

# Энрик Фоссас Эспадалер

## АВТОНОМИЯ КАТАЛОНИИ

### *Введение*

Цель данной статьи - вкратце объяснить юридические и институциональные основы каталонской автономии. Поэтому в ней рассматриваются сущность и практическое содержание той политической власти, которую в настоящее время имеет каталонская нация в рамках нового территориального устройства Испанского государства. Статья начинается с характеристики необычной схемы политической децентрализации, предусмотренной Конституцией 1978 г., а также механизма, посредством которого Каталония добилась принятия Статута автономии. Затем анализируются система каталонских учреждений и их полномочия, равно как их отношения с их аналогами в государстве. В заключение приводятся краткие сведения о финансировании автономии.

Однако прежде чем приступить к этим вопросам, необходимо дать сжатый ретроспективный обзор, чтобы познакомить читателя с историческим фоном, на котором возникла каталонская автономия.

### *Исторический обзор*

Каталонская нация столетиями имела собственные институты власти, бывшие неотъемлемой частью ее самобытности. Временами эти институты обладали характеристиками государственной власти, временами были воплощением власти другого типа.

Корни каталонского территориального самоуправления уходят в средние века. В XIII в. Каталония имела своего короля (Хайме I) и собственный институт власти - каталонские кортесы (Corts Catalanes), первый парламент в Европе. Совокупность каталонских представителей в этих кортесах называлась Женералитат (Generalitat) - этот институт дожил до наших дней. В XV в. корона Каталонии и Арагона перешла к кастильской династии, но короли обещали соблюдать законы и конституции Каталонии. Однако при Фердинанде Арагонском и Изабелле Кастильской (XVI в.) короны были объединены и главенство Кастилии усилилось.

Война за испанское наследство завершилась коронацией Филиппа V Бурбона, сторонника централизма и абсолютной монархии, против которого Каталония сражалась до 1714 г., пока не потерпела поражение. Это памятное поражение повлекло за собой упразднение каталонских законов и учреждений (уцелело лишь каталонское частное право, да и то не полностью). С этого момента история Каталонии представляет собой долгую борьбу за их восстановление, трудный процесс национального возрождения.

В середине XIX в. возникло движение за возрождение культуры (Renaixença); одновременно возникли первые каталонские политические движения, выдвинувшие требования о восстановлении автономии. В последние годы прошлого столетия Испания, находившаяся под властью местных магнатов и централистской монархии Бурбонов, переживала состояние полного кризиса, в то время как Каталония, имевшая активную, предприимчивую буржуазию, испытывала экономический подъем и крепила завоевания своей промышленной революции, но не имела собственной политической власти.

В начале XX в. был сделан скромный шаг в сторону автономии - создание Манкомунитата (1914), представлявшего простое объединение четырех провинциальных советов (административных органов, созданных в 1833 г. в подражание французской централистской системе департаментов) с чисто административными целями. Тем не менее тон в нем задавали каталонское буржуазное политическое движение, харизматический лидер (Прат де ла Рибя) и культурное движение

"ноусентизм", ставившие перед собой вполне реалистические задачи национального возрождения.

Полное восстановление политических институтов стало, однако, реальностью во времена Второй испанской республики при демократической Конституции 1931 г., давшей Испании новое территориальное устройство (так называемое "интегральное государство"). Был утвержден Статут автономии 1932 г., восстанавливавший каталонский Женералитат, структуру самоуправления, состоявшую из президента, парламента, правительства и Верховного суда. Политику республиканского Женералитата определяли новая прогрессивно-националистическая сила (Esquerra Republicana) и два лидера, Франсеск Масиа (Francesc Macia) и Льюис Компанис (Lluís Companys), стремившиеся вести страну по пути прогресса. Эти несколько лет представляют собой один из самых светлых периодов истории Каталонии.

Переворот генерала Франко и поражение республиканских сил в драматической гражданской войне (1936-1939) привели к установлению в Испании на четыре мрачных десятилетия авторитарного фашистского режима, покончившего с правами и свободами правового государства. Франкистская диктатура создала абсолютно централизованное иерархическое государство, упразднила все каталонские правительственные учреждения, преследовала, арестовывала и изгоняла из страны каталонских активистов, подвергала жестоким репрессиям каталонский язык и каталонскую культуру, стремясь уничтожить историческую самобытность каталонской нации.

Со смертью генерала Франко в Испании начался так называемый "демократический переход" - ненасильственный, безболезненный переход на базе "консенсуса" между силами режима и демократической оппозицией - от прежнего автократического государства к демократическому конституционному государству. В этих условиях произошло "временное" восстановление Женералитата. Этот период, в течение которого возникли так называемые "преавтономии" (pre-autonomies), должен был завершиться вступлением в силу новой, демократической конституции.

Утверждение франкистскими кортесами закона о политической реформе (1976), вынесенного на всенародный референдум, позволило провести 15 июля 1977 г. первые со времен гражданской войны демократические выборы. Новый парламент начал работать над конституцией, и в стране начались новые, необычные процессы, кульминацией которых стало утверждение проекта конституции (октябрь 1978 г.). После того как испанский народ высказался за эту Конституцию, она вступила в силу (29 декабря 1978 г.).

### *Каталония в рамках испанской Конституции*

Конституция 1978 г. ознаменовала собой новый этап в истории Испании. Во-первых, потому, что она порвала с испанской конституционной традицией, в которой господствовали нестабильность или вовсе отсутствие конституционализма и по которой конституция в монархическом государстве, где господствуют консервативные силы, утрачивает свое истинное назначение как юридический механизм ограничения власти и является политическим документом, которым король и парламент распоряжаются по своему усмотрению.

Во-вторых, она направила Испанию по пути европейского послевоенного демократического конституционализма, вобрав в себя самые передовые юридические и конституционные механизмы наших дней (например, сосредоточение конституционной юрисдикции в одном учреждении - Конституционном суде).

В-третьих, она установила новую структуру Испанского государства по новой политической схеме, направленной на урегулирование некоторых нерешенных проблем нашего исторически сложившегося конституционализма: а) формы государства - конституция определяет его как "социальное и демократическое правовое государство" (ст. 1.1); б) формы правительства, определяемого как "парламентская монархия" (ст. 1.2); в) новой формы территориальной организации политической власти, хотя конституция не дает ей никакого определения; эта форма известна как "государство автономий (самоуправляющихся общин)".

Это, безусловно, одна из главных новаций конституции, и направлена она на разрешение исторической необходимости - объединения всего национального и культурного многообразия Испании в новую политическую единицу. В частности, это новое устройство должно удовлетворять целям политической автономии Каталонии и Страны Басков в рамках новой демократической конституции. Конституция создает для этого основы необычной схемы политической децентрализации - эту структуру трудно подогнать под какое-либо из существующих определений (федеральная, региональная, интегральная), - основанной на праве входящих в Испанию "национальностей и регионов" на автономию, но не в ущерб единству испанской нации и не в ущерб солидарности между ними (ст. 2). Новая форма территориального устройства (как мы уже сказали, не получившая никакого определения в конституции) предполагает вертикальное распределение государственной власти между центральными институтами власти (центром) и территориальными институтами (так называемыми *comunidades autonomas*, автономными сообществами, АС).

Наряду с этими принципами автономии, единства и солидарности в основе конституционной схемы политической децентрализации лежит еще один принцип - принцип "ранжирования" (*ordering*), или принцип "ограниченной свободы", который и делает ее воистину необычной. В самом деле, чтобы конституция соответствовала различному положению и различным целям испанских национальностей и регионов, отцы-учредители не создали некоей замкнутой, полной системы в самой конституции, а только заложили основы и учредили процедуры, позволяющие различным территориям, не выходя за рамки конституции, достигать той степени автономии, к которой они стремились. Если вы прочтете нашу конституцию, вы не найдете в ней никакого определения "автономной общины"; там не сказано, какие именно территории имеют право на автономию, не оговорены и конкретные права каждой общины. Конституция просто содержит абстрактные правила, определяющие границы территорий, имеющих право на автономию, и предоставляет им самим инициативу провозглашать себя автономными общинами через утверждение статута автономии. Это ясно сказано в ст. 143: "При осуществлении права на автономию, признаваемого в ст. 2, пограничные провинции с общими историческими, культурными и экономическими характеристиками, островные территории и провинции с исторически региональной самобытностью смогут получать автономию и провозглашать себя автономными сообществами в соответствии с положениями настоящего Акта и соответствующими Статутами".

Итак, в этом отношении конституция не представляет собой законченного целого, а потому, как уже утверждали некоторые авторы, в результате процесс территориального устройства затянулся, ибо она не определяет окончательно организацию государственной власти - не создает ни АС, ни "государства автономий". Столь необычная конституционная система автономий *a la carte* ("меню автономий") создает основы "регионализуемого государства" ("*regionable state*") для перехода от старого унитарного, централистского государства через "процесс автономизации" к "составному государству" ("*composed state*").

### *Смысл и практическое содержание автономии*

Автономия - таков основной структурный принцип, включенный в преамбулу конституции, которая определяет структуру государства, основанную на двух уровнях власти (центральной и автономной) и гарантирующую каждому из них свои полномочия, властные органы и ресурсы.

Автономия - это и гарантия самоуправления, предоставляемая конституцией (ст. 137) территориальным единицам, составляющим государство (муниципалитеты, провинции, АС). Однако автономия АС качественно выше чисто административной автономии провинций и муниципалитетов, ибо АС имеют политическую власть, присущую государству, а стало быть - законодательную власть. АС представляют собой территориальные единицы типа государств; природа их власти - конституционно-правовая; они могут принимать политические решения и осуществлять политическое руководство общиной, проживающей на их территории. Источник их власти не государство, а Конституция.

Право АС на самоуправление предполагает:

- а) гарантии собственной политической системы для каждой общины, со своими учреждениями, действующими в пределах собственной юрисдикции независимо от общего курса государственных учреждений; это предполагает, как в случае Каталонии, право иметь свою собственную партийную систему, причем некоторые из этих партий могут учреждаться исключительно в границах сообщества;
- б) право создавать свою собственную юридическую систему, интегрированную в систему законов государства как подсистема, т.е. право на систематизированный свод нормативных актов, регулирующих жизнь сообщества;
- в) выработку собственной политики, т.е. возможность предпринимать политические действия в соответствии с решениями, принимаемыми правящим большинством в органах власти сообщества;
- г) право участвовать в принятии государственных решений посредством различных процедур, обеспечивающих сотрудничество с центральной властью;
- д) право иметь свои собственные экономические ресурсы для удовлетворения своих потребностей, т.е. право на финансовую автономию.

### *Статут автономии как основная институциональная норма*

Как мы заметили выше, с одной стороны, процедура, посредством которой определенные территории провозглашают себя автономными общинами и достигают автономии, - это составление и утверждение Статута автономии. С другой стороны, конституция, руководствуясь вышеупомянутым принципом "ранжирования", предлагает разные пути для достижения автономии и разные пути получения статута автономии. Для территорий, в прошлом проголосовавших на плебисците за проект Статута автономии и имевших в момент принятия конституции временный режим правления (Каталония, Страна Басков и Галисия), конституция предусматривает (2-е Временное положение) особую процедуру. Это означает, что в отличие от других территорий они могут проявить инициативу касательно получения автономии посредством простого соглашения большинства депутатов своих высших коллективных "предавтономных" органов.

После того как инициатива проявлена, конституция предусматривает для таких территорий ускоренную процедуру принятия Статута (ст. 151.2): парламентская ассамблея, формируемая из депутатов и сенаторов от провинций, входящих в территорию, желающую стать независимой, составляет проект; этот проект совместно обсуждают Конституционный комитет конгресса депутатов и делегация составившей его Ассамблеи; в результате пишется окончательный согласованный текст; после того как текст согласован, он выносится на референдум, и, если за него проголосует большинство жителей каждой провинции, текст должен был ратифицирован (без каких-либо поправок) большинством голосов на пленуме обеих палат парламента.

В день вступления в силу конституции Ассамблея каталонских членов испанского парламента представила Конгрессу депутатов свой проект Статута. После того как в рамках новой конституции состоялись первые всеобщие выборы (1 марта 1979 г.), проект был обсужден новым парламентом, и 13 августа 1979 г. был опубликован окончательный текст. 25 октября 1979 г. за него проголосовал каталонский электорат, и, после того как его ратифицировали обе палаты, король утвердил Статут автономии.

С этого момента Каталония, согласно испанской Конституции, стала "национальностью", воспользовавшейся своим конституционным правом на автономию и провозгласившей себя автономной общиной.

Читатель, может быть, заметил, что процедура составления проектов статута не только

предоставляет инициативу "автономных требований" политическим силам территорий, желающих стать АС, но и существенно усиливает их участие в составлении Статута тем, что вводит элемент соглашения, на основании которого, как правило, и выбирается окончательный вариант.

Природа Статута автономии воистину двоякая: с одной стороны, он является парламентским законом - "органическим" законом, утвержденным законом ("organic" или reinforced law), поскольку должен быть утвержден большинством голосов. Но с другой стороны, в самой конституции сказано, что он является "основным институциональным законом для каждого АС" (ст. 147.1), т.е. законом учреждающим, организующим и регулиующим. Это закон, принятый при непосредственном участии народа и дающий жизнь новой политической организации, и в этом смысле он явно выполняет функцию конституции, хотя формально и не является таковой. В преамбуле Статута сказано, что Каталония провозглашает свое желание стать самоуправляющимся сообществом.

Таким образом, Статут - необычный органический закон, необычный как по процедуре составления, так и по своей функции, но еще и потому, что процедура его изменения должна определяться самим Статутом, и потому, что содержание его определено конституцией. Согласно конституции (ст. 141), статуты должны содержать в себе: а) название сообщества; б) определение его границ и территории; в) названия и организационную структуру его учреждений и г) их предполагаемые полномочия. Вот этот последний пункт мы и рассмотрим в следующих разделах.

### *Компетенции и их разграничение*

Конституционная схема территориального устройства страны предусматривает разделение государственной власти по вертикали между центром и множеством территориальных единиц, гарантирующее каждой из них свою сферу компетенции через предоставление системы юрисдикции. Но данная схема в этом пункте имеет свои особенности. Говоря выше о принципе "ранжирования", мы сказали, что в соответствии с этим принципом доля политической власти, приходящаяся на каждое АС, не определяется самой конституцией, но каждая община должна определить ее в своем Статуте автономии, не выходя при этом за рамки конституции.

Вся утвержденная конституцией система распределения власти основана на двух перечнях и одном заключительном положении. В первом перечне (ст. 149.1) фигурируют вопросы, подпадающие под юрисдикцию государства; это 1) вопросы, непосредственно связанные с суверенитетом государства (гражданство, международные отношения, вооруженные силы, денежная система, таможенный режим); 2) некоторые отрасли права (коммерческое, уголовное и трудовое законодательство); 3) элементы, считающиеся интегрирующими факторами (общее экономическое планирование), и, кроме того, многие вопросы, являющиеся существенными для регулирования жизни страны (здравоохранение, юридическая система местных администраций, организация горнорудной промышленности, средства массовой информации). Второй перечень (ст. 148.1) называет компетенции, которые могут присвоить себе АС в своих статутах. Однако этот перечень - открытый, ибо АС, достигшие автономии по "ускоренной процедуре" (как, например, Каталония), могут присваивать себе некоторые правомочия, не фигурирующие в этом перечне, при условии, что они не будут пересекаться с компетенцией государства. Завершает эту систему следующее положение (на самом деле представляющее собой два положения): какие-либо правомочия, не предоставленные недвусмысленно государству, могут отойти к АС, если те включают их в свои статуты; в противном случае они отходят к государству.

Сложность возрастает, если учесть, что не существует единой системы распределения правомочий, а правомочия государства и АС сочетаются по каждому вопросу своим особым способом. В результате мы имеем компетенции разных типов: исключительные, соревновательные и дополняющие друг друга. Необходимо отметить, что наша система не основана на строгом разграничении объектов компетенции; в большинстве случаев один и тот же вопрос подпадает под юрисдикцию и государства, и АС (законодательная/исполнительная власть) или же вопросы

дробятся по какому-нибудь критерию (скажем, территориальные воды и транспортные коммуникации).

Когда Каталония определяла пределы компетенции своей власти в Статуте автономии, она придерживалась процедуры "получения отсутствующего" в конституции, т.е. заполняла все пробелы, не заполненные компетенцией государства, - занимала места, не зарезервированные государством. Таким образом, она оставила в своей исключительной компетенции (хотя на практике это далеко не всегда можно назвать исключительной компетенцией) такие вопросы, как культура, научные исследования, недра, туризм, общественные работы, рыболовство, дороги, спорт, реклама, защита несовершеннолетних, фонды и ассоциации. В других вопросах она взяла на себя лишь исполнение государственных законов - пенитенциарного и трудового законодательства, законов об участии в международных выставках. И наконец, в таких важных вопросах, как промышленность, сельское хозяйство и торговля, полицейские силы, образование, средства массовой информации или здравоохранение, община имеет власть, но всегда в рамках основных законов государства. Кроме того, отметим, что территориальное разделение власти не коснулось власти судебной, которая едина на всей территории государства.

Распределение компетенций, помимо приведения их в соответствие с конституцией и реализации Статута, имеет еще и третью функцию: передачу каждой общине служб, средств и персонала, необходимых для осуществления предполагаемых Статутом правомочий. Каталонский Статут предусматривал создание совместных паритетных комиссий из представителей центрального правительства и АС, заключающих соглашение в виде королевских декретов правительства (*Reales Decretos del Gobierno*). Эта процедура длится уже много лет и все эти годы зависела от степени политического взаимопонимания между правящими силами Каталонии и Мадрида.

Из всего вышесказанного легко понять, что система распределения компетенций очень сложна и провести четкое разграничение между сферами правомочий Каталонии и государства очень трудно. Это обстоятельство, наряду с позицией правящих сил обоих уровней, привело к постоянным спорам. И поскольку в данной системе разрешение конфликтов по вопросам юрисдикции - дело Конституционного суда, его роль как арбитра, определяющего соответствующие сферы компетенции, всегда была решающей.

### *Учреждения Каталонии*

Для АС, получивших автономию, как Каталония, по ускоренной процедуре, испанская Конституция предусматривает систему учреждений, в основе которой лежит законодательное собрание, избираемое всеобщим голосованием, правительственный совет, наделенный исполнительной властью и административными функциями, и президент, избираемый законодательным собранием из числа своих членов; президент председательствует на правительственном совете, является верховным представителем АС и постоянным представителем государства в общине.

В рамках этой схемы и в соответствии "с принципом ранжирования" Статут автономии и должен учредить названия, структуры и штаб-квартиры собственных учреждений общины.

Статут автономии Каталонии гласит, что "учреждение, в которое политически организовано каталонское самоуправление", - Женеалитат; таким образом, Статут восстанавливает название, которым называлась политическая власть в Каталонии в былые времена. Но в то же время это учреждение объединяет в себе целую совокупность институтов: парламент, президентскую власть и исполнительный орган, т.е. правительство. Это и есть ядро каталонского самоуправления, вокруг которого вырастают другие институты, также предусмотренные Статутом. Эти три основных института учреждены Статутом и законом каталонского парламента от 1982 г.

Из положений конституции и Статута легко понять, что каталонские институты взаимодействуют между собой по схеме, характерной для парламентской системы правления: единственный орган, избираемый непосредственно народом, выбирает и низлагает главу правительства, который не

может управлять и оставаться на своем посту без доверия и поддержки большинства членов законодательной палаты. Рассмотрим эту схему.

Согласно Статуту (ст. 30), парламент представляет народ Каталонии и осуществляет законодательную власть, утверждает бюджет, стимулирует и контролирует политическую и правительственную деятельность. Он избирается на четыре года всеобщим, свободным, равным и прямым голосованием по системе пропорционального представительства. Выборы в парламент должны проводиться на основе закона о выборах, утверждаемого самим парламентом; закон этот до сих пор еще не принят, а до его принятия, в соответствии с Временным положением Статута, действует государственное законодательство.

Парламент Каталонии состоит из ста тридцати пяти членов, избираемых в четырех избирательных округах, соответствующих четырем каталонским провинциям: Барселоне, Таррагоне, Лериде и Жероне. Голосование проводится по спискам кандидатов, кандидаты в списках сгруппированы по блокам, избиратели не могут вносить в списки новые кандидатуры. Избирательная формула - пропорциональное представительство по системе наибольшего среднего, так называемая формула Д'Ондрта (D'Hondt's formula). Минимальный процент голосов, необходимых, чтобы получить представительство в парламенте, составляет 3% признанных действительными голосов в округе.

Организация и функционирование парламента определяются его устройством и воспроизводит классическую схему испанского парламента. Парламент (исп. камара) имеет своего президента, председательствующий совет и постоянную комиссию. Работа проходит на пленарных заседаниях и в комиссиях, в которых представлены все парламентские группы. Помимо выполнения законодательных и бюджетных функций, она составляет законопроекты, вносимые в парламент Испании, и может добиваться принятия законов центральным правительством.

Хотя парламент Каталонии успешно функционирует как законодательное и согласительное учреждение, с политической точки зрения это не самый главный из каталонских институтов. Причиной тому являются, во-первых, те же факторы, что обычно влияют на парламентские системы в современных государствах: "нормированный парламентаризм", политические партии, господство исполнительной власти в социальном государстве. Во-вторых, сказывается тенденция, общая для всех "составных государств" и их систем распределения полномочий, - тенденция к сосредоточению законодательной власти на уровне центра, тогда как исполнительная власть всегда передается территориальным единицам. Не следует забывать, что законодательную власть каталонского парламента иначе, как ограниченной, не назовешь. И в-третьих, несмотря на все статьи конституции и Статута, система власти в Каталонии имеет тенденцию функционировать скорее как полупрезидентская, чем как парламентская.

Фактически президент Женералитата - во-первых и прежде всего - глава исполнительной власти, и в качестве такового он руководит деятельностью каталонского правительства и координирует ее. Но так как он является, во-вторых, еще и президентом Женералитата в целом, т.е. института (или институтов) каталонского самоуправления, то в этом качестве он является верховным представителем всего этого института. В данном аспекте фигура президента приближается к фигуре главы государства - в том смысле, что он олицетворяет собой юридическую и политическую организацию общины, ее единство и преемственность. Наконец, в-третьих, президент - постоянный представитель Испанского государства в Каталонии, и в качестве такового, например, он обязан утверждать законы каталонского парламента именем короля.

Как мы уже говорили, президента избирает парламент из числа своих членов. Он должен представить свою правительственную программу и после дебатов получить квалифицированное голосов при первом голосовании. Если он не соберет большинства голосов, то по истечении 48 часов он может просить повторных дебатов и повторного голосования, на котором ему будет достаточно простого большинства голосов.

Президент Женералитата, как и его правительство, несет политическую ответственность перед

парламентом. К ответственности его можно привлечь двумя способами. Первый способ - "конструктивное" порицание, которое может быть вынесено одной десятой депутатов и на основании которого ставится на голосование вотум недоверия. Чтобы победить, альтернативный кандидат должен представить свою программу и добиться большинства в палате. Второй способ - это вотум о доверии, которого в исключительных случаях может требовать от парламента сам президент. Доверие выносится большинством голосов. Законодательная реформа 1985 г. дала президенту, в качестве противовеса, право заранее распускать палату, как это принято в некоторых странах с парламентскими режимами.

Правительство, или Правительный совет, - это коллегиальный орган, руководящий политической и административной деятельностью Женералитата. В число его функций входят разработка основных направлений деятельности правительства, работа над бюджетом, принятие законопроектов, законотворческая деятельность и назначение чиновников на высокие административные посты. Члены правительства назначаются и освобождаются от должности президентом Женералитата; каждый из них возглавляет какой-нибудь департамент. Различные правительства Каталонии с тех пор, как был утвержден ее Статут, состояли примерно из 12 департаментов: внутренних дел, юстиции, промышленности, образования, культуры, экономики, общественных работ, здравоохранения и соцобеспечения, торговли и туризма, сельского хозяйства, труда.

Такова в самых общих чертах схема организации институтов каталонского самоуправления. Она действительно отвечает критериям парламентской системы правления, но, как читатель уже, наверное, заметил, содержит и элементы, сближающие ее с президентской системой. Во-первых, президент стоит над правительством - парламент избирает только президента, а затем уже сам президент назначает (и увольняет) себе советников, которым не может быть вынесен вотум недоверия. Во-вторых, его положение как представителя всего Женералитата делает его ответственным за все, что касается внешних сношений этого учреждения. В-третьих, власти у президента много потому, что функции исполнительной власти в АС несравнимо более важные, чем функции власти законодательной. И наконец (хотя, может быть, этот фактор и есть самый главный), при каталонской партийной системе преобладающая политическая партия, сплоченная и руководимая харизматической личностью, подчиняет себе и парламентское большинство, и правительство.

Вокруг ядра институтов самоуправления группируются и другие институты Женералитата, созданные на основе Статута. Вот некоторые из них: Cindic de Greuges, фигура, которую можно сравнить с омбудсменом; Консультативный совет, наделенный функциями юридической консультации и контроля; Sindicatura de Comptes, контролирующая финансовую деятельность учреждений.

### *Отношения с государством*

В разработанной испанской конституцией схеме территориального устройства отсутствуют отношения главенства и подчинения между государством и Женералитатом Каталонии; конституция гарантирует последнему правомочия, которыми он пользуется свободно, по своему усмотрению, не выходя за рамки конституции и Статута. Итак, это отношения не главенства и подчинения, а интеграции и состязания. Тут нет системы контроля, существующей в чисто административных системах при децентрализации власти. Законодательные акты Женералитата контролируются только Конституционным судом. Деятельность автономной администрации и ее нормативные акты находятся под состязательной юрисдикцией административных органов. Центральной государственной власти разрешено вмешиваться только в крайнем случае - если автономная община нарушит конституцию, центральная власть может принять меры, чтобы заставить ее эту конституцию соблюдать (ст. 155).

Наличие разных сфер юрисдикции создает почву для соперничества и конфликтов между государством и Женералитатом. Конфликты, связанные с полномочиями, предоставленными



конституцией и Статутом, разрешаются Конституционным судом посредством специальной процедуры, называемой "конфликтом юрисдикций". Мы уже говорили, что этот способ до сих пор очень часто используется там, где надо разрешить политический спор в пользу юрисдикции одной из сторон.

Но наряду с этими "конфликтами юрисдикций" существуют и другие отношения с государством: Женералитат участвует в выработке государственных решений по двум каналам - через сенат и посредством законодательных инициатив. Первый канал состоит в том, что каталонский парламент назначает в сенат определенное количество сенаторов. По конституции, сенат - палата "территориального представительства", подобно второй палате в федеральных государствах. Однако его состав (членов, делегированных автономными общинами, там очень немного) не соответствует этой идее. Вот почему, хотя парламент и структурирован в "неидеальную двухпалатную систему", механизм этот очень неэффективен, и уже давно есть предложение о его реформе. Второй канал участия состоит в том, что каталонский парламент может подавать законодательные предложения конгрессу депутатов или просить центральное правительство утвердить тот или иной законопроект.

Женералитат не только участвует в работе государственных учреждений, но и сотрудничает с ними. Эти отношения сотрудничества возникают прежде всего из системы распределения компетенций, как правило разрешающей вмешательство в какой-нибудь вопрос обеим властям, но с разными функциями, и из необходимости поддерживать связь и согласовывать действия. Существует целая сеть организаций и механизмов для координации действий и сотрудничества между государством и Женералитатом по самым разным вопросам. В одних случаях в организациях представлены две стороны (комиссия государства и Женералитата, Комитет безопасности), в других - это совместные организации с представительством всех АС. Это связано еще и с тем, что во многих случаях государство сохраняет в Каталонии свою администрацию, которая должна координировать свою деятельность с деятельностью автономной администрации.

Участие Женералитата (и вообще всех АС) в принятии государственных решений и создание прочных и эффективных механизмов сотрудничества (таких, какие имеются в современных неунитарных государствах) - вот две задачи, до сих пор не решенные в "государстве автономий".

### *Финансирование*

В заключение нашего рассказа об автономии Каталонии вкратце коснемся финансовой стороны дела. Принцип автономии - основной связующий принцип нового территориального устройства государства - включает в себя возможность АС располагать экономическими средствами для реализации представленной им правомочности. Конституция гарантирует им для этого финансовую автономию "в соответствии с принципами координации с государственным казначейством и солидарности со всеми испанцами" (ст. 156) и устанавливает основные критерии, которым должна отвечать система финансовых ресурсов АС, предоставляя конкретизацию финансовой системы статутам и законам. Теоретически система, установленная Статутом Каталонии и LOFCA (Законом о финансировании АС), - "смешанная" система, по которой Женералитат имеет свою долю в государственных ресурсах, но может иметь и собственные источники поступлений, например от налогообложения.

Первая часть финансовых ресурсов состоит из причитающейся АС доли суммарного государственного дохода от прямых и косвенных налогов; в принципе эта доля оговаривается в результате соглашения, достигаемого на основе критериев, установленных в законе, хотя на практике этих критериев до сих пор не придерживались. Сюда относятся также следующие налоги, переданные государством Женералитату: чрезвычайный налог на состояния физических лиц, налоги на наследство, на передачу состояния и на предметы роскоши. Наконец, есть также поступления из так называемого Межтерриториального компенсационного фонда.

Вторая часть этих ресурсов состоит из надбавок к государственным налогам и, разумеется, из

собственных налогов - местных и особых. Как мы уже говорили, система эта смешанная только теоретически, ибо на практике возможности Женералитата учреждать новые налоги существуют скорее теоретически, чем реально (до сих пор был учрежден только налог на азартные игры), а надбавки к уже существующим государственным налогам могут привести к резкому падению популярности Женералитата. Налоги, составляющие основной костяк системы налогообложения (подходный налог, налоги с предпринимательских обществ, косвенные налоги в виде наценок), Женералитату не переданы. Таким образом, в каталонское казначейство поступает в основном то, что ему передает государство, так что финансовый баланс сводится с огромным дефицитом.

## *Выводы*

Для любого специалиста по публичному праву и политологии совершенно очевидно, что сегодня Каталония имеет такие законодательные и политические институты, которые позволяют ее автономии ни в чем не уступать автономиям любых из субгосударственных единиц, входящих в состав неунитарных государств - будь то немецкие земли, итальянские административные области (regione), канадские провинции или бельгийские общины.

Точно так же можно сказать, что в настоящее время Каталония переживает один из наиболее продолжительных мирных периодов своей истории, пользуясь значительным самоуправлением в составе демократической Испании. В этом смысле опыт этих лет в том, что касается национального возрождения и степени удовлетворенности стремления каталонского народа к автономии, следует оценить положительно. Менее чем за пятнадцать лет наша нация восстановила свои исторические институты и находившиеся под угрозой исчезновения атрибуты национальной самобытности (в первую очередь язык); она имеет собственный парламент, свои политические движения, администрацию с более чем 80 тыс. служащих, бюджет более чем в 1 триллион песет и определенный выход за рубеж.

Несмотря на все это, в некоторых аспектах автономии до сих пор еще имеются нерешенные вопросы, которые отнюдь не являются неразрешимыми. Некоторые из них носят чисто законодательный и административный характер, и для их решения требуется только время, необходимое для структурной трансформации государства, вопрос территориального устройства которого конституция оставляет открытым, предоставляя тем самым решение об окончательном формировании его властных структур дальнейшей эволюции. Каталония - часть этого государства, и будущее ее автономии в огромной мере зависит от этой эволюции. Сегодня мы уже можем указать слабые точки в структуре "государственной автономии": сложность системы распределения правомочности, до сих пор порождающая неразбериху; недостаточное участие в работе общегосударственных институтов; несогласованность и запутанность действий административных органов; необходимость рациональной и сбалансированной системы финансирования. И при этом не следует забывать о глубоких различиях между характеристиками различных АС и между стоящими перед ними целями.

Вот почему эти проблемы отнюдь не чисто технические, но и политические и культурные. Структура "государства автономий" (и ныне существующей автономии) зачастую выглядит недостаточной или малоподходящей для удовлетворения исторических требований Каталонии. Короче говоря, способна ли нынешняя структура вписать сильную политическую и культурную самобытность Каталонии в Испанское государство - еще вопрос. Это всегда было и до сих пор остается большим вопросом для автономии Каталонии.

Если мы теперь обратимся к перспективе на будущее, то я считаю, что гибкость системы автономий - это ее достоинство: она содержит в себе огромные потенциальные возможности, позволяя автономии эволюционировать в сторону расширения, т.е. добиться полного возрождения нации при мирном и эффективном многостороннем взаимодействии с государством в перспективе объединенной Европы.