в новую форму политического и правового единства<sup>57</sup>.

В целом, процесс политической и экономической децентрализации продолжался в Испании практически непрерывно, и этому способствовало не только принятие Автономными Сообществами Испании своих Статуты, но ряд других механизмов, таких, как Органические законы или решения Конституционного Суда Испании.

Так, в 1983 г. вышел закон «О процессе автономизации»<sup>58</sup>, принятие которого предусматривала статья 150 Конституции. Акт был направлен на ускорение и облегчение автономизации, установление более продуктивного диалога регионов с центром и, с другой стороны, на борьбу с сепаратизмом.

Интенсивно проводилась финансовая реформа, основной задачей которой была экономическая децентрализация страны и выравнивание уровня жизни регионов. Были приняты необходимые законы в сфере

---

<sup>56</sup>Saldivar C.L., Casteles M. Espana, fin de siglo. Madrid, 1992. P. 149.

<sup>57</sup>Орехович А.В. Развитие регионализма в странах Европы: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 114.

<sup>58</sup>Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico («BOE» núm. 247, de 15 de octubre de 1983). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-27280>.

финансирования регионов, предусмотренные статьями 156 и 158 Конституции Испании, важнейшим из которых был Органический закон 1980 г. о финансировании территориальных автономий<sup>59</sup>.

Одним из важных этапов децентрализации Испании стал Органический закон о передаче полномочий Автономным Сообществам, получившим автономию согласно статье 143 Конституции<sup>60</sup>, принятый в 1992 г. Закон распространялся на регионы, получившие автономию по так называемому «медленному пути». Основная идея закона – довести объем полномочий данной группы регионов до объема полномочий тех семи регионов, которые пошли по «быстрому пути» (Каталония, Страна Басков, Галиция, Валенсия, Андалусия, Наварра и Канарские острова). Для этого законом предусмотрен комплекс мер, расширяющих политические и экономические полномочия регионов. В основном речь идет о полномочиях в сфере налогов и сборов. Расширяются и конкретизируются положения Конституции, касающиеся финансовой автономии регионов.

Таким образом, был сделан большой шаг к приравниванию статуса регионов, получивших автономию по «медленному пути», к тем, которые получили автономию по «быстрому пути». Дальнейшее реформирование многими регионами своих статуты в период 1996–1997 гг. практически завершили этот процесс.

В 1995 г. были приняты также Автономные Статуты городов Сеута<sup>61</sup> и Мелилья<sup>62</sup>, что распространило автономию на всю территорию Испании. Однако, автономия данных городов носит административный, а не политический характер: органы власти Сеуты и Мелильи лишены возможности принимать законы, только постановления и распоряжения.

---

<sup>59</sup>Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas («BOE» núm. 236, de 1 de octubre de 1980). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166>.

<sup>60</sup>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 («BOE» núm. 308, de 24 de diciembre de 1992). URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1992/BOE-A-1992-28426-consolidado.pdf>.

<sup>61</sup>Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta («BOE» núm. 62, de 14 de marzo de 1995). URL: <https://boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-7730-consolidado.pdf>.

<sup>62</sup>Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla («BOE» núm. 62, de 14 de marzo de 1995). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-6359>.

Поэтому, говоря о статусе регионов Испании, мы обычно подразумеваем только 17 Автономных Сообществ, имеющих политическую автономию.

Говоря о сложной системе испанского регионалистского государства, нельзя не отметить важнейшую роль решений Конституционного Суда Испании. При рассмотрении практически всех аспектов правового статуса регионов в Испании мы обращались и будем обращаться не только к законодательству Испании, но и к решениям Конституционного Суда. Известный испанский исследователь Педро Крус Вильялон в одной из своих работ еще в 1981 г. приводил интересный пример: если бы персидский юрист решил изучить систему политической децентрализации Испании, ему следовало бы заглянуть не только в Конституцию Испании и статуты Автономных Сообществ, но и в практику Конституционного Суда Испании<sup>63</sup>.

Именно Конституционный Суд принимает наиболее активное участие в разрешении сложных вопросов разграничения полномочий между центром и регионами, помогая поддерживать точку равновесия между интересами государства и общества в целом и стремлением регионов к определенной доле самостоятельности. Для этого Конституционному Суду, помимо всего прочего, была специально вменена еще одна функция – разрешение конфликтов между государством и регионами, предугадав тем самым, сколько разногласий и расхождений будет у центральной власти со Страной Басков, Каталонией, Андалусией и другими регионами. Требовалась дополнительная инстанция, которая решала бы вопросы без дискуссий<sup>64</sup>.

Деятельность Конституционного Суда по разрешению споров о полномочиях регулируется ст. 161 Конституции, а также главой IV Органического закона о Конституционном Суде 1979 г.<sup>65</sup>. К подобным спорам относятся споры о полномочиях между государством и Автономным

---

<sup>63</sup>Pedro Cruz Villalón. La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa // Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. 1981. № 4. P. 54.

<sup>64</sup>Куликов Г.С. Возникновение и развитие конституционного правосудия в Испании : дис. канд. юрид. наук. М., 2002. С. 110.

<sup>65</sup>Ley Orgánica 2/1979, de 5 de mayo de 1979, del Tribunal Constitucional («BOE» núm. 239, de 5 de octubre de 1979). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>.

Сообществом; между Автономными Сообществами; споры Правительства с Конгрессом Депутатов, Сенатом или Генеральным Советом Судебной власти, или споры любых из этих органов между собой.

Критическая важность роли Конституционного Суда в условиях, когда форма территориального устройства детально не определена Конституцией, была очевидна испанским ученым еще до учреждения самого Суда. Еще в 1979 г. появились три работы испанских исследователей, в которых были предсказаны проблемы, с которыми Конституционный Суд сталкивается в своей работе и сейчас. Речь идет о работах Гумерсиндо Трухильо<sup>66</sup>, Пабло Лукаса Мурильо де ла Куэва<sup>67</sup> и Мануэля Арагона<sup>68</sup>. Во всех трех работах поднимались схожие вопросы: важность решений Конституционного Суда в условиях, когда вопрос о территориальном формировании государства остается открытым; соотношение высокой роли Суда и принципов разделения властей и верховенства закона; соотношение юридической и политической сторон деятельности Суда.

Мануэль Арагон настаивал, что Конституционный Суд в своей деятельности должен избегать действий и решений, которые могли бы дать основание назвать его политическим судом, поскольку в любых, даже самых политически острых ситуациях, Суду надлежит руководствоваться исключительно юридической стороной вопроса.

Гарсиа-Пелайо считает, что Конституционный Суд в любом случае влияет на политическое развитие страны, так как зачастую вопросы, стоящие перед Судом, представляют собой юридическое воплощение политических конфликтов, и решения Суда, даже основанные исключительно на букве закона, имеют большой политический эффект.

---

<sup>66</sup> Gumersindo Trujillo Juicio de legitimidad e interpretación constitucional: cuestiones problemáticas en el horizonte constitucional español // Revista de estudios políticos. 1979. № 7.

<sup>67</sup> Pablo Lucas Murillo de la Cueva El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria // Revista de estudios políticos. 1979. № 7.

<sup>68</sup> Manuel Aragón El control de la constitucionalidad en la Constitución española de 1978 // Revista de estudios políticos. 1979. № 7.

По мнению Гарсиа де Энтерриа,<sup>69</sup> все дискуссии о роли Конституционного Суда вертятся вокруг одного основного вопроса – соотношения политики и права в деятельности Конституционного Суда. Игнасио де Отто полагает, что Конституционный Суд, который не располагает народным мандатом на принятие решений, но который при этом находится в более сильной позиции, чем орган законодательной власти, может выносить легитимные решения только в том случае, если они будут иметь исключительно правоприменительный характер, а Суд будет воздерживаться от создания новых норм.

Не очень понятно, кто, по мнению данных авторов, должен контролировать соотношение политики и права в деятельности Конституционного Суда. Тем не менее, сам вопрос о большой политической роли Конституционного Суда в государстве автономий остается актуальным до сих пор.

По мере расширения практики рассмотрения Конституционным Судом вопросов разграничения полномочий в испанской юридической литературе появляются работы, анализирующие роль Суда в построении государства автономий.

Практически все авторы сходятся как минимум в двух позициях. Во-первых, Конституция Испании 1978 года устанавливает открытую модель территориальной децентрализации, которая нуждается в развитии и конкретизации. Во-вторых, именно Конституционный Суд осуществляет развитие и конкретизацию этой общей модели.

Так, Франсиско Томас и Вальенте в своем докладе утверждает, что в испанском праве не найдется других таких институтов, так сильно требующих развития и детализирования, как раздел VIII Конституции Испании, посвященный территориальной организации страны.

---

<sup>69</sup>García de Enterría, Eduardo La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas // Revista española de derecho constitucional. 2014. № 100. P. 39–131.

Схожей точки зрения придерживаются также такие исследователи, как Мануэль Арагон<sup>70</sup>, Хавьер Перес Ройо<sup>71</sup> и Эдуардо Гарсиа де Энтерриа<sup>72</sup>. В частности, Гарсиа де Энтерриа считает Конституционный Суд основной движущей силой в конструировании автономного государства, поскольку в условиях недостатка правового регулирования именно он в своих решениях сформировал то правовое поле, в котором происходило развитие территориальной автономии.

Общим местом в испанской доктрине является также мысль о том, что особенно актуальными решения Конституционного Суда были в сфере разграничения полномочий между государством и Автономными Сообществами (речь идет о ст. 149 Конституции Испании, которая прописывает предметы ведения государства и регионов). Так, Карл Вивер<sup>73</sup> подчеркивает, что роль Конституционного Суда в распределении компетенций сложно переоценить.

Альберто Фигероа Лараудогоутия<sup>74</sup>, известный баскский юрист, и вовсе высказал утверждение, что роль Конституционного Суда в построении государства автономий так велика, что такое государство можно назвать автономным судебным государством (*estado autonómico jurisdiccional*). С этим утверждением полностью согласился уже упомянутый нами Педро Круз Вильялон,<sup>75</sup> который, тем не менее, добавил, что было бы хорошо, если бы в будущем Конституционный Суд уступил эту роль другому органу, который бы формировался на паритетных началах между государством и Автономными Сообществами. Таким органом мог бы стать Сенат – палата территориального представительства в испанском парламенте. Впрочем, для

---

<sup>70</sup> Manuel Aragón ¿Estado jurisdiccional autonómico? // Revista Vasca de Administración Pública. 1986. № 16.

<sup>71</sup> Javier Pérez Royo Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico // Revista de estudios políticos. 1986. № 49 (enero-febrero).

<sup>72</sup> Eduardo García de Enterría La constitución y las autonomías territoriales // Revista española de derecho constitucional. 1989. № 25 (enero-abril).

<sup>73</sup> Carles VIVER I PI-SUNYER Materias competenciales y Tribunal constitucional.

<sup>74</sup> Alberto Figuerola Laraudogoitia Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado comunidades autónomas // Poder político y comunidades autónomas. Vitoria-Gasteiz : Parlamento Vasco, 1991.

<sup>75</sup> Pedro Cruz Villalón La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías // Revista Vasca de Administración Pública. 1991. № 31.

этого его необходимо реформировать, поскольку в настоящее время, по общему мнению, Сенат с ролью палаты территориального представительства не справляется.

Менее категорично высказался Хуан Хосе Солосабаль Енчаварриа<sup>76</sup>, который, признавая всю важность решений Конституционного Суда, считает, что роль Суда состоит все же не в выработке всей конструкции автономного государства, а скорее в оперативном разрешении конфликтов, возникающих в процессе децентрализации испанского государства. Хавьер Гариса Рока<sup>77</sup> также считает преувеличением утверждение о том, что Конституционный Суд практически в одиночку выстроил автономное государство. Рока отмечает, что не менее важным в процессе автономизации был консенсус, который удалось достичь основным политическим силам страны.

Важное соображение о работе Конституционного Суда высказывает Альваро Родригес Берейхо<sup>78</sup>. По его мнению, основное назначение Конституционного Суда – выносить решения, которые не только базируются на Конституции и законодательстве, но и которые отвечают актуальным вызовам. Таким образом, Конституционный Суд имеет возможность развивать конституционные положения, приводя их в соответствие с текущей ситуацией. Такой подход позволит защитить саму Конституцию и ее незыблемые положения. Таким образом, Берейхо выступает противником некоей «саркализации» решений Конституционного Суда и считает абсолютно нормальным и полезным тот факт, что позиция Суда может меняться со временем.

Луис Лопес Гэрра<sup>79</sup> отметил, что важность решений Конституционного Суда в построении государства автономий обусловлена не только

---

<sup>76</sup>Juan José Solozábal Echavarría Estado autonómico y Tribunal Constitucional // Revista de estudios políticos, 1991. № 73 (julio-septiembre).

<sup>77</sup>Javier García Roca La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España // La reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España / Pablo Pérez Tremps (coord.). Valencia : Tirant lo Blanch, 2007.

<sup>78</sup>Álvaro Rodríguez Bereijo Constitución y Tribunal Constitucional // Revista española de derecho administrativo. 1996. № 91.

<sup>79</sup>Luis López Guerra La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983–1993) // Revista Vasca de Administración Pública. 1993. № 36.

отсутствием детального конституционного регулирования в этой сфере, но и тем фактом, что в Испании практически отсутствуют способы диалога между государством и Автономными Сообществами.

Положения о том, что Конституция Испании содержит достаточно открытую модель автономного государства, содержится и в решениях самого Конституционного Суда. Так, в решении 31/2010<sup>80</sup>, которое является, без сомнения, важнейшим решением Суда за последние годы, Суд утверждает, что отсутствие детального регулирования автономного государства в Конституции является скорее позитивным явлением, поскольку оставляет за Судом и другими участниками политического процесса достаточное пространство для маневра. При этом, высказываясь на эту же тему в одном из своих первых решений (11/1981<sup>81</sup>), Суд указал, что толкование Конституции заключается не в том, чтобы авторитарно и по своему усмотрению выбирать один из вариантов развития автономного государства, отказываясь навсегда от всех остальных, а в том, чтобы найти наиболее приемлемый на данный момент вариант, опираясь на текст Конституции.

В целом, эти и многие другие решения на практике подтверждают положение, которое мы встречаем как в Органическом законе о Конституционном Суде 1979 г., так и в многочисленных трудах исследователей: Конституционный Суд Испании является главным толкователем Конституции, за которым остается последнее слово в спорах о тех или иных положениях основного закона. При этом Суд очень ревностно относится к своей роли верховного толкователя, защищая в решениях свои позиции и практически не беря в расчет позиции других участников политического процесса, таких как парламент Испании или региональные парламенты.

---

<sup>80</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010. («BOE» núm. 172, de 16 de julio de 2010). URL: <https://boe.es/boe/dias/2010/07/16/pdfs/BOE-A-2010-11409.pdf>.

<sup>81</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril de 1981. («BOE» núm. 99, de 25 de abril de 1981). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/04/25/pdfs/T00001-00013.pdf>.

Примером толкования Конституции может служить решение 32/1981<sup>82</sup>, в котором Конституционный Суд поясняет, что в Конституции термин «государство» («estado») используется в двух разных значениях: с одной стороны, этим понятием объединяются все публичные институты, включая также органы Автономных Сообществ; с другой стороны, иногда под этим термином понимаются только общегосударственные органы власти, и Автономные Сообщества, таким образом, сюда не включаются. Эта мысль достаточно важна для всего дальнейшего исследования Конституции Испании 1978 г.

Что касается позиций Суда в отношении территориальной организации Испании, то здесь стоит выделить пять главных принципов, которые он перечисляет в решении 247/2007 от 12 декабря 2007 г.<sup>83</sup>

Прежде всего, это принцип единства, означающий, что территорию страны объединяет единое государство, в котором воплощается народный суверенитет. Данный принцип устанавливает верховенство государства над Автономными Сообществами, а также верховенство общегосударственного законодательства над региональным. Данный принцип был обозначен Судом еще в 1982 г. в решении 4/1982<sup>84</sup> и до сих пор остается одним из базовых принципов существования испанского государства.

Следующий принцип – принцип автономии, согласно которому территориальные образования на территории Испании должны быть наделены достаточными полномочиями для эффективной деятельности в своих интересах (при этом деятельность территориальных образований не должна противоречить принципу единства).

Очень важно, что первые два принципа работают в тесной связке, составляя самую суть государства автономий. С одной стороны, мы имеем

---

<sup>82</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio de 1981. (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981). URL: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/32>.

<sup>83</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre de 2007. («BOE» núm. 13, de 15 de enero de 2008). URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-T-2008-638](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-2008-638).

<sup>84</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1982, de 8 de febrero de 1982. («BOE» núm. 49, de 26 de febrero de 1982). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1982/02/26/pdfs/T00013-00016.pdf>.

дело с единым правовым порядком на всей территории страны, с другой стороны, допускается широкая степень автономии регионов. Конституционным Судом было выработано немало решений, которые конкретизировали принцип автономии. Так, в решении 25/1981<sup>85</sup> Суд подчеркнул, что автономия Автономных Сообществ имеет политическую, а не административную природу, поскольку Автономные Сообщества обладают собственным законодательством. Эту же мысль Конституционный Суд продублировал в решении 25/1985<sup>86</sup>. При этом автономия имеет ограниченный характер и не приравнивается к суверенитету, о чем Суд указал в двух своих решениях – 69/1982<sup>87</sup> и 4/1981<sup>88</sup> (в этом же решении указано, что регионы должны быть наделены достаточным объемом полномочий для осуществления своей деятельности).

Таким образом, в рамках, установленных принципом единства, Автономные Сообщества имеют возможность вырабатывать собственную политику, если это не противоречит Конституции и общегосударственному законодательству 35/1982<sup>89</sup> и 13/1992<sup>90</sup>.

Третий принцип – принцип солидарности, означающий, что Автономные Сообщества должны воздерживаться от решений, наносящих вред общему интересу.

Четвертый принцип – принцип равенства, согласно которому все граждане Испании имеют равные права независимо от того, в каких

---

<sup>85</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de julio 1981. («BOE» núm. 193, de 13 de agosto de 1981). URL: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-18418.pdf>.

<sup>86</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1985, de 22 de febrero de 1985. («BOE» núm. 74, de 27 de marzo de 1985). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1985/03/27/pdfs/T00005-00006.pdf>.

<sup>87</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1982, de 23 de noviembre 1982. («BOE» núm. 312, de 29 de diciembre de 1982). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1982/12/29/pdfs/T00007-00009.pdf>.

<sup>88</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero de 1981. («BOE» núm. 47, de 24 de febrero de 1982). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-4520>.

<sup>89</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1982, de 14 de junio 1982. («BOE» núm. 153, de 28 de junio de 1982). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1982/06/28/pdfs/T00018-00021.pdf>.

<sup>90</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero 1992. («BOE» núm. 54, de 3 de marzo de 1992). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1992/03/03/pdfs/T00002-00029.pdf>.

Автономных Сообществах они проживают. Поэтому в решении 37/1981<sup>91</sup> был сформулирован принцип, по которому необходимо стремиться к тому, чтобы, несмотря на то, что Автономные Сообщества сильно отличаются друг от друга, объем прав и обязанностей граждан Испании оставался одинаковым на всей территории страны.

И наконец, пятый принцип звучит как принцип верховенства Конституции, по которому все решения, как государства, так и Автономных Сообществ, должны приниматься в соответствии с Конституцией Испании и быть направленными на удовлетворение общего интереса.

Отдельно стоит отметить ряд решений Конституционного Суда, направленных на увеличение степени самостоятельности автономий. В этой связи можно вспомнить, например, решение 76/1983<sup>92</sup>, которое касалось применения упомянутого выше закона «О процессе автономизации», который в первоначальной редакции позволял центральной власти издавать законы, вмешивающиеся в предметы ведения Автономных Сообществ, если этого требуют общие интересы. Суд постановил, что подобная мера может применяться лишь в качестве исключения, когда другого выхода нет, потому что она означает явное вмешательство центральной власти в компетенцию Сообществ.

В своем решении 61/1997<sup>93</sup> Суд указал, что хоть национальное законодательство превалирует над региональным, центральная власть имеет ограниченные полномочия, перечисленные в статье 149 Конституции, и не обладает правом издавать законы, выходящие за рамки ее юрисдикции.

За почти сорокалетний период деятельности Конституционного Суда можно определить его решающую роль в построении автономного государства, как с точки зрения количества принятых решений, так и с

---

<sup>91</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre 1981. («BOE» núm. 285, de 28 de noviembre de 1981). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/11/28/pdfs/T00001-00009.pdf>.

<sup>92</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto de 1983. («BOE» núm. 197, de 18 de agosto de 1983). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1983/08/18/pdfs/T00029-00066.pdf>.

<sup>93</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997. («BOE» núm. 99, de 25 de abril de 1997). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1997/04/25/pdfs/T00003-00126.pdf>.

точки зрения влияния этих решений на процесс построения испанского государства.

Особая роль Конституционного Суда в построении испанского государства объясняется следующими причинами:

- 1) отсутствие в Конституции детального регулирования процесса построения автономного государства, а также модели распределения полномочий внутри государства (тут нельзя забывать, что это ни в коем случае не просчет авторов Конституции, а их сознательное решение);
- 2) достаточно широкие полномочия самого Конституционного Суда, вытекающие из Конституции Испании, а также Органического Закона о Конституционном Суде Испании 1979 года;
- 3) большое количество конфликтов, возникавших и возникающих в процессе построения автономного государства, за решением которых стороны обращались в Конституционный Суд;
- 4) практически полное отсутствие каких-либо других механизмов разрешения споров между государством и Автономными Сообществами.

Таким образом, Конституционный Суд действительно внес большой вклад в мирное урегулирование отношений между центром и регионами и вывел на новый уровень принцип самоуправления территорий, что, однако, не мешает представителям ряда регионов, таких как Страна Басков и Каталония, с недоверием относиться к Суду, называя его «органом Мадрида». Так, большое возмущение в Каталонии вызвало решение Конституционного Суда 2010 г., в котором были признаны неконституционными ряд положений нового Статута Каталонии 2006 г. Фактически, это решение положило начало большому конфликту между Мадридом и Барселоной, более подробно о котором будет рассказано ниже.

Подобный курс на постепенную, но неуклонную децентрализацию Испании в значительной степени оправдал себя на начальных этапах

строительства нового демократического испанского государства, удовлетворив запросы регионов на автономию и снизив градус сепаратистских настроений в обществе. Разработанная испанскими конституционалистами модель государства позволила достаточно быстро передать Автономным Сообществам требуемый ими объем полномочий, при этом сохранив Испанию в качестве единого унитарного государства.

Государство автономий, основы которого были заложены Конституцией Испании 1978 г., к концу XX века продемонстрировало существенное развитие. На базе текста Конституции, где не устанавливается ни количество, ни название, ни компетенция автономий, удалось создать за несколько лет систему из 17 Автономных Сообществ с высочайшим уровнем децентрализации<sup>94</sup>. Такое быстрое развитие стало возможным благодаря активной роли самих Автономных Сообществ, которые рьяно взялись за реализацию возможностей, дарованных Конституцией.

Уникальность данной модели территориального устройства состоит в том, что некоторые авторы называют «деконституционализацией» территориального устройства<sup>95</sup>, имея ввиду тот факт, что содержательно основное регулирование территориального устройства происходит за рамками Конституции.

Еще одной характеристикой государства автономий можно назвать принцип свободы воли<sup>96</sup>, что означает, что сами регионы имеют право учредить свое Автономное Сообщество, а также прописать ему компетенции посредством принятия Статута. Статут Автономного Сообщества, таким образом, является центральной нормой государства автономий. Это отражается, в частности, в процедуре его принятия, которая требует участия

---

<sup>94</sup> Об эволюции государства автономий см. в работе: E. Aja. El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. Madrid: Alianza editorial, 2014.

<sup>95</sup> Идея деконституционализации территориального устройства Испании подробно изложена в следующей работе: Cruz Villalón P. La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa // Revista de la Facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid, n. 4, 1982.

<sup>96</sup> Fossas E. El principio dispositivo en el Estado autonómico. Madrid IVAP – Marcial Pons, 2007.

как представительного органа Автономного Сообщества, так и Парламента Испании<sup>97</sup>.

В общем и целом, к концу XX столетия государство автономий представляло собой в целом отлаженную систему, в которой все 17 Автономных Сообществ имели достаточно высокую степень автономии, а законодатель и Конституционный Суд Испании выработали достаточно большую нормативную базу для регулирования сложных внутригосударственных отношений. Промежуточные итоги построения регионалистского государства в Испании на тот момент признавались положительными.

---

<sup>97</sup> Castellá Andreu J.M. La función constitucional del Estatuto de Autonomía. Barcelona: IEA, 2004. P. 59 y ss.

## **Глава 2. Конституционно-правовые основы современной модели регионализма в Испании**

### **§1. Общая модель распределения полномочий между центром и регионами**

Согласно статье 137 Конституции Испании, территориальное устройство государства включает муниципалитеты, провинции и учреждаемые Автономные Сообщества. Все эти образования пользуются автономией при ведении своих дел<sup>98</sup>.

Низовой административной единицей являются муниципалитеты. Согласно Закону о регулировании основ местного самоуправления<sup>99</sup>, муниципалитет – это базовое местное образование в территориальной организации государства. Конституция гарантирует автономию муниципалитетов. Они обладают всей полнотой прав юридического лица. Руководство и управление ими осуществляют муниципальные советы, которые состоят из алькальдов (мэров) и советников. Советники избираются жителями муниципалитета свободным всеобщим, равным, прямым и тайным голосованием<sup>100</sup>. Алькальд сочетает в себе роли главы администрации и председателя муниципального совета.

Согласно Конституции 1978 г., муниципальный Совет является представительным коллегиальным органом, в котором председатель (Алькальд) олицетворяет одновременно начала законодательной и исполнительной власти муниципалитета. Специальными законами

---

<sup>98</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

<sup>99</sup>Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local («BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985). URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7>.

<sup>100</sup>Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales («BOE» núm. 60, de 11 de marzo de 2003). URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-4923-consolidado.pdf>.

установлены особые режимы для муниципалитетов Мадрида<sup>101</sup> и Барселоны<sup>102</sup>.

Каждый муниципалитет может входить в состав только одной провинции. Конкретный порядок создания или упразднения муниципалитета, а также изменения его названия регулируется законодательством Автономных Сообществ о местном самоуправлении. В любом случае, необходимым условием является проведение публичных слушаний жителей заинтересованных муниципалитетов, а также заключение центрального органа Автономного Сообщества. Далее вопрос передается на рассмотрение Главной Государственной Администрации – орган центральной власти, ведающий вопросами территорий.

Вновь созданные муниципалитеты должны обладать всеми необходимыми ресурсами для осуществления своих задач. Государство, а также Автономные Сообщества могут способствовать объединению муниципалитетов в целях улучшения их управления.

Если говорить о типичных полномочиях, свойственных практически всем муниципалитетам Испании, то они включают в себя такие вопросы, как уборка территории и вывоз мусора, ремонт местных дорог, общественных пространств, кладбищ и так далее. На сегодняшний день в Испании насчитываются 8124 муниципалитета.

Допускаются также объединения муниципалитетов, которые могут быть разных видов – комарки, городские территории и манкомунитады.

Комарка – объединение нескольких муниципалитетов, устойчивые связи между которыми предполагают высокий уровень взаимодействия и сотрудничества. Согласно закону, инициатива о создании комарки может исходить от самих заинтересованных муниципалитетов. Комарка не может быть создана, если против этого возражают минимум две пятых от числа

---

<sup>101</sup>Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. («BOE» núm. 159, de 5 de julio de 2006). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-12057>.

<sup>102</sup>Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. («BOE» núm. 28 de 2 de febrero de 1999). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-2518>.

муниципалитетов, которые должны войти в ее состав. В свою очередь, внутри муниципалитетов согласие или несогласие войти в состав комарки должно быть выражено как минимум половиной избирателей. Если комарка предполагает собой объединение муниципалитетов нескольких провинций, то требуется одобрение Собраний представителей соответствующих провинций. Порядок формирования и функционирования комарок более подробно регулируется на уровне законодательства Автономных Сообществ.

Как правило, комарки – это объединение по признаку географической или исторической общности либо совместного производства какой-либо местной продукции (допустим, виноделие). Создание таких объединений в Испании весьма распространено, но при этом многие комарки остаются неформальными объединениями, не имеющими должного юридического статуса.

Городские территории представляют собой объединения муниципалитетов, содержащих в своем составе большие городские агломерации, между которыми существуют такие экономические и общественные связи, которые требуют совместного планирования и осуществления задач. Согласно Закону о регулировании основ местного самоуправления, Автономное Сообщество с позволения центральной Администрации и заинтересованных муниципальных Советов могут создавать, изменять и упразднять городские территории на основе процедур, прописанных в указанном законе, а также в Статуте соответствующего Автономного Сообщества<sup>103</sup>.

Законодательством Автономного Сообщества устанавливается порядок формирования правительства и администрации городской территории, в которых представительство имеют все муниципалитеты, включенные в территорию. Также должен быть создан такой режим работы территории, который гарантирует участие всех муниципалитетов в принятии решений и

---

<sup>103</sup>Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local («BOE» núm. 80, de 03 de abril de 1985). URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7>.

справедливое распределение задач, полномочий и ресурсов между ними. Такая форма объединения не получила большого распространения, и на сегодняшний день в Испании насчитываются всего три городские территории (две в Валенсии и одна в Барселоне).

Манкомунидад – свободное объединение муниципалитетов, которому передается часть полномочий и компетенций для выполнения каких-либо конкретных общих целей. Важное отличие этой формы объединения состоит в том, что это объединение проходит не по территориальному признаку, а значит, в них могут участвовать муниципалитеты, не имеющие общих границ. Также обязательным условием является четко прописанная конкретная цель создания манкомунидада, а также наличие специально созданных для выполнения этой цели органов.

Провинция является местным образованием, объединяющим несколько муниципалитетов и пользующимся правами юридического лица. В настоящее время в Испании насчитывается 50 провинций.

Подобное территориальное деление получило свое начало еще в 1833 г., когда Хавьер де Бургос, государственный секретарь при регентстве Марии Кристины, провел реформу территориального управления Испании, разделив страну на 50 провинций. Границы провинций были проведены по границам древних испанских королевств, а целью реформы было создание централизованного государства по французскому образцу. С небольшими изменениями подобное территориальное деление страны сохранилось до наших дней.

Согласно статье 141 Конституции Испании, провинция представляет собой объединение определенного количества муниципалитетов на основании территориального принципа для осуществления государственной деятельности. Конституция также указывает, что любое изменение границ провинций должно быть одобрено Генеральными Кортесами посредством

принятия соответствующего Органического закона<sup>104</sup>. Закон о регулировании основ местного самоуправления конкретизирует основную функцию провинций, устанавливая, что цель провинции – гарантировать принципы солидарности и равновесия между муниципалитетами с сфере экономической и социальной политики, и в частности: обеспечить на всей территории провинции необходимый уровень качества выполнения задач, отнесенных к муниципальному уровню; координировать деятельность местной администрации с администрациями Автономного Сообщества, а также с центральной властью<sup>105</sup>. Таким образом, провинции в Испании выполняют двойную функцию, являясь, с одной стороны, локальным территориальным образованием, объединяющим несколько муниципалитетов, а с другой стороны – единицей территориального деления государства, необходимого для осуществления государственных задач.

Указанным законом прописан также общий порядок формирования и компетенции органов власти провинций. Представительными органами провинций являются провинциальные Советы (*Diputación provincial*), состоящие из Председателя (*Presidente*) и депутатов, избираемыми населением. Исполнительными органами провинций являются Управы Правительства (*Junta de Gobierno*).

В число полномочий провинциальных советов входит принятие декретов в рамках их компетенции, формирование и распределение провинциального бюджета, контроль за исполнительными органами, разрешение конфликтов между органами муниципалитетов и некоторые другие. Также провинции используются в качестве избирательных округов.

В целом, роль провинций после принятия Конституции 1978 г. сильно снизилась, поскольку теперь основной единицей территориального управления стало Автономное Сообщество. Провинциям остается

---

<sup>104</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

<sup>105</sup>Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local («BOE» núm. 80, de 03 de abril de 1985). URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7>.

довольствоваться ролью связующего звена между низовыми образованиями (муниципалитетами) и более крупными (Автономными Сообществами).

Наиболее интересным для нашего исследования представляется, безусловно, правовой статус Автономных Сообществ – территориальных объединений, состоящих из нескольких провинций. Как уже было отмечено, создатели Конституции Испании 1978 г. не стали использовать «стандартные» примеры государственно-территориального устройства и создали свою, оригинальную модель, которые специалисты называют «регионалистским государством». Данная система предполагает достаточно широкий уровень автономизации регионов, при этом закрепляя формально унитарную форму государственного устройства. По этому поводу бывший председатель Конституционного Суда Испании М. Хименес де Парга, говорил: «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»<sup>106</sup>.

Действительно, статья 2 Конституции Испании гласит: «Конституция основана на нерушимом единстве испанской нации, являющейся единой и неделимой для всех испанцев. Она признает и гарантирует право на автономию национальностей и регионов, из которых они состоят, а также солидарность между ними»<sup>107</sup>.

В статье 149 Конституции перечислены полномочия исключительного ведения центра, а в статье 148 – перечень вопросов, которые могут быть отнесены к ведению Автономных Сообществ. Последний является достаточно широким, особенно если учитывать, что предметы, специально не отнесенные Конституцией к ведению государства, могут быть переданы

---

<sup>106</sup>Rechazo a Jiménez de Parga por cuestionar la existencia de las nacionalidades históricas // El País. 2003. 22 de enero (№ 9369). P. 17.

<sup>107</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

Автономным Сообществам в соответствии с их Статутами. При этом действует и обратный принцип, согласно которому компетенция по вопросам, не включенным в Статуты, передается государству. Этот принцип обеспечивает то, что каждый субъект берет на себя лишь те обязательства, которые в состоянии выполнить, об остальном берется позаботиться государство. То есть индивидуальный набор прав и обязанностей каждое Автономное Сообщество в пределах статьи 149 выбирает себе само с учетом своих возможностей и потребностей.

Итогом процесса автономизации, подробно описанным в предыдущей главе, стала парадоксальная ситуация: Испания, не обладая федеративным устройством, вошла в группу наиболее децентрализованных стран мира.

Тем не менее, статья 152 Конституции Испании устанавливает общую модель устройства органов автономии. Статутами автономий предусматриваются:

- 1) парламент, избираемый путем всеобщих выборов на основе пропорциональной системы представительства;
- 2) президент;
- 3) правительство, выполняющее исполнительные и административные функции;
- 4) Верховный Суд Автономного Сообщества, являющийся высшим судебным органом на территории Автономного Сообщества.

Парламент Автономного Сообщества – это однопалатный орган, избираемый сроком на 4 года на основе пропорциональной системы представительства. Во главе Парламента стоит Президиум, которым руководит председатель, избираемый депутатами. Представительный орган располагает своим собственным регламентом, уставом и бюджетом. Парламент может делегировать право принятия актов, имеющих силу закона, правительству Автономного Сообщества, а также обладает механизмами контроля за деятельностью регионального правительства. К ним относятся вопросы, запросы, интерpellации и вотумы недоверия.

Президент Автономного Сообщества является главой исполнительной власти региона. Он избирается из числа депутатов представительного сообщества региона и назначается на пост королем. Президент принимает участие в реализации права законодательной инициативы, обнародует законы, принятые в парламенте Автономного Сообщества. Президент единолично формирует региональное правительство.

Правительство представляет собой коллегиальный орган исполнительной власти. Как правило, Правительство Автономного Сообщества формируется Президентом единолично. Правительство обладает достаточно широкой компетенцией, которая, в целом, достаточно типична для органа исполнительной власти региона. Так, оно обладает правом законодательной инициативы на региональном уровне, а также может выступать с инициативой реформы Статута Автономного Сообщества.

Верховный суд Автономного Сообщества является высшим судебным органом Сообщества, осуществляющим свою деятельность без ущерба для Верховного Суда Испании.

Основным законом Автономного Сообщества является его Статут, имеющий достаточно интересную правовую природу. Как отметил Конституционный Суд Испании в своем постановлении 25/1981<sup>108</sup>, Автономные Сообщества обладают подлинной политической автономией. Существование множественных центров законотворчества (государство и Автономные Сообщества) является, несомненно, главной инновацией испанской Конституции в том, что касается системы источников права<sup>109</sup>.

При этом важно понимать, что нормы, формируемые этими двумя центрами, составляют единую правовую систему. Следовательно, право Автономного Сообщества является не независимой правовой системой, а набором норм, которые принимаются Автономным Сообществом, но при этом интегрируются в общеиспанскую правовую систему.

---

<sup>108</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1981, de 14 de julio de 1981 («BOE» Núm. 193, de 13 de agosto de 1981). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-4520>.

<sup>109</sup>Cuerpo De Titulados Superiores De La Junta De Extremadura. Test De La Parte Común. Madrid, 2012

Таким образом, мы имеем дело с двумя подсистемами, государственной и региональной, и статут Автономного Сообщества выступает главным связующим звеном этих подсистем. Статут автономии имеет природу, которую можно назвать гибридной, поскольку, с одной стороны, является институциональной нормой Сообщества, а с другой, утверждается Органическим законом, становясь тем самым частью центральной правовой системы.

Важно отметить, что тот факт, что для Автономного Сообщества Статут является институциональной нормой, не дает нам, тем не менее, оснований называть Статут, даже с некоей долей условности, конституцией Автономного Сообщества. Статуты Автономных Сообществ нуждаются в их последующем одобрении государством – а это не характерно для конституций суверенных субъектов. Конституционный Суд Испании в своем постановлении 4/1981 отмечает, что Статут Автономного Сообщества является выражением не суверенитета, а автономии, что делает власть Сообщества ограниченной<sup>110</sup>.

Автономия – это не суверенитет, и каждое территориальное образование, наделенное автономией, является лишь частью целого, и в этом смысле принцип автономии ни в коем случае не может оспаривать принцип единства. Более того, исходя из смысла статьи 2 Конституции Испании 1978 г., именно в рамках единого испанского государства принцип автономии регионов может получить свое истинное воплощение. Конституционный Суд в своем постановлении 18/1982 заявил, что «Статут автономии, как и вся правовая система в целом, должен рассматриваться всегда в сочетании и в соответствии с Конституцией Испании, и именно Конституция легализует Статут Автономного Сообщества, дает ему силу, при этом, однако, не заменяя его собой»<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero de 1981 («BOE» Núm. 47, de 24 de febrero de 1981). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-4520>.

<sup>111</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo de 1981. («BOE» núm. 118, de 18 de mayo de 1981). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1982/05/18/pdfs/T00011-00016.pdf>.

Как уже было сказано, по своей природе Статут Сообщества является достаточно необычной нормой, и для его принятия и вступления в силу необходима слаженная работа двух разных групп субъектов. Сначала представители Автономного Сообщества вырабатывают и принимают Статут, а затем парламент Испании его утверждает путем принятия Органического закона. Таким образом, последнее слово остается за государством как за единственным суверенным субъектом на территории Испании.

При этом не следует путать сами Статуты Автономных Сообществ и Органические законы, которые их утверждают. Это особенно важно, когда речь идет о реформировании Статута. В Статут Сообщества нельзя внести изменения по процедуре внесения изменений в Органический закон, требуется особая процедура и первичное волеизъявление самого Автономного Сообщества. Так, в некоторых случаях реформирование Статута должно быть одобрено на референдуме, проходящим на территории Сообщества.

Таким образом, речь идет об очень интересном правовом институте, основанном на свободном волеизъявлении и встроенным в государственный правовой порядок. Получается, что воля, выраженная народом определенной территории, потом получает свое продолжение и развитие в Генеральных Кортесах, превращаясь в общую волю всего испанского народа.

Статут Автономного Сообщества, безусловно, имеет приоритет над всеми другими нормами Сообщества, подобно тому, как Конституция Испании имеет приоритет над другими нормативно-правовыми актами на территории Испании<sup>112</sup>.

Еще более сложным и интересным представляется механизм распределения полномочий между центром и регионами, прописанный в статьях 148, 149 и 150 Конституции Испании. Этим блоком статей

---

<sup>112</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1981, de 12 de noviembre de 1981 («BOE» Núm. 277, de 19 de noviembre de 1981). URL: <https://tc.vlex.es/vid/1-ca-an-2-3-4-15034914>.

устанавливается степень политической децентрализации и те объемы властных полномочий, которые закрепляются за каждым из участников процесса автономизации.

На первый взгляд, Испания является классическим примером стран, распределяющих полномочия по системе «двух списков», где в одном списке перечислены исключительные полномочия государства, а в другом – полномочия, передаваемые на уровень регионов. Такая система еще называется германской<sup>113</sup>. В испанской Конституции такими списками являются статьи 148 (полномочия регионов) и статья 149 (полномочия государства).

Однако, при более внимательном рассмотрении и при анализе других статей Конституции, а также иных нормативных актов, нетрудно выделить сферу полномочий, которую можно условно назвать «третьим списком».

Сюда можно включить те полномочия, которые через различные механизмы могут быть переданы на уровень Автономных Сообществ. Так, часть 3 статьи 149 указывает, что «предметы, специально не отнесенные настоящей Конституцией к ведению государства, могут быть переданы Автономным Сообществам в соответствии с их Статутами»<sup>114</sup>.

Более того, при внимательном рассмотрении, даже предметы, перечисленные в части 1 статьи 149 (предметы исключительного ведения государства), на самом деле во многом могут регулироваться на уровне регионов, поскольку государство непосредственно закрепляет за собой лишь самое базовое регулирование предмета.

Для лучшего понимания сложного механизма распределения полномочий внутри разных уровней испанского государства необходимо разграничить некоторые понятия, использованные авторами Конституции 1978 г.

---

<sup>113</sup>Помимо системы «двух списков», еще выделяются страны, где прописаны только полномочия государства, а все оставшиеся полномочия передаются на уровень субъектов (Соединенные Штаты Америки), и страны, где, наоборот, прописаны только полномочия субъектов, а оставшийся перечень полномочий передается государству (Канада).

<sup>114</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

Прежде всего, употреблено понятие «предмет» («*materia*»). Этот термин также можно перевести как «предмет ведения». Словом «*materia*» можно охарактеризовать ту часть общественных отношений, которая будет являться предметом регулирования государства или регионов. Например, международные отношения, социальное обеспечение, таможенный режим. Все это – широкие общие понятия, сферы общественных отношений, подлежащие регулированию.

Понятие «*facultad*», которое можно перевести как «полномочие», отражает ту область деятельности, которая может быть закреплена за субъектом (государством или регионом), и которую он может осуществлять в отношении предмета. Например, законодательство, основные законы, закон, разработка, исполнение и так далее.

И наконец, понятие «компетенция» («*competencia*») – центральное и наиболее используемое понятие. Обозначает конкретную степень полномочий субъекта в отношении предмета. Это те возможности, тот инструментарий, которые государство или регион может иметь для регулирования предмета.

Для ясности поясним указанные понятия на примере одного из исключительных предметов ведения государства, перечисленных в части 1 статьи 149 Конституции Испании, которая, среди прочего, относит туда «основы законодательства и экономический режим системы социального страхования, без ущерба для его осуществления службами Автономных Сообществ»<sup>115</sup>. Предметом (*materia*) здесь выступает социальное страхование, полномочием (*facultad*) – основы законодательства и экономический режим, а компетенцией (*competencia*) – закрепленная Конституцией возможность государства устанавливать основы законодательства и экономический режим для социального страхования.

---

<sup>115</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

Как видно из примера, термин «компетенция» является объединяющим для других двух терминов, и поэтому является более общим и наиболее употребимым, в том числе и в рамках нашего исследования.

Подобная разница в терминах обуславливает то, что в рамках одного предмета, отнесенного к исключительному ведению государства, может быть множество разных компетенций, и государство обладает монополией далеко не на каждую из них. В каждом отдельном случае система распределения полномочий работает по-разному, в зависимости от того, насколько большие «аппетиты» у каждого конкретного Автономного Сообщества, набирающего в свой Статут определенный набор полномочий.

Важная деталь состоит в том, что в системе испанского регионализма именно Автономное Сообщество должно взять на себя инициативу по осуществлению тех или иных компетенций. Для этого Автономное Сообщество должно включить эту компетенцию в свой Статут. То есть государство готово «раздавать» компетенции, но требуется волеизъявление региона, который готов их «забрать».

Согласно решению Конституционного Суда 76/1983<sup>116</sup>, «именно Статуты являются теми нормами, что закрепляют за Сообществом его набор компетенций, и потому если нет выраженного волеизъявления Автономного Сообщества по поводу той или иной компетенции, нельзя утверждать, что эта компетенция ему принадлежит, даже если государство само готово ее предоставить».

Таким образом, можно сделать два важных вывода о характере распределения полномочий в испанском государстве. Прежде всего, не следует слишком буквально воспринимать «исключительное ведение» государства в предметах, перечисленных в части первой статьи 149. Вместе с тем, если в этот перечень включены некоторые компетенции государства относительно того или иного предмета, то это не значит, что все остальные

---

<sup>116</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto de 1983 («BOE» Núm. 197, de 18 de agosto de 1983). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1983/08/18/pdfs/T00029-00066.pdf>.

компетенции автоматически закрепляются за Автономными Сообществами. Для этого Сообщество должно само четко закрепить эту компетенцию в своем Статуте<sup>117</sup>.

Часть третья статьи 149 Конституции закрепляет ряд положений, направленных на предотвращение возможных конфликтов между центром и регионами. Так, устанавливается уже упомянутое нами правило, по которому компетенции, которые не были взяты на себя Автономным Сообществом, остаются за государством. Устанавливается также верховенство общегосударственных нормативных актов над актами Автономных Сообществ, кроме случаев, когда компетенции полностью отнесены к ведению последних. Однако в сложной системе государственного устройства Испании такое правило также не стоит воспринимать слишком буквально, иначе большинство конфликтов между центром и регионами заканчивались бы безусловной победой центра. А из богатой практики Конституционного Суда по разрешению территориальных конфликтов мы можем ясно видеть, что это далеко не так.

Помимо достаточно свободной возможности расширения прав регионов через принятие и изменение их Статутов, в Испании предусмотрен еще целый ряд механизмов передачи компетенций регионам. Например, часть первая статьи 150 Конституции гласит: «Генеральные Кортесы могут и в отношении предметов, отнесенных к ведению государства, предоставить всем или некоторым Автономным Сообществам право принятия законодательных актов в рамках принципов, основ и условий, установленных конституционным законом». Часть вторая данной статьи устанавливает, что «государство, посредством принятия конституционного закона, может передавать или делегировать Автономным Сообществам осуществление

---

<sup>117</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de diciembre de 1984 («BOE» Núm. 10, de 11 de enero de 1985). URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-T-1985-628](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1985-628).

полномочий, относящиеся к предметам государственного ведения»<sup>118</sup>. Данные положения испанской Конституции устанавливают еще два типа механизмов передачи полномочий: рамочные законы (имеющие статус обычного закона), а также законы о передаче полномочий или законы о делегировании (имеющие статус Органических законов).

В целом, эти два механизма достаточно схожи, и с их помощью можно добиться аналогичных результатов. Как правило, рамочные законы используются в случаях, когда не требуется большая степень детализации передаваемых регионам властных полномочий и методов их осуществления. Законы о передаче полномочий и законы о делегировании, будучи Органическими законами, имеют более сложный порядок принятия и, как правило, являются более конкретизированными.

В качестве примера «размывания» исключительной компетенции государства можно привести сферу международных отношений. Статья 149 Конституции относит полномочия в этой сфере к исключительному ведению государства, что, в общем, мы можем наблюдать практически во всех конституциях. Указания на какую-либо возможность Автономных Сообществ осуществлять внешнеполитическую деятельность в Конституции Испании нет. Тем не менее, из этого не надо делать вывод о том, что всякая деятельность, имеющая международную проекцию, должна относиться к компетенции центральных властей<sup>119</sup>. Так, после вступления Испании в Европейский Союз в 1986 г. регионы Испании твердо движутся в сторону расширения своего участия во внешней политике страны, особенно в сфере сотрудничества с Европейским Союзом.

Очевидно, что если бы статья 149 Конституции Испании об исключительном ведении государства трактовалась бы буквально, то о подобной зарубежной активности регионов не могло бы идти и речи.

---

<sup>118</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

<sup>119</sup>Мария Долорес Аларкон Мартинес Международная проекция деятельности регионов // Территориальная организация в Испании. Модель институционального развития. Испанский опыт для России / [отв. ред. А. Захаров] ; [пер. с исп. А. Казачкова]. М., 2005. С. 27.

Однако, в данном случае предмет регулирования (международные отношения) трактуется как многоуровневое понятие, что позволяет государству передавать значительную часть компетенций на уровень регионов, оставляя при этом ключевые рычаги управления за собой. Такая трактовка поддерживается, в частности, Конституционным Судом Испании. В решении 153/1989<sup>120</sup> Суд указал, что сам факт того, что в какие-либо правоотношения вовлечены иностранные государства или граждане, еще не означает, что данные правоотношения обязательно должны находиться в ведении центральной власти.

Международные отношения в данном случае включают в себя такие составляющие, как внешняя политика, международные связи и зарубежная деятельность. Регионы, не оспаривая монополию Мадрида на проведение государственной внешней политики, претендуют на право осуществлять международные связи и зарубежную деятельность.

Судом в разных решениях также устанавливаются различные ограничения на международную деятельность регионов: монополия государства на заключение международных договоров (государственное *ius contrahendi*)<sup>121</sup>, запрет на создание государственных обязательств перед зарубежной публичной властью, запрет на влияние на международную политику государства<sup>122</sup>.

Такой подход стал востребован не только в силу стремлений регионов к активизации своей внешнеполитической деятельности, но и в связи с актуальными мировыми тенденциями, которые все более подрывают главенствующую роль государства в системе международных отношений: глобализация и интеграция с одной стороны, и регионализация и политико-административной децентрализация – с другой. В итоге всё чаще можно

---

<sup>120</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 153/1989, de 5 de octubre 1989. («BOE» núm. 267, de 7 de noviembre de 1989). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1989-26185>.

<sup>121</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo 1994. («BOE» núm. 151, de 25 de junio de 1994). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1994/06/25/pdfs/T00068-00075.pdf>.

<sup>122</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio 2010. («BOE» núm. 172, de 16 de julio de 2010). URL: <https://boe.es/boe/dias/2010/07/16/pdfs/BOE-A-2010-11409.pdf>.

наблюдать ситуацию, когда в международных отношениях наряду с государствами участвуют, с одной стороны, наднациональные международные организации и объединения, а с другой стороны – отдельные регионы некоторых стран.

В рамках Европейского Союза подобное явление получило название «Европы регионов», концепция которой начала активно обсуждаться с середины 80-х гг. XX века. Общая цель концепции регионов состоит в определении их места в системе Европейского Союза, а также в поисках путей активизации их социально-экономической и политической деятельности в Евросоюзе.

В 1985 г. учреждается Ассамблея Европейских Регионов, а Совет Европы принимает Европейскую Хартию Местного Самоуправления<sup>123</sup>. Согласно положениям Хартии, национальным государствам надлежало принять во внутреннем законодательстве совокупность норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований. В 1988 г. в Европейском Союзе создается Совет региональных и местных сообществ.

«Европа регионов» – это новая реальность, в условиях которой параметры компетенции национальных правительств претерпевают существенные изменения, а регионы все настоятельнее требуют большего самоуправления и самостоятельного выхода на международную сцену<sup>124</sup>.

По сути, это некий неоформленный юридически политический феномен, в который каждая заинтересованная сторона, будь то регионы, государства или Европейский Союз, вносят свое понимание<sup>125</sup>.

Испания всегда принимала активнейшее участие в новой региональной политике Европейского Союза, а её Автономные Сообщества видели в концепции «Европы регионов» большой потенциал для собственного

---

<sup>123</sup>Европейская Хартия Местного Самоуправления. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a105>.

<sup>124</sup>Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов // Полис. 1999. № 5. С. 155.

<sup>125</sup>Базаренко Т.В. Внешнеполитическая деятельность Автономных сообществ Испании в контексте концепции «Европа регионов»: дис. на соиск. уч. степ. к-та ист. наук. М., 2014. С. 87.

развития. Идея «Европы регионов» стала самоцелью для регионов, которые хотят расширить сферы своего влияния под предлогом теории стирания национальных границ. Классический дуализм «государство – регион» в современных условиях перерастает национальные рамки и внедряется в более широкий международный контекст<sup>126</sup>.

В данной непростой системе тройного взаимодействия (регионы Испании, сама Испания и Европейский Союз), когда каждый из субъектов имеет собственные цели и интересы, становится невероятно важным поиск некоей точки равновесия, где сходились бы интересы всех участников правового и политического процесса. Исходными постулатами в поиске форм взаимодействия были следующие: центральное правительство сохраняет главенствующую роль в проведении внешней политики, но признает, что не имеет эксклюзивных прав на международную деятельность; Автономные Сообщества имеют право осуществлять международную деятельность в рамках соответствующих положений Конституции и автономного Статута, но лишены права на проведение всеобъемлющей и долгосрочной внешней политики, являющейся прерогативой центрального правительства<sup>127</sup>.

Излишние амбиции Автономных Сообществ в этой сфере ограничиваются Конституцией Испании, и эти конституционные ограничения находят понимание в Европейском Союзе. Ни один из договоров ЕС не предполагает участия в нем никаких субъектов, кроме государств-членов. Это исключает возможность регионов, участвующих в деятельности европейских институтов, заключать договоры, идущие вразрез с интересами государства.

Тем не менее, начиная с 1986 г., когда Испания вступила в Европейский Союз, можно наблюдать неуклонный рост участия

---

<sup>126</sup>Closa C. Sistema político de la Union Europea. Madrid, 1997. P. 113.

<sup>127</sup>Базаренко Т.В. Внешнеполитическая деятельность Автономных сообществ Испании в контексте концепции «Европа регионов» : дис. ... канд. ист. наук. М., 2014. С. 126.

Автономных Сообществ в общеевропейских делах посредством разнообразных механизмов.

Органом общего институционального характера является Конференция по вопросам, связанным с Европейскими Сообществами (CARUE), организованная в 1988 г. Она является международным форумом, призванным разрешать различные проблемы, связанные с участием Автономных Сообществ в Европейском Союзе. В 1992 г. был подписан договор об ее институционализации<sup>128</sup> как органа взаимодействия государства с Автономными Сообществами для регулирования их участия в европейской политике. В 1994 г. было подписано «Соглашение CARUE о внутреннем участии Автономных Сообществ в делах Европейского Союза посредством Секторальных конференций»<sup>129</sup>. Этот документ впервые признал право Автономных Сообществ участвовать в процессе формирования общей позиции Испании в Европейском Союзе, что сильно продвинуло испанские регионы на пути к прямому участию в деятельности Европейского Союза.

Наиболее значимым институтом прямого участия регионов в европейском строительстве является Комитет Регионов, созданный в 1992 г. Данный комитет объединяет представителей региональных властей для устранения разногласий между ними. Впрочем, решения Комитета Регионов в настоящий момент имеют лишь рекомендательный характер.

Важным механизмом прямого участия Автономных Сообществ в европейских делах являются также представительства, открываемые регионами в Брюсселе, которым было поручено получать необходимую информацию об активности европейских институтов для использования в деятельности самих Автономных Сообществ.

---

<sup>128</sup>Resolución de 4 de octubre de 1993, de la subsecretaría, por la que se dispone la publicación del acuerdo de institucionalización de la conferencia para asuntos relacionados con las comunidades europeas. (BOE núm. 241/1993 de 8 de octubre de 1993). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1993-24465>.

<sup>129</sup>Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales. URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-7152](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-7152).

Впервые свое представительство открыли власти Страны Басков. Данное действие вызвало большие споры внутри Испании. Однако Конституционный суд Испании в 1994 г. поддержал решение баскского правительства<sup>130</sup> о создании департамента по делам правительства, юстиции и автономного развития, предусматривавший открытие своего представительства в Европейском Союзе, указав, что для надлежащего исполнения своих полномочий Автономное Сообщество вправе осуществлять определенные виды деятельности не только на своей территории, но и за пределами национальных границ Испании<sup>131</sup>. С тех пор все 17 испанских автономий имеют право на открытие своих представительств в Брюсселе с целью налаживания отношений со странами Европейского Союза. Тем не менее, на данный момент региональные представительства в Брюсселе не обладают официальным статусом, они не признаны ни европейскими, ни бельгийским законами.

В 1996 г. Комиссией по вопросам, связанным с Европейскими Сообществами, был создан Совет по автономным вопросам в постоянном представительстве Испании в Европейском Союзе<sup>132</sup>. Членами Совета являются советники, которые назначаются Автономными Сообществами. Совет призван максимально оперативно передавать Сообществам информацию и документацию, вырабатываемую в европейских институтах, которая их касается, а также оказывать помощь в регулировании работы офисов Автономных Сообществ в Брюсселе.

Кроме того, Автономные Сообщества имеют возможность через своих представителей принимать участие в работе двух важнейших органах Европейского Союза – в Европейской Комиссии и в Европейском Совете (с 2004 г.). Несмотря на то, что на данный момент представительство испанских

---

<sup>130</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo de 1994. («BOE» núm. 151, de 25 de junio de 1994). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1994/06/25/pdfs/T00068-00075.pdf>.

<sup>131</sup>Аникеева Н. Испания – государство автономий в объединенной Европе // Современная Европа. 2007. № 2. С. 101.

<sup>132</sup>Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea («BOE» núm. 229, de 21 de septiembre de 1996). URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1996-21096](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1996-21096).

регионов в этих органах ограничено, а их возможность оказывать влияние на принимаемые решения невелико, эти меры являются большим шагом по пути развития «Европы регионов», ведь до этого в этих органах участие принимали исключительно государства.

Таким образом, налицо политическое стремление сформировать эффективную систему участия регионов в европейских делах. Тем не менее, на данный момент пока еще существует множество ограничений и препятствий, которые не позволяют Автономным Сообществам в полной мере развить свою деятельность на международной арене, и, в частности, принимать участие в основных европейских институтах. Автономные Сообщества на данный момент, конечно, не являются полноценными и самостоятельными субъектами международного права, однако с каждым годом их влияние на европейском пространстве заметно повышается.

## **§2. Конституционное закрепление экономических полномочий регионов как главный критерий их самостоятельности**

Одним из важнейших критериев уровня самостоятельности регионов в государстве является их уровень экономической самостоятельности. Как показывает практика, именно разногласия финансового характера обычно ставят под угрозу нормальные отношения между центром и регионами в государстве, и Испания здесь, как мы увидим в дальнейшем, не исключение. Поэтому при изучении формы территориального устройства какого-либо государства финансовый вопрос является одним из основных.

Согласно ст. 156 Конституции Испании<sup>133</sup>, Автономные Сообщества пользуются финансовой автономией в целях развития и осуществления своих полномочий. Конституционный Суд Испании в решении 289/2000<sup>134</sup> называет финансовую автономию необходимым инструментом для достижения автономии политической. В другом решении<sup>135</sup> Суд раскрывает, что финансовая автономия означает способность самостоятельно определять и регулировать доходы и расходы, необходимые для осуществления своих функций (схожую точку зрения можно также обнаружить в решении 13/1992<sup>136</sup>). При этом Суд отмечает, что финансовая автономия регионов должна осуществляться с учетом принципов солидарности и координации<sup>137</sup>. Данные принципы нашли свое отражение и во многих других решениях Конституционного Суда Испании<sup>138</sup>. Под солидарностью в данном случае

---

<sup>133</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

<sup>134</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 289/2000, de 30 de noviembre 2000. («BOE» núm. 4, de 4 de enero de 2001). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2001/01/04/pdfs/T00060-00070.pdf>.

<sup>135</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1987, de 12 de noviembre de 1987 («BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 1987). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/01/08/pdfs/T00058-00058.pdf>.

<sup>136</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero de 1992. («BOE» núm. 54, de 03 de marzo de 1992). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1992/03/03/pdfs/T00002-00029.pdf>.

<sup>137</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2007, de 18 de enero de 2007. («BOE» núm. 40, de 15 de febrero de 2007). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/02/15/pdfs/T00056-00080.pdf>.

<sup>138</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1984, de 2 de febrero de 1984 («BOE» núm. 42, de 18 de febrero de 1984). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1984/02/18/pdfs/T00023-00027.pdf>.

Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1986, de 4 de junio de 1986 («BOE» núm. 159, de 4 de julio de 1986). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1986/07/04/pdfs/T00001-00002.pdf>.

понимается адекватное и справедливое экономическое равновесие между регионами.

Важнейшим принципом финансовой автономии можно назвать принцип многосторонности, означающий, что решения, затрагивающие финансирование регионов, должны приниматься органом, где представлены как государство, так и Автономные Сообщества, так как такие решения напрямую влияют на систему взаимоотношений между государством и Автономными Сообществами. Данный принцип мы можем найти в решениях Конституционного Суда 13/2007<sup>139</sup> и 31/2010<sup>140</sup>.

Важно отметить, что финансовая автономия региона находится в тесной связи с объемом компетенций, взятого на себя Автономным Сообществом. В решении 14/1989<sup>141</sup> Суд однозначно указывает, что регионы не имеют права пользоваться своей финансовой автономией для финансирования и субсидирования какой-либо деятельности, не отнесенной к сфере их компетенции. Таким образом, финансовая автономия регионов строго подчинена их общей автономии, и не может выходить за ее рамки. Расширение объема компетенций региона за счет произвольного использования финансовых инструментов недопустимо.

Автономные Сообщества могут выступать представителями государства в сборах, расходовании и ликвидации государственных налогов. Средства Автономных Сообществ складываются из налогов, полностью или частично передаваемых государством, собственных налогов, и других поступлений от государственного бюджета, а также прибыли от собственного имущества и доходов, поступающих от операций,

---

Sentencia del Tribunal Constitucional 146/1986, de 25 de noviembre de 1986 («BOE» núm. 245, de 10 de diciembre de 1986). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1986/12/10/pdfs/T00021-00026.pdf>.

Sentencia del Tribunal Constitucional 68/1996, de 4 de abril de 1996 («BOE» núm. 123, de 21 de mayo de 1996). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1996/05/21/pdfs/T00049-00064.pdf>.

<sup>139</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2007, de 18 de enero de 2007. («BOE» núm. 40, de 15 de febrero de 2007). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/02/15/pdfs/T00056-00080.pdf>.

<sup>140</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010. («BOE» núm. 172, de 16 de julio de 2010). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/07/16/pdfs/BOE-A-2010-11409.pdf>.

<sup>141</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1989, de 26 de enero de 1989 («BOE» núm. 43 suplemento, de 20 de febrero de 1989). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1989/04/19/pdfs/T00002-00006.pdf>.

регулируемых частным правом. Кроме того, средства Автономных Сообществ формируются также из переводов от Межтерриториального Компенсационного Фонда – государственного фонда, способствующего перераспределению доходов между богатыми и бедными регионами для выравнивания их экономического положения.

Интересно, что, несмотря на общие конституционные принципы, в Испании не предполагается наличие одной единой финансовой модели. Признание Конституцией исторических прав некоторых регионов создало базу для особого регулирования финансовых отношений двух регионов – Страны Басков и Наварры. Финансовые взаимоотношения центра с этими Автономными Сообществами регулируются посредством экономических соглашений. Данная система получила название форального режима (от слова «фуэрос»).

Финансовая автономия остальных регионов регулируется в так называемом общем режиме, основу регулирования которого составляет Органический Закон о Финансировании Автономных Сообществ 1980 года<sup>142</sup>, принятый во исполнение статьи 157 Конституции. Закон неоднократно реформировался и дополнялся, последние крупные изменения в него были внесены в 2009 г. Налоговые отношения между центром и регионами регулируются также Законом 1983 г. «О передаче налогов от государства Автономным Сообществам»<sup>143</sup>, а также некоторыми другими законами и иными нормативными актами. Стоит подчеркнуть, что существенная доля регулирования финансовых отношений приходится также на Статуты Автономных Сообществ.

Частным случаем общего режима являются Канарские Острова и города Сеута и Мелилья. Налоговый режим этих территорий имеет некоторые особенности в силу исторических и географических особенностей

---

<sup>142</sup>Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas («BOE» núm. 236, de 1 de octubre de 1980). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166>.

<sup>143</sup>Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1983). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-34079>.

этих регионов. Они проявляются в замене некоторых стандартных налогов, присущих остальным территориям, особыми налогами. В остальном в этих регионах установлен тот же финансовый режим, что и в большинстве других регионов Испании.

Таким образом, в настоящее время в Испании существуют две системы финансирования регионов:

- Форальный режим, применяемый к Стране Басков и Наварре;
- Общий режим для всех остальных Сообществ.

Основная разница между режимами – степень участия Автономных Сообществ в распределении налогов. При общем режиме финансовые ресурсы, доступные Автономным Сообществам, можно условно разделить на три группы.

В первую группу входят ресурсы, полностью переданные Сообществам. В их число входят, например, налоги, связанные с наследованием и передачей имущества, а также с розничными продажами определенных видов углеводов, некоторых транспортных средств и электроэнергии. 100% прибыли от использования этих ресурсов остается в распоряжении Автономных Сообществ.

Во вторую группу входят те налоги, с которых государство уступает регионам только часть доходов. К ним относится подоходный налог с физических лиц и НДС, 50% от которых идут в регионы, а также акцизы на вино, пиво, спирт, табачные изделия, специальные продукты и углеводороды, 58% от которых идет в бюджет Автономных Сообществ.

Наконец, как уже было упомянуто, средства Автономных Сообществ формируются также из переводов от Межтерриториального Компенсационного Фонда – государственного фонда, способствующего перераспределению доходов между богатыми и бедными регионами для выравнивания их экономического положения. Кроме того, данный Фонд является гарантией финансирования социальных нужд, таких как здравоохранение и образование. Помимо него, существует ряд других

государственных фондов, деятельность которых направлена на выравнивание социально-экономической ситуации в разных регионах.

Надо сказать, данная система постоянно изменялась и реформировалась, причем как посредством изменения Статутов отдельных регионов, так и посредством проведения крупных финансовых реформ на государственном уровне. Последней такой реформой были изменения, внесенные в Органический закон «О финансировании Автономных Сообществ» в 2009 г.<sup>144</sup> Изменения были направлены, прежде всего, на увеличение автономии регионов в финансовой сфере, а также на предоставление всем гражданам Испании одинакового объема и качества социальных услуг.

Так, всем гражданам, независимо от Автономного Сообщества, в котором они проживают, было гарантировано равенство в финансировании основных государственных услуг (образование, здравоохранение и другие). Таким образом, сократились различия в бюджетной обеспеченности граждан на душу населения. Данное положение реализуется посредством создания специальных фондов, таких как Фонд Основных Общественных Услуг и некоторых других.

Кроме того, была расширена финансовая автономия Сообществ. Прежде всего, увеличилась доля средств, остающихся за Автономными Сообществами. Так, доля Сообществ в доходах от подоходного налога и НДС была повышена до 50% (раньше было 33%). Кроме того, на уровень Сообществ была передана часть полномочий по детализации и конкретизации порядка сбора налогов, а также налогового контроля, чем были расширены финансовые полномочия регионов. Таким образом, по результатам реформы финансовой модели Испании Автономные Сообщества получили больше ресурсов, как напрямую через увеличение их доли в

---

<sup>144</sup>Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas («BOE» núm. 305 de 19 de Diciembre de 2009). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-20375>.

распределении доходов, так и косвенно через увеличение степени их юридических полномочий в финансовой сфере.

Таким образом, в результате изменений законодательства был сделан большой шаг как в сторону развития принципа финансовой автономии регионов, так и в сторону развития принципов солидарности между регионами и равенства между гражданами. Законодатель, очевидно, постарался одновременно пойти навстречу интересам и отдельных Автономных Сообществ, и граждан Испании в целом.

Форальный режим базируется на признании особых исторических прав Страны Басков и Наварры, которые имеют право устанавливать, поддерживать и регулировать свой собственный налоговый режим. Эти Сообщества самостоятельно собирают все налоги (за исключением таможенных пошлин и НДС), оставляя большую часть у себя и отдавая центру определенную сумму в качестве платы за оказанные услуги. Сумма, подлежащая уплате, устанавливается при помощи Экономических Соглашений между центром и данными регионами.

При этом уплачиваемая сумма никак не зависит от доходов Страны Басков и Наварры, зависит только от той суммы, что тратит государство на оказываемые услуги. В целом, такая схема очень выгодна для региона, особенно в годы экономического процветания. В среднем налоговая нагрузка на Автономное Сообщество при форальном режиме на 165% ниже, чем при обычном режиме финансирования<sup>145</sup>. Однако, это также означает и то, что государство получает значительно меньше доходов с такого Автономного Сообщества. Средства, «недоплачиваемые» Страной Басков и Наваррой, можно было бы потратить, в частности, на поддержку отстающих регионов, что привело бы к большей финансовой стабильности государства в целом. Поэтому целесообразность существования форального режима является достаточно дискуссионной в Испании.

---

<sup>145</sup>Jose Rico. ¿Qué es el cupo vasco? 6 claves // El Periódico. 2017. 27 de noviembre. URL: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20171124/cupo-vasco-que-es-4574012>.

Статут Страны Басков, утвержденный Органическим Законом об Автономном Статуте Страны Басков 1979 г.<sup>146</sup>, устанавливает режим Экономического Соглашения между своими историческими территориями (Алава, Гипускоа и Бискайя) и испанским государством. При этом каждая из этих территорий внутри Страны Басков может создавать в пределах своих полномочий свои собственные органы самоуправления, в том числе и органы, отвечающие за местный бюджет и налоги. Первое подобное Экономическое Соглашение было утверждено в 1981 г.<sup>147</sup> и действовало до конца 2001 г. С 2002 г. действует новое Соглашение<sup>148</sup>, которое предполагает, что каждые пять лет будет приниматься закон, устанавливающий размер и порядок уплаты суммы, подлежащей перечислению в бюджет Испании.

Таким образом, посредством переговоров между представителями Правительства Испании и властями каждой из трех исторических территорий, образующих Страну Басков, вырабатывается на ближайшие пять лет размер вклада, который данные территории вносят в государственный бюджет. После этого данная сумма утверждается законом, принимаемым Генеральными Кортесами (парламентом Испании). Сами вклады, по сути, являются некоей компенсацией бюджету Испании за те расходы, что он несет, оказывая Стране Басков государственные услуги, находящиеся в ведении центра. Средства на оплату этих вкладов территории Страны Басков собирают самостоятельно в рамках своих полномочий.

Похожим образом регулируется финансовый статус Наварры. Органический Закон «О Реинтеграции и Улучшении Форального Режима

---

<sup>146</sup>Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco («BOE» núm. 306, de 22 de diciembre de 1979). URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-30177-consolidado.pdf>.

<sup>147</sup>Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco («BOE» núm. 127, de 28 de mayo de 1981). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12241>.

<sup>148</sup>Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco («BOE» núm. 124, de 25 de mayo de 2002). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-9969>.

Наварры»<sup>149</sup> закрепляет полномочие этого Автономного Сообщества устанавливать, поддерживать и регулировать свой собственный налоговый режим. Налоговые отношения между центром и регионом регулируются при помощи Экономического Соглашения, которое было заключено и утверждено в 1990 г.<sup>150</sup> Оно периодически дополняется и актуализируется, в настоящий момент действует Соглашение в редакции 2011 г. Согласно этому документу, к ведению Автономного Сообщества Наварра относятся расчет, сбор и проверка всех налогов, за исключением импортных пошлин и НДС. Как и Страна Басков, Наварра вносит в государственный бюджет вклад, установленный в результате договоренности между представителями Испании и Наварры и зафиксированный в Экономическом Соглашении.

Интересно, что при формировании существующей сегодня системы регионалистского государства в конце 70-х годов прошлого века обсуждался также вопрос предоставления форального режима Каталонии. Тем не менее, возобладала точка зрения, согласно которой особые исторические права, ставшие базой для форального режима, признаются только за Страной Басков и Наваррой. Дело в том, что фуэрос в Каталонии были отменены еще в 1716 г., в то время, как в Стране Басков и Наварре они существовали гораздо дольше. Таким образом, Статут Каталонии 1979 г. содержал общую схему распределения доходов между центром и регионом.

В 1983 г. партия *Esquerra Republicana de Catalunya* (Левые Республиканцы Каталонии) первой высказала инициативу по реформированию Статута для перехода на форальный режим по баскскому образцу. Хорди Пужоль, на тот момент являвшийся Президентом Каталонии, не поддержал эту идею из-за экономических обстоятельств, сложившихся в Каталонии на тот момент: в регионе был разгар производственного кризиса, и безработица достигла чудовищного уровня.

---

<sup>149</sup>Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra («BOE» núm. 195, de 16 de agosto de 1982). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-20824>.

<sup>150</sup>Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra («BOE» núm. 310, de 27 de diciembre de 1990). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-31117>.

В тех условиях создание собственного налогового ведомства посчитали рискованным шагом, и идея была отложена.

В течение последующих двадцати лет Каталония в основном делала ставку на улучшение условий финансирования в рамках действующего стандартного режима финансирования регионов, в чем, в целом, достигла успехов. Только с начала 2000-х годов в Каталонии вновь вспомнили и стали активно обсуждать идею приблизить систему финансирования региона к фискальному режиму.

Эти идеи были воплощены в новом Статуте Каталонии 2006 г. Статутом не устанавливался фискальный режим, однако делались серьезные шаги в этом направлении. В частности, планировалось создание Налогового Агентства Каталонии, которое бы по согласованию с центральной властью собирало бы весь объем налогов на территории Каталонии. В целом, система финансирования пока еще оставалась стандартной, но уже был сделан большой шаг в сторону финансовой независимости региона.

Однако данные преобразования не были реализованы: в 2010 г. решением Конституционного Суда Испании эти положения были признаны неконституционными. Это решение положило начало многолетнему конфликту между Испанией и Каталонией, о котором речь пойдет в следующей главе.

Таким образом, если анализировать развитие взаимоотношений центра и регионов в финансовой сфере, то в целом несложно проследить очевидный курс на постепенное расширение финансовых полномочий регионов. Однако, несмотря на это, не все регионы на сегодняшний день довольны своим статусом. Особенно это касается богатых и развитых регионов, таких, как Каталония. Финансовая система Испании построена таким образом, что в результате перераспределения доходов более богатые регионы вынуждены отдавать центру существенные средства, которые идут на финансирование более бедных регионов. Каталония – это 16% населения, 23% ВВП, 24% промышленной продукции, 28% экспорта Испании. Регион обладает одним

из наиболее высоких уровней жизни среди Автономных Сообществ. Каталония больше отдает центру, чем получает в виде государственных субсидий на 16 млрд евро в год, 8% регионального ВВП<sup>151</sup>. Подобные экономические противоречия, помноженные на политические, социальные и культурные требования Каталонии, создали предпосылки для острейшего конфликта между Каталонией и Испанией. Несмотря на готовность центра идти на компромиссы с регионами, далеко не все Автономные Сообщества устраивает сложившаяся на сегодняшний день ситуация. Очевидно, что этой системе еще предстоят серьезные реформы, направленные на дальнейшее расширение финансовых полномочий регионов.

Таким образом, проанализировав правовой статус регионов Испании, а также изучив отдельные наиболее важные его составляющие, такие как экономические полномочия регионов и полномочия в сфере международных отношений, можно прийти к выводу, что по ходу развития «регионалистского государства» в Испании объем автономии регионов неуклонно рос. Причем это в равной степени касалось практически всех видов полномочий. Все это стало возможно благодаря множеству механизмов, позволяющих регионам постепенно расширять объем своих автономных прав.

Наличие, а также широкое применение данных механизмов говорит о том, что испанская система, в отличие от систем большинства других государств, является динамичной, и может меняться при необходимости. По мере того, как Автономные Сообщества «набирали силу», им делегировалось все больше и больше полномочий, и данный процесс продолжается до сих пор. Однако, как будет видно ниже, в случае с некоторыми регионами данная модель оказалась не в состоянии предоставить столько, сколько требуется региону для полноценного развития, что в итоге вылилось в серьезные конфликты и даже поставило под угрозу само существование этой системы.

---

<sup>151</sup>Баранов А.В. Кризис испанского «государства автономий» и радикализация сепаратистского движения в Каталонии: взаимовлияние // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2016. Т. 12, № 1. С. 145.

### **§3. Представительство Автономных Сообществ в Сенате: проблемы и пути решения**

При определении степени самостоятельности регионов того или иного государства необходимо оценивать не только полномочия регионов сами по себе, но и степень их участия в общегосударственных делах, а также то, насколько их интересы представлены и защищены в органах центральной власти. Очевидно, что без такой защиты даже самая широкая автономия регионов может быть в одночасье свернута центральной властью, что сводит на нет саму идею регионализма.

Конституция Испании провозглашает уважение государством принципа региональной автономии. Гарантией этого принципа выступает, в частности, тот факт, что Автономные Сообщества могут участвовать в процессе нормотворчества, так как за Сенатом, верхней палатой общеиспанского Парламента, закреплено право законодательной инициативы.

Согласно Конституции, высшим законодательным органом Испании являются Генеральные Кортесы, состоящие из двух палат: Конгресса депутатов, представляющего народ Испании в целом, и Сената, который в тексте Основного закона страны прямо назван палатой территориального представительства<sup>152</sup>. Таким образом, в Испании верхняя палата парламента призвана выполнять свою классическую функцию – представительство регионов в федеративных и регионалистских государствах.

Тем не менее, Сенат Испании является, без сомнения, одним из самых неоднозначных и критикуемых элементов испанского государства. Вот уже более сорока лет (с самого момента принятия Конституции Испании 1978 г.)

---

<sup>152</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

испанские исследователи называют институт Сената одним из самых слабых мест Конституции<sup>153</sup>.

Однако подобную ситуацию мы можем наблюдать не только в Испании. В настоящее время во многих странах порядок формирования, структура и набор полномочий верхних палат парламентов становятся объектом дискуссий. Во многих государствах идея территориального представительства воплощается крайне неудачно, и верхняя палата парламента становится, по сути, бесполезной копией нижней палаты<sup>154</sup>.

Все это приводит к тому, что в ряде стран верхние палаты парламента серьезно реформируются либо вовсе ликвидируются. Так, Дания упразднила Сенат в 1953 году, Швеция – в 1970, Хорватия – в 2001. В Италии и Канаде в настоящий момент также идёт дискуссия о ликвидации Сената.

Исторически верхняя палата парламента возникла как институт представительства привилегированных сословий. В Европе верхние палаты парламента выступали в роли аристократического противовеса буржуазной нижней палаты. Со времен Великой французской революции буржуазия позиционировала себя как «третье сословие», выступая от имени всего народа (хотя избирательное право, безусловно, не было всеобщим). Сенаторы не избирались, а назначались монархом из числа небольшого слоя политической и церковной элиты. Таким образом, нижняя палата представляла средний класс, в то время как верхняя – высшие сословия. Как писал американский исследователь Хардисон, двухпалатность отражала различия между «собственностью» и «количеством», где население («количество») было представлено в нижней палате, а «собственность» – в верхней<sup>155</sup>. Обе палаты, вместе с королем, участвовали в процедуре принятия законов и контроле за правительством. В общем и целом, таким

---

<sup>153</sup>Матвеев О.В. Бикамерализм и территориальное представительство на примере Испании // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 72.

<sup>154</sup>Матвеев О.В. Бикамерализм и территориальное представительство на примере Испании // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 72.

<sup>155</sup>Kelly A.N., Hardison W.A. and Belz H. The American Constitution, its Origins and Development. 6-th ed. New York, 1983. P. 26.

было строение типичной монархии XIX века. Такая модель получила название британской модели двухпалатного парламента.

С установлением всеобщего избирательного права и упразднением сословий на заре XX века необходимость сената была поставлена под вопрос. Если нижняя палата традиционно представляет широкие слои населения, то верхняя палата не нужна, ведь в условиях отсутствия сословий она будет просто дублировать нижнюю. Во избежание такого дублирования верхнюю и нижнюю палату стали наделять разными полномочиями и формировать по-разному. По замыслу, верхняя палата парламента должна была стать не копией нижней, а ее противовесом. Таким образом, в системе сдержек и противовесов сенат становится некоей «палатой для размышления», цель которой – в сглаживании наиболее спорных и радикальных законов, принимаемых нижней палатой. Сенат выступает необходимым фильтром, препятствующим принятию недостаточно проработанных законов.

Идея выглядит здоровой, но проблема в том, что в обеих палатах представлены, как правило, одни и те же политические партии, которые одинаково ведут себя в обеих палатах. В такой ситуации решения, принимаемые в этих палатах, практически всегда идентичны, что делает одну из палат лишней. Иными словами, двухпалатность имеет смысл, только если нижняя и верхняя палата имеют различный институциональный базис, и их деятельность организована по-разному<sup>156</sup>.

Сенат, таким образом, играет роль «тормоза» по отношению к излишней ангажированности или поспешности депутатов нижней палаты. Сенаторы в качестве нормотворцев выполняют и функцию консервативного «фильтра» в отношении законопроектов, поступающих из нижней палаты, что в итоге также производит «тормозящий эффект». Эти функции «тормоза» и «фильтра» – одни и те же, независимо от того, идёт ли речь о федерации или об унитарном государстве.

---

<sup>156</sup>Булаков О.Н. Бикамерализм как структурная организация современного парламента // Politbook. 2013. № 3. С. 106.

Другая общепризнанная функция Сената – это представительство регионов в федеративных и регионалистских государствах. По общему мнению, наличие двухпалатного парламента оправдано в федеративном государстве, в котором одна палата формируется на основе представительства всего населения государства, а в другой палате представлены отдельные субъекты федерации<sup>157</sup>. Такая модель бикамерализма называется американской. Она учитывает сочетание общегосударственных интересов и интересов отдельных регионов. Однако есть и примеры создания двухпалатного парламента в унитарных государствах с желанием дать одной из палат возможность в большей мере представлять интересы территорий. Такой вариант бикамеральности как раз и может быть связан в сильной степени с идеями и тенденциями регионализма, появлением характеристики государства как регионалистского. Хотя надо сказать, что это, скорее всего, западноевропейский взгляд, поскольку ряд унитарных государств, создавших двухпалатный парламент, ничего не заявляет о регионалистских тенденциях, о тяге к большей мере автономности территорий – к примеру, это можно сказать о Казахстане, Беларуси, где парламенты являются двухпалатными. В этих государствах мера государственной централизации руководства довольно сильна, а идеи регионализма не имеют ни государственных проявлений, ни научной апологетики.

В федеративном государстве, равно как и в регионалистском, двухпалатная система далеко не лишняя, поскольку при федеральном устройстве с однопалатной системой парламент рассматривается как представитель территориальных единиц и становится центробежным фактором. Отсюда участие территорий в принятии решений на

---

<sup>157</sup>Булаков О.Н. Бикамерализм как структурная организация современного парламента // Politbook. 2013. № 3. С. 107.

общенациональном уровне, особенно по вопросам их статуса, что является существенной чертой федеративного государства<sup>158</sup>.

Надо отметить, что соотношение ролей палат в двухпалатных парламентах в различных государствах может отличаться: в одних странах мы можем наблюдать равенство палат в законодательном процессе (США, Швейцария), в других – вторая палата играет меньшую роль по сравнению с первой (Австрия, Испания). Также бывает, что роль второй палаты в законодательном процессе зависит от сферы принимаемого нормативного акта (Германия).

Что касается Испании, то там, как уже было сказано, Генеральные Кортесы состоят из двух палат: Конгресса Депутатов и Сената. Состав Сената формируется по принципу территориального представительства. От каждой провинции ее избирателями всеобщим, свободным, равным, прямым и тайным голосованием по мажоритарной системе избирается по четыре сенатора.

В островных провинциях (Канарские и Балеарские острова) каждый остров или группа островов, которые имеют собственные органы власти, являются избирательными округами для выборов сенаторов. По три сенатора избираются от каждого из крупных островов (Гран Канария, Майорка и Тенерифе). Города Сеута и Мелилья избирают по два сенатора каждый<sup>159</sup>. Таким образом, всего избирается 206 сенаторов. Помимо этого, законодательными органами Автономных Сообществ назначаются по одному сенатору от каждого Автономного Сообщества и еще по одному сенатору от каждого миллиона населения, проживающего на их территориях. Всего, таким образом, избирается 56 сенаторов, и они составляют лишь пятую часть от тех, кто выбираются по партийным спискам. Таким образом, уже на этапе формирования Сената возникают сомнения в том, насколько он оправдывает

---

<sup>158</sup>Ален А. Национализм – федерализм – демократия. Пример Бельгии. Левен : Изд-во Левенского института Центральной и Восточной Европы. 1994. С. 163.

<sup>159</sup>Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.(«BOE» núm. 147, de 20 de junio de 1985). URL: <https://boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-11672-consolidado.pdf>.

свое название палаты территориального представительства. Сенат избирается на четыре года. Правом на выдвижение своих кандидатов обладают политические партии, их объединения, электоральные коалиции, а также группы избирателей, не состоящие в политических партиях. Быть избранными могут быть совершеннолетние (В Испании – с 18 лет) дееспособные граждане Испании.

Что касается полномочий Сената, то их сравнительно немного, и по большей части они производны от полномочий Конгресса Депутатов. Сенат обладает правом законодательной инициативы, и также может вносить свои поправки или накладывать вето большинством голосов на законопроект, одобренный ранее в Конгрессе Депутатов. Однако поправки и вето Сената могут быть преодолены Конгрессом простым большинством голосов. В сфере контроля Правительства Сенат уполномочен делать запросы и выдвигать предложения. При этом Сенат вовсе не участвует ни в процедуре избрания Премьер-министра, ни в постановке вопроса о доверии Правительству. Более того, статья 108 Конституции Испании прямо говорит, что Правительство несет ответственность именно перед Конгрессом Депутатов<sup>160</sup>.

Тем не менее, Конституция наделила Сенат очень важным полномочием по отношению к Автономным Сообществам: именно Сенат принимает решение о применении специальных мер к регионам, нарушающим Конституцию и выступающим против общего интереса (речь идет о статье 155 Конституции). С точки зрения гарантии автономии регионов кажется несколько неоправданным тот факт, что палата, на 80% состоящая из представителей тех же политических партий, что и Конгресс Депутатов, имеет такое серьезное полномочие по отношению к Автономным Сообществам.

---

<sup>160</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

Таким образом, эффективность Сената Испании в его нынешнем виде вызывает большие вопросы. По сути, Сенат воспроизводит ту же партийную структуру, что и Конгресс Депутатов, и поведение партий в обеих палатах идентично<sup>161</sup>. Этот факт, вместе с усеченными полномочиями в сфере законодательного процесса и контроля над Правительством, превращает Сенат из полновесного самостоятельного органа народного представительства в придаток Конгресса Депутатов. Когда позиция Сената совпадает с позицией Конгресса, Сенат становится избыточным, а когда позиция различается, то Сенат оказывается беспомощным<sup>162</sup>.

С ролью палаты территориального представительства Сенат, по общему мнению, также не справляется. Виной тому выступает все тот же «партийно-ориентированный» метод формирования палаты. Несмотря на то, что Конституция прямо возлагает на Сенат задачу территориального представительства, его состав на 80% избирается гражданами по партийным спискам, и только небольшая часть его членов является представителем своих регионов. В ряду его полномочий также не наблюдается сколько-нибудь значимых полномочий в сфере регулирования отношений между центром и Автономными Сообществами.

Таким образом, авторы Конституции Испании 1978 г. пытались совместить в Сенате две основные роли: с одной стороны, Сенат выступает противовесом нижней палате и фильтром непроработанных законов, с другой – является палатой территориального представительства, призванной обеспечить участие Автономных Сообществ в выработке государственной политики. К сожалению, стоит признать, что Сенат не в состоянии эффективно выполнять ни одну из поставленных перед ним задач<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup>Матвеев О.В. Бикамерализм и территориальное представительство на примере Испании // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 73.

<sup>162</sup>Carlos Garrido, Eva Sáenz Royo. En serio, suprimamos el Senado // El País. 2014. 21 de abril (№ 14532). URL: [https://elpais.com/elpais/2014/04/14/opinion/1397488689\\_758485.html](https://elpais.com/elpais/2014/04/14/opinion/1397488689_758485.html).

<sup>163</sup>Матвеев О.В. Бикамерализм и территориальное представительство на примере Испании // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 74.

В условиях многопартийного парламентского режима традиционные функции верхней палаты во многих странах носят в основном ритуальный характер, поскольку правящая партия без труда проводит свои законопроекты через своих представителей в обеих палатах.

В связи с этим уже много лет в среде испанских политиков и правоведов можно наблюдать дискуссию и многочисленные предложения о судьбе Сената. И если одни предлагают достаточно осторожное реформирование верхней палаты, то часть исследователей выступают за коренные изменения вплоть до полной ликвидации Сената.

Тут надо отметить, что все же не все исследователи выступают за реформирование. Некоторые исследователи отмечают, что хоть Сенат и тяжело назвать полезным органом государственной власти, однако особого вреда он также не приносит, и поэтому, следуя принципу «не навреди», лучше оставить все как есть. По крайней мере, действующий Сенат ничем не мешает процессу государственного управления, в то время как неизвестно, насколько полезным и предсказуемым окажется новый, реформированный Сенат. Также есть авторы, которые, не оспаривая необходимости реформы Сената, считают, что для нее еще не настало время: неопределенность текущей ситуации в области взаимоотношений с регионами делает реформу в настоящий момент нецелесообразной<sup>164</sup>.

Тем не менее, большинство авторов признает, что реформирование Сената все же необходимо. Испании нужен такой Сенат, который стал бы настоящим представителем регионов и имел бы достаточно законодательных полномочий, особенно таких, которые затрагивают отношения центра с регионами. Таким образом, у региональных властей появилась бы возможность вносить свой вклад в формирование общей государственной воли<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup>Alzaga Villaamil, Óscar. Sobre nuestro Senado y su posible reforma // Estudios sobre la Constitución española. – Madrid : Cortes Generales, 2008. P. 287.

<sup>165</sup>Francesc de Carreras. ¿El Senado puede ser útil? Sí // La Vanguardia. 2011. 8 de diciembre (№ 46758). URL: <https://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20111208/54239939483/francesc-de-carreras-el-senado-puede-ser-util-si.html>.

В испанской доктрине существует достаточно богатый набор вариантов реформирования. По сути, все дискуссии о Сенате можно свести к двум основным вопросам: состав Сената и его полномочия.

Что касается состава Сената, то тут, в свою очередь, возникают три больших вопроса. Во-первых, необходимо определиться, кого именно должен представлять Сенат. Здесь все достаточно очевидно и особых дискуссий не наблюдается: Сенат должен быть эффективным представителем Автономных Сообществ (а также городов Сеута и Мелилья, имеющих административную автономию).

Во-вторых, необходимо прийти к консенсусу относительно распределения мест в Сенате между представляемыми в нем Автономными Сообществами. Сравнительно-правовой метод подсказывает нам два возможных варианта: одинаковое представительство независимо от численности населения регионов (США и Швейцария) или представительство, которое в какой-то степени корректируется с учетом численности населения регионов (Австрия и Германия). Испанская доктрина в лице таких представителей, как Аха<sup>166</sup> и Гаррорена Моралес<sup>167</sup>, выступает за представительство, которое коррелировалось бы с численностью населения. Некоторые исследователи, такие как Пунсет<sup>168</sup> и Солосабаль<sup>169</sup>, предлагают также учитывать не только численность населения Автономного Сообщества, но и количество провинций в нем.

В-третьих, необходимо определить порядок избрания или назначения сенаторов. И это, безусловно, самый сложный вопрос. Мировая практика выработала три основные модели. Это может быть прямое избрание сенаторов жителями соответствующей территории (Соединенные Штаты или

---

<sup>166</sup>Aja E. La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los Gobiernos // El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos. P. 726.

<sup>167</sup>Garrorena Morales A. Una propuesta para la reforma constitucional del Senado // Revista de las Cortes Generales. 1995. № 34. P. 24.

<sup>168</sup>Punset R. De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas de reforma constitucional // El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos. P. 882 y 883.

<sup>169</sup>Solozábal Echavarría J.J. Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado // Revista de estudios políticos. – 2009. № 144. P. 214.

Швейцария), назначение сенаторов региональными парламентами (Австрия), а также назначение сенаторов Правительствами регионов (Германия). Среди испанских исследователей есть сторонники каждой из этих моделей. Стоит добавить, что сторонники назначения сенаторов региональными парламентами также нередко выступают за наделение сенаторов императивными мандатами и за право региональных парламентов отзываться сенаторов.

Что касается полномочий Сената, то здесь есть два главных вопроса: должен ли Сенат иметь какие-либо особые полномочия в сфере регулирования отношений с автономиями; и каков должен быть вес Сената в соотношении с Конгрессом Депутатов.

По первому вопросу стоит сразу отметить, что в настоящее время Сенат, как уже было сказано, уже имеет некоторые специальные полномочия в указанной сфере (например, Сенат дает разрешение на применение статьи 155 Конституции Испании). И большая часть сторонников реформирования Сената выступает за то, чтобы продолжать двигаться в данном направлении, давая Сенату особые «территориальные» полномочия. Такие полномочия можно разбить на три категории: особое участие Сената в законотворческой деятельности в случае, когда законопроект затрагивает интересы регионов; создание внутри Сената возможности для сотрудничества государства и регионов и регионами между собой; участие Сената в формировании государственной позиции в Европейском Союзе.

Однако, стоит отметить, что среди сторонников реформирования Сената есть и такие, кто считает, что не надо давать Сенату особых полномочий, и будет достаточно сформировать Сенат таким образом, что он станет настоящей палатой представительства регионов<sup>170</sup>.

Что касается положения Сената относительно Конгресса Депутатов, то большинство сторонников реформы выступают за то, чтобы усилить роль

---

<sup>170</sup>Punset R. De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas de reforma constitucional // El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos. P. 885-894.

Сената в законодательном процессе, по крайней мере, в тех сферах, где затрагиваются права регионов. Так, Бланко Вальдес предлагает наделить Сенат правом вето по некоторым вопросам<sup>171</sup>. Гаррорена Моралес и вовсе предлагает сделать позицию Сената по некоторым вопросам превалирующей над позицией Конгресса. Для этого он предлагает определить круг определенных законов, которые так и будут называться – «законы, по которым позиция Сената является определяющей»<sup>172</sup>.

Вместе с тем в последнее время все более популярной становится точка зрения о том, что уже нет надежды «спасти» Сенат, и будет лучше его ликвидировать<sup>173</sup>. По мнению некоторых авторов, реформирование Сената бессмысленно не только из-за политических и технических сложностей. С ними придется столкнуться ввиду необходимости передачи от упраздненного Сената новых полномочий Конгрессу. Дело в том, что территориальное представительство в парламенте в эпоху многопартийного парламентского режима стало химерой<sup>174</sup>. Таким образом, выдвигается достаточно революционная идея отказаться от верхней палаты парламента вовсе, заменив ее другими, более гибкими и эффективными механизмами взаимодействия центра и регионов. Во многом эта идея обосновывается историческими особенностями верхней палаты, а которых мы говорили выше. По мнению многих, несмотря на все попытки адаптировать ее к современным реалиям и «найти» для нее смысл, когда сословий больше не осталось, верхняя палата парламента продолжает оставаться рудиментарным органом. Причем эта идея набирает популярность не только среди ученых, но и среди политиков Испании.

Так, в январе 2017 г. фракция депутатов партии ERC (Республиканская Партия Каталонии) выдвинула предложение, по которому государству

---

<sup>171</sup>Blanco Valdés R. L. La reforma del Senado: ese oscuro objeto de deseo // Claves de razón práctica. 2017. № 251.

<sup>172</sup>Garrorena Morales A. Una propuesta para la reforma constitucional del Senado // Revista de las Cortes Generales. 1995. № 34. P. 35

<sup>173</sup>Матвеев О.В. Бикамерализм и территориальное представительство на примере Испании // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 75.

<sup>174</sup>Carlos Garrido, Eva Sáenz Royo. En serio, suprimamos el Senado // El País. 2014. 21 de abril. URL: [https://elpais.com/elpais/2014/04/14/opinion/1397488689\\_758485.html](https://elpais.com/elpais/2014/04/14/opinion/1397488689_758485.html).

следует принять все надлежащие законные меры для скорейшего упразднения Сената. По словам представителей партии, Сенат давно превратился в рудиментарный и абсолютно бесполезный орган, а сенаторы представляют интересы не регионов, а своих политических партий. Кроме того, испанскому Сенату ни разу за свою историю не удавалось блокировать какой-либо законопроект, принятый в Конгрессе Депутатов.

Аналогичной позиции придерживается Альберт Ривера, основатель партии «Ciudadanos» («Граждане») и исследователь в области права. Он также приводит в пример Италию, государство с достаточно похожей формой государственного устройства, где в настоящий момент также ведутся дискуссии об упразднении Сената.

Итак, испанский Сенат является одним из самых звеньев в государственной системе Испании. Он не выполняет надлежащим образом ни одну из возложенных на него функций и является слабым органом власти.

Ситуация осложняется тем, что в настоящее время государство автономий переживает не самые спокойные времена. Каталонский конфликт поднял очень много вопросов, требующих системного решения. Во многом его исход определит направление развития всего государства автономий.

На мой взгляд, перед тем, как принимать какое-либо решение по Сенату, необходимо прийти к пониманию, куда должно двигаться государство автономий в целом. Необходимо определиться с такими вопросами, как распределение полномочий между центром и регионами, финансирование регионов, участие регионов в принятии общегосударственных решений, а также в делах Европейского Союза, и многими другими. Имея такое понимание, испанскому законодателю будет проще решить, каким должен быть испанский Сенат, и нужен ли он вообще.

### **Глава 3. Сепаратистские тенденции как главный вызов испанскому регионализму**

Как показывают события последних лет, несмотря на то, что модель, воплощенная в Конституции 1978 года, была относительно удачной, сейчас территориальные конфликты после нескольких десятилетий затишья снова стали набирать силу. В частности, в центре внимания в последние несколько лет находятся события в Каталонии, которая активно борется за отделение и обретение независимости.

Таким образом, если проблема сепаратизма вновь актуальна, не оставляет сомнений необходимость выяснения причины подобных тенденций. И, самое главное, необходимо рассмотреть перспективы сложившейся ситуации и попытаться ответить на вопрос, насколько все же существующая модель территориального устройства оправдала себя, возможно ли решить существующие проблемы без радикального изменения Конституции Испании.

#### **§1. Каталонский конфликт как показатель недостатков испанского регионализма**

В Испании с той или иной силой сепаратистские движения присутствуют в таких регионах, как Каталония, Валенсия, Андалусия, Галисия, Балеарские Острова.

Однако первый регион, который приходит на ум при упоминании испанского сепаратизма, – это, безусловно, Страна Басков. Подобная «известность» объясняется особой непримиримостью баскских сепаратистов, и, конечно, широким использованием террористических методов (до недавнего времени). Стоит заметить, что автономия Страны Басков является самой широкой среди всех Автономных Сообществ. Однако наиболее радикальная часть баскских сепаратистов добивается создания независимой

Великой Басконии из семи населенных ими провинций, четыре из которых находятся в Испании и три во Франции. Никаких компромиссов с испанскими властями они не признают. Демократия приравнивается к праву на самоопределение, а все остальное отвергается как антибаскское и антидемократическое<sup>175</sup>.

На политической арене сепаратистские настроения представлены, прежде всего, Баскской националистической партией (БНП), которая всегда занимала предельно жесткую позицию по вопросам прав региона. БНП многие десятилетия была и остается ведущей политической организацией в регионе, сплачивая разнородные националистические силы. Конечно, политическое крыло баскского сепаратизма мыслит куда более умеренно и прагматично и уж точно не посягает на территориальную целостность Франции. Однако вопрос о праве на самоопределение Страны Басков ставится регулярно и весьма остро.

Стоит отметить, что желание Страны Басков отделиться объясняется далеко не только историческими особенностями или личными амбициями баскских сепаратистов. Страна Басков является одним из наиболее экономически развитых регионов Испании и в отделении от Испании видит, в том числе, способ улучшения своего экономического положения. Кроме того, в последние годы оказалось, что этот регион меньше всего затронут экономическим кризисом, и многие баски считают, что менее развитые южные регионы Испании в такой ситуации стали балластом, тормозящим развитие Страны Басков.

К концу 1990-х годов проблема практически полностью перешла в политическую плоскость. Укрепив свои позиции в местном парламенте, Баскская Националистическая Партия начала открыто ставить вопрос о суверенитете Страны Басков. Так, в ходе саммита Евросоюза во Франции в 2000 году в обращении лидера БНП Хавьера Арсальюса к главам государств

---

<sup>175</sup> Roca J. M. ETA. La inercia de una Guerra imaginaria // El Viejo Topo. 2007. № 229. P. 40.

Евросоюза прозвучали призывы признать право баскской нации на самоопределение, которые, впрочем, поддержку в Евросоюзе не нашли.

В 2003 г. один из лидеров БНП, председатель автономного правительства Страны Басков Хуан Хосе Ибарретче вынес на рассмотрение проект нового Статута Страны Басков<sup>176</sup>, предусматривающим «свободную ассоциацию» этой автономии с Испанией. Документ получил название «план Ибарретче».

В преамбуле проекта провозглашается право баскской нации на самоопределение, а также устанавливается, что Страна Басков переходит на новую модель взаимоотношений с Испанией, которая основывается на принципе свободной ассоциации.

Проводится принципиально новое разделение сфер полномочий между государством и регионом. Так, в исключительном ведении Испании Ибарретче предлагает оставить предоставление испанского гражданства, международные отношения, вооруженные силы, производство оружия, охрану границ, а также основы законодательства в сфере уголовного, уголовно-исполнительного, коммерческого и гражданского права. В исключительное ведение Страны Басков, по Ибарретче, включались бы: территориальная организация Страны Басков, образование, финансы, недвижимость, транспорт, вся экономическая и социальная политика, природные ресурсы. Отдельно выделены также вопросы совместного ведения Испании и Страны Басков: обеспечение безопасности, трудовое законодательство, социальная защита граждан.

Кроме того, проект Ибарретче устанавливает полную автономию судебной системы Страны Басков. Также предлагается наделить Страну Басков правом прямого представительства в органах Европейского Союза. Наконец, проект предусматривал создание комиссии, которая состояла бы из представителей Страны Басков и представителей Испании и занималась бы

---

<sup>176</sup>Propuesta de Reforma del Estatuto de Euskadi. URL:  
[http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/v2\\_revista\\_euskaletxea/es\\_ee/adjuntos/67\\_c.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/v2_revista_euskaletxea/es_ee/adjuntos/67_c.pdf).

предотвращением возможных конфликтов. Фактически план Ибаррече предусматривал установление конфедеративных отношений между центральным испанским правительством и Страной Басков<sup>177</sup>.

При голосовании в баскском парламенте «план Ибаррече» получил одобрение с небольшим перевесом голосов. Однако Генеральные Кортесы Испании отвергли «план Ибаррече» как очевидно противоречащий Конституции. Указанный проект нарушает ст. 1 Конституции Испании, в которой провозглашается национальный суверенитет, а также ст. 2, где устанавливается единство и неделимость Испании. Важно отметить, что «план Ибаррече» предполагал не реализацию Страной Басков своей автономии внутри Испании, а создание нового суверенного субъекта, свободно ассоциированного с Испанией, что, конечно, никак не вписывается в рамки действующей Конституции Испании.

Баскские сепаратисты не смирились с поражением. В городах Страны Басков регулярно проходят демонстрации с требованиями легализации запрещенных радикально-националистических организаций, улучшение условий содержания в тюрьме террористов и, конечно, предоставления Стране Басков независимости.

Крупной политической победой сепаратистов стали парламентские выборы в Испании 2011 года, по результатам которых в Генеральные Кортесы попали семь депутатов от баскского радикально-националистического блока «Амайюр», который придерживается максимально жесткой позиции по вопросу независимости. Одновременно с этим террористическая организация баскских сепаратистов ЭТА заявила о прекращении вооруженной борьбы. Таким образом, в Стране Басков на

---

<sup>177</sup>Басманова А.А., Миссауи-Ульянищева Е.В. Сепаратизм в Стране Басков // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2018. № 3. С. 368.

смену вооруженному конфликту ЭТА с испанским государством приходит политический конфликт с ним радикальных баскских националистов<sup>178</sup>.

Таким образом, на данном этапе наиболее приоритетным способом разрешения конфликта становятся тактические переговоры. Определенные шаги в этом направлении уже делаются. Так, в июне 2014 г. по инициативе Баскской националистической партии был проведен круглый стол с участием различных политических сил, посвященный перспективам развития региона. В ходе круглого стола выступили политики и эксперты с обеих сторон. Их задачей было выявить и обобщить все точки зрения на место басков в единой Европе: что дает им пребывание в составе Испании и что может принести независимость, стоит ли за нее бороться и вообще – каким должно стать будущее региона. Конечно, до полного разрешения конфликта еще далеко, однако подобные инициативы показывают, что, по крайней мере, борьба Испании и Страны Басков постепенно входит в политическое русло, где возможны договоры и компромиссы. И здесь уже успех будет зависеть от ведущих испанских политиков, которым необходимо максимально эффективным образом применять конституционно-правовые механизмы для устранения проблемы сепаратизма в баскском регионе.

Другой традиционно мятежный регион – Каталония – в последние годы проявляет гораздо большую активность, чем Страна Басков. В настоящее время именно он стоит на первом месте в списке претендентов на отделение. При этом каталонцы, в отличие от басков, никогда не прибегали к терроризму, сосредоточившись исключительно на легальных политических методах борьбы. Все это привело к тому, что именно от Каталонии сейчас в большей степени зависит будущее испанского регионализма, и именно на этот регион сосредоточено все внимание не только в Испании, но в Европейском Союзе.

---

<sup>178</sup> Хенкин С.М. Потенциал регионального сепаратизма в Испании // Российский совет по международным делам. 2012. 21 июня. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/potentsial-regionalnogo-separatizma-v-ispanii/>.

Основа конфликта все та же – экономические разногласия между центром и регионами. На сегодняшний день Каталония является наиболее экономически развитым регионом Испании, на ее долю приходится более 20% общегосударственного дохода, она имеет сильную промышленность и является туристическим центром Испании. Из-за несовершенств налоговой системы Испании, а также сильного разрыва между богатыми и бедными регионами, Каталония отдает центру гораздо больше, чем получает взамен. Таким образом, каждый год каталонцы теряют до 16 млрд. евро, большая часть которых идет на поддержку менее развитых регионов. В условиях экономического кризиса каталонцы считают, что Испания тянет их вниз, мешая развиваться. К экономическим требованиям прибавляется также немало политических и социальных, касающихся полномочий Женеалитата, Верховного Суда Каталонии, прав Каталонии в международной сфере, а также требований, связанных с языком и культурой. Все это ложится в обоснование борьбы Каталонии за независимость, которая, к слову, имеет достаточно богатую историю. Именно социально-экономические мотивы обеспечили сепаратистским силам гораздо более широкую поддержку местного населения и дали возможность использовать не насильственные – малопопулярные в западном мире, а легальные, демократические методы борьбы<sup>179</sup>.

С точки зрения конституционного права эта ситуация представляет собой любопытный пример конституционно-правового кризиса, когда существующей системе взаимоотношений между центром и регионами придется пройти через серьезные испытания, чтобы доказать свою жизнеспособность. Столь остро территориальный вопрос в Испании не вставал уже очень давно, хотя, если знать историю Испании, то сепаратистские тенденции в Каталонии не удивляют: этот регион веками боролся за свои автономные права. Однако на данный момент борьба стала

---

<sup>179</sup>Холодковский К.Г. Особенности сепаратизма в Западной Европе XXI века // Южно-российский журнал социальных наук. 2018. Т. 19, № 2. С. 29.

столь непримиримой, что на данный момент этот регион перехватил инициативу у традиционно самого мятежного региона Испании – Страны Басков.

Предпосылки данной проблемы можно проследить еще в период перехода от франкизма к демократии, при принятии Статута Каталонии 1979 года<sup>180</sup>. Его разработка началась сразу после принятия Конституции 1978 года, а в 1979 году, после его утверждения Парламентом Испании и Правительством, Статут был одобрен на референдуме и вступил в силу. Во многом в его основе лежал Статут Каталонии 1932 года. Главной проблемой этого Статута, которая дала о себе знать впоследствии, оказалась недостаточная проработка вопроса финансирования региона и налогообложения. Именно это и стало предпосылкой принятия нового Статута Каталонии 2006 года.

К началу XXI века хрупкий баланс интересов между центром и регионом оказался под ударом, когда правящая элита Каталонии, осознав, что ни Конституция 1978 г., ни автономный Статут 1979 г. не предусматривают выполнения всего набора их националистических претензий, потребовали пересмотра основополагающих юридических документов. Практическая проработка вопроса об изменении Статута началась сразу после выборов в Каталонии в 2003 г.<sup>181</sup>

При разработке нового Статута Парламент Каталонии ставил перед собой четыре основные цели:

- 1) признание многонационального характера испанского государства посредством признания каталонской нации и исторических прав каталонского народа;
- 2) усиление статуса и политического веса Статута Автономного Сообщества в системе нормативных актов Испании;

---

<sup>180</sup>Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña. («BOE» núm. 306, de 22 de diciembre de 1979). URL: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-30178>.

<sup>181</sup>Волкова Г.И. Процесс федерализации Испании // Вестник МГИМО. 2011. № 6. С. 79.

- 3) дальнейшая автономизация региона в сфере политики, экономики, а также социокультурных прав;
- 4) расширение и более детальное регулирование финансовых полномочий региона.

Во исполнение этих целей было принято решение ввести в текст проекта Статута новое понятие, определяющее Каталонию как «нацию», а также сделать ссылку в Статуте на «исторические права» Каталонии как гарантию независимости в сфере языка, культуры и образования. Реформировалось территориально-административное устройство Каталонии, которая была поделена на вегерии и муниципалитеты. Существенно расширялась сфера исключительных прав Каталонии, куда вошли, среди прочего: ведение торговых отношений с третьей стороной; независимая политика в области государственных администраций и миграции; обязанность владеть каталонским языком при сохранении права на пользование испанским.

Проектом Статута предполагалось наделение Верховного суда Каталонии высшими полномочиями, независимыми от центральной власти, что фактически означало независимость региона в столь важной сфере, как судебно-правоохранительная. Особое внимание было уделено налогово-бюджетной сфере. 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<sup>182</sup>.

Таким образом, посредством принятия Статута 2006 года Каталонией предпринята попытка не только расширить собственную компетенцию, но и обозначить свое особое место внутри испанского государства<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup>Волкова Г.И. Процесс федерализации Испании // Вестник МГИМО. 2011. № 6. С. 80.

<sup>183</sup>Joaquín Tornos Mas. La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña // Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici. 2011. № 1. P. 27.

Предполагалось, что принятие нового Статута, столь сильно отличающегося от старого, внесет изменения во всю систему автономного государства в целом, что, в свою очередь, впоследствии внесет коррективы в доктрину Конституционного Суда. План каталонцев базировался на популярной идее о том, что регулирование территориального устройства Испании, по сути, «деконституционализировано», то есть, осуществляется не только и не столько Конституцией Испании 1978 года, сколько неким набором нормативно-правовых актов (называемых в доктрине «конституционным блоком»), в число которых входят, несомненно, Статуты Автономных Сообществ. Таким образом, по логике каталонских реформаторов, значительное изменение одного из элементов системы (Статута Каталонии) влечет за собой изменение всей системы.

Абсолютным большинством 30 сентября 2005 г. парламент Каталонии принял новый Статут. Несмотря на резкую критику со стороны центральных органов власти, весной 2006 г. проект нового Статута Каталонии с некоторыми незначительными оговорками был утвержден в Конгрессе Депутатов. Новый Статут был одобрен 18 июня 2006 г. на региональном референдуме. После подписания документа Королем новый Статут вступил в силу.

Однако консервативные силы Испании на этом не сдались. Руководство консервативной Национальной Партии обжаловало принятие Статута в Конституционном Суде Испании и потребовало признать нелегитимным целый ряд статей нового каталонского Статута. Конституционный Суд оказался в весьма непростой ситуации, ведь это дело помимо чисто юридической сложности имело еще и огромное политическое значение. Важно понимать, что Статут был поддержан рядом каталонских партий, утвержден в парламенте региона, затем утвержден в Генеральных Кортесах Испании, и наконец, был одобрен на референдуме в Каталонии. Кроме того, это был первый случай, когда Конституционный Суд выносил решение по Статуту Автономного Сообщества. Все это обусловило то, что

Конституционному Суду потребовалось более трех лет для принятия решения.

Решение Конституционного Суда было обнародовано 28 июня 2010 года<sup>184</sup>. Конституционный суд одобрил 90% положений Автономного статута, однако признал неконституционными принципиально важные для Каталонии статьи, касающиеся расширения статуса каталонского языка, Совета юстиции Каталонии как собственного каталонского органа судебной власти и т.п. Сам факт вынесения вердикта в отношении текста, одобренного жителями Каталонии, вызвал возмущение каталонской общественности<sup>185</sup>.

Данное решение Конституционного Суда, помимо своего громадного политического значения, примечательно тем, что в нем Суд подробно описывает свое видение места Статутов Автономных Сообществ в системе нормативно-правовых актов Испании. Как мы указывали выше, авторы нового Статута Каталонии исходили из концепции, что Статут является нормой, которая не просто подчиняется Конституции, но и в какой-то степени дополняет ее, являясь одним из элементов «конституционного блока».

Однако Конституционный Суд категорично заявляет, что Статуты Автономного Сообщества по своему юридическому весу ничем не отличаются от обычных Органических законов, и имеют строго подчиненное положение по отношению к нормам Конституции. Тот факт, что в силу своего широкого ведения содержательно они действительно могут дополнять и развивать конституционные положения, не наделяет их какой-то особой юридической силой.

Более интересным является утверждение о том, что, поскольку толкование Конституции является исключительной прерогативой Конституционного Суда, Статут также лишен возможности заниматься

---

<sup>184</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010. («BOE» núm. 172, de 16 de julio de 2010). URL: <https://boe.es/boe/dias/2010/07/16/pdfs/BOE-A-2010-11409.pdf>.

<sup>185</sup>Рудник С.М. От автономии к независимости: поворот в политической коалиции «Конвергенция и Союз» (Каталония) в 2003–2012 гг. // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2015. № 5–6. С. 90.

произвольным толкованием и дополнением текста Конституции. Таким образом, подчеркивается подчиненная роль Статутов Автономного Сообщества не только перед самой Конституцией, но и перед решениями Конституционного Суда Испании.

При этом Суд не оспаривает тот факт, что содержательно круг вопросов, которые могут быть урегулированы Статутом Автономного Сообщества, очень широк и охватывает самые разные сферы общественных отношений. Однако это регулирование не должно выходить за пределы, которые установлены положениями Конституцией Испании, а также решениями Конституционного Суда, которые эти положения трактуют.

Таким образом, Конституционный Суд проводит четкую линию между тем, что называется учредительной властью и властью учрежденной<sup>186</sup>, и эта черта не позволяет Автономному Сообществу дополнять и толковать текст Конституции с помощью своего Статута<sup>187</sup>.

Эти общие положения Конституционного Суда легли в основу частных решений по отдельным статьям Статута Каталонии. Как мы уже сказали, подавляющее большинство статей Статута Суд признал соответствующим Конституции. Однако нелегитимными были признаны именно наиболее важные положения, составлявшие основную идею нового Статута. Например, были признаны нелегитимными такие положения, как превосходство каталонского языка над испанским, независимость Верховного Суда Каталонии от Верховного Суда Испании, расширение полномочий Женералитета. А главное, действующая схема налогообложения, ради изменения которой во многом и затевалась реформа Статута, была оставлена без изменений.

---

<sup>186</sup> Такое разделение Конституционный Суд провел еще в 1983 году в своем известном решении 76/1983, в котором Суд признал неконституционными ряд положений некоторых Органических Законов, направленных на регулирование процесса автономизации. Тогда Суд указал, что государство с помощью своих законов не может дополнять и изменять содержание положений Конституции. В решении 31/2010, как мы видим, это правило сработало «против» инициативы региона.

<sup>187</sup> Joaquín Tornos Mas. La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña // *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. 2011. № 1. P. 47.

Реформирование финансовой системы Каталонии сводилось к тому, чтобы добиться большей самостоятельности в сборе собственных налогов, а также более справедливого, с точки зрения Каталонии, распределения доходов между центром и регионами.

В частности, предписывалось, что модель распределения средств между Испанией и Каталонией должна быть построена таким образом, чтобы это самое перераспределение средств между регионами и государством не приводило к снижению доходов на душу населения в Каталонии. Для Каталонии, богатого региона, средства которого во многом уходят на поддержку экономически менее развитых регионов через систему перераспределения средств внутри государства, такое положение было чрезвычайно важно.

Еще одним важным положением Статута Каталонии была статья 218.2, согласно которой Женералитат имеет право самостоятельно устанавливать и регулировать местные налоги и сборы на территории Каталонии.

Конституционный Суд признал оба этих положения противоречащими Конституции. По поводу первого положения Суд указал, что регион не вправе устанавливать для центральной власти правила, по которым происходит распределение средств между регионами. Финансовая система страны, включая вопросы финансового взаимодействия с Автономными Сообществами, является, безусловно, прерогативой центра. Право Женералитата самостоятельно управлять местными налогами на территории Каталонии Конституционный Суд также отверг, поскольку любые местные сборы должны быть производны от центральной налоговой системы страны, регулирование которой – прерогатива Испании.

Подводя итоги по этому важнейшему решению Конституционного Суда, стоит сформулировать два важных вывода. Во-первых, как уже было сказано, Конституционный Суд четко определяет место Статутов Автономных Сообществ в общей иерархии законодательства Испании. Несмотря на то, что Статуты могут регулировать очень широкий круг

вопросов, это регулирование полностью подчинено положениям Конституции, а также толкованию этих положений Конституционным Судом. Статуты вовсе не призваны толковать, дополнять и развивать текст Конституции. Таким образом, Суд выступает против концепции «деконституционализации» регулирования государства автономий. Аргументацию о том, что сами Статуты, будучи частью «конституционного блока», могут создавать нормы, которые бы вносили изменения в конструкцию автономного государства и, более того, были бы обязательны, в том числе, и для самого Конституционного Суда, Суд отверг.

Во-вторых, стоит отметить, что при этом Конституционный Суд в целом старался толковать большинство положений в пользу их соответствия Конституции, и поэтому подавляющее большинство положений были признаны соответствующими Конституции. Однако тот факт, что положения, подлежащие отмене, составляли ключевые идеи Статута, означает, что даже действуя «осторожно», Конституционный Суд своим решением фактически свел на нет все старания каталонских реформаторов.

Вердикт Конституционного Суда вызвал новый виток недовольства в каталонском обществе. Катализатором таких настроений во многом стал экономический кризис, существенно затронувший Каталонию. Каталонцы полагали, что в условиях кризиса налоговое бремя Мадрида тянет их ко дну, и видели спасение в обретении независимости.

Решение Конституционного Суда, совпав по времени с предвыборной кампанией в Женералитат, не только сильно обострило межпартийную борьбу в Каталонии, но и выявило явного фаворита в преддверии региональных выборов 28 ноября 2010 года. Этим фаворитом стало оппозиционное объединение умеренных националистов «Конвергенция и Союз» под руководством Артура Маса, которое по итогам выборов вместе с другими националистическими партиями составило абсолютное большинство в парламенте и возглавило, таким образом, борьбу за права Каталонии. Стоит отметить, что первоначально каталонские националисты

довольно осторожно высказывались относительно идеи полного отделения от Испании, считая это крайней мерой. Первоначальным планом Артура Маса и его сторонников было реформирование испано-каталонских отношений по образцу Страны Басков и Наварры, то есть заключение финансового соглашения между Мадридом и Барселоной.

25 июля 2012 года Парламент Каталонии утвердил так называемое «финансовое соглашение» – текст, в котором предлагалось выстроить денежные отношения между Испанией и Каталонией по аналогии с соглашением, действующим между Испанией и Страной Басков.

Основные предложения каталонцев можно свести к следующим ключевым пунктам:

- создание Национального налогового агентства Каталонии, которое будет самостоятельно собирать налоги на территории Каталонии, сотрудничая при этом с налоговыми органами локального, государственного и европейского уровня, особенно для борьбы с махинациями;
- использование новых ресурсов, появившихся в результате применения соглашения, для улучшения уровня жизни жителей Каталонии;
- создание специальной комиссии из числа депутатов каталонского парламента, поддерживающих идею финансового соглашения, для обсуждения деталей условий соглашения с представителями центральной власти.

Таким образом, в Каталонии планировалось создание собственного налогового ведомства, которое бы самостоятельно собирало все налоги внутри региона. В бюджет государства передавался бы твердый платеж, который был бы компенсацией за те расходы, что несет государство на территории Каталонии, а также вкладом в общегосударственное развитие. Сумма и условия платежа определялись бы экономическим соглашением. Таким образом, Каталония стала бы по факту третьей территорией (после Страны Басков и Наварры), на которую распространяется фюральный режим.

20 сентября 2012 года Артур Мас встретился с премьер-министром Испании Мариано Рахоем, который решительно отверг предложение каталонских властей, сославшись на противоречие испанской Конституции. При этом Премьер-министр заверил главу Каталонии, что готов к диалогу по поводу внесения каких-либо других изменений в порядок финансирования региона, и пригласил Артура Маса участвовать в этом диалоге. Однако в целом можно констатировать, что переговоры не увенчались успехом: в Мадриде даже не рассматривали возможность обсуждения финансового соглашения с Каталонией.

Стоит отметить, что такой решительный отказ был во многом продиктован экономической ситуацией, сложившейся к тому времени в Испании. 2012 год был для Испании пиком рецессии экономики, когда безработица местами достигала 25%, а в Европейском Союзе считали испанский кризис важнейшей экономической проблемой Европы. В той ситуации одобрить переход Каталонии на форальный режим было бы крайне сложным шагом, так как для бюджета Испании это обернулось бы крупными финансовыми потерями.

Тем не менее, решение испанского Правительства существенно обострило ситуацию, так как каталонские националисты видели в финансовом соглашении последнюю возможность прийти к взаимопониманию с испанскими властями.

11 сентября 2012 года в Каталонии произошло событие, после которого каталонский вопрос стал темой обсуждения по всему миру. Речь идет о демонстрации в Барселоне под лозунгом «Каталония – новое государство Европы», в которой участвовало около полутора миллиона человек. Такая решительность каталонского народа, а также непреклонность испанского правительства, побудили Артура Маса, считавшегося до этого умеренным националистом, встать на путь сепаратизма и объявить досрочные выборы в Женералитат на ноябрь 2012 года, с тем чтобы потом каталонский парламент в новом составе провел референдум о самоопределении Каталонии.

Резолюция Женералитата 27 сентября 2012 года<sup>188</sup>, содержащая решение о досрочных выборах и дальнейшем референдуме, преподносилась каталонскими националистами как способ разрешения возникшей конфликтной ситуации.

Досрочные выборы в каталонский парламент прошли 25 ноября 2012 года. Партия Артура Маса «Конвергенция и Союз» вновь одержала победу. При этом если на предыдущих выборах основным пунктом ее программы было достижение финансового соглашения с Испанией, то главным обещанием выборов 2012 года стало уже проведение референдума о самоопределении Каталонии. После своей победы партия «Конвергенция и Союз» в союзе с другими националистическими партиями инициировала процедуру принятия Декларации независимости Каталонии. Эта процедура завершилась 23 января 2013 года принятием документа, который каталонские политики называют первым серьезным шагом на пути к независимости – Декларации, провозглашавшей Каталонию «суверенным политическим и правовым субъектом»<sup>189</sup>. Тогда же было заявлено о планах провести референдум на территории Каталонии, на котором и определится судьба этого региона.

Реакция Мадрида была достаточно радикальной: первого марта Правительство Испании оспорило этот документ в Конституционном Суде по процедуре, предусмотренной статьей 161 Конституции Испании, согласно которой Правительство может оспаривать в Конституционном Суде нормы и решения, принятые органами Автономных Сообществ<sup>190</sup>.

8 мая 2013 года Конституционный Суд Испании в превентивном порядке отменил действие Декларации независимости Каталонии, назвав ее в

---

<sup>188</sup>Resolución 742/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalidad. 27 de septiembre de 2012. URL: <https://www.parlament.cat/document/intrade/6053>.

<sup>189</sup>Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.. 23 de enero de 2013. URL: <https://www.parlament.cat/document/intrade/7217>.

<sup>190</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

своем решении «открытым вызовом Конституции Испании»<sup>191</sup>. 25 марта 2014 года Суд окончательно признал Декларацию независимости и запланированный в Каталонии референдум противоречащими Конституции. В решении Конституционного Суда<sup>192</sup> подчеркивалось, что отдельный регион не вправе назначать референдум о самоопределении.

16 января 2014 года Женералитат также подал петицию в Конгресс Депутатов Испании, в которой предлагалось делегировать Каталонии право законно проводить референдум на своей территории. 8 апреля 2014 года Конгресс Депутатов подавляющим большинством голосов отверг петицию, заявив в своем решении, что суверенитет принадлежит всему испанскому народу, а не отдельной его части<sup>193</sup>.

Тем не менее, 19 сентября 2014 года Женералитат Каталонии проголосовал за принятие «Закона о народных опросах, не имеющих статус референдума, а также других формах гражданского участия»<sup>194</sup>, которым предполагалось осуществить регулирование планируемого референдума. Закон базируется на Статуте Каталонии 2006 года, статья 122 которого позволяет каталонскому Правительству проводить народные опросы по вопросам, которые не перечислены в статье 149 Конституции Испании (данная статья относит референдумы к исключительному ведению центрального правительства). Таким образом, каталонскими властями была предпринята попытка создать некую юридическую конструкцию, которая не нарушала бы прямо испанскую Конституцию, но при этом давала бы юридическое обоснование для проведения планируемого референдума. Закон вступил в силу 27 сентября, и в тот же день Артур Мас, глава Каталонии,

---

<sup>191</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 113/2013, de 9 de mayo de 2013 («BOE» núm. 133, de 4 de junio de 2013). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/06/04/pdfs/BOE-A-2013-5936.pdf>.

<sup>192</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de marzo de 2014 («BOE» núm. 87, de 10 de abril de 2014). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/04/10/pdfs/BOE-A-2014-3885.pdf>.

<sup>193</sup>Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de los Cortes Generales (núm. 192 del martes 8 de abril de 2014). URL: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-192.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-192.PDF).

<sup>194</sup>Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. («BOE» núm. 64, de 16 de marzo de 2015). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-2743>.

подписал Декрет<sup>195</sup> о созыве референдума на 9 ноября, как и планировалось ранее. Однако, и закон, и декрет Артура Маса были тут же обжалованы в Конституционном Суде Испании. Таким образом, Мадрид очередной раз дал понять, что проведение подобного референдума стало бы грубейшим нарушением испанского законодательства.

В итоге каталонским властям пришлось заменить референдум консультативным опросом, не имеющим обязательной юридической силы. Таким образом, голосование 9 ноября 2014 года в Каталонии было проведено, но не в форме референдума, а в форме опроса, своеобразной консультации с населением. Вопросы остались прежними: «Хотите ли Вы, чтобы Каталония стала государством?» и «Если да, то хотите ли Вы, чтобы Каталония стала независимым государством?». Более 80% каталонцев высказались за полную независимость региона от Испании при явке 42% от общего числа избирателей. Таким образом, процент населения, поддерживающих независимость, был достаточно высок<sup>196</sup>.

Проведенный опрос не имел никакой юридической силы, и более того, 25 февраля 2015 года Конституционный Суд единогласно признал его неконституционным<sup>197</sup>. Тем не менее, его результаты легли в основу идеологического обоснования борьбы Каталонии за независимость, а также легитимизировали эту борьбу в глазах многих. Отныне сепаратистские партии объединяла одна общая задача – добиться полного отделения Каталонии от Испании и стать новым независимым государством в рамках Евросоюза.

В начале 2015 года партиями – сепаратистами, а также рядом прокаталонских общественных движений (Демократическая конвергенция Каталонии, Левая республиканская партия Каталонии, Национальная

---

<sup>195</sup>El Decreto 129/2014, de 27 de septiembre del Presidente de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 6715A de 27 de septiembre de 2014). URL: <https://diario-oficial-generalitat-catalunya.vlex.es/vid/decreto-129-2014-27-561235819>.

<sup>196</sup>Матвеев О.В. Конституционно-правовые аспекты сепаратизма в Европе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 73.

<sup>197</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015, de 25 de febrero de 2015 («BOE» núm. 64, de 16 de marzo de 2015). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/16/pdfs/BOE-A-2015-2832.pdf>.

Ассамблея Каталонии и другие) была принята «Единая дорожная карта по обретению Каталонией независимости», которая предполагала, в частности, одностороннее провозглашение регионом независимости в течение 18 месяцев в случае победы партий – сторонников независимости на очередных досрочных выборах.

Досрочные выборы в Женералитат были запланированы на 27 сентября 2015, причем центральной темой выборов стала независимость Каталонии. По сути, выборы носили плебисцитарный характер и представляли собой своеобразный референдум, где избирателям предлагалось отдать свой голос либо коалиции партий – сепаратистов, либо их противникам. Победа сепаратистов означала бы безусловную и юридически оформленную поддержку идей независимости народом Каталонии. Предполагалось, что и программы партий составляют так, что поддержка партий – сторонников независимости неотделима от поддержки идеи независимости Каталонии в целом.

Таким образом, в условиях, когда Конституция Испании не позволяет провести полноценный референдум о независимости региона, в качестве такового был использован механизм выборов в Женералитат. Артур Мас назвал планируемые выборы «решающим опросом», в противовес консультативному опросу, проведенному 9 ноября 2014 года. Соответственно, вся предвыборная кампания строилась на теме независимости региона и представляла собой борьбу между ее сторонниками и противниками. Сторонниками независимости выступали коалиции «Вместе за «Да» («Junts pel Sí») и «Кандидаты за народное единство» (CUP). Их оппонентами стали Народная Партия, Гражданская партия, Социалистическая Партия Каталонии и Испанская социалистическая рабочая партия.

По результатам выборов коалиции «Вместе за «Да» и «Кандидаты за народное единство» на двоих набрали 47,8% голосов, что позволило им занять 72 места в Женералитате из 135. Таким образом, несмотря на то, что

сепаратистами не было набрано большинство голосов, им удалось занять большинство мест в каталонском парламенте и провозгласить свою победу, означавшую, по их мнению, легитимизацию плана по обретению независимости.

9 ноября 2015 г. Парламент Каталонии принял резолюцию об отделении от Испании. В документе объявляется начало процесса создания независимого государства Каталония в виде республики. Согласно резолюции, в течение 18 месяцев должны быть сформированы государственные структуры и составлен текст новой Конституции Каталонии<sup>198</sup>. 2 декабря 2015 г. Конституционный суд Испании признал данную резолюцию неконституционной.

10 января новым Президентом Каталонии был избран Карлес Пучдемон, представитель коалиции «Вместе за «Да». 12 января Пучдемон вступил в должность. Интересно, что при вступлении в должность он отказался приносить присягу Королю Испании Филиппу VI, хотя это всегда было обязательной частью церемонии инаугурации главы региона.

28 января 2016 года Женералитатом была создана Комиссия по изучению учредительного процесса. Инициаторами создания Комиссии выступили коалиции «Вместе за «Да» (Junts pel Sí) и «Кандидаты за народное единство» (CUP). Цель Комиссии – разработка комплексной стратегии по выходу Каталонии из состава Испании и дальнейшему построению независимого государства.

18 июля 2016 года комиссией были представлен ряд выводов<sup>199</sup>, в соответствии с которыми сепаратистские политические силы выстраивали свои дальнейшие действия.

Так, было признано безусловное право каталонского народа на самоопределение и построение собственного государства. Процесс

---

<sup>198</sup>Resolución 1/XI del Parlamento de Catalunya, sobre el inicio del proceso político en Catalunya como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, adoptada el 9 de noviembre de 2015. URL: <https://www.parlament.cat/document/intrade/153125>.

<sup>199</sup>Text i votacions de les propostes de conclusions dels grups de JxSí, CSQP, PPC i la CUP a la Comissió d'Estudi del Procés Constituent de 19 de julio de 2016. URL: <https://www.parlament.cat/document/actualitat/173508.pdf>.

построения каталонского государства должен проходить в три этапа: на первом этапе население региона должно принять четкое решение об отделении от Испании посредством референдума; второй этап предполагает отсоединение от испанских государственных институтов и созыв органа, который займется разработкой текста Конституции независимой Каталонии; и наконец, на третьем этапе Конституция Каталонии должна быть одобрена на референдуме и вступить в силу.

На начальных этапах учредительного процесса необходимо принять серию законов об отсоединении. Этими актами Женералитат установит порядок отделения Каталонии от испанских государственных институтов. При этом подчеркивается, что Каталония не признает ничьи полномочия по контролю или отмене законов, принятых Парламентом Каталонии.

Ключевым органом учредительного процесса в Каталонии на начальном этапе должен стать Общественный Учредительный Форум, состоящий из представителей различных партий и общественных объединений. Его цель – организация взаимодействия между различными политическими силами региона, а также проработка первого проекта будущей конституции. На этапе непосредственного принятия текста новой Конституции, а также его одобрения на референдуме, главным учредительным органом должна стать Учредительная Ассамблея.

19 июля, на следующий день после опубликования выводов, Конституционный Суд Испании заявил, что выводы Комиссии противоречат Конституции Испании, поскольку они очень схожи с положениями Декларации независимости Каталонии 9 ноября 2015 года, которая была отменена Конституционным Судом Испании 2 декабря 2015 года. Тем не менее, 27 июля 2016 года выводы Комиссии были одобрены Женералитатом.

Весной 2016 года у Каталонии впервые появился проект Конституции, который стал частью «конституционного процесса» по выходу Каталонии из состава Испании<sup>200</sup>.

Проект Конституции Каталонии представляет собой акт отказа от испанской модели парламентарной монархии. Авторы Каталонского проекта взяли за основу форму президентской республики в ее классическом североамериканском варианте. Так, Президент Каталонии по должности является главой государства и одновременно главной Женералитата, или правительства (ст. 66). Президент избирается сроком на пять лет с возможностью однократного переизбрания (ч. 1 ст. 68)<sup>201</sup>.

Вместе с тем, Президент Каталонии наделяется полномочием назначать премьер-министра и делегировать ему полномочия по координации деятельности других министров (ч. 4 ст. 67). Если премьер-министра в рамках классического парламентского режима можно считать первым среди равных, то по Каталонскому проекту речь, скорее, идет о «техническом премьер-министре», т.е. о «первом среди подчиненных» Президента. При Президенте учреждаются консультативные органы: Комиссия юридической экспертизы и Комиссия по занятости, экономическим и социальным вопросам (ст. 74).

Президент подлежит политической ответственности перед Парламентом. При этом депутаты Каталонского парламента могут отозвать выборы Президента.

Во главе судебной системы Каталонии встанет Верховный Суд, в число задач которого входит также унификация правоприменительной практики в стране. Для конституционного контроля будет создан новый орган – Совет Юридических Гарантй. В отношении судей говорится, что «ни в коем случае не может быть ограничено их право на свободу мнения и

---

<sup>200</sup>El debate de las ideas: Una propuesta de Constitución como herramienta de reflexión. Barcelona, 11 de mayo de 2016. URL: <http://constituim.cat/images/docs/ESP.pdf>.

<sup>201</sup>Матвеев О.В. Как сепаратизм смыкается с унитаризмом: краткий анализ проекта Конституции Каталонии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 75.

его выражения»<sup>202</sup>. Должности Председателя Верховного Суда и Генерального Прокурора будут выборными.

В целях защиты Конституции учреждаются должности парламентских комиссаров, т.е. омбудсменов и аудиторов (ст. 108 и 109). Первые осуществляют постоянный мониторинг соблюдения прав человека, вторые контролируют бюджет и прозрачность финансовых потоков. Специальный аудитор наделяется полномочиями мониторинга выборов (ст. 111). Учреждается также институт экологического аудитора (ст. 110), в чьи полномочия входят финансово-бюджетные вопросы защиты окружающей среды.

Что касается политико-территориального устройства, то Каталония, по проекту Конституции, должна представлять собой унитарное государство, в котором определенная доля территориальной автономии признается только для региона Валь-д'Аран. Вся территория Каталонии делится на муниципалитеты (ч. 1 ст. 119).

Согласно проекту, «все институты Каталонской Республики осуществляют свои функции в соответствии с принципами приближенности<sup>203</sup> и децентрализации». Муниципалитеты имеют возможность добровольно объединяться в своеобразные «муниципальные федерации» – манкомунидады (ст. 129). Ясно, что всякая центральная власть, тем более организованная в форму унитарной республики, будет приветствовать местные инициативы по концентрации их полномочий, сокращая тем самым организационно-кадровые издержки, как для самих муниципалитетов, так и для контролирующих государственных органов<sup>204</sup>. Этой же цели служат и избирательные округа – комарки, в которые входят смежные муниципалитеты.

---

<sup>202</sup>El debate de las ideas: Una propuesta de Constitución como herramienta de reflexión. Barcelona, 11 de mayo de 2016. URL: <http://constituim.cat/images/docs/ESP.pdf>.

<sup>203</sup>Proximidad – «близость, приближенность» (исп.). С конституционно-правовой точки зрения этот термин можно охарактеризовать как открытость и прозрачность для граждан.

<sup>204</sup>Матвеев О.В. Как сепаратизм смыкается с унитаризмом: краткий анализ проекта Конституции Каталонии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 76.

Особенностью каталонского унитарного государства является Вегерия. Согласно ст. 128 проекта Конституции, речь идет о «географической единице, которую использует Женералитат для территориальной организации своих служб»<sup>205</sup>. По смыслу данной завуалированной нормы речь может идти о том, что, например, в терминах Российской Федерации называется «федеральные органы государственной власти в субъектах федерации», т.е. о политическом контроле центра над регионами посредством административного присутствия в них публичной власти центра.

Согласно проекту, каталонский язык признается государственным и официальным. Однако конституционным статусом обладают также кастильский язык и окситанский язык, на котором говорит население в регионе Валь-д'Аран – политико-административной единицы Каталонии. Предполагается, что языковая политика на первом этапе должна отличаться в зависимости от возраста граждан. Так, людям, родившимся до 1977 года, и в силу этого не изучавшим каталонский язык, будут предоставлены все гарантии использования кастильского в органах государственной власти и местного самоуправления.

Что касается каталонской национальности, текст Конституции предусматривает, что она приобретает в силу рождения, происхождения, усыновления, брака, места жительства, а также по собственному выбору. При этом указано на особый режим для жителей Валенсии и Балеарских островов: граждане регионов, имеющих культурные и языковые связи с Каталонией, могут выбрать каталонское гражданство, не отказываясь от своего. Подобные регионы именуются в тексте проекта «каталонскими странами».

В отношении вооруженных сил текст предусматривает лишь создание Национального агентства по обороне и безопасности, что позволяет сделать

---

<sup>205</sup>El debate de las ideas: Una propuesta de Constitución como herramienta de reflexión. Barcelona, 11 de mayo de 2016. URL: <http://constituim.cat/images/docs/ESP.pdf>.

вывод о том, что формирование регулярной армии в независимой Каталонии не планируется. Объясняется это тем, что Каталония «призвана быть нацией мира», а каталонцы «являются неумолимыми защитниками прав и свобод человека». Таким образом, задачами Национального агентства по обороне и безопасности будут участие в миссиях по оказанию гуманитарной помощи в случае природных или техногенных катастроф, а также работа по предотвращению террористических актов.

Согласно проекту, на территории Каталонии утрачивают свою юридическую силу все правовые нормы и решения органов государственной власти Испании. Более того, в заключительных положениях проекта Конституции Каталонии прямо обозначено, что отменяется Конституция Испании от 27 декабря 1978 года и другие аналогичные испанские правовые акты, которые более не могут иметь юридической силы.

Поскольку никакой конкретной даты, когда это может произойти, не указывается, то установлено, что это произойдет после одобрения проекта на референдуме и его последующей публикации в Официальном Журнале Республики<sup>206</sup>.

6 октября 2016 года Женеалитат одобрил резолюцию, в которой предписывалось провести общеобязательный референдум не позднее сентября 2017 года. Данная резолюция также провозглашала начало осуществления учредительного процесса, план которого был принят в июле 2016 года. 14 февраля 2017 года, Конституционный Суд Испании отменил резолюцию Женеалитата от 6 октября 2016 года.

9 июня 2017 года Президент Каталонии Карлес Пучдемон анонсировал, что референдум будет проведен 1 октября, а бюллетень для голосования будет содержать единственный вопрос: «Хотите ли Вы, чтобы Каталония стала независимым государством с республиканской формой правления?». Пучдемон также подчеркнул, что итоги данного референдума станут

---

<sup>206</sup>Матвеев О.В. Как сепаратизм смыкается с унитаризмом: краткий анализ проекта Конституции Каталонии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 76.

общеобязательными, поскольку референдум проводится от имени существенной части каталонского общества.

В рамках подготовки к референдуму Женералитат Каталонии принимает ряд достаточно спорных с правовой точки зрения законов, которые, по замыслу каталонских властей, должны были подготовить правовую базу для проведения референдума и последующего возможного отделения Каталонии от Испании.

6 сентября 2017 года Женералитат принимает Закон «О референдуме по самоопределению Каталонии»<sup>207</sup>. Закон регулирует проведение референдума о самоопределении Каталонии, его последствия в зависимости от результата, а также создание Избирательного Комитета Каталонии. Закон устанавливает, что «народ Каталонии является суверенным политическим субъектом, имеющим полное право принимать решения». Суверенитет Каталонии, согласно закону, проистекает из народного мандата, который был получен в результате досрочных выборов в Женералитат 2015 года, когда партии – сторонники независимости получили большинство мест в Парламенте (хотя, как мы помним, большинство голосов избирателей сторонникам независимости получить не удалось). Также в законе утверждалось, что политическое равновесие между интересами центра и регионов, заложенное Конституцией Испании 1978 года, было поправлено Испанией еще в 2010 году, когда Конституционный Суд Испании признал ряд положений нового Статута Каталонии неконституционными.

Кроме того, закон делает достаточно много отсылок к международному праву (что неудивительно, если учесть, что национальное право Испании ни в коей мере не признает за регионами право на отделение). В частности, закон ссылается на Международные Пакты о Правах человека, принятые Генеральной Ассамблеей ООН 19 декабря 1966 года<sup>208</sup> и на Резолюцию

---

<sup>207</sup>Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referendum de autodeterminación de Cataluña (DOGC núm. 7450 de 7 de septiembre de 2017). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/09/08/pdfs/BOE-A-2017-10287.pdf>.

<sup>208</sup>Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года URL/[https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/)

Комиссии по Правам Человека ООН 1999/57 о Правовой поддержке Демократии<sup>209</sup>.

Закон также напоминает, что и сам Парламент Каталонии неоднократно однозначно подтверждал в своих резолюциях право Каталонии на самоопределение. Так, оно было провозглашено в Резолюции 98/III 1989 года «О праве каталонского народа на самоопределение»<sup>210</sup> (ратифицирована Резолюцией 679/V<sup>211</sup> 1998 года), а также Резолюцией Парламента Каталонии 631/VIII<sup>212</sup> 2010 года «О праве на самоопределение и о признании народных опросов о независимости». Помимо этого, и Резолюция 5/X<sup>213</sup>, которая утверждает Декларацию независимости народа Каталонии 2013 года, и Резолюция 306/XI 2016 года<sup>214</sup> об общем направлении деятельности Правительства, также подтверждают «неотчуждаемое и неотъемлемое право Каталонии на самоопределение, а также явно демонстрируют поддержку идеи независимости парламентским большинством»<sup>215</sup>.

Нетрудно заметить, что для формирования законодательного обоснования правомерности референдума о независимости каталонскими националистами были взяты примеры либо из международного права, либо из права самой Каталонии. Ссылок на нормативные правовые акты Испании мы в законе практически не находим, очевидно, за неимением в испанском законодательстве аргументов в пользу законности планируемого референдума.

---

<sup>209</sup> Резолюция Комиссии по Правам Человека ООН 1999/57 о Правовой поддержке Демократии. sobre Promoción del derecho a la Democracia de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

<sup>210</sup> Resolución 98/III del Parlamento de Cataluña, sobre el derecho a la autodeterminación de la nación catalana, adoptada el 12 de diciembre de 1989 URL://parlament.cat

<sup>211</sup> la Resolución 679/V del Parlamento de Cataluña, sobre orientación política general, adoptada el 1 de octubre de 1998 URL://parlament.cat

<sup>212</sup> la Resolución 631/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el derecho a la autodeterminación y sobre el reconocimiento de las consultas populares sobre la independencia, adoptada el 10 de marzo de 2010 URL://parlament.cat

<sup>213</sup> Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, adoptada el 23 de enero de 2013. URL: <https://www.parlament.cat/document/intrade/7217>.

<sup>214</sup> la Resolución 306/XI del Palamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno, adoptada el 6 de octubre de 2016 URL://parlament.cat

<sup>215</sup> Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referendum de autodeterminación de Cataluña (DOGC núm. 7450 de 7 de septiembre de 2017). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/09/08/pdfs/BOE-A-2017-10287.pdf>.

Говоря о референдуме, закон не устанавливает минимальную явку (что, кстати, противоречит рекомендациям международных организаций и европейских органов, таких как Европейская Комиссия за Демократию через право)<sup>216</sup>.

Право участвовать в референдуме законом предоставлено следующим двум категориям граждан:

- Граждане, являющиеся каталонцами, достигшими 18 лет на момент голосования, которые не находятся в ситуации, когда голосование запрещено, и которые внесены в избирательные списки.
- Граждане, являющиеся каталонцами, находящимися за границей, у которых последнее место регистрации было в Каталонии, и которые сделали запрос на включение их в избирательные списки для участия в референдуме.

Закон предписывал, что в случае победы сторонников независимости Женералитат в течение 48 часов провозглашает независимость Каталонии и начинает процесс построения независимой Каталонской Республики. В случае, если большинство избирателей проголосует против независимости, созываются досрочные выборы в Женералитат.

Также закон предписывает создание Избирательного Комитета Каталонии, состоящего из пятерых экспертов в области избирательного права, которые будут «следить за прозрачностью и объективностью процесса, исходя из принципов беспристрастности и плюрализма»<sup>217</sup>.

В тот же день, 06 сентября, Женералитат подписал декрет о созыве референдума 01 октября 2017 года.

На следующий день, 07 сентября 2017 года, Конституционный Суд Испании в превентивном порядке отменил применение этого закона после того, как премьер-министр Испании Мариано Рахой представил в Суд

---

<sup>216</sup>Código de buenas prácticas sobre referendos adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 19ª reunión (Venecia, 16 de diciembre de 2006) y la Comisión de Venecia en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 16–17 de marzo de 2007). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-spa).

<sup>217</sup>Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referendum de autodeterminación de Cataluña (DOGC núm. 7450 de 7 de septiembre de 2017). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/09/08/pdfs/BOE-A-2017-10287.pdf>.

жалобу о несоответствии закона Каталонии Конституции Испании. Итоговое решение о несоответствии закона Конституции было единогласно вынесено Судом 17 октября, уже после проведения референдума. Суд постановил, что данная норма посягала на принципы верховенства Конституции, единства испанской нации и народного суверенитета.

08 сентября 2017 года Женералитатом был принят Закон «О правовых основах переходного периода и об основании Каталонской республики»<sup>218</sup>, также известный как Закон «О юридическом режиме Каталонии», который был призван урегулировать процесс отделения Каталонии от Испании в случае победы сторонников независимости на референдуме. Основная задача закона – сохранить бесперебойную работу государственных институтов и служб на время сложного процесса создания нового государства. При этом подчеркивалось, что данный закон вступает в силу только в случае положительного результата референдума.

Кампания Женералитата в поддержку референдума проводилась в период с 15 по 29 сентября 2017 года. Этот период сопровождался попытками центральных властей Испании сорвать подготовку к референдуму. В ход шли полицейские операции, обыски, задержания официальных лиц, причастных к организации референдума, изъятия листовок и другой агитации, блокировки сайтов, призывающих к отделению, и другие методы.

Несмотря на противодействие, 1 октября большая часть избирательных участков была открыта, и референдум, получивший неофициальное название «1-О» (референдум первого октября), был проведен. По подсчетам организаторов, в нем приняло участие 2 286 217 избирателей (43% от числа избирателей), 90,8% из которых проголосовали за независимость (это 2 044 038 голосов).

---

<sup>218</sup>Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. (DOGC núm. 7451A de 8 de septiembre de 2017). URL: [https://dogc.gencat.cat/es/pdogc\\_canals\\_interns/pdogc\\_resultats\\_fitxa/?action=fitxa&documentId=796643&language=es\\_ES](https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=796643&language=es_ES).

Явка и результат референдума не сильно отличались от опроса ноября 2014 года и не стали большой сенсацией. Гораздо более сильное и, надо сказать, достаточно гнетущее, впечатление произвел тот факт, что впервые за все годы каталонского конфликта было применено насилие. Референдум 1 октября сопровождался столкновениями каталонских избирателей с отрядами полиции, прибывшими из других регионов Испании.

По итогам дня Женералитат Каталонии заявил о 893 гражданах, обратившихся за медицинской помощью после силовых действий полиции, из которых четверо были госпитализированы. Впрочем, судом было признано только 130 пострадавших. В свою очередь, Министерство Внутренних Дел Испании заявило о 431 пострадавшем сотруднике полиции, из которых 39 понадобилась медицинская помощь.

Подобные события, с одной стороны, во многом осложнили проведение самого референдума и еще больше снизили его и без того сомнительную легитимность. С другой стороны, насилие, примененное приехавшими в Каталонию сотрудниками полиции, привело к существенной радикализации настроений в регионе. Многие из тех, кто раньше настороженно относился к идее об отделении от Испании, стали принципиально поддерживать независимость.

С юридической точки зрения референдум и его правовые последствия представляются как минимум спорными. При его проведении, разумеется, были проигнорированы все мыслимые нормы Испании в диапазоне от Конституции Испании до решений Конституционного Суда. Однако, при проведении референдума не были исполнены многие правила, которые каталонские власти установили сами для себя.

Так, несмотря на то, что каталонский Закон «О референдуме о самоопределении Каталонии» был отменен Конституционным Судом Испании, каталонские власти провозгласили его действующим и настаивали, что именно этот закон регулирует референдум, а решение испанского суда надлежит игнорировать.

Тем не менее, многие из положений этого закона при проведении референдума были нарушены (в основном из-за противодействия испанских властей). Так, Избирательный Комитет Каталонии, который должен был проводить референдум на принципах прозрачности и независимости, был распущен еще 22 сентября из-за угрозы санкций для его участников со стороны Испании. Вместо него проведением референдума руководил достаточно неопределенный круг людей, находящихся в прямом сотрудничестве с Женералитатом, так что ни о какой «независимости и непредвзятости» говорить не приходится. Результаты референдума в итоге оглашал Женералитат.

Более того, закон также предписывал всем каталонским органам власти и местного самоуправления, а также СМИ, действовать из того же принципа нейтралитета, однако накануне и в день референдума практически все каталонские СМИ, муниципалитеты, органы власти и должностные лица единым фронтом выступили в поддержку независимости региона.

Грубейшим нарушением также можно считать пренебрежение форматом бюллетеней и порядка голосования, который был прописан в законе. Избирательные участки в день референдума принимали даже бюллетени, распечатанные избирателями дома на принтере.

За час до начала референдума также было объявлено, что любой избиратель может проголосовать на любом участке, даже если он не по месту регистрации. Были зафиксированы случаи, когда одни и те же люди голосовали несколько раз на разных участках. Впрочем, во многом эти нарушения носили вынужденный характер и были вызваны тем, что испанские власти пытались сорвать референдум силовым путем.

В итоге результаты референдума, помимо того, что очевидно не были признаны Испанией, были также поставлены под сомнение международными наблюдателями и Европейской Комиссией<sup>219</sup>.

---

<sup>219</sup>Declaración sobre los acontecimientos en Cataluña. Comisión Europea. Bruselas, 2 de octubre de 2017. URL: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-3626\\_es.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3626_es.htm).

Все эти обстоятельства не помешали Карлесу Пучдемону, Президенту Каталонии, 10 октября провозгласить создание независимого каталонского государства и принятие Декларации независимости Каталонии. При том в этот же день им было предложено временно отложить вступление декларации в силу для возможного диалога с Испанией. В итоге, было непонятно, провозглашено ли в итоге создание нового государства или нет. Кстати, по закону Каталонии о Референдуме, провозглашение независимости должно было состояться в течение двух суток после проведения референдума, а не через 10 дней, как это произошло по факту.

В ответ на это на следующий день, 11 октября 2017 года, Правительство Испании под руководством Мариано Рахоя начало процедуру применения статьи 155 Конституции Испании, которая не применялась никогда до этого.

Статья 155 Конституции Испании представляет собой еще один способ контроля государства над Автономными Сообществами, в дополнение к способам, перечисленным в статье 153. Данная статья была разработана авторами Конституции для исключительных случаев, так как предполагает максимально широкий набор методов вмешательства в дела регионов вплоть до временного лишения их автономии.

Имеет смысл остановиться на анализе этой статьи подробнее, так как ее применение в Испании в октябре 2017 года является важным событием. Настолько радикальные меры по борьбе с волюнтаризмом регионов еще не применялись ни в современной Испании, ни в других европейских странах.

Приведем полный текст статьи:

1. Если Автономное Сообщество не выполняет обязательства, предусмотренные Конституцией или другими законами, либо его действия наносят серьезный ущерб общегосударственным интересам Испании, Правительство предупреждает Президента Автономного Сообщества. Если ответа с его стороны не последует, Правительство может, с согласия абсолютного большинства Сената, принять необходимые меры для

выполнения Автономным Сообществом указанных обязательств в принудительном порядке, либо для защиты упомянутых общегосударственных интересов.

2. В осуществлении мер, предусмотренных в предыдущем пункте, Правительство может давать соответствующие распоряжения любым властям Автономных Сообществ<sup>220</sup>.

Нетрудно заметить, что статья практически полностью состоит из расплывчатых формулировок и оценочных суждений. Так, основанием применения данной статьи является одно из следующих условий:

- Автономное Сообщество не выполняет обязательства, предусмотренные Конституцией или другими законами;
- действия Автономного Сообщества наносят серьезный ущерб общегосударственным интересам Испании.

Тут стоит отметить два момента. Во-первых, эти условия перечислены через слово «или». При буквальном прочтении статьи складывается впечатление, что действия Автономного Сообщества можно признать наносящими серьезный ущерб общегосударственным интересам Испании, даже если они никак не нарушают испанское законодательство. То есть теоретически регион, не нарушающий законодательство, может быть лишен автономии на основании «резиновой» нормы, содержащей оценочное суждение.

Кто же принимает первичное решение о применении данной статьи? Конституция дает однозначный ответ – это Правительство. Соответственно, на первом этапе именно оно оценивает, насколько сильно Автономное Сообщество «переступило черту» в своем невыполнении обязательств и/или нанесении ущерба испанскому государству.

Еще менее понятным представляется конкретный набор «необходимых мер для выполнения автономным Сообществом указанных обязательств в

---

<sup>220</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

принудительном порядке, либо для защиты упомянутых общегосударственных интересов». Конституция и законодательство Испании ничего не поясняют по этому поводу.

Процедура применения этого инструмента более понятна: помимо Конституции Испании она подробно закреплена в статье 189.1 Регламента Сената<sup>221</sup>, который уполномочен принимать конечное решение о применении этой статьи.

Перед тем, как обратиться в Сенат, Правительство обязано направить требование Президенту Автономного Сообщества устранить имеющиеся нарушения. Если Автономное Сообщество не выполняет требование, Правительство направляет в Сенат предложение о применении 155 статьи, при этом подробно описывая конкретные меры против Автономного Сообщества. Затем предложение обсуждается в Сенате с участием представителей заинтересованного Автономного Сообщества. В ходе дебатов в предложение могут быть внесены поправки. Финальный вариант предложения выносится на голосование в Сенат, где для принятия должен быть одобрен абсолютным большинством.

В соответствии с указанным порядком, 11 октября 2017 года Правительство Испании отправило Президенту Каталонии требование прояснить, была ли им по факту провозглашена независимость региона или нет. Как мы помним, Карлес Пучдемон провозгласил независимость Каталонии, но при этом предложил пока не вводить декларацию в действие. Подобная непоследовательность запутала многих, в том числе, по-видимому, и Правительство Испании.

Итак, Карлесу Пучдемону было дано пять дней на ответ (отсутствие ответа трактовалось бы как признание факта провозглашения независимости). В случае, если факт признания независимости подтверждался, Президенту Каталонии предлагалось в течение еще трех дней

---

<sup>221</sup>Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994. («BOE» núm. 114, de 13 de mayo de 1994). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-10830>.

отозвать декларацию независимости и восстановить нарушенный конституционный порядок.

Не получив от лидера Каталонии никакого ответа, Правительство Испании посчитало требование невыполненным и 21 октября 2017 года обратилось в Сенат с пакетом предложений по мятежному региону.

В число основных мер по «наведению порядка» в Каталонии входили:

- отставка Президента и Вице-президента Каталонии, а также еще ряда высокопоставленных чиновников;
- роспуск Женералитата и назначение новых выборов;
- введение внешнего управления администрацией Женералитата со стороны центральных органов власти;
- введение внешнего управления финансами региона с целью недопущения расходования средств региона на деятельность, связанную с отделением от Испании;
- запрет Женералитату назначать нового Президента Каталонии, а также всех других должностных лиц до тех пор, пока не будет сформирован новый состав парламента;
- признание недействительными любых актов Каталонии, которые будут противоречить указанным мерам.

По плану, эти меры в отношении региона будут прекращены, когда будет сформирован новый состав Женералитата.

27 октября 2017 года Сенат утвердил предложения Правительства (214 голосов «за», 47 голосов «против» и один воздержавшийся).

В этот же самый день, пока в Мадриде впервые в истории Сенат проголосовал за применение статьи 155 Конституции, в Барселоне Парламент Каталонии окончательно принял Декларацию Независимости, целью которой было «выстроить каталонскую республику в качестве независимого государства» (70 голосов «за», 10 «против», 2 воздержавшихся, депутаты партий-противников не присутствовали при голосовании).

Вечером того же дня, 27 октября, получив согласие Сената на применении мер в отношении Каталонии, Правительство подписывает пять декретов<sup>222</sup>, вводящих в действие данные меры. Кроме того, декретом были назначены выборы в парламент Каталонии на 21 декабря.

Также в этот день Генеральной Прокуратурой Испании было объявлено, что Карлес Пучдемон будет привлечен к уголовной ответственности по обвинению в мятеже. 30 октября Пучдемону и еще 13 высшим должностным лицам Каталонии было предъявлено обвинение, однако он к этому времени уже находился за границей. С 28 октября 2017 года исполняющим обязанности Президента Каталонии была назначена Сорайя Саэнс де Сантамария, первый заместитель Мариано Рахоя.

21 декабря 2017 года были проведены очередные выборы в Парламент Каталонии, которые были созваны Премьер-министром Испании Мариано Рахоем во исполнение декретов Правительства Испании. Выборы были отмечены рекордной явкой – 79%. Впервые победу одержала партия, не являющаяся националистической, – Ciudadanos, которая получила 25% голосов и 36 мест из 135. Однако три националистические партии (Junts per

---

<sup>222</sup>Real Decreto 942/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del M.H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, don Carles Puigdemont i Casamajó. («BOE» núm. 261, de 28 de octubre de 2017). URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12332](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12332).

Real Decreto 943/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del Vicepresidente de la Generalitat de Cataluña y de los Consejeros integrantes del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña. («BOE» núm. 261, de 28 de octubre de 2017). URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12333](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12333).

Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución. («BOE» núm. 261, de 28 de octubre de 2017). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12329>.

Real Decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña. («BOE» núm. 261, de 28 de octubre de 2017). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12334>.

Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución. («BOE» núm. 261, de 28 de octubre de 2017). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12330>.

Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya и CUP) в сумме все равно получили большинство в Парламенте (70 мест).

Новый состав парламента собрался на свое первое заседание 17 января 2018 года, где в качестве спикера парламента был выбран Роджер Торрент из Esquerra Republicana de Catalunya. Далее начинается череда интереснейших событий, получивших в народе название «блокада парламента» («bloqueo del parlamento»).

22 января Роджер Торрент, не признающий вмешательство Испании в дела региона, выносит на голосование в качестве кандидата на пост Президента Каталонии Карлеса Пучдемона, которого, несмотря на отстранение и уголовное преследование, националисты по-прежнему считали легитимным лидером Каталонии.

Конституционный Суд по запросу Правительства дал разъяснение, что для своего выдвижения на пост Президента региона кандидат должен присутствовать на заседании и быть надлежащим образом зарегистрированным. В случае Пучдемона никакое выдвижение не представляется возможным, поскольку действует ордер на арест и заключение под стражу политика. Таким образом, первая попытка вновь сформированного парламента избрать Президента Каталонии провалилась.

1 марта 2018 года националистические партии, имеющие большинство в парламенте, приняли акт о том, что ими не признается отстранение Пучдемона. Одновременно с этим сам Пучдемон, находясь в Брюсселе, заявил, что на данный момент отказывается от выдвижения на пост Президента и предложил в качестве своей замены Хорди Санчеса, который шел в партийном списке Junts per Catalunya под номером два, и который на тот момент находился под стражей.

05 марта Роджер Торрент предложил кандидатуру Санчеса, голосование было назначено на 12 марта. Однако судья Верховного Суда не разрешил Санчесу присутствовать на заседании по выдвижению кандидата, что лишало его права на выдвижение. «Блокада» продолжилась.

Третья попытка избрать Президента состоялась 22 марта 2018 года и также не увенчалась успехом. Кандидат Хорди Турулл, представитель Демократической Европейской Партии Каталонии, не был поддержан достаточным количеством депутатов в рамках голосования. Более того, на следующий день, 23 марта 2018 года, он также отправился под стражу вместе со многими другими чиновниками Каталонии, причастных к движению за независимость. Два дня спустя, 25 марта, Карлес Пучдемон также был задержан в Германии. 5 апреля он был отпущен под залог.

После этого в качестве кандидатуры снова был предложен Санчес, однако судья опять не дал ему разрешения присутствовать на заседании. Таким образом, заседание Парламента Каталонии, проходившее 12 апреля, также окончилось безрезультатно.

Наконец, 14 мая 2018 года в качестве Президента Каталонии был избран Хоаким Торра, который также является сторонником независимости Каталонии. Именно он является Президентом Каталонии по сей день. 2 июня режим прямого управления был снят. Автономия Каталонии была восстановлена.

Несмотря на некую стабилизацию ситуации, каталонский вопрос пока далек от своего полного разрешения, и обеим сторонам еще придется приложить немало усилий для того, чтобы прийти к компромиссу.

Интересно, что в рамках обсуждения возможных вариантов по развитию испано-каталонских отношений со стороны некоторых членов Правительства Испании стали раздаваться предложения о заключении с Каталонией экономического соглашения<sup>223</sup> – меры, которую категорически отверг премьер-министр Испании Мариано Рахой в 2012 году. Возвращение к этой идеи пока идет на уровне слухов, и вряд ли это в обозримом будущем произойдет, однако очевидно, что испанское Правительство сейчас

---

<sup>223</sup>Spain «ready to discuss» greater fiscal autonomy for Catalonia // The Guardian. 2017. 21 nov. URL: <https://www.theguardian.com/world/2017/nov/21/spain-ready-to-discuss-greater-fiscal-autonomy-for-catalonia>.

находится в процессе выработки мер для нормализации отношений с Каталонией.

Нет никаких сомнений в том, что данный конфликт не пройдет бесследно для существующей сегодня модели «регионалистского государства». На все претензии представителей Каталонии и других регионов Мадриду необходимо будет дать адекватный и конструктивный ответ, который позволил бы надолго найти точку равновесия между интересами Испании и ее регионами.

В любом случае, все более очевидным становится тот факт, что существующая модель «регионалистского государства» на поверку не оказалась панацеей от всех проблем. И если раньше центробежные силы в регионах еще более-менее сдерживались политически и выплескивались в основном через такие радикальные проявления, как терроризм, то теперь проблема перешла в политическую плоскость. Предусмотренных Конституцией механизмов урегулирования споров между центром и регионами уже может не хватить на весь спектр региональных проблем, так очевидно проявляющихся в последнее время.

## **§2. Перспективы развития модели регионалистского государства в Испании**

Как мы могли убедиться выше, главным фактором, от которого на сегодняшний день зависит судьба системы регионалистского государства, выстраиваемой в Испании с 1978 г., является эффективное решение каталонского вопроса. Несмотря на то, что в Испании существуют и другие регионы, недовольные своим статусом, очевидно, что именно каталонский конфликт сейчас стоит наиболее остро. Интересно также то, что каталонский вопрос является не только самым острым, но и самым характерным в том смысле, что конфликт между Барселоной и Мадридом наиболее полно отображает все несовершенства существующей модели регионалистского государства в Испании. Если бы каталонцам удалось добиться независимости, это могло бы спровоцировать цепную реакцию в других регионах и привести к полному краху прописанной в Конституции Испании системы взаимоотношений между центром и регионами. Поэтому неудивительно, что к каталонскому вопросу приковано максимальное внимание.

При анализе причин, хода и возможных последствий каталонского конфликта следует понимать, что это чрезвычайно сложный процесс, имеющий множество причин и не закончившийся до сих пор.

Как мы помним, истоки каталонского вопроса уходят, без преувеличения, вглубь веков, но для целей нашего исследования нас интересует прежде всего острая фаза конфликта, происходившая с 2010 по 2018 год. Завязкой конфликта можно считать 2006 год, когда был принят новый Статут Каталонии, пересматривавший порядок взаимоотношений между регионом и Испанией (в частности, финансовые отношения).

Однако открытое противостояние между Барселоной и Мадридом началось в июле 2010 года, когда решением Конституционного Суда

Испании основные идеи нового каталонского Статута были признаны противоречащими испанской Конституции.

Дальнейшие события, развивавшиеся без малого восемь лет, неуклонно вели к обострению ситуации, что, как мы знаем, в итоге привело к лишению региона автономии в октябре 2017 года.

Как было указано выше, первоначальный план каталонских националистов, возмущенных решением Конституционного Суда Испании 2010 года, не включал в себя отделение региона от Испании. Их целью было реформирование испано-каталонских отношений по образцу Страны Басков и Наварры, то есть заключение финансового соглашения между Мадридом и Барселоной, которое было принято Парламентом Каталонии 25 июля 2012 года. А 20 сентября 2012 года премьер-министр Испании Мариано Рахой решительно отверг предложение каталонских властей как противоречащее испанской конституции.

Такая непреклонность испанского правительства, а также решительность каталонского народа в отстаивании своих прав, побудили Артура Маса, считавшегося до этого умеренным националистом, встать на путь сепаратизма и объявить досрочные выборы в Женеалитат на ноябрь 2012 года, с тем чтобы потом каталонский парламент в новом составе провел референдум о самоопределении Каталонии.

Таким образом, период 2010–2012 годов можно охарактеризовать как «досепаратистский» период конфликта, когда каталонские националисты, имея большую поддержку общества, безуспешно пытались договориться с Правительством Испании о реформировании финансовых отношений по образцу Страны Басков.

После региональных выборов 2012 года окончательно сформировался курс на полное отделение региона от Испании и создание независимого государства в рамках Европейского Союза.

План сепаратистов в общем виде сформулировал мэр муниципалитета Сан-Педро-де-Торельо Джорди Фабрега: «Мы будем требовать

независимости у центрального правительства. В случае, если Мадрид откажется выполнить требования каталонцев, мы намерены добиваться своей независимости через международные институты. Хочу особо подчеркнуть, что мы собираемся действовать исключительно в рамках демократии, не будет никаких бунтов и насилия. Что касается национальной валюты, то мы больше склоняемся к сохранению евро, так как планируем стать страной – членом Евросоюза. Мы намерены создать собственные министерства финансов и юстиции, а также Национальный банк и Управление по налогам. Кстати, я не вижу никаких препятствий для вступления Каталонии в Евросоюз, учитывая, что мы производим, а не просим, ведь 10% ВВП Испании производится именно здесь. Думаю, Евросоюзу нужна благополучная страна, которая не будет просить в долг»<sup>224</sup>.

Однако на этом пути каталонцев подстерегало множество препятствий, как внутри Испании, так и на международной арене. К «внутренним» преградам следует отнести, прежде всего то, что по испанской Конституции планируемый референдум о независимости незаконен. Статья 149 Конституции недвусмысленно говорит о том, что проведение опросов населения посредством референдума относятся к исключительному ведению центра. Понятно, что ожидать, что Мадрид разрешит подобный референдум, было бы слишком самонадеянно.

Более того, есть все основания полагать, что референдум об отделении от Испании был бы невозможен даже в случае согласия Мадрида, поскольку по смыслу статей 1 и 2 Конституции Испании, Конституция основана на нерушимом единстве испанской Нации, общем и неделимом Отечестве всех испанцев<sup>225</sup>. Действительно, как было указано, часть вторая статьи 1 Конституции Испании устанавливает, что «носителем национального суверенитета является испанский народ, источник государственной власти».

---

<sup>224</sup>Цит. по: Чувакин, О. Каталония: прощай Испания? / Олег Чувакин // Военное обозрение. – 2012. – 28 ноября. – URL: <https://topwar.ru/21459-kataloniya-proschay-ispaniya.html>.

<sup>225</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

В первую очередь, данная норма устанавливает демократический характер власти, что является неотъемлемым принципом любого демократического правового государства.

Помимо этого, этой нормой также подчеркивается, что именно весь испанский народ в целом является носителем суверенитета. Интересно, что при создании Конституции представители некоторых региональных националистических партий призывали сделать формулировку более абстрактной, однако в итоге был принят именно этот вариант, и суверенитетом был наделен именно только весь испанский народ.

Этот подход развивается и конкретизируется в статье 2 Конституции, которая была проанализирована в предыдущей главе. Напомним, что это положение Конституции звучит следующим образом: «Конституция основана на нерушимом единстве испанской Нации, общем и неделимом Отечестве всех испанцев; она признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, ее составляющих, и солидарность между ними». Развивая положение части 2 статьи 1, законодатель еще более безапелляционно настаивает на «нерушимости» и «неделимости» Испании. Как мы помним, Конституционный Суд Испании при толковании указанной нормы также неоднократно подтверждал в ряде своих решений, что несмотря на широкие возможности для автономизма, суверенную власть осуществляет исключительно испанское государство<sup>226</sup>. Особенно показательной является позиция Суда, высказанная в решении 4/1981: «Статут Автономного Сообщества является выражением не суверенитета, а автономии, что делает власть Сообщества ограниченной. Автономия – это не суверенитет, и каждое территориальное образование, наделенное автономией, является лишь частью целого, и в этом смысле принцип автономии ни в коем случае не может оспаривать принцип единства. Более того, исходя из смысла статьи 2

---

<sup>226</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero de 1981 («BOE» Núm. 47, de 24 de febrero de 1981). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-4520>. Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto de 1983 («BOE» núm. 197, de 18 de agosto de 1983). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1983/08/18/pdfs/T00029-00066.pdf>.

Конституции Испании 1978 года, именно в рамках единого испанского государства принцип автономии регионов может получить свое истинное воплощение»<sup>227</sup>.

Действительно, при буквальном толковании Конституции выходит, что «нерушимость» единства Испании не зависит ни от каких референдумов, и получается, что преодолеть этот запрет можно только с изменением Конституции (по факту, с принятием новой). Конституция действительно предусматривает такую возможность в статье 168. Но для этого необходимо:

- одобрение поправки 2/3 Конгресса и Сената;
- роспуск Кортесов;
- всеобщие выборы;
- одобрение 2/3 вновь выбранных Конгресса и Сената;
- референдум, одобряющий данные поправки.

Предусмотренный испанской Конституцией механизм изменения относит эту Конституцию к числу «жестких», что делает изменение основных положений основного закона практически невозможным.

В современных условиях данный вариант выглядит попросту фантастическим и неприменимым. Прописанная в Конституции система, при всей своей гибкости, оказалась не рассчитанной на столь серьезную степень разногласий между центром и регионом. Можно с уверенностью сказать, что играть по правилам, установленным Мадридом, Каталония не сможет, ибо такая игра обречена на провал. В рамках испанской Конституции и испанского законодательства нет ни малейшего шанса легально провести референдум об отделении региона. Суть модели регионалистского государства, реализованной в Испании, можно свести к следующему правилу: «у регионов может быть сколь угодно широкая автономия, но ни о каком праве на сепессию и ни о какой конкуренции с национальным суверенитетом не может быть и речи». Эта идея пронизывает все уровни

---

<sup>227</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero de 1981 («BOE» Núm. 47, de 24 de febrero de 1981). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-4520>.

испанского законодательства и правоприменительной практики, начиная от первой статьи Конституции Испании 1978 года и заканчивая последними решениями Конституционного Суд Испании. Именно поэтому все инициативы Каталонии, направленные на отделение от Испании, немедленно признавались Мадридом незаконными. Пространства для обсуждения возможности отделения региона испанская правовая система не предоставляет.

Поэтому каталонцы заявляют, что в случае отказа Мадрида от предоставления региону независимости будут действовать через международные институты. Однако, когда игра ведется на международно-правовом поле, многое зависит от мнения других государств. При этом можно констатировать, что, в общем и целом, мировое сообщество достаточно прохладно относится к инициативе каталонских националистов. Большинство государств и международных институтов достаточно сдержанно комментировали противостояние между Мадридом и Барселоной, называя это исключительно внутренним делом Испании. Основной «группой поддержки» Каталонии были, как правило, европейские регионы, которые также претендуют на отделение: Шотландия, Венето, Фландрия и некоторые другие. Европейские государства, разумеется, не хотели бы видеть перед собой пример победы сепаратизма, поскольку это могло бы спровоцировать цепную реакцию по всему Европейскому Союзу.

С подобной ситуацией столкнулись в последнее время разные страны, и их опыт, безусловно, является крайне полезным с точки зрения поиска путей решения данной проблемы.

Наиболее близким к Каталонии примером борьбы за независимость является Шотландия, референдум о независимости которой прошел 18 сентября 2014 года, на котором, как известно, избиратели с минимальным перевесом проголосовали против независимости региона<sup>228</sup>.

---

<sup>228</sup>Матвеев О.В. Конституционно-правовые аспекты сепаратизма в Европе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 71.

Вопрос о полной независимости Шотландии от Великобритании был поднят в 2007 году лидером Шотландской национальной партии Алексом Сэлмондом. Главный предмет недовольства шотландцев, по сути, тот же, что и у каталонцев – недостаточно широкие полномочия по формированию собственного бюджета и распределения своих доходов, а также несовершенства налоговой системы. Конкретные шаги по обретению независимости со стороны Шотландии начали предприниматься в 2011 году, когда Шотландская национальная партия добилась необходимого для формирования правительства большинства в шотландском парламенте. Было объявлено о планируемом на осень 2014 года референдуме, который позже был назначен Сэлмондом на 18 сентября.

Наиболее интересный аспект шотландского вопроса состоит в том, что центральные власти Великобритании вовсе не стали препятствовать проведению подобного референдума и признали его результаты. 15 октября 2012 премьер-министром Великобритании Дэвидом Кэмероном и первым министром регионального правительства Шотландии Алексом Сэлмондом подписано соглашение, определяющее порядок проведения референдума о независимости Шотландии осенью 2014 года. В отличие от Мадрида, категорически не признающего права Каталонии на подобный референдум, Лондон полностью отдал будущее региона в руки народа, не оспаривая его права самому определять свою судьбу<sup>229</sup>.

26 ноября 2013 года Алексом Сэлмондом была представлена «Белая книга» – документ в 670 страниц, описывающий устройство нового государства. В независимой Шотландии планировалось в качестве валюты оставить британский фунт стерлингов, а главой государства – королеву Великобритании. Также предлагалось создание собственных вооружённых сил, вывоз с территории Шотландии ядерного оружия, поднятие

---

<sup>229</sup>Матвеев О.В. Конституционно-правовые аспекты сепаратизма в Европе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 72.

минимальной заработной платы, сбор налогов без повышения ставок независимо от Лондона.

Однако Европейский Союз, как, кстати, и в случае с Каталонией, дал понять, что новому государству, вышедшему из состава одного из нынешних государств-членов Европейского Союза, придется подавать новую заявку на членство. Лондон, со своей стороны, накануне референдума пообещал расширить автономию Шотландии в случае, если она останется в составе Великобритании. Речь шла в первую очередь о налогообложении и контроле над расходной частью шотландского бюджета.

По всей видимости, все это повлияло на решение большинства избирателей. Утром 19 сентября, на следующий день после голосования, были объявлены результаты: против независимости проголосовало 55,3% избирателей при явке 84,5%. Шотландия осталась в составе Великобритании. Алекс Сэлмонд, как лидер кампании за независимость, подал в отставку. В свою очередь, Премьер-министр Великобритании Дэвид Кэмерон подтвердил, что данные накануне референдума обещания о расширении автономии Шотландии будут выполнены. Кроме того, правительство также рассмотрит вопрос предоставления больших полномочий остальным регионам Великобритании – Англии, Уэльсу и Северной Ирландии.

Стоит отметить, что в последнее время в Шотландии все громче звучат призывы провести повторный референдум в связи с очень важным новым обстоятельством – выходом Великобритании из Европейского Союза. В 2014 году большинство шотландцев проголосовало против независимости во многом потому, что их пугала перспектива остаться за пределами ЕС в случае отделения от Великобритании. По иронии, два года спустя, в 2016 году, Великобритания сама встала на путь выхода из Европейского Союза, «увлекая за собой» Шотландию.

Референдум в Шотландии 2014 года, как мы можем видеть, является примером наиболее мирного и цивилизованного разрешения национально-территориального вопроса, которое стало возможным благодаря

достигнутому между Эдинбургом и Лондоном соглашению 2012 года. Такое соглашение, в свою очередь, стало возможным благодаря отсутствию в законодательстве Великобритании препятствий к проведению подобных референдумов. Распространена также точка зрения, что центральные власти Великобритании пошли на такое соглашение во многом потому, что были уверены в победе на референдуме противников отделения. Кроме того, они были готовы к компромиссу, пообещав Шотландии расширение полномочий, и прежде всего в налогово-бюджетной сфере. Судя по всему, такой подход полностью оправдал себя<sup>230</sup>.

Более того, именно этот путь решения проблемы был взят за ориентир в Каталонии. Артур Мас неоднократно обращался к премьер-министру Испании Мариано Рахой с требованием разрешить в Каталонии проведение подобного референдума, решив, таким образом, конфликт «по шотландскому образцу». Однако, подобные меры идут вразрез с Конституцией Испании и потому не могли и не могут быть применены.

Интересным прецедентом является также референдум о независимости итальянской области Венето, прошедший с 16 по 21 марта 2014 года. В отличие от референдумов в Каталонии и Шотландии, данное голосование изначально было объявлено, как не имеющее юридической силы. Однако его организаторы рассматривают его как важный этап в борьбе за независимость региона. Следующим этапом может стать проведение уже официального референдума, а затем одностороннее провозглашение независимости региона, хоть это и идет вразрез с Конституцией Италии.

Причины сепаратистских тенденций в Венето можно условно разделить на две группы – исторические и экономические. К историческим причинам относится, прежде всего, непризнание законности плебисцита 1866 года, по которому Венеция вошла в состав Италии. Экономические предпосылки выражаются в несправедливом распределении доходов между

---

<sup>230</sup>Матвеев О.В. Конституционно-правовые аспекты сепаратизма в Европе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 73.

центром и регионом и нежелании венецианцев спонсировать из своего кармана бедные южные области страны. Так, ежегодно регион Венето платит в казну Италии 70 миллиардов евро, а обратно получает только 40. Нетрудно понять, почему венецианцы считают себя последователями Шотландии и особенно Каталонии – аргументы у Барселоны и Венеции фактически идентичны.

На главный вопрос референдума («Хотите ли вы, чтобы регион Венето стал независимой федеральной и суверенной республикой?») подавляющее число проголосовавших (89%) ответило положительно, а это более 60% от общего числа избирателей региона.

12 июня 2014 года Парламентом Венето был принят закон «О независимости Венето», предусматривающий проведение полноценного референдума о независимости в 2015 году, несмотря на то, что он противоречит Конституции Италии и, очевидно, не будет признан центральной властью. Данный референдум не состоялся. Кроме того, лидеры движения за отделение готовы рассмотреть также вариант придания Венето статуса автономии в составе Италии на примере региона Трентино-Альто-Адидже или Сицилии. Главные требования – бóльшая финансовая и налоговая самостоятельность региона. В настоящее время переговоры продолжаются.

Таким образом, Венето во многом собирается повторить путь Каталонии, а именно создать независимое государство в составе Евросоюза посредством проведения референдума о независимости, причем вопреки требованиям Конституции и центральной власти. Очевидно, что в ближайшем будущем Риму, как и Мадриду, придется приложить немало усилий, чтобы найти компромисс с сепаратистки настроенным регионом, тем более что за ним стоят не просто политические амбиции, а реальная экономическая и культурная самостоятельность<sup>231</sup>.

---

<sup>231</sup>Матвеев О.В. Конституционно-правовые аспекты сепаратизма в Европе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 74.

На примере этих регионов ясно видно, что основным катализатором сепаратистских настроений в регионах является недостаточная самостоятельность региона в области налогообложения и формирования собственного бюджета, а также несправедливое распределение доходов между центром и регионом. В итоге экономические разногласия, помноженные на требования региона о расширении его прав в области самоуправления, международных отношений, языка и культуры, оборачиваются угрозой территориальной целостности страны. Свою роль в усилении сепаратизма в Европе сыграл также экономический кризис, вселивший в наиболее богатые регионы некоторых стран идею о том, что в одиночку они преодолели бы его лучше.

Очевидно, что данная проблема вышла за рамки внутригосударственной, став общеевропейской. Несмотря на общий курс на построение «Европы регионов», к сепаратизму Европейский Союз явно относится настороженно и ясно дает понять «мятежным» регионам, что никакого «автоматического» вступления в Европейский Союз в случае их отделения не будет.

Таким образом, наиболее серьезным препятствием для каталонских националистов при выходе из Испании стал бы тот факт, что вновь созданная Каталонская республика автоматически оказалась бы вне Европейского Союза. А стать новым государством – членом ЕС – ключевая идея движения за независимость. Напомню, что полуторамиллионная демонстрация в Барселоне в сентябре 2012 года, с которой началось широкое движение за отделение, прошла под лозунгом: «Каталония – новое государство Европы». Каталонское Правительство настаивает, что их планы по независимости могут быть реализованы только при наличии широкой общественной поддержки, в условиях абсолютной демократизации, при условии уважения права, будь оно каталонское, испанское или международное, и только в

рамках ЕС<sup>232</sup>. Однако Брюссель неоднократно заявлял, что отделение автоматически означает выход из Еврозоны, и будет необходима полноценная процедура принятия для вступления. В качестве примера можно привести Декларацию Европейской Комиссии по поводу событий в Каталонии от 02 октября 2017 года<sup>233</sup>. Декларация была посвящена событиям 1 октября, а именно попытке Каталонии провести референдум об отделении региона.

В числе прочего, Европейская Комиссия отметила, что согласно Конституции Испании, прошедшее в Каталонии голосование было незаконным. Более того, Комиссия подчеркивает, что в случае, если в будущем удастся провести легальный референдум, в результате которого какая-либо территория выйдет из состава Испании, то эта территория окажется за пределами Европейского Союза. Таким образом, в случае отделения у Каталонии нет ни малейшего шанса остаться в пределах Европейского Союза.

Ожидать, что новое государство может быть вскоре принято в Европейский Союз, также не приходится. Основной проблемой является то, что при принятии в ЕС нового государства-члена любая страна ЕС может наложить вето. Более того, даже чтобы просто претендовать на вступление в Европейский Союз, необходимо, чтобы государство было признано всеми странами – членами ЕС. Понятно, что в случае с Каталонией как минимум Испания никогда не пойдет на ее признание. Поэтому каталонцам могут потребоваться долгие годы для осуществления своей цели. В этой связи можно вспомнить Косово, провозгласившее независимость еще в 2008 году, однако до сих пор не имеющее право претендовать на вступление в Европейский Союз ввиду того, что 5 государств – членов ЕС независимость Косово не признали. Готова ли Каталония на такой риск?

---

<sup>232</sup>Cristian Reino. Cataluña será independiente dentro de la UE o no lo será. URL: <https://www.hoy.es/v/20121026/nacional/cataluna-sera-independiente-dentro-20121026.html>.

<sup>233</sup>Declaración sobre los acontecimientos en Cataluña. Comisión Europea. Bruselas, 2 de octubre de 2017. URL: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-3626\\_es.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3626_es.htm).

Теперь рассмотрим, что будет, если Каталонии все же удастся преодолеть все эти препятствия, добиться независимости и даже стать в скором времени государством-членом Европейского Союза. Очевидным преимуществом в этом случае будет освобождение от «налогового гнета» Мадрида, потери от которого оцениваются до 16,5 миллиардов евро ежегодно. Каталония, таким образом, получит возможность тратить эти деньги на себя, что, по мысли каталонцев, поможет быстрее выйти из кризиса и стимулировать развитие региона. Однако за это придется заплатить свою цену. В частности, придется оплачивать то, что в рамках Испании было для Каталонии «бесплатным»: вооруженные силы, дипломатические представительства, органы безопасности и т.д. Еще менее оптимистично картина выглядит, если вспомнить, что 80% экспорта Каталонии уходит в остальную часть Испании. Едва ли потеря 80% рынка положительно скажется на каталонской экономике. Очевидно, что в этом случае ей необходимо будет налаживать новые рынки сбыта, а это достаточно сложный и длительный процесс, особенно если учесть то, что страна может на долгие годы оказаться вне Еврозоны. Таким образом, существуют большие сомнения, что народ Каталонии в случае отделения будет жить лучше. За освобождение от налогового гнета придется заплатить очень высокую цену.

Несмотря на растущее недовольство политикой Мадрида, несмотря на свою культурную, экономическую и языковую самодостаточность, каталонцы не могут не понимать, насколько серьезны препятствия на их пути и с каким колоссальным риском им придется столкнуться, решись они на отделение. Безусловно, каталонский народ по большей части желает независимости, но столь неблагоприятное стечение обстоятельств едва ли позволит ее добиться. Парадокс борьбы Каталонии за отделение состоит в том, что победа в этой борьбе сулит больше потерь, чем поражение.

Итак, несмотря на всю серьезность ситуации, можно с высокой долей вероятности сказать, что реального отделения какого-либо региона от Испании в обозримом будущем не предвидится. Конечно, полностью

исключать этого нельзя, но обстоятельства, сложившиеся на данный момент, обретению регионами независимости явно не способствуют. Баскский сепаратизм в последние годы хоть и не снизил свой градус, но, по крайней мере, перестал проявлять себя в своем худшем виде – терроризме. Более того, наметилась тенденция на сотрудничество с центром в области расширения своих прав, которая постепенно приходит на место категоричным требованиям о предоставлении независимости. Каталония же, несмотря на активизацию движения за свою независимость, тоже едва ли отделится от Испании по целому ряду причин, что мы разобрали выше. Другие регионы пока не имеют столь сильных сепаратистских движений, чтобы открыто ставить вопрос о своей независимости, ограничиваясь лишь постоянными требованиями о расширении своей автономии в пределах Испании.

Одним из важнейших факторов, сдерживающих сепаратистские тенденции, является опасность столкнуться с огромными экономическими проблемами, которые неизбежно возникнут у новых государств вследствие разрушения старых экономических связей. Это звучит достаточно парадоксально, ведь именно недовольство финансовой политикой Мадрида являлось и является главным двигателем сепаратизма в регионах. Однако, как ни велико это недовольство среди жителей определенных регионов, все же большинство из них признает, что в результате обретения независимости ситуация может стать только хуже. Решающую роль внесло также то, что независимость означает автоматический выход из Европейского Союза с весьма туманными перспективами принятия обратно. А это опять же самым негативным образом скажется на экономике. Ну и конечно, само испанское законодательство не дает никаких возможностей для отделения и провозглашения независимости. Все эти факторы на сегодняшний день твердо стоят на страже территориальной целостности Испании.

Тем не менее, очевидно, что столь серьезные события заставят Мадрид пересмотреть свою политику во взаимоотношениях центра и регионов.

Сепаратистские тенденции в Каталонии, а также в Стране Басков стали слишком сильны, чтобы можно было их просто игнорировать или бороться с ними исключительно методом запретов. Свои притязания на расширение объема своих автономных прав регулярно высказывают и другие регионы. Можно с уверенностью сказать, что существующая система взаимоотношений, основанная на Конституции 1978 года, еще ни разу не подвергалась столь серьезным испытаниям. В такой серьезной ситуации Мадриду придется вести грамотную и осторожную политику, при которой не обойтись без компромиссов.

При наиболее благоприятном для Испании варианте соответствующие изменения в национально-территориальной политике удастся провести, не внося серьезных изменений в Конституцию. Заложенный в модели регионалистского государства потенциал по децентрализации Испании пока еще не исчерпан. Таким образом, в ближайшие годы наиболее вероятным представляется следующий сценарий: сохранение статус-кво или модификация Статуты автономий в рамках действующей Конституции<sup>234</sup>.

При таком сценарии центральные власти Испании будут продвигаться, вероятнее всего, в двух направлениях – реформирование центрального законодательства, касающегося полномочий регионов, с одной стороны, и поддержка законотворчества регионов в области реформирования своих Статуты – с другой. Позитивным примером деятельности в первом направлении могло бы стать внесение изменений в ключевые законы, закрепляющие распределение полномочий между центром и регионами. В первую очередь, конечно, это касается полномочий Автономных Сообществ в финансовой сфере. В 2009 году уже была проведена реформа, расширяющая финансовую самостоятельность регионов, которая дала

---

<sup>234</sup>Хенкин С.М. Потенциал регионального сепаратизма в Испании // Российский совет по международным делам. 2012. 21 июня. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/potentsial-regionalnogo-separatizma-v-ispanii/>.

положительный эффект. Представляется правильным продолжить законотворческую деятельность в этом направлении.

Кроме того, необходимо приложить усилия по дальнейшему расширению полномочий Автономных Сообществ в сфере международных отношений, и в особенности уделить внимание их положению в структурах Европейского Союза. Понятно, что реализация данной инициативы потребует также содействия органов ЕС, однако в условиях, когда концепция «Европы регионов» является одним из приоритетных направлений европейской политики, такое содействие выглядит вполне вероятным. Реальная возможность институционализации своего участия в структурах ЕС могла бы стать для Автономных Сообществ отличной заменой сомнительным перспективам создания своего нового государства в составе Европейского Союза. Очевидно, что при таком подходе регионы добьются бóльших возможностей в рамках Евросоюза, чем в случае, если они окажутся вне ЕС в результате провозглашения независимости. Понятно, что при этом необходимо также предусмотреть механизмы, которые бы защищали полномочия самой Испании на международной арене и препятствовали бы деятельности Автономных Сообществ, идущей вразрез с внешней политикой государства. Нет сомнений, что именно за Испанией оставалось и должно оставаться последнее слово в выработке и проведении внешней политики. Однако очевидно, что и запросы, идущие от различных регионов Испании, и решения, принимаемые по этому вопросу в ЕС, идут в одном направлении – в направлении дальнейшего расширения полномочий Автономных Сообществ в международной сфере и укрепления их роли в структурах Европейского Союза. Конечно, подобные решения требуют немалой политической воли и дальновидности со стороны руководства Испании, однако, учитывая сложность положения, в котором оказалась страна в связи с прогрессирующим национально-территориальным конфликтом, подобные шаги выглядят вполне оправданными и закономерными.

Расширение объема полномочий Автономных Сообществ будет неизбежно происходить и другим путем – через реформирование самими регионами своих Статутов. И тут Мадриду необходимо пойти на уступки и не препятствовать данному неизбежному процессу. Правительство заявляет о готовности поддержать реформированные Статуты автономий при условии, что они будут основаны на согласии большинства политических сил автономных областей и не будут противоречить Конституции Испании. Однако пока остается неясным, каковы пределы уступок, на которые готово пойти правительство Испании<sup>235</sup>. Особенно проблемным регионом в этой связи выглядит Каталония, чей Статут 2006 года вступил в прямое противоречие с Конституцией, из-за чего часть его положений была отменена Конституционным Судом.

Одним из вариантов решения данной проблемы видится заключение с Каталонией экономического соглашения наподобие тех, что заключены сейчас со Страной Басков и Наваррой. Иными словами, распространить на Каталонию форальный режим налогообложения, когда Автономное Сообщество самостоятельно занимается сбором налогов и управлением финансами на своей территории, осуществляя при этом фиксированные ежегодные отчисления в центральный бюджет. Подобное расширение финансовых полномочий Каталонии могло бы нормализовать отношения между Мадридом и Барселоной, нейтрализовав основную причину конфликта – финансовые разногласия.

Однако, применение механизма форального налогообложения для Каталонии обернется большими финансовыми трудностями для других регионов Испании, на которых не распространяется форальный режим. Если будет заключено финансовое соглашение, Каталония будет платить в бюджет Испании гораздо меньше, чем сейчас. Чтобы покрыть эту разницу, возможны два варианта:

---

<sup>235</sup> Хенкин С.М. Государство автономий: проблемы и перспективы // Пространство и время в мировой политике и международных отношениях: материалы 4-го Конвента РАМИ. М., 2007. Т. 7. Испания и Латинская Америка в мировой политике. С. 32.

- бедные регионы получают меньше финансирования в рамках механизма перераспределения финансов между территориями;
- более богатые регионы, на которых не распространяется фискальный режим, должны будут платить больше из своего кармана, чтобы компенсировать то, что «недоплачивает» Каталония.

Согласно заключению Центра Научных Исследований Испании,<sup>236</sup> применение механизма фискального режима для Каталонии будет означать, что для финансирования других регионов дополнительно потребуется до 11 миллиардов евро ежегодно. Иными словами, либо финансирование дотационных регионов совокупно снижается на 11 миллиардов (а это означает снижение финансирования на 8%), либо эту сумму придется разбить между теми датирующими регионами, которые не пользуются привилегиями фискального режима. Во втором случае больше всех пострадает Мадрид, так как именно он станет самым датирующим регионом. По приблизительным подсчетам, в год каждому жителю Мадрида придется «доплатить» по 1500 евро, если Каталония выйдет из общего режима финансирования. «Пострадают» также от такого решения жители Валенсии, Балеарских островов и некоторых других регионов.

Есть еще третий вариант: заключить финансовое соглашение с Каталонией на таких условиях, что разница между фискальным режимом и обычным будет небольшой (а заодно также пересмотреть условия действующих соглашений со Страной Басков и Наваррой). Речь идет о том, чтобы существенно увеличить сумму отчислений фискальных регионов в бюджет Испании, чтобы их вклад в «общий котёл» был сопоставим с тем, сколько бы они платили при обычном режиме налогообложения.

Однако, в этом случае сам смысл фискального режима будет под вопросом, и скорее всего, финансовые противоречия между Мадридом и Барселоной никуда не исчезнут. Каталонии, в таком случае, придется

<sup>236</sup> Angel de la Fuente. Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de Concerto / Instituto de Análisis Económico (CSIC). Mayo de 2012. URL: [http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Pacto%20Fiscal%20\(Angel%20de%20la%20Fuente\).pdf](http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Pacto%20Fiscal%20(Angel%20de%20la%20Fuente).pdf).

заниматься организацией сбора налогов на своей территории, и при том практически не иметь никаких выгод с этого. А если вдобавок к этому начать пересмотр соглашений со Страной Басков и Наваррой, то это чревато новым витком сепаратизма в этих исторически «проблемных» регионах, где только удалось добиться относительной стабилизации ситуации.<sup>237</sup>

Более того, всегда есть опасность того, что за Каталонией форального режима потребуют другие экономически сильные регионы. И отказывать им после того, как будет дано согласие Каталонии, будет довольно сложно. Единственные два региона, пользующиеся сейчас привилегиями форального режима (Страна Басков и Наварра), получили такую возможность почти 40 лет назад, когда система регионалистского государства только складывалась в Испании. Поэтому для многих сейчас подписать финансовое соглашение с Каталонией – это открыть ящик Пандоры, то есть создать ситуацию, когда все датирующие регионы будут пытаться также добиться себе схожего статуса. Таким образом, скорее всего, Правительство Испании в обозримом будущем не решится распространять форальный режим на Каталонию, как по экономическим, так и по политическим причинам.

В итоге возникает интересная ситуация: с одной стороны, есть Каталония, недовольная тем, что ежегодно до 16 миллиардов евро, отдаваемых ей в качестве налогов, уходят на поддержку менее развитых регионов; с другой стороны, есть 16 других Автономных Сообществ, которые участвуют в перераспределении средств внутри страны, и которые в случае «ухода» Каталонии в «убежище» форального режима недосчитаются до 11 миллиардов евро ежегодно.

Правительство Испании неоднократно заявляло о своей открытости к диалогу с Каталонией и другими регионами, в том числе и на тему финансовых вопросов. Наиболее вероятно, что оно постарается добиться

---

<sup>237</sup>Carlos Segovia. Expertos del Gobierno advierten: un pacto fiscal con Cataluña sería «monstruoso» y costaría 13.000 millones // El Mundo. núm. 2017. 2 de octubre (№ 10145). URL: <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2017/10/02/59d12a9346163f9b728b45cf.html>.

компромисса в финансовых отношениях с Каталонией, используя вместо формального режима другие механизмы.

В целом, несмотря на остроту конфликта, модель «регионалистского государства» сохранит свое существование, пусть и в реформированном варианте. В настоящий момент для Испании многое зависит от возможности сторон идти на компромиссы и их умения использовать многочисленные конституционно-правовые механизмы, заложенные в испанской Конституции. Особую актуальность приобретает вопрос о проведении комплекса финансово-экономических и политико-правовых реформ, направленных на трансформацию испанского государства с целью повышения его прочности<sup>238</sup>.

Представляется, что испанский вариант регионалистского государства в форме государства автономий сохранится в обозримом будущем и будет развиваться параллельно процессам эволюции европейского федерализма. Со времени своего формирования в конце 1970-х гг. государство автономий не раз демонстрировало свою гибкость и способность к реформированию, и резервы для его дальнейшего совершенствования отнюдь не исчерпаны<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> Хенкин С.М. Политико-территориальная модель Испании: старые проблемы и новые вызовы // Полития. 2018. № 4 (91). С. 174.

<sup>239</sup> Хенкин С.М. Государство автономий: проблемы и перспективы // Пространство и время в мировой политике и международных отношениях : материалы 4-го Конвента РАМИ. Т. 7. Испания и Латинская Америка в мировой политике. М., 2007. С. 34.

## **Заключение**

По итогам данного диссертационного исследования можно однозначно сказать, что испанское государство представляет собой интереснейший объект исследования сразу с нескольких сторон.

Прежде всего, с точки зрения государственно-территориального устройства Испания является прекрасным примером регионалистского государства – формы государственного устройства, которая не только недостаточно изучена наукой конституционного права, но и даже не всегда признается исследователями. Действительно, на фоне необъятного количества работ по унитарным и федеративным государствам существование пробела в изучении регионалистского государства не просто очевидно, а прямо бросается в глаза. В данном исследовании автор постарался восполнить этот пробел на примере ярчайшего представителя регионалистских государств – Испании. Несмотря на то, что в задачи исследования не входила детальная разработка общих понятий регионалистского государства, и вся работа сознательно концентрировалась на изучении формы территориального устройства одного конкретного государства, очевидно, что выводы, полученные в результате исследования, будут полезны и при изучении территориального устройства и других государств.

Основной вывод следующий: регионалистское государство однозначно представляет собой отдельную и полностью самостоятельную форму государственного устройства, имеющую существенные отличия как от унитарной, так и от федеративных форм. Таким образом, автор предлагает раз и навсегда преодолеть «познавательную ограниченность дихотомии «унитарное государство – федерация» при анализе конкретных конституционных моделей территориальной организации публичной

власти»<sup>240</sup>. Данное исследование наглядно демонстрирует неприменимость данной дихотомии, в частности, к Испании.

На первый взгляд, Конституция Испании 1978 года закрепляет унитарный характер государства. Статья 2 Конституции гласит: ««Конституция основана на нерушимом единстве испанской Нации, общем и неделимом Отечестве всех испанцев»<sup>241</sup>. Кроме того, в отличие от субъектов федеративных государств, Автономные Сообщества в Испании имеют гораздо меньшее влияние на принятие общегосударственных решений, и в особенности, на внесение изменений в Конституцию. Возможности автономных образований, входящих в состав региональных государств, по участию в изменении национальной конституции следует признать гораздо более скромными по сравнению с возможностями субъектов федерации. По сути, в региональном государстве «компетенцией компетенции» обладает только центральная власть<sup>242</sup>. Подобные формальные признаки дают некоторым авторам считать Испанию просто частным случаем «обычного» унитарного государства с той лишь разницей, что его регионы имеют чуть больший уровень политической автономии, чем обычно.

Тем не менее, утверждать, что Испания является унитарным государством – значит игнорировать тот факт, что испанские регионы имеют такой уровень автономии, который никак не сочетается с представлением об унитарном государстве. По уровню политической децентрализации Испания обгоняет даже некоторые федерации, что дает основания предположить, что несмотря на конституционное закрепление единства, Испания по факту является федеративным государством. Тем не менее, такой вывод также был бы неверен. Регионалистское государство в Испании имеет ряд особенностей, которые не свойственны классическому федерализму.

---

<sup>240</sup>Молчаков Н.Ю. Концепция регионалистского государства и ее реализация в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 169.

<sup>241</sup>Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

<sup>242</sup>Троицкая А.А. Федерация и региональное государство: где проходит граница? // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6. С. 34.

Главная особенность испанского варианта регионалистского государства в сравнении с классическими федеративными государствами состоит в том, что в Конституции Испании 1978 года вовсе не осуществляется детальное и окончательное регулирование отношений между центром и регионами. Конституция закрепляет базовые положения, по которым Испания является государством унитарным, однако, признающим автономию национальностей регионов. Дальнейший набор прав и обязанностей каждое Автономное Сообщество осуществляет в рамках Конституции само с учетом своих возможностей и потребностей. Получается, что Конституция лишь задает некую систему координат, внутри которой регионы посредством собственного правотворчества имеют возможность сформировать свою уникальную модель взаимоотношений с центром. Иными словами, в рамках регулирования формы территориального устройства Испании Конституция представляет собой условие необходимое, но недостаточное. Для того чтобы получить детальное представление о функционировании испанской модели регионалистского государства, необходимо обратиться не только к нормативным актам общегосударственного уровня (Конституция, Органические и обычные законы, Декреты Правительства и другие), но и к законодательству Автономных Сообществ (наибольшую роль здесь играют Статуты Автономных Сообществ). Большое значение имеют также решения Конституционного Суда Испании.

Такая система, в сравнении с классическим федеративным устройством, обладает гораздо большей гибкостью. Каждое Автономное Сообщество посредством внесения изменений в свой Статут может менять порядок взаимодействия с центральной властью в рамках пределов, обозначенных Конституцией. Кроме того, большое количество механизмов расширения полномочий регионов предоставляется также испанским законодательством и решениями Конституционного Суда. С этой точки зрения можно сказать, что классическая федерация – это статичное

закрепление полномочий центра и регионов, в то время как регионалистское государство больше ориентировано на закрепление механизмов динамичного развития общественных отношений в сфере территориальной организации государства.

При этом регионалистское государство заведомо предполагает большой уровень ассиметрии между различными регионами, ведь каждое Автономное Сообщество имеет возможность само выбирать себе тот объем прав и обязанностей, который ему по силам. Кроме того, закреплен также широкий набор механизмов дальнейшего расширения сферы полномочий регионов. Это особенно оправданно с учетом того, что в Испании исторически разные регионы всегда обладали разным политическим и экономическим весом и, соответственно, разным уровнем притязаний на независимость.

Подобные отличительные черты дают все основания выделить регионалистское государство в отдельную форму государственного устройства.

Автор также не согласен с точкой зрения, согласно которой регионалистское государство – это лишь переходная форма между унитарным и федеративным государством. Такая точка зрения предполагает, что регионалистское государство – временное явление, и настанет день, когда, пройдя этот этап, некогда унитарное государство станет федерацией. Согласиться с данным утверждением не представляется возможным хотя бы по той простой причине, что нет никаких сведений о том, что авторы Конституции Испании 1978 года предполагали создание испанского государства как федеративного. С момента принятия Конституции Испании, положившей начало модели регионалистского государства в Испании, прошло уже без малого 40 лет. За эти десятилетия регионалистское государство формировалось, «вставало на ноги», интенсивно развивалось, претерпевало изменения, преодолеvalo и продолжает преодолевать трудности и кризисные явления, но никогда не стремилось и не стремится

превратиться в федерацию. Не говоря уже о том, что первые две статьи испанской Конституции, закладывающие основы государства, не оставляют федерализму в Испании никаких шансов.

Кроме того, на примере Испании также очень удобно изучать причины и ход территориальных конфликтов и сепаратистских тенденций, периодически возникающих внутри различных государств, в том числе в Европе. У Испании есть богатейший опыт борьбы с сепаратизмом в самых разных его проявлениях. В этой связи особый интерес представляет собой изучение каталонского конфликта, который протекает в Испании на протяжении последних десяти лет и который однозначно можно назвать крупнейшим испытанием на прочность для модели регионалистского государства за все время ее существования.

Главное, что стоит отметить при изучении причин и хода каталонского конфликта, это тот факт, что основной первопричиной каталонского сепаратизма являются финансовые разногласия между центром и регионом. Наше исследование на примере Испании наглядно демонстрирует, что именно разногласия финансового характера обычно ставят под угрозу нормальные отношения между центром и регионами в государстве. Поэтому при изучении формы территориального устройства какого-либо государства финансовый вопрос является одним из основных.

Что касается Испании, несмотря на очевидный курс на постепенное расширение финансовых полномочий регионов, не все регионы на сегодняшний день довольны своим статусом. Особенно это касается богатых и развитых регионов, таких, как Каталония. Финансовая система Испании построена таким образом, что в результате перераспределения доходов более богатые регионы вынуждены отдавать центру существенные средства, которые идут на финансирование более бедных регионов. Например, Каталония таким образом теряет ежегодно до 16 млрд. евро на разнице между тем, что она отдает центру в качестве налогов и тем, что получает от государства взамен. Именно подобные экономические противоречия, политические, социальные и

культурные требования Каталонии создали предпосылки для острейшего конфликта между Каталонией и Испанией.

Непрекращающиеся споры о наличии или отсутствии особой каталонской идентичности, о статусе каталонского языка и культуры, о политических правах Каталонии внутри Испании зачастую несколько оттеняют экономические вопросы, однако наше исследование показывает, что именно финансовые разногласия стоят в корне испанского (и европейского в целом) сепаратизма. Причем чем богаче и самостоятельнее регион и чем больший вклад ему приходится делать в общий бюджет страны, тем сильнее он стремится обособиться от государства. В рамках нашего исследования мы подробно изучили это явление на примере именно Испании, однако, если взглянуть чуть шире, то можно увидеть схожие процессы во многих европейских странах. Страна Басков и Каталония в Испании, Венето в Италии, Шотландия в Великобритании, Фландрия в Бельгии – все это частные случаи широкого явления, получившего название «сепаратизм богатых».

Тем не менее, несмотря на вполне понятное недовольство Каталонией своей ролью донора для экономически неразвитых регионов, можно сделать однозначный вывод, что выход Каталонии (или какого либо другого региона) из состава Испании приведет лишь к еще бóльшим экономическим и политическим трудностям для региона. Выход из Европейского Союза с практически нулевыми шансами попасть туда обратно и потеря огромной доли испанского рынка вместе с другими неблагоприятными последствиями полностью обесмысливают борьбу каталонских националистов за независимость. Возникает парадоксальная ситуация: сторонники независимости Каталонии борются за отделение, чтобы избавиться от налогового бремени Испании, однако победа в этой борьбе сулит еще бóльшие финансовые потери. Очевидно, что отделение Каталонии от Испании не пойдет на пользу никому: ни Испании, ни Европейскому Союзу, ни самой Каталонии. Решать возникший конфликт необходимо внутри страны посредством внутренних (в том числе и конституционно-правовых) механизмов.

Несмотря на то, что модель «регионалистского государства», прописанная в Конституции 1978 года, выделяется среди других форм государственного устройства, прежде всего, своей гибкостью, тем не менее, она оказалась не рассчитанной на столь серьезную степень разногласий между центром и регионом. Как в испанской, так и в российской литературе, посвященной конституционно-правовому исследованию государственно-территориального устройства Испании, традиционно считалось, что испанский подход является весьма удачным и исправно выполняет свою основную функцию – препятствование сепаратизму. Однако события последних лет во многом ставят под сомнение эту точку зрения. Разгоревшийся в последние годы территориальный конфликт создал реальную угрозу того, что уникальная модель регионалистского государства могла прекратить свое существование, превратившись в очередную неудачную попытку остановить центробежные силы, присущие испанскому государству буквально от рождения. Таких неудачных попыток в истории Испании, как мы знаем, было уже немало.

На наш взгляд, худший сценарий, предусматривающий распад Испании, не сбудется. Однако сам факт такого сильного стремления должен заставить Мадрид проявить гибкость и больше считаться с притязаниями как каталонцев, так и басков. Скорее всего, сложившаяся ситуация в итоге приведет к еще большей децентрализации Испании, при сохранении, однако, существующей системы взаимоотношений. И в этом ее главное преимущество по сравнению с классическим федерализмом или унитаризмом – в способности изменяться, подстраиваясь под меняющуюся обстановку. При грамотном использовании конституционно-правовых механизмов, которых в данной модели предусмотрено достаточно, Испания сможет выйти из конституционно-правового кризиса с наименьшими потерями. И уникальная модель «регионалистского государства» вовсе не готовится прекратить свое существование – она просто продолжает свое развитие.

## **Список использованных нормативных актов и литературы**

### **Нормативные акты**

1. Constitución Española Actualizada de 1978 («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).
2. Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre de 1979, del Tribunal Constitucional («BOE» núm. 239, de 5 de octubre de 1979). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>.
3. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas («BOE» núm. 236, de 1 de octubre de 1980). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166>.
4. Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas («BOE» núm. 305 de 19 de Diciembre de 2009). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-20375>.
5. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco («BOE» núm. 306, de 22 de diciembre de 1979). URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-30177-consolidado.pdf>.
6. Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra («BOE» núm. 195, de 16 de agosto de 1982). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-20824>.
7. Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre de 1979, del Tribunal Constitucional («BOE» núm. 239, de 5 de octubre de 1979). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>.
8. Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña («BOE» núm. 306, de 22 de diciembre de 1979). URL: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-30178>.

9. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General («BOE» núm. 147, de 20 de junio de 1985). URL: <https://boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-11672-consolidado.pdf>.
10. 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 («BOE» núm. 308, de 24 de diciembre de 1992). URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1992/BOE-A-1992-28426-consolidado.pdf>.
11. Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta («BOE» núm. 62, de 14 de marzo de 1995). URL: <https://boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-7730-consolidado.pdf>.
12. Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales («BOE» núm. 60, de 11 de marzo de 2003). URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-4923-consolidado.pdf>.
13. Ley de 8 de agosto de 1939 modificando la organización de la Administración Central del Estado establecida por las de 30 de enero y 29 de diciembre de 1938 («BOE» núm. 282, de 9 de agosto de 1939). URL: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1939/221/A04326-04327.pdf>.
14. Ley de sucesión en la jefatura del Estado de 26 de julio de 1947 («BOE» núm. 160, de 9 de junio de 1947). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1947-7395>.
15. Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política («BOE» núm. 4, de 5 de enero de 1977). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-165>.
16. Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco («BOE» núm. 127, de 28 de mayo de 1981). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12241>.
17. Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico («BOE» núm. 247, de 15 de octubre de 1983). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-27280>.

18. Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1983). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-34079>.
19. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local («BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985). URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7>.
20. Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra («BOE» núm. 310, de 27 de diciembre de 1990). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-31117>.
21. Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla («BOE» núm. 62, de 14 de marzo de 1995). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-6359>. (Чоска 64)
22. Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona («BOE» núm. 28 de 2 febrero de 1999). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-2518>.
23. Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco («BOE» núm. 124, de 24 de mayo de 2002). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-9969>.
24. Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid («BOE» núm. 159, de 5 de julio de 2006). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-12057>.
25. Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana («BOE» núm. 64, de 16 de marzo de 2015). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-2743>.
26. Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referendun de autodeterminación de Cataluña (DOGC núm. 7450 de 7 de septiembre de 2017). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/09/08/pdfs/BOE-A-2017-10287.pdf>.
27. Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (DOGC núm. 7451A de 8 de septiembre de 2017). URL:

[https://dogc.gencat.cat/es/pdogc\\_canals\\_interns/pdogc\\_resultats\\_fitxa/?action=fitxa&documentId=796643&language=es\\_ES](https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=796643&language=es_ES).

28. Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco («BOE» núm. 5, de 6 de enero de 1978). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-304>.
29. Código de buenas prácticas sobre referendos adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 19ª reunión (Venecia, 16 de diciembre de 2006) y la Comisión de Venecia en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 16–17 de marzo de 2007). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-spa).
30. Resolución de 4 de octubre de 1993, de la subsecretaría, por la que se dispone la publicación del acuerdo de institucionalización de la conferencia para asuntos relacionados con las comunidades europeas («BOE» núm. 241 de 8 de octubre de 1993). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1993-24465>.
31. Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales. URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-7152](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-7152).
32. Resolución 98/III del Parlamento de Cataluña, sobre el derecho a la autodeterminación de la nación catalana, adoptada el 12 de diciembre de 1989. URL: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1991-34-287D55A3&dsID=PDF>.
33. Resolución 679/V del Parlamento de Cataluña, sobre orientación política general, adoptada el 1 de octubre de 1998. URL: <https://www.parlament.cat>.
34. Resolución 631/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el derecho a la autodeterminación y sobre el reconocimiento de las consultas populares sobre la independencia, adoptada el 10 de marzo de 2010. URL: <https://www.parlament.cat>.

35. Resolución 742/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalidad, adoptada el 27 de septiembre de 2012. URL: <https://www.parlament.cat/document/intrade/6053>.
36. Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, adoptada el 23 de enero de 2013. URL: <https://www.parlament.cat/document/intrade/7217>.
37. Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, adoptada el 9 de noviembre de 2015. URL: <https://www.parlament.cat/document/intrade/153125>.
38. Resolución 306/XI del Palamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno, adoptada el 6 de octubre de 2016. URL: <https://www.parlament.cat/document/intrade/281908>.
39. Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea («BOE» núm. 229, de 21 de septiembre de 1996). URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1996-21096](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1996-21096).
40. Real Decreto 942/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del M.H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, don Carles Puigdemont i Casamajó («BOE» núm. 261, de 28 de octubre de 2017). URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12332](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12332).
41. Real Decreto 943/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del Vicepresidente de la Generalitat de Cataluña y de los Consejeros integrantes del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña («BOE» núm. 261, de 28 de octubre de 2017). URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12333](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12333).

42. Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución («BOE» núm. 261, de 28 de octubre de 2017). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12329>.
43. Real Decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña («BOE» núm. 261, de 28 de octubre de 2017). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12334>.
44. Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución («BOE» núm. 261, de 28 de octubre de 2017). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12330>.
45. Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales («BOE» núm. 70, de 23 de marzo de 1977). URL: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-7445>.
46. Real Decreto-ley 41/1977, de 29 septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña («BOE» núm. 238, de 5 de octubre de 1977). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-24354>.
47. Constitución española de 1812. URL: <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812.pdf>.
48. Constitución española de 1876. URL: [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1876/1876\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1876/1876_cd.pdf).
49. Constitución de la República Española de 1931. URL: [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf).

50. Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994.(«BOE» núm. 114, de 13 de mayo de 1994). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-10830>.
51. El Decreto 129/2014, de 27 de septiembre del Presidente de la Generalitat de Cataluña (DOGC núm. 6715A de 27 de septiembre de 2014). URL: <https://diario-oficial-generalitat-catalunya.vlex.es/vid/decreto-129-2014-27-561235819>.
52. Estatuto de autonomía de Cataluña de 1932. URL: [https://es.wikisource.org/wiki/Estatuto\\_de\\_autonomía\\_de\\_Cataluña\\_\(1932\)](https://es.wikisource.org/wiki/Estatuto_de_autonomía_de_Cataluña_(1932)).
53. Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política texto complete. URL: <http://vespito.net/historia/transi/pactos.html>.
54. Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía : texto complete. URL: <http://vespito.net/historia/transi/pactos.html>.
55. Pragmática sanción de 1830. URL: [https://es.wikisource.org/wiki/Pragmática\\_sanción\\_de\\_1830](https://es.wikisource.org/wiki/Pragmática_sanción_de_1830).
56. Proyecto de la Constitución de República Española de 1873. URL: [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873_cd.pdf).
57. Text i votacions de les propostes de conclusions dels grups de JxSí, CSQP, PPC i la CUP a la Comissió d'Estudi del Procés Constituent de 19 de julio de 2016. URL: <https://www.parlament.cat/document/actualitat/173508.pdf>.
58. Propuesta de Reforma del Estatuto de Euskadi. URL: [http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/v2\\_revista\\_euskaletxea/es\\_ee/adjuntos/67\\_c.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/v2_revista_euskaletxea/es_ee/adjuntos/67_c.pdf).
59. Declaración sobre los acontecimientos en Cataluña. Comisión Europea. Bruselas, 2 de octubre de 2017. URL: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-3626\\_es.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3626_es.htm).
60. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de los Cortes Generales (núm. 192 del martes 8 de abril de 2014). URL:

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-192.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-192.PDF).

61. Европейская Хартия местного самоуправления. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a105>.
62. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml).
63. Резолюция Комиссии по Правам Человека ООН 1999/57 о Правовой поддержке Демократии // sobre Promoción del derecho a la Democracia de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/HRC/19/L.27>.

### **Решения Конституционного Суда Королевства Испании**

1. Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero de 1981 («BOE» núm. 47, de 24 de febrero de 1981). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-4520>.
2. Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril de 1981 («BOE» núm. 99, de 25 de abril de 1981). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/04/25/pdfs/T00001-00013.pdf>.
3. Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1981, de 14 de julio de 1981 («BOE» núm. 193, de 13 de agosto de 1981). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-4520>.
4. Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de julio de 1981 («BOE» Núm. 193, de 13 de agosto de 1981). URL: <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-18418.pdf>.

5. Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio de 1981 (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981). URL: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/32>.
6. Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1981, de 12 de noviembre de 1981 («BOE» núm. 277, de 19 de noviembre de 1981). URL: <https://tc.vlex.es/vid/1-ca-an-2-3-4-15034914>.
7. Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre 1981 («BOE» núm. 285, de 28 de noviembre de 1981). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/11/28/pdfs/T00001-00009.pdf>.
8. Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1982, de 8 de febrero de 1982. («BOE» núm. 49, of 26 de febrero de 1982). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1982/02/26/pdfs/T00013-00016.pdf>.
9. Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de de 4 de mayo de 1981. («BOE» núm. 118, de 18 de mayo de 1981). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1982/05/18/pdfs/T00011-00016.pdf>.
10. Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1982, de 14 de junio 1982. («BOE» núm. 153, de 28 de junio de 1982). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1982/06/28/pdfs/T00018-00021.pdf>.
11. Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1982, de 23 de noviembre 1982. («BOE» núm. 312, de 29 de diciembre de 1982). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1982/12/29/pdfs/T00007-00009.pdf>.
12. Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto de 1983 («BOE» núm. 197, de 18 de agosto de 1983). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1983/08/18/pdfs/T00029-00066.pdf>.
13. Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1984, de 2 de febrero de 1984 («BOE» núm. 42, de 18 de febrero de 1984). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1984/02/18/pdfs/T00023-00027.pdf>.
14. Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de diciembre de 1984 («BOE» núm. 10, de 11 de enero de 1985). URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-T-1985-628](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1985-628).

15. Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1985 de 22 de febrero de 1985. («BOE» núm. 74, de 27 de marzo de 1985). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1985/03/27/pdfs/T00005-00006.pdf>.
16. Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1986, de 4 de junio de 1986 («BOE» núm. 159, de 4 de julio de 1986). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1986/07/04/pdfs/T00001-00002.pdf>.
17. Sentencia del Tribunal Constitucional 146/1986, de 25 de noviembre de 1986 («BOE» núm. 245, de 10 de diciembre de 1986). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1986/12/10/pdfs/T00021-00026.pdf>.
18. Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1987, de 12 de noviembre de 1987 («BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 1987). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/01/08/pdfs/T00058-00058.pdf>.
19. Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1989, de 26 de enero de 1989 («BOE» núm. 43 suplemento, de 20 de febrero de 1989). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1989/04/19/pdfs/T00002-00006.pdf>.
20. Sentencia del Tribunal Constitucional 153/1989, de 5 de octubre 1989 («BOE» núm. 267, de 7 de noviembre de 1989). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1989-26185>.
21. Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero 1992. («BOE» núm. 54, de 03 de marzo de 1992). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1992/03/03/pdfs/T00002-00029.pdf>.
22. Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo de 1994. («BOE» núm. 151, de 25 de junio de 1994). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1994/06/25/pdfs/T00068-00075.pdf>.
23. Sentencia del Tribunal Constitucional 68/1996, de 4 de abril de 1996 («BOE» núm. 123, de 21 de mayo de 1996). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1996/05/21/pdfs/T00049-00064.pdf>.
24. Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997. («BOE» núm. 99, de 25 de abril de 1997). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/1997/04/25/pdfs/T00003-00126.pdf>.

25. Sentencia del Tribunal Constitucional 289/2000, de 30 de noviembre 2000. («BOE» núm. 4, de 4 de enero de 2001). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2001/01/04/pdfs/T00060-00070.pdf>.
26. Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2007, de 18 de enero de 2007. («BOE» núm. 40, de 15 de febrero de 2007). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/02/15/pdfs/T00056-00080.pdf>.
27. Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre de 2007. («BOE» núm. 13, de 15 de enero de 2008). URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-T-2008-638](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-2008-638).
28. Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010. («BOE» núm. 172, de 16 de julio de 2010). URL: <https://boe.es/boe/dias/2010/07/16/pdfs/BOE-A-2010-11409.pdf>.
29. Sentencia del Tribunal Constitucional 113/2013, de 9 de mayo de 2013 «BOE» núm. 133, de 4 de junio de 2013). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/06/04/pdfs/BOE-A-2013-5936.pdf>.
30. Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de marzo de 2014 («BOE» núm. 87, de 10 de abril de 2014). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/04/10/pdfs/BOE-A-2014-3885.pdf>.
31. Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015, de 25 de febrero de 2015 («BOE» núm. 64, de 16 de marzo de 2015). URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/16/pdfs/BOE-A-2015-2832.pdf>.

### **Литература**

1. Аболин, О.Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы / О.Ю. Аболин // Полис. Политические исследования. – 1994. – № 5. – С. 142–149.
2. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Т. 2 / С.А. Авакьян. – М.: Норма : Инфра-М, 2014.

3. Автономов, А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А.С. Автономов, В.А. Сивицкий, А.И. Черкасов ; под ред. А.С. Автономова. – М. : Юриспруденция, 2005.
4. Аларкон Мартинес, Мария Долорес. Международная проекция деятельности регионов / Мария Долорес Аларкон Мартинес // Территориальная организация в Испании. Модель институционального развития. Испанский опыт для России / [отв. ред. А. Захаров] ; [пер. с исп. А. Казачкова]. – М., 2005.
5. Алебастрова, И.А. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие / И.А. Алебастрова ; отв. ред. С.Ю. Кашкин. – М., 2009.
6. Ален, А. Национализм – федерализм – демократия. Пример Бельгии / А. Ален. – Левен: Изд-во Левенского института Центральной и Восточной Европы. – 1994. – 204 с.
7. Андреева, Г.Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник / Г.Н. Андреева. – 2-е изд. – М.: Норма, 2009. – 512 с.
8. Андреева, Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах / Г.Н. Андреева. – М.: Наука, 2006. – 268 с.
9. Андрю, Ж. Статут автономии в испанском государстве автономий / Ж. Андрю // Казанский федералист. – 2003. – № 3 (7). – С. 42–60.
10. Аникеева, Н.А. Испания – государство автономий в объединенной Европе / Н.А. Аникеева // Современная Европа. – 2007. – № 2. – С.91–102.
11. Арановский, К.В. Государственное право зарубежных стран : учебное пособие / К.В. Арановский. – 3-е изд. – М.: Изд. группа «Форум – Инфра-М», 1998. – 486 с.
12. Арбузкин, А.М. Конституционное право зарубежных стран / А.М. Арбузкин. – 2-е изд. – М.: Норма, 2010. – 703 с.
13. Бабурин, С.Н. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы / С.Н. Бабурин. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1997. – 480 с.

14. Баранов, А.В. Кризис испанского «государства автономий» и радикализация сепаратистского движения в Каталонии: взаимовлияние // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2016. – Т. 12, № 1. – С. 143–155.
15. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. – 2-е изд. – М.: Норма, 2000. – 776 с.
16. Базаренко, Т.В. Внешнеполитическая деятельность Автономных сообществ Испании в контексте концепции «Европа регионов»: дис. ... канд. ист. наук / Татьяна Владимировна Базаренко. – М., 2014.
17. Басманова, А.А. Сепаратизм в Стране Басков / А.А. Басманова, Е.В. Миссауи-Ульянищева // Вестник РУДН. Серия: Политология. – 2018. – № 3. – С. 365–375.
18. Булаков, О.Н. Бикамерализм как структурная организация современного парламента / О.Н. Булаков // Politbook. – 2013. – № 3. – С. 99–107.
19. Бусыгина, И.М. Политическая регионалистика / И.М. Бусыгина. – М. : РОССПЭН, 2006. – 280 с.
20. Васильева, Т.А. Областная автономия и этнический фактор: испанский и итальянский варианты / Т.А. Васильева // Межрасовые и межнациональные отношения в Европе и Америке. – М.: ИВИ РАН, 1996. – С. 154-162.
21. Васильева, Т.А. Современные формы государственно-территориального устройства: конституционная регламентация в зарубежных странах/ Т.А. Васильева//Сравнительное конституционное обозрение. – 2010. – №2. – С. 7–25.
22. Васильева, Т.А. Современные тенденции организации и функционирования парламента // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 48–53.
23. Васильева, Т.А. Суд ЕС и конституционные суды государств – членов Европейского союза в поисках конституционной идентичности // Труды Института государства и права РАН : Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. – 2019. – Т. 14, № 2. – С. 32–58.

24. Верников, В. В автономном режиме / В. Верников // Известия. – 1999. – 20 мая. – С. 4.
25. Вернье, Ж. Испания как составное государство / Ж. Вернье // Казанский федералист. – 2003. – № 3 (7). – С. 61–76.
26. Вилар, П. История Испании / Пьер Вилар ; пер. с фр. И. Борисовой. – М. : АСТ: Астрель, 2006. – 222 с.
27. Волкова, Г.И. Внешнеполитическая составляющая в деятельности автономных сообществ Испании / Г.И. Волкова // Латинская Америка. – 2002. – № 1. – С. 4–12.
28. Волкова, Г.И. Политическая история Испании / Г.И. Волкова, А.В. Дементьева. – М. : Высшая школа, 2005. – 191 с.
29. Волкова, Г.И. Испания: государство автономий и проблема территориальной целостности / Г.И. Волкова. – М., 2011. – 326 с.
30. Волкова, Г.И. Процесс федерализации Испании // Вестник МГИМО. – 2011. – № 6. – С. 78–85.
31. Волкова, Г.И. Государство автономий и политика регионального автономизма в современной Испании / Г.И. Волкова, Э.В. Тадевосян // Право и политика. – 2001. – № 1. – С. 33–44.
32. Гладышев, В. Конституционно-правовое решение вопроса о национальных автономиях – опыт Испании / В. Гладышев // Конституционный вестник. – 1992. – № 14. – С. 84–97.
33. Глигич-Золотарева, М.В. Правовые основы федерализма / М.В. Глигич-Золотарева. – М. : Юристъ, 2006. – 423 с.
34. Государствоведение: учебник / отв. ред. В.Е. Чиркин. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 2000.
35. Децентрализация управления в зарубежных государствах / под ред. А.Н. Пилипенко. – М. : Эксмо, 2009. – 351 с.
36. Децентрализованные органы и учреждения в системе исполнительной власти зарубежных государств: научно-практическое пособие / под ред. А.Н. Пилипенко. – М.: ИЗиСП : Норма, 2018. – 208 с.

37. Де Фелипе, М.Б. Каталония и конституционный кризис в Испании / М.Б. де Фелипе // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. – 2015. – № 5 (103). – С. 67–84.
38. Чувакин, О. Каталония: прощай Испания? / Олег Чувакин // Военное обозрение. – 2012. – 28 ноября. – URL: <https://topwar.ru/21459-kataloniya-proschay-ispaniya.html>.
39. Захаров, А. «Спящий институт»: федерализм в современной России и в мире / А. Захаров. – М.: Новое литературное обозрение, 2012. – 144 с.
40. Зарипова А.Р. Рост каталонского сепаратизма в условиях недовольства экономической автономией региона // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. – 2017. – № 2. – С. 236–241.
41. Зонова, Т.В. От Европы государств к Европе регионов / Т.В. Зонова // Полис. – 1999. – № 5. – С. 155–164.
42. Ирхин, И.В. Конституционно-правовые статусы территориальных автономий в государствах современного мира (Европа, Азия, Америка) : дис. ... канд. юрид. наук / Ирхин Игорь Валерьевич. – Ростов-на-Дону, 2019.
43. Испания в начале XXI века : учебное пособие / Московский гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. сравнительной политологии, Ибероамериканский центр ; [редкол.: С.М. Хенкин (отв. ред.) и др.]. – М. : МГИМО-Ун-т, 2006.
44. Касаткина, Н.М. Автономия и регионализм (европейская модель) / Н.М. Касаткина // Децентрализация управления в зарубежных государствах / под ред. А.Н. Пилипенко. – М. : Эксмо, 2009. – С. 14–29.
45. Кирчанов, М.В. Проблемы принятия нового Статута Каталонии и перспективы развития каталонского национализма / М.В. Кирчанов // Вестник Екатеринбургского Института. – 2010. – № 4. – С. 114–118.
46. Кожановский, А.Н. Государственная идентификация по-испански / А.Н. Кожановский // Испания: анфас и профиль / под редакцией В.Л. Верникова. – М., 2007. – С. 195–212.

47. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Том 3. Особенная часть. Страны Европы : учебник для студентов юридических вузов и факультетов / рук. авт. коллектива и отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – М., 2000.
48. Конституционное право: университетский курс : учебник. В 2 т. Т. I / под ред. Казанника А.И., Костюкова А.Н.– М., 2014.
49. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. – 3-е. изд. – М. : Норма, 2010. – 1088 с.
50. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для студентов вузов / под ред. В.В. Еремяна. – М. : Юнити, 2017. – 863 с.
51. Куликов, Г.С. Возникновение и развитие конституционного правосудия в Испании : дис. ... канд. юрид. наук / Григорий Сергеевич Куликов. – М., 2002.
52. Левощенко, С.А. Регионализм в Испании: проблемы децентрализации государственного управления и создания «Государства автономий» : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Святослав Алексеевич Левощенко – М., 1994. – 159 с.
53. Лексин, И.В. Конституционно-правовые проблемы территориального устройства современного государства: особенности России и зарубежный опыт: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Иван Владимирович Лексин. – М., 2013. – 529 с.
54. Матвеев, О.В. Бикамерализм и территориальное представительство на примере Испании / О.В. Матвеев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 72–75.
55. Матвеев, О.В. Как сепаратизм смыкается с унитаризмом: краткий анализ проекта Конституции Каталонии // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 74–76.
56. Матвеев, О.В. Конституционно-правовые аспекты сепаратизма в Европе // Конституционное и муниципальное право.– 2015. – № 1. – С. 71–74.

57. Матвеев, О.В. Роль Конституционного Суда Испании в каталонском конфликте // Юридический мир. — 2018. — № 5. — С. 63–67.
58. Молчаков, Н.Ю. Контуры теории регионалистского государства: европейский опыт/ Н.Ю.Молчаков // Евразийский юридический журнал. — 2017.— №9 (112). — С. 67–71.
59. Молчаков, Н.Ю. Концепция регионалистского государства и ее реализация в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии : дис. ... канд. юрид. наук / Никита Юрьевич Молчаков.— М., 2018.
60. Молчаков, Н.Ю. Регионализация как способ преобразования территориально-политического устройства: вопросы терминологии / Н.Ю.Молчаков // Евразийский юридический журнал. — 2018. — №2 (116). — С. 303–305.
61. Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и зарубежных стран : материалы научной конференции. Москва, 27–28 апреля 2000 г. / под ред. С.А. Авакьяна. — М. : МГУ, 2001.
62. Орехович, А.В. Основные этапы децентрализации и изменения конституционно-правового статуса «государства автономий» в процессе развития регионализма в Испании / А.В. Орехович // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 4. — С. 34–40.
63. Орехович, А.В. Развитие регионализма в странах Европы: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук/ Александра Владимировна Орехович. — М., 2011. — 211 с.
64. Осавелюк, А.М. Местное (муниципальное) самоуправление и управление в зарубежных странах // Конституционное право зарубежных стран : уч. пособие / А.М. Осавелюк. — Спб.: Лань, 2019. — С. 237–247.
65. Осавелюк, А.М. Местное самоуправление и управление в Испании // Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран : уч. пособие / А.М. Осавелюк. — Спб.: Лань, 2019. — С. 350–352.

66. Пинель, Х. Разграничение полномочий: испанский опыт и российские проблемы / Х. Пинель // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 3 (56). – С. 138–154.
67. Роккан, Ст. Политика территориальной идентичности. Исследования по европейскому регионализму / Ст. Роккан, Д. Урвин // Логос. –2003. – № 6 (40). – С. 117–132.
68. Рудник, С.М. От автономии к независимости: поворот в политической коалиции «Конвергенция и Союз» (Каталония) в 2003–2012 гг. / Светлана Михайловна Рудник // Вестник Московского университета. Серия 8. История. – 2015. – № 5–6. – С. 80–96.
69. Троицкая, А.А. Федерация и региональное государство: где проходит граница? / А.А. Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. – №6 (73). – С. 27–37.
70. Хенкин, С.М. Баскский конфликт: истоки, характер, метаморфозы [Электронный ресурс] : монография / С.М. Хенкин, Е.С. Самсонкина. – М.: МГИМО(У), 2011. – 380 с.
71. Хенкин, С.М. Государство автономий: проблемы и перспективы. Т. 7. Испания и Латинская Америка в мировой политике / С.М. Хенкин // Пространство и время в мировой политике и международных отношениях: материалы 4-го Конвента РАМИ. – М., 2007. –С. 29–34.
72. Хенкин, С.М. Политико-территориальная организация Испании: статика и динамика / С.М. Хенкин // Мировая экономика и международные отношения. – 2009. – № 8. – С. 107–114.
73. Хенкин С.М. Политико-территориальная модель Испании: старые проблемы и новые вызовы // Полития. – 2018. – № 4 (91). – С. 162–179.
74. Хенкин, С.М. Потенциал регионального сепаратизма в Испании / С.М. Хенкин // Российский совет по международным делам. – 2012. – 21 июня. – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/potentsial-regionalnogo-separatizma-v-ispanii/>.

75. Холодковский, К.Г. Особенности сепаратизма в Западной Европе XXI века // Южно-российский журнал социальных наук. – 2018. – Т. 19, № 2. – С. 27–37.
76. Чиркин, В.Е. О сущности субъекта федерации: традиции и реалии / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2007. – № 7. – С. 5–9.
77. Шарп, В.П. Конституционное регламентирование финансов в зарубежных странах / В.П. Шарп // Конституционное право государств Европы / отв. ред. Д.А. Ковачев. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – С. 29–40.
78. Шашкова, А.В. Законодательный процесс в Испании/ А.В. Шашкова // Законодательный процесс в зарубежных странах : учебное пособие / под ред. Ю.И. Лейбо. – М. : МГИМО-Университет, 2012. – С.74– 92.
79. Adame Martínez, Francisco David. Tributos propios de las comunidades autónomas / Francisco David Adame Martínez. – Granada: Comares, 1996.– 716 p.
80. Agranoff, R. Inter-governmental Politics and Policy: Building Federal Arrangements in Spain // Regional Politics&Policy. – 1993. – Vol. 3, № 2. – P. 2.
81. Aguado Renedo, César. El estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico / César Aguado Renedo. – Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996. – 605 p.
82. Aguiar de Luque, Luis. Constitución española, 1978–1988 / Luis Aguiar de Luque, Ricardo Blanco Canales (directores). – Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988. – 3 v.
83. Aguiló Lúcia, Lluís. La elaboración de los proyectos de Estatuto de Autonomía : artículo 146 / Lluís Aguiló Lucía., // Comentarios a la Constitución española de 1978 / dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil. – [Madrid] : Cortes Generales [etc.], 1996–1999. – T. XI, p. [109]–122.
84. Aja Fernández, Eliseo. Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales / Eliseo Aja Fernández. – Madrid : Alianza Editorial, 2014.
85. Aja Fernández, Eliseo. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España: balance y perspectivas / Eliseo Aja

- Fernández // Revista del Centro de Estudios Constitucionales. – 1989. – № 4. – P. 233–254.
86. Aja Fernández, Eliseo. La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los Gobiernos / Eliseo Aja Fernández // El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución : texto del Informe y debates académicos / José Álvarez Junco (ed. lit.), Francisco Rubio Llorente (ed. lit.). Madrid. – 2006. – P. 709–731.
87. Aja Fernández, Eliseo. La reforma constitucional y Cataluña / Eliseo Aja Fernández // Página abierta. – 2017. – № 249–250 (marzo–abril). – P. 17–18.
88. Aja Fernández, Eliseo. Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico / Eliseo Aja Fernández, Francisco Javier García Roca, José Antonio Montilla Martos, Laura Díez Bueso // Informe comunidades autónomas. – № 2015, 2015. – P. 71–83.
89. Álvarez Conde, Enrique. Curso de derecho constitucional / Enrique Álvarez Conde. – 3ª ed. – Madrid : Tecnos, 2000. – 2 v.
90. Alzaga Villaamil, Óscar. Sobre nuestro Senado y su posible reforma // Estudios sobre la Constitución española. – Madrid : Cortes Generales, 2008. P. 281 – 294.
91. Alzaga Villaamil, Óscar. Comentario sistemático a la Constitución española de 1978 / Óscar Alzaga Villaamil. – Madrid: Ediciones del Foro, 1978. – 1002 p.
92. Aragón, Manuel. ¿Estado jurisdiccional autonómico? / Manuel Aragón // Revista Vasca de Administración Pública. – 1986. – № 16.
93. Aragón, Manuel. El control de la constitucionalidad en la Constitución española de 1978 / Manuel Aragón // Revista de estudios políticos. – 1979. – № 7.
94. Aragón Reyes, Manuel. La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía / Manuel Aragón Reyes // Anuario de derecho constitucional y parlamentario. – 1990. – № 2. – P. 31–46.
95. Aragón Reyes, Manuel. La reforma de los Estatutos de Autonomía / Manuel Aragón Reyes // Documentación administrative. – 1992–1993. – № 232–233. – P. 197–221.

96. Aragón Reyes, Manuel. Temas básicos de derecho constitucional / Manuel Aragón Reyes (coordinador). – Madrid : Civitas, 2001. – 3 v.
97. Aragón Reyes, Manuel. La construcción del Estado autonómico / Manuel Aragón Reyes. // Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol. – 2006. № 54–55. – P. 75–95.
98. Balaguer Callejón, Francisco. La integración del derecho autonómico y la aplicación supletoria del derecho estatal / Francisco Balaguer Callejón // Revista de administración pública. – № 124 (1991). – P.95–147.
99. Balaguer Callejón, Francisco. Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos : una reflexión a la luz de la regla de supletoriedad / Francisco Balaguer Callejón // Revista de derecho político. – № 44 (1998). – P.285–305.
100. Balaguer Callejón, Francisco. La crisis catalana y el patrimonio constitucional europeo / Francisco Balaguer Callejón // El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho. – 2017. – № 71–72. – P. 152–155.
101. Baño León, José María. Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida / José María Baño León. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 1988. – 360 p.
102. Blanco Valdés, Roberto Luis. La España de las autonomías / Roberto Luis Blanco Valdés // Anuario Residencia de Estudiantes «Fernando de los Ríos» 1997–1998. – Madrid : Universidad Carlos III de Madrid : Boletín Oficial del Estado, 2000. – 512 p.
103. Blanco Valdés, Roberto Luis. Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión «ruritana» / Roberto Luis Blanco Valdés ; [prólogo de Fernando Savater]. – Madrid : Alianza Editorial, 2005. – 231 p.
104. Blanco Valdés, Roberto Luis. Cataluña: la «nación» contra la Constitución y contra el pueblo / Roberto Luis Blanco Valdés // Claves de razón práctica. – 2017. – № 255. – P. 52–61.
105. Blanco Valdés, Roberto Luis. La reforma del Senado: ese oscuro objeto de deseo / Roberto L. Blanco Valdés // Claves de razón práctica. – 2017. – № 251. – P. 60–71.

106. Blanco Valdés, Roberto Luis. Cataluña: derecho a decidir, decidir sin derecho/ Roberlo Luis Blanco Valdés // Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas. – 2016. – № 48–49. – P. 115–128.
107. Blasco Esteve, Avelino. Sobre el concepto de competencias exclusivas / Avelino Blasco Esteve // Civitas. Revista española de derecho administrativo. – 1981. – № 29. – P. 307–317.
108. Brassloff, A. Spain: the state of autonomies / A. Brassloff // Federalism and Nationalism / ed. by M. Forsych. – Leicester, London : Leicester University Press, 1989. – P. 24–50.
109. Burdeau, Georges. Constitución española: trabajos parlamentarios/ Georges Burdeau. – 2ª ed. – Madrid : Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, 1989. – 4 v.
110. Burdeau, Georges. La démocratie / Georges Burdeau. – Paris : Editions du Seuil, 1966. – 185 p.
111. Calonge Velázquez, Antonio. Las leyes orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación / Antonio Calonge Velázquez // Civitas. Revista española de derecho administrativo. – № 62 (1989). – P. 243–256.
112. Cascajo Castro, J. L. La reforma del Estatuto / J. L. Cascajo Castro // Primeras Jornadas de Estudio sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Vol. III. – Oñati, 1983. – P. 1630–1631.
113. Castellá Andreu, J.M. La función constitucional del Estatuto de Autonomía / J.M. Castellá Andreu. – Barcelona : IEA, 2004.
114. Catala i Bas, Alexandre H. El Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid y sistema de fuentes del derecho. La reforma del Estatuto / Alexandre H. Catala i Bas // El derecho público de la Comunidad de Madrid / Enrique Álvarez Conde (director). – Madrid : Centro de Estudios Ramón Areces : Universidad Rey Juan Carlos, 2003.
115. Closa, C. Sistema político de la Union Europea / C. Closa. – Madrid, 1997.
116. Comentarios a la Constitución / Fernando Garrido Falla ... [et al.]. – 3ª ed. – Madrid: Civitas, 2001. – 2839 p.

117. Comentarios a la Constitución española de 1978 / dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil. – [Madrid] : Cortes Generales [etc.], 1996–1999. – 12 v.
118. Convery, A. Decentralization and the center right in the UK and Spain: central power and regional responsibility / A. Convery, T.C. Lundberg // Territory, Politics, Governance. – 2017. – Vol. 5, Issue 3. – P. 388–405.
119. Cruz Villalón, Pedro. La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías / Pedro Cruz Villalón // Revista Vasca de Administración Pública. – 1991. – № 31.
120. Cruz Villalón, Pedro. La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa / P. Cruz Villalón // Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. – 1981. – № 4. – P. 53–63.
121. Cuerpo De Titulados Superiores De La Junta De Extremadura. Test De La Parte Común. – Madrid, 2012.
122. Curso de derecho público de las comunidades autónomas / Jaime Rodríguez-Arana y Pablo García Mexía directores. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública : Montecorvo, 2003. – 843 p.
123. De Carreras, Francesc. ¿El Senado puede ser útil? Sí / Francesc de Carreras // La Vanguardia. – 2011. – 8 de diciembre (№ 46758). – URL: <https://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20111208/54239939483/francesc-de-carreras-el-senado-puede-ser-util-si.html>.
124. Díaz, Elías. Estado de derecho y sociedad democrática / Elías Díaz. – Madrid : Taurus, imp. 1998. – 203 p. – (Pensamiento).
125. Díez-Picazo Giménez, Luis María. Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos : (comentario a la STC 99/1986, en el caso del Condado de Treviño) / Luis María Díez-Picazo Giménez // Revista española de derecho constitucional. – 1987. – № 20. – P. 139–176.
126. Duchacek, I.D. The territorial dimension of politics within, among and across nations / I.D. Duchacek. – Boulder; London : Westview Press, 1986. – 328 p.

127. El debate de las ideas: Una propuesta de Constitución como herramienta de reflexión. Barcelona, 11 de mayo de 2016. – URL: <http://constituim.cat/images/docs/ESP.pdf>.
128. El Estado de las autonomías en el siglo XXI : cierre o apertura indefinida / Eliseo Aja ... [et al. ; coordinador, Fernando García de Cortázar]. – [Madrid] : Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, [2001]. – 313 p. – (Papeles de la Fundación; 66).
129. El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas / Eliseo Aja ... [et al.]. – Madrid : Tecnos, [1985]. – 476 p.
130. Elazar, D. Exploring federalism / D. Elazar. – Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987. – 352 p.
131. Ensayo histórico-crítico sobre la antigua legislación y principales cuerpos legales de los Reynos de León y Castilla, especialmente sobre el código de D. Alonso el Sabio, conocido con el nombre de las Siete Partidas. Madrid : Imprenta de la Hija de D. Joaquín Ibarra, 1808 // Copia digital. Valladolid : Junta de Castilla y León. Consejería de Cultura y Turismo, 2009–2010. – URL: <https://bibliotecadigital.jcyl.es/i18n/consulta/registro.cmd?id=13146>.
132. Entrena Cuesta, Rafael. Artículo 146 / Rafael Entrena Cuesta // Comentarios a la Constitución / Fernando Garrido Falla ... [et al.]. – 3ª ed. – Madrid : Civitas, 2001. – P. [2507]–2517.
133. Entrena Cuesta, Rafael. Artículo 147 / Rafael Entrena Cuesta // Comentarios a la Constitución / Fernando Garrido Falla ... [et al.]. – 3ª ed. – Madrid : Civitas, 2001. – P. [2518]–2535.
134. Figuerola Laraudogoitia, Alberto. Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado comunidades autónomas / Alberto Figuerola Laraudogoitia // Poder político y comunidades autónomas. – Vitoria-Gasteiz : Parlamento Vasco, 1991.
135. Fossas Espadaler, E. El principio dispositivo en el Estado autonómico / E. Fossas Espadaler. – Madrid : IVAP – Marcial Pons, 2007.

136. Fossas Espadaler, E. Interpretar la política: Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña / E. Fossas Espadaler // Revista española de derecho constitucional. – 2014. – № 101. – P. 275.
137. Fuente, Angel de la. Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de Concierto / Angel de la Fuente ; Instituto de Análisis Económico (CSIC). Marzo de 2012. – URL: [http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Pacto%20Fiscal%20\(Angel%20de%20la%20Fuente\).pdf](http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Pacto%20Fiscal%20(Angel%20de%20la%20Fuente).pdf).
138. Fuente Cabero, M.I. La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea / M.I. Fuente Cabero // Revista jurídica de Castilla y León. – 2005. – №7 (octubre).
139. García Canales, Mariano. La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo / Mariano García Canales // Revista española de derecho constitucional. – 1988. – № 23. – P. 157–184.
140. García de Enterría, Eduardo. Curso de derecho administrativo / Eduardo García de Enterría, Tomás-Ramón Fernández. – Madrid : Civitas, 2002. – 2 v.
141. García de Enterría, Eduardo. La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo / Eduardo García de Enterría. – [1ª ed.]. – Madrid : Civitas, 1988. – 95 p.
142. García de Enterría, Eduardo. La constitución y las autonomías territoriales / Eduardo García de Enterría // Revista española de derecho constitucional. – 1989. – № 25 (enero-abril).
143. García de Enterría, Eduardo. La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas / Eduardo García de Enterría // Revista española de derecho constitucional. – 2014. – № 100. – P. 39–131.
144. García Morillo, Joaquín. Constitución y financiación autonómica / Joaquín García Morillo, Pablo Pérez Tremps, Juan Zornoza Pérez. – Valencia : Tirant lo Blanch, 1998. – 189 p.
145. García Roca, Javier. La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España / Javier García Roca // La reforma del Tribunal

- Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España / Pablo Pérez Tremps (coord.). – Valencia : Tirant lo Blanch, 2007.
146. Garrido, Carlos. En serio, suprimamos el Senado / Carlos Garrido, Eva Sáenz Royo // El País. – 2014. – 21 de abril (№ 14532). – URL: [https://elpais.com/elpais/2014/04/14/opinion/1397488689\\_758485.html](https://elpais.com/elpais/2014/04/14/opinion/1397488689_758485.html).
  147. Garrido Mayol, Vicente. La reforma del Estatuto Valenciano / Vicente Garrido Mayol // Revista valenciana d'estudis autonòmics. – 1997. – № 19 (mayo-agosto). – P.329–345.
  148. Garrorena Morales, A. Una propuesta para la reforma constitucional del Senado / A. Garrorena Morales // Revista de las Cortes Generales. – 1995. – № 34. – P. 7–49.
  149. Gil Pecharromán, Julio. Con permiso de la autoridad. La España de Franco (1939–1975) / Julio Gil Pecharromán. – Madrid : Temas de Hoy, 2008.
  150. Granja Sainz, J. L. El nacionalismo vasco. Claves de su historia / J. L. Granja Sainz. – Madrid, 2009.
  151. González Encinar, J. J. La descentralización como proceso: España / J. J. González Encinar // Autonomía y partidos políticos / J. J. González Encinar [comp.] y otros. – Madrid, 1984.
  152. Gunther, R. The politics of Spain / R. Gunther, J.R. Montero. – Cambridge: CambridgeUniversity Press, 2009. – 278 p.
  153. Juliá, Santos. Un siglo de España. Política y sociedad / Santos Juliá. – Madrid : Marcial Pons, 1999. – 304 p.
  154. Kelly, A.N. The American Constitution, its Origins and Development / Kelly A.N., Hardison W.A. and Belz H. – 6-th ed. –New York, 1983. – P. 26.
  155. Kelsen, Hans. Esencia y valor de la democracia / Hans Kelsen ; traducción, Rafael luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra ; edición y estudio preliminar «La democracia en el pensamiento de Kelsen» a cargo de José Luis Monereo Pérez. – Granada : Comares, 2002. – 136 p. – (Biblioteca Comares de ciencia juridical Crítica del derecho. Sección Arte del derecho ; 17).

156. Lago Montero, José María. El poder tributario de las comunidades autónomas / José María Lago Montero; prólogo Ernesto Lejeune Valcárcel. – Pamplona : Aranzadi, [2000]. – 264 p.
157. Lasagabaster Herrarte, Iñaki. Los principios de supletoriedad y prevalencia del derecho estatal respecto al derecho autonómico / Iñaki Lasagabaster Herrarte. – 1ª ed. – Madrid [etc.] : Civitas [etc.], 1991. – 186 p.
158. López, Enrique Guillén. Judicial review in Spain: the Constitutional Court / Enrique Guillén López // Loyola of Los Angeles Law Review. – 2008. – Vol. 41, № 2.
159. López Guerra, Luis. La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983–1993) / Luis López Guerra // Revista Vasca de Administración Pública. – 1993. – № 36.
160. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria / Pablo Lucas Murillo de la Cueva // Revista de estudios políticos. – 1979. – № 7. – P. 197–226.
161. Martín Oviedo, José María. Estatutos de Autonomía: su contenido y reforma: artículo 147º / José María Martín Oviedo // Comentarios a la Constitución española de 1978 / dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil. – [Madrid] : Cortes Generales [etc.], 1996–1999. – T. XI, p. [123]–143.
162. Martínez Sospedra, Manuel. La reforma del Estatuto de autonomía: procedimiento y contenido / Manuel Martínez Sospedra // Instituciones políticas de la Comunidad Valenciana / [coordinador Vicente Garrido Mayol]. – Valencia : Fundación Profesor Manuel Broseta, [1999]. – P. 237–244.
163. Montilla Martos, José Antonio. Las leyes orgánicas de transferencia y delegación: configuración constitucional y práctica política / José Antonio Montilla Martos. – Madrid : Tecnos, 1998. – 342 p.
164. Moreno Fernandez, L. La Federalizacion de España: Poder Politico y Territorio / L. Moreno Fernandez. – Madrid, 2008.
165. Muñoz Machado, Santiago. Derecho público de las comunidades autónomas / Santiago Muñoz Machado. – 1ª ed. – Madrid : Civitas, 1982–1984. – 2 v.

166. Muñoz Machado, Santiago. Las potestades legislativas de las comunidades autónomas / Santiago Muñoz Machado. – 2ª ed. amp. – Madrid : Civitas, 1979. – 205 p.
167. Ortuño Anaya, Pilar. Los socialistas europeos y la transición española (1959–1977) / Pilar Ortuño Anaya. – Madrid : Marcial Pons, 2005.
168. Otto, Ignacio de. Derecho constitucional: sistema de fuentes / Ignacio de Otto. – [2ª ed.]. – Barcelona : Ariel, 1988. – 315 p.
169. Pérez Royo, Javier. Las fuentes del derecho / Javier Pérez Royo. – 4ª ed., 4ª reimp. – Madrid : Tecnos, 1988 (1995 imp.). – 229 p.
170. Pérez Royo, Javier. Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico / Javier Pérez Royo // Revista de estudios políticos. – 1986. – № 49 (enero-febrero). – P. 7–11.
171. Pérez Tremps, Pablo. Los Organos Jurisdiccionales y la protección del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas // Revista española de derecho constitucional. – 1996. – № 46 (enero-abril). – P. 61–80.
172. Pulido Quecedo, Manuel. La Constitución española: con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional / Manuel Pulido Quecedo. – Cizur Menor (Navarra) : Thomson-Aranzadi, 2005. – 1802 p. + 1 CD-ROM de legislación y jurisprudencia.
173. Punset, R. De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas de reforma constitucional / R.Punset // El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución : texto del Informe y debates académicos.
174. Ramon Parada, J. España ¿una o trina? / J. Ramon Parada // Política Exterior. – 1996. – №53. – P. 120–129.
175. Rechazo a Jiménez de Parga por cuestionar la existencia de las nacionalidades históricas // El País. – 2003. – 22 de enero (№ 9369). – P. 17.
176. Reino, Cristian. Cataluña será independiente dentro de la UE o no lo será / Cristian Reino. – URL: <https://www.hoy.es/v/20121026/nacional/cataluna-sera-independiente-dentro-20121026.html>.
177. Requejo Pagés, Juan Luis. El estado autonómico: ¿un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del derecho estatal en la STC 61-1997 / Juan Luis

- Requejo Pagés // Cuadernos de derecho public. – 1997. – № 1 (mayo-agosto). – P.157–169.
178. Rico, Jose. ¿Qué es el cupo vasco? 6 claves / Jose Rico // El Periódico. – 2017. – 27 de noviembre. – URL: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20171124/cupo-vasco-que-es-4574012>.
179. Roca, J. M. ETA. La inercia de una Guerra imaginaria / J. M. Roca // El Viejo Topo. – 2007. – № 229 (febrero).
180. Rodríguez Bereijo, Álvaro. Constitución y Tribunal Constitucional / Álvaro Rodríguez Bereijo // Revista española de derecho administrativo. – 1996. – № 91.
181. Rodríguez de Santiago, José María. Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE / José María Rodríguez de Santiago, Francisco Velasco Caballero // Revista española de derecho constitucional. – 1999. – № 55 (enero-abril). – P. 97–132.
182. Roig Moles, E. Las Comunidades Autonomas y la posición Española en asuntos europeos / E. Roig Moles. – Valencia, 2002.
183. Rozas Valdés, José Andrés. La financiación de las comunidades autónomas / por José-Andrés Rozas Valdés // Curso de derecho público de las comunidades autónomas / Jaime Rodríguez-Arana y Pablo García Mexía directores. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública : Montecorvo, 2003. – P. 579–617.
184. Ruipérez Alamillo, Javier. Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías / Javier Ruipérez Alamillo // Revista de estudios políticos. – 1993. – № 81. – P. 73–102.
185. Salas Hernández, Javier. Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización / Javier Salas Hernández // Organización territorial del Estado : (comunidades autónomas) / José Javier Abad Pérez ... [et al.] ; presentación, José Luis Gómez-Degano. – Madrid : Instituto de Estudios Fiscales, 1984. – Vol. 1, p. 55–77.
186. Saldivar, C.F. España, fin de siglo / C.F.Saldivar, M.Casteles. – Madrid, 1992.

187. Santamaría Pastor, Juan Alfonso. Fundamentos de derecho administrativo. I / Juan Alfonso Santamaría Pastor. – [1ª reimp.]. – Madrid : Centro de Estudios Ramón Areces, 1991. – 1244 p.
188. Segovia, Carlos. Expertos del Gobierno advierten: un pacto fiscal con Cataluña sería «monstruoso» y costaría 13.000 millones / Carlos Segovia // El Mundo. – 2017. – 2 de octubre (№ 10145). – URL: <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2017/10/02/59d12a9346163f9b728b45cf.html>.
189. Soler Roch, María Teresa. Análisis de un supuesto concreto, el artículo 158.2º de la Constitución española / María Teresa Soler Roch // Las Cortes Generales / [organizadas por la] Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. – Madrid : Instituto de Estudios Fiscales, 1987. – Vol. III, p. 2275–2295.
190. Solozábal Echavarría, Juan José. Artículo 2 CE: Indisolubilidad de la nación española y soberanía nacional / Juan José Solozábal Echavarría // Diario La Ley. – 2018. – № 9312.
191. Solozábal Echavarría, Juan José. Estado autonómico y Tribunal Constitucional / Juan José Solozábal Echavarría // Revista de estudios políticos. – 1991. – № 73 (julio-septiembre).
192. Solozábal Echavarría, Juan José. La reforma constitucional del Senado / Juan José Solozábal Echavarría // Sistema: Revista de ciencias sociales. – 2018. – № 251–252. – P. 211–222.
193. Solozábal Echavarría, Juan José. La reforma federal y el Estado autonómico / Juan José Solozábal Echavarría // Temas para el debate. – 2018. – № 281 (abril). – P. 35–37. – (Ejemplar dedicado a: La reforma de la Constitución española).
194. Solozábal Echavarría, Juan José. Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado / Juan José Solozábal Echavarría // Revista de estudios políticos. – 2009. – № 144. – P. 213–217.
195. Solozábal Echavarría, Juan José. Para entender la crisis constitucional catalana / Juan José Solozábal Echavarría // El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho. – 2017. – № 71–72. – P. 62–65. – (Ejemplar dedicado a: ¿Cataluña independiente?).

196. Solozábal Echavarría, Juan José. Un estatuto para el siglo XXI / Juan José Solozábal Echavarría. – Madrid, 2005.
197. Spain «ready to discuss» greater fiscal autonomy for Catalonia // The Guardian. – 2017. – 21 nov. – URL: <https://www.theguardian.com/world/2017/nov/21/spain-ready-to-discuss-greater-fiscal-autonomy-for-catalonia>.
198. Swenden, W. Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis / W. Swenden. – New York : Palgrave MacMillan, 2006. – 325 p.
199. Tajadura Tejada, Javier. La cláusula de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho autonómico / Javier Tajadura Tejada. – Madrid : Biblioteca Nueva, [2000]. – 174 p.
200. Tomás y Valiente, Francisco. El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional / Francisco Tomás y Valiente. – Madrid : Tecnos, 1988. – 152 p.
201. Tomas Villarroya, J. Breve historia del constitucionalismo español / J. Tomas Villarroya. – Madrid, 1997.
202. Tornos Mas, Joaquín. Los Estatutos de las Comunidades autónomas en el Ordenamiento jurídico español / Joaquín Tornos Mas // Revista de administración pública. – 1980. – № 91. – P. 125–169.
203. Tornos Mas, Joaquín. La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña // Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici. – 2011. – № 1. – P. 13–46.
204. Torres Aguilar, Manuel. El futuro del Estado de las autonomías / Manuel Torres Aguilar (ed.). – [Córdoba] : Diputación de Córdoba, [2003]. – 176 p.
205. Trujillo, Gumersindo. Juicio de legitimidad e interpretación constitucional: cuestiones problemáticas en el horizonte constitucional español / Gumersindo Trujillo // Revista de estudios políticos. – 1979. – № 7.
206. Tusell, Javier. La transición española. La recuperación de las libertades / Javier Tusell. – Madrid : Historia 16 – Temas de Hoy, 1997. – 129 p.
207. Urbano, Pilar. La gran desmemoria. Lo que Suárez olvidó y el Rey prefiere no recordar / Pilar Urbano. – [Barcelona] : Planeta, 2014. – 888 p.

208. Vidal Prado, Carlos. El fondo de compensación interterritorial como instrumento de solidaridad / Carlos Vidal Prado. – Granada : Comares, 2001. –159 p.
209. Villar Palasí, José Luis. Leyes Marco, Leyes Orgánicas de transferencia o delegación y Leyes de armonización : artículo 150º / José Luis Villar Palasí, Emilio Suñé Llinás // Comentarios a la Constitución española de 1978 / dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil. – [Madrid] : Cortes Generales [etc.], 1996–1999. – T. XI, p. [321]–355.
210. Viver i Pi-Sunyer, Carles. Materias competenciales y Tribunal constitucional / Carles Viver i Pi-Sunyer. – [Barcelona] : Ariel, 1989.
211. Zornoza Pérez, Juan J. Los recursos de las comunidades autónomas / Juan J. Zornoza Pérez. – Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1996. – 43 p.