

Избирательные права испанцев в XIX в.

1. Рассуждая о правах и свободах личности, навряд ли кто-нибудь решится оспорить тезис о важности и значимости их признания в законодательстве государства и обеспечения соответствующими юридическими гарантиями. Чрезвычайно важно закрепление в нормативных правовых актах политических, и особенно избирательных, прав граждан, которые, без сомнения, нуждаются в тщательной регламентации конституционным законодательством.

Признание избирательных прав гражданина неразрывно связано с процессом конституционного оформления государственности, отходом от абсолютизма во время буржуазных революций и последовавшей за ними эпохи революционных преобразований.

В бурной конституционной истории Испании XIX в. мы обнаруживаем интересные и разнообразные попытки легализации политических прав и свобод граждан, что делалось не столько в соответствии с теоретическими соображениями, сколько исходя из насущных практических потребностей — желания создать новый государственный аппарат. Следует отметить, что процесс конституционного развития Испании не был перманентным и неоднократно прерывался попытками восстановить абсолютизм.

2. Начало эпохи конституционализма в Испании в XIX в. ознаменовалось отречением от идеи королевского суверенитета и обособления власти монарха ее божественным происхождением. Они были заменены провозглашением принципа народного (в соответствии с испанской терминологией — национального) суверенитета и объявлением народа (нации) источником государственной власти. Суверенитет реализуется испанской нацией прежде всего через орган народного (национального) представительства — кортесы. С идеей пред-

* Кандидат юрид. наук, доцент СПбГУ.
© Т. А. Алексеева, 2004

ставительства и связано конституционное признание избирательных прав граждан. В данных тезисах мы остановимся лишь на праве испанцев избирать представителей в кортесы и быть депутатами этого органа.

Конституционно оформленная государственность, а вместе с нею современная избирательная система Испании стали формироваться и в ходе национально-освободительной борьбы против наполеоновской Франции, когда в условиях военного времени испанцы выступили не только против завоевателя, но и против дарованной им в 1808 г. Байонской конституции. В условиях вакуума национальной власти испанский народ не покорился воле иноземцев (позднее, в 1812 г., как известно, решительное и героическое сопротивление оказал Наполеону Россия). Более того, испанцы стихийно учредили новые выборные органы власти (хунты) в центре и на местах. Верховный орган — Центральная хунта — юридически подготовил созыв в 1810 г. национального учредительного представительного органа: генеральных и чрезвычайных кортесов. Серьезная дискуссия о структуре и порядке формирования этого органа, созывавшегося в Пиренейских королевствах с XII в. по сословному принципу, завершилась принятием Инструкции о выборах депутатов кортесов, занимающей исключительное место в конституционной истории Испании.

3. Инструкция сочтала традиционное испанское средневековое представительство (депутаты от городов, гранды и представители духовенства) с национальным представительством (208 депутатов избирались от 50 тыс. жителей каждый), а также учитывала особенности сложившейся ситуации (депутаты от местных хунт). Депутаты избирались на основе всеобщих (мужских) и непрямых (косвенных) выборов. Избирателем мог быть любой испанец, достигший 25-летнего возраста.

Этот акт, по оценке испанского историка М. Артола, явился «первым актом современного избирательного права». С ним связан переход от сословного представительства к народному. Под влиянием общественного мнения от первого пришлось отказаться в пользу второго.

Учредительные Кадисские кортесы провозгласили идею национального (народного) представительства, гарантировавшего принцип народного суверенитета, в принятом 24 сентября 1810 г. Декрете,

¹ Artola M. Partidos y programas políticos. 1808–1936. En 2 vol. Vol. I. Madrid, 1977.

ставшем юридической границей между абсолютизмом и конституционализмом в Испании.

4. Кадисская конституция, промульгированная 19 марта 1812 г., в 77 статьях подробно регламентировала проведение выборов: всеобщих, не прямых (4 ступени). В ней установлены требования, предъявляемые к избирателям и депутатам. Все последующие конституции (Королевский статут 1834 г., Конституции 1837 г., 1845, 1856 (принятая, но не промульгирована), 1868, 1876 гг.) уделали меньше места избирательным правам испанцев, закрепляя лишь принципиальные положения и оставляя текущему законодательству определение всех деталей.

5. В течение XIX в. в Испании было принято более десятка избирательных законов, которые не позволяют нам сделать вывод о последовательном и эволюционном развитии избирательной системы (Королевский декрет и Инструкция от 22 марта 1820 г., Королевские декреты от 20 мая 1834 г., 24 мая 1836 г., 21 августа 1836 г., Законы от 20 июля 1837 г., 18 марта 1846 г., 18 июля 1865 г., 9 ноября 1868 г., 20 августа 1870 г., 20 июля 1877 г., 28 декабря 1878 г., 26 июня 1890 г.). «Чехарда» избирательного законодательства была обусловлена политическими факторами: войнами, сменой монархов, отставками и назначениями правителей, борьбой политических партий, созывом кортесов, общей политической нестабильностью. Оказывала свое влияние смена конституций, также политически обусловленная. Очередная законодательная активность в области избирательного права всегда была связана с принятием новой конституции или приходом к власти нового правительства. Говорить об идейном обосновании таких реформ в Испании XIX в. не приходится.

6. Депутат как член представительного органа (кортесов) является представителем нации, «ее голосом». Поэтому нация вправе определять требования, предъявляемые к депутатам, а также к тем, кто их избирает. Не всякий член нации, по мнению законодателя, может свободно и достойно участвовать в формировании представительного органа, тем более — быть представителем.

Право избирать означало участие испанцев в формировании представительного органа, в ряде случаев лишь его нижней палаты, а также в формировании местных выборных органов.

Избирательное право как право субъективное всегда принадлежало лишь испанцам как членам нации; конституции подробно описывали, кто является таковыми. В данном случае использование термина «испанец», а не «подданный» явилось следствием трепетного

отношения к понятию «нация», особого преклонения перед словом «национальный», признания приоритета национального (народного) суверенитета. Избирательными правами наделяется не тот, кто находится в определенной связи с монархом, но тот, кто признан членом нации.

7. Так избирательное право в Испании в XIX в., как и в других европейских государствах, превратилось из привилегии сословной в право гражданина. Вместе с тем, как и в иных странах, испанские политики демонстрировали отношение к избирательному праву субъекта как к публичной функции, поскольку, по их мнению, оно служит непосредственно интересам государства, а не лица. Такая позиция использовалась многими политическими деятелями для того, чтобы отстоять необходимость сохранения имущественного ценза для избирателей и избираемых. Комментируя данную точку зрения, в начале XX в. российский государствовед В. В. Водозов отмечал, что теоретически «участие в выборах может быть рассматриваемо как общественная функция гражданина. Но в смысле практическом оно есть право. Почти нигде оно не является обязанностью, налагаемою на лицо государством...»²

8. В Испании в XIX в. были использованы многие цензы, ограничивающие, как представляется современному специалисту, избирательные права испанцев. Разнообразные привилегии, быстро сменявшие друг друга, обосновывали сохранение цензов желанием сославить избирательный корпус лишь из лиц, делающих при голосовании «неслучайный выбор».³

В испанском законодательстве закреплялись следующие цензы: возрастной, оседлости, грамотности, имущественный, налоговый, образовательный и профессиональный.

Возрастной ценз определялся в течение всего XIX в. достиглинем испанцем совершеннолетия, т. е. 25 лет, однако в ряде случаев законодатель дополнял его требованием обладания всей полнотой гражданских прав.

Ценз оседлости присутствовал не во всех конституциях и избирательных законах, а если и был, то сводился к требованию проживания на определенной территории в течение одного года (Королевский декрет от 20 мая 1834 г., Закон от 20 июля 1837 г.) или двух лет (Закон от 26 июня 1890 г.).

² Водозов В. В. Избирательное право в Европе и в России. СПб., 1906. С. 10.

³ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М., 2002.

Лишь Кадисская конституция содержала указание на введение в будущем цеза грамотности: с 1830 г. избирателем может быть только тот, кто умеет писать и читать.

9. Имущественный цез сводился к требованию наличия у избирателя недвижимости или определенного дохода от имущества, или внесения известной платы за аренду недвижимого имущества, или указанной наемной платы за проживание в городской квартире, или уплаты определенного прямого налога. Все эти разнообразные условия мы находим в Законе от 20 июля 1837 г. По Королевскому декрету от 20 мая 1834 г. депутатов избирали лишь те испанцы, которые имели определенный доход от недвижимости или уплачивали известный налог с доходов от предпринимательской деятельности.

Налоговый цез с 30-х годов XIX в. становится самостоятельным и вытесняет иные проявления имущественного цеза, благодаря чему избирательное право стало привилегией налогоплательщиков. Вместе с тем он всегда сопровождался альтернативным образовательным и профессиональным цезом, впервые введенным Законом от 24 мая 1836 г.

В избирательных законах в основном прямо устанавливался минимальный размер уплаченного налога, предполагавший включение испанца в список избирателей. Однако в ряде случаев требовалось отнесение лица к числу основных налогоплательщиков, т. е. тех, кто уплачивал основную часть налогов в конкретном избирательном округе. Так, избирателями по Королевскому декрету от 24 мая 1836 г. являлись основные налогоплательщики или лица, удовлетворяющие установленному профессиональному цезу. В соответствии с Законом от 18 марта 1846 г. к числу избирателей относились лишь лица, уплачивавшие налог указанного в нем размера или отвечавшие профессиональному цезу, по Законам от 20 июля 1877 г. и 28 декабря 1878 г. испанцы, уплатившие определенный территориальный налог (налог с недвижимости) либо налог с доходов от предпринимательской деятельности, или отвечающие профессиональному цезу.

10. Образовательный и профессиональный цез первоначально был предусмотрен для кандидатов в депутаты Королевским Статутом 1834 г., а затем стал использоваться и как требование, предъявляемое к избирателям. Цез требовал наличия у испанца университетского образования, принадлежности к конкретной профессии или занятию указанных в законе должностей, которые, в свою очередь, требовали соответствующего уровня образования. Эти условия, по мнению законодателя, делали испанца «полезным для общества», что давало ему

право участвовать в выборах, не отвечая налоговому цезу. Таким образом, законодатель стал предоставлять избирательные права народу с налогоплательщиками испанцам, отличавшимся своей образованностью или занимавшимся уважаемыми видами деятельности. К такому отношению относились, например, в соответствии с Законом от 24 мая 1836 г. адвокаты, врачи, хирурги и фармацевты, доктора наук и лица, закончившие университеты, архитекторы, художники и скульпторы, профессора гуманитарных наук или литературы, капитаны вооруженных сил, армии, флота и провинциальной милиции, а также главы и капитаны национальной гвардии. Закон от 18 июля 1865 г. предоставлял избирательные права членам королевских академий, академий истории, Сан Фернандо, точных наук, физики и естественных наук, общественных и политических наук, членам религиозных кабилдо, настоятелям приходов и их помощникам, лицам, находящимся на королевской службе и некоторым служащим кортесов, отставным командующим вооруженных сил и флота, военным, имеющим звание капитана и выше, адвокатам, врачам, фармацевтам, дорожным и горным инженерам, архитекторам, инженерам в промышленности, агрономам, некоторым пенсионерам; художникам и скульпторам, получившим первые и вторые премии на национальных и международных выставках, докладчикам и секретарям высших судов, нотариусам, прокурорам, секретарям судебных заседаний и членам коммерческих ассоциаций, профессорам и учителям учебных заведений, которые имеют соответствующие звания.

В ряде случаев данный цез сопровождался требованием конкретной экономической гарантии. Например, по Закону от 24 мая 1836 г. указанные лица должны были также являться главами семейств с собственным домом, по Закону от 18 марта 1846 г. — уплачивать по крайней мере налог, в 2 раза меньший, чем избиратели, удовлетворявшие налоговому цезу. Закон от 18 июля 1865 г. впервые не указывал на необходимость экономических гарантий, однако сохранил их для отдельных категорий избирателей, отвечавших образовательному и профессиональному цезу. Например, из числа лиц, находившихся на королевской службе, и служащих кортесов избирателями являлись лишь имевшие жалование не менее 800 эскудо в год. Адвокаты, врачи, фармацевты, дорожные и горные инженеры, архитекторы, промышленные инженеры, агрономы, ветеринары включались в список избирателей лишь в том случае, если они не находились на государственной службе, занимали свои должности не менее одного года и уплачивали налог на доходы от своей деятельности. Закон от

28 декабря 1878 г. предоставлял права избирателей государственным служащим, служащим административных органов, кортесов, королевского дома, провинциальных депутатов и аюнтаментов (выборных местных органов), если они имели жалование не менее 2000 песет в год.

11. В Испании достаточно поздно были введены всеобщие мужские выборы — лишь Декретом 9 ноября 1868 г. Конституция 1869 г., а также принятый в соответствии с нею Закон от 20 августа 1870 г. восприняли данное принципиальное правило. Приняты после введения Конституции 1876 г. Законы от 20 июля 1877 г. и от 28 декабря 1878 г. вновь вводили цензовые выборы. Лишь Закон от 26 июня 1890 г. вернул Испании в русло европейской тенденции второй половины XIX в. — выборы вновь стали всеобщими. Правда, всеобщее голосование являлось сугубо мужской привилегией.

12. Одной из проблем избирательного права в Испании в XIX в. был принцип косвенных выборов, закрепленный еще Кадисской конституцией 1812 г. Прямые выборы депутатов нижней палаты были впервые предусмотрены Законом от 24 мая 1836 г. по инициативе находившегося тогда у власти правительства консерваторов (модератос). Однако после всеобщего восстания 1836 г. и третьего введения в действие Кадисской конституции вновь обратились к многоступенчатым выборам, что нашло отражение в Королевском декрете от 21 августа 1836 г. Конституция 1837 г. зафиксировала прямые выборы депутатов нижней палаты кортесов — Конгресса. Это принципиальное положение закрепили и все последующие конституции и избирательные законы. Выборы же в Сенат остались непрямыми.

13. Определенный круг лиц исключался из числа избирателей. К таковым относились:

а) лица, преследуемые в уголовном порядке (Королевский декрет от 20 мая 1834 г., Законы от 24 мая 1836 г., 20 июля 1837 г., 18 марта 1846 г.);

б) лица, приговоренные к позорящему наказанию (Королевский декрет от 20 мая 1834 г., Закон от 24 мая 1836 г.), к телесному наказанию (Закон от 24 мая 1836 г.); Законы от 20 июля 1837 г., 18 марта 1846 г. дополняли: «если они не реабилитированы», а в Законе от 18 июля 1865 г. уточнялось: «приговоренные к мучительным наказаниям»;

в) лица, объявленные недееспособными (Королевский декрет от 20 мая 1834 г., Закон от 24 мая 1836 г.); «по решению суда» — дополнено в Законах от 20 июля 1837 г., 18 марта 1846 г., 18 июля 1865 г.;

г) банкроты (Королевский декрет 20 мая 1834 г., Закон от 24 мая 1836 г.);

д) лица, имущество которых находится под арестом (Королевский декрет от 20 мая 1834 г., Законы от 24 мая 1836 г., 18 июля 1865 г.). В Законе от 20 июля 1837 г. объединены два последних пункта и исключенными оказываются: «банкроты, имущество которых находится под арестом». В Законе от 18 марта 1846 г. указаны «банкроты и лица, имущество которых находится под арестом»;

е) должники общественных фондов (Королевский декрет от 20 мая 1834 г., Законы от 24 мая 1836 г., 20 июля 1837 г., 18 марта 1846 г., 18 июля 1865 г.).

14. Выборы в Испании были личными и равными. Ни один избирательный закон не предусматривал множественности голосов (плюрального голосования) — явления, известного многим европейским странам того времени.

Гарантиями свободной реализации испанцами своих избирательных прав являлся тайный характер голосования и подробная регламентация его проведения.

15. Содержание права быть избранным составляло право на представительство нации (но не конкретных избирателей или определенных сословий) посредством участия в представительном органе, а также в выборных местных органах власти и управления.

В 30-е годы к депутатам нижней палаты кортесов предъявлялись особые требования, для кандидатов вводились более высокие цензы. Так, представитель нации в соответствии с Королевским декретом от 20 мая 1834 г. должен был достичь тридцатилетнего возраста, иметь определенный доход, быть уроженцем провинции, где избирается, и иметь в ней недвижимость или проживать на ее территории не менее двух лет. В соответствии с Законом от 24 мая 1836 г. депутатом мог быть избран лишь испанец, достигший 25 лет, являющийся главой семьи с собственным домом и обладающий ежегодной рентой от недвижимости или уплачивающий установленный прямой налог. По Закону от 18 марта 1846 г. требования, предъявляемые к депутатам, ограничивались указанием на обладание определенной рентой или уплатой прямого налога. Закон от 18 июля 1865 г. зафиксировал следующие условия для избрания представителем испанской нации: статус светского лица, 25-летний возраст и уплата указанного прямого налога. Кроме того, депутат должен быть уроженцем избирающей его провинции или проживать в ней не менее трех лет, или уплатить избирательный налог на недвижимость в течение предыдущих двух лет. По-

следующие избирательные законы, так же как и Закон от 20 июля 1837 г., не содержали специальных условий для обладания пассивным избирательным правом, но следовали правилу: депутатом может быть тот, кто соответствует требованиям, предъявляемым к избирателям.

16. Пассивным избирательным правом не обладали те, кому не мог доверить законодатель осуществление права активного. Кроме того, все избирательные законы содержали еще три изъятия. Не могли быть избраны депутатами, во-первых, лица, занимающие государственные должности по королевскому назначению, во-вторых, члены верхней палаты кортесов, в-третьих, судьи и магистраты. Очевидно, что эти исключения были predeterminedены принципом разделения властей.

17. В 1834 г. Королевским статутом был учрежден двухпалатный представительный орган. Таким он и останется на протяжении всего XIX в. Реципированная модель английского парламента, появившаяся в Испании благодаря влиянию Конституционной хартии Франции 1814 г., оказалась весьма жизнеспособной. Верхняя палата кортесов первоначально вводилась как аристократическая и поэтому состояла из наследственных и пожизненных (Королевский статут 1834 г.) или только пожизненных (Конституция 1845 г.) членов. При этом свобода испанского монарха назначать последних всегда ограничивалась путем введения в конституциях исчерпывающего перечня категорий населения, из которых и мог быть сделан этот выбор, а также требований, которым они должны отвечать. В соответствии с Конституцией 1837 г. население в провинциях избирало кандидатов в Сенат, число которых в три раза превышало число мест в Сенате, а монарх из составленного списка выбирал членов палаты. Таким образом, Конституция закрепила компромиссный вариант формирования палаты: выборность сочеталась с назначением сенаторов королем.

Непромульгированная Конституция 1856 г. закрепила одинаковый порядок избрания сенаторов и депутатов нижней палаты кортесов. В соответствии с Конституцией 1869 г. Сенат формировался на основе не прямых выборов. Конституция 1876 г. предусмотрела три вида сенаторов: наследственные, пожизненные и выборные. Так в конце XIX в. верхняя палата превратилась в частично выборный орган. Поэтому избирательные законы, принимавшиеся для реализации общих положений конституций о выборах, содержали и правила избрания членов Сената.

Подчеркивая особый статус Сената как верхней палаты, законодатель предъявлял повышенные требования к кандидатам в сенаторы.

Например, чтобы стать сенатором, необходимо было достичь 40 лет (Конституции 1837 и 1869 гг.) и относиться к определенным группам населения, пользующимся особым авторитетом в обществе (Конституции 1869 и 1876 гг.).

18. В Испании XIX в. вводились особые правила проведения выборов в колониях и специальные требования, предъявляемые к избирателям и избираемым, что было обусловлено конкретной социальной ситуацией. Так, в соответствии с Законом от 28 декабря 1878 г. избирателями могли быть только плательщики налога в размере не менее 25 песет ежегодно или налога с доходов от предпринимательской деятельности, если они являлись свободными в течение по крайней мере трех лет и не имели патронов. Депутатами же могли быть избраны лишь те, кто имел статус свободного в течение по крайней мере 10 лет при условии, что они не имеют патронов.

19. В заключение можно отметить основную тенденцию в развитии законодательного закрепления избирательных прав испанцев в XIX в. — тенденцию к их наиболее полной реализации, что выражалось в переходе от цензовых выборов к всеобщим (мужским), от косвенных — к прямым.

Это замечательно подтверждается следующими цифрами. По Конституции 1812 г. из населения полуостровной части страны (10 541 221 человек) правом голоса обладало 3 млн испанцев (30%), посредниками в приходах было избрано 200 тыс., выборщиками, участвовавшими в окружных хунтах, — 16 тыс., выборщиками, избравшими депутатов в провинциях, — 460.⁴ В 1834 г. из 12 162 172 жителей Испании правом избирать могли воспользоваться 16 946 испанцев, 950 человек могли стать выборщиками. Таким образом, активным избирательным правом обладало 0,12–0,15 % населения.⁵ После введения всеобщего (мужского) избирательного права в конце столетия из 17 560 352 жителей активным избирательным правом пользовалось 4 805 000 избирателей, т. е. 27 % испанцев.⁶

⁴ *Fernandez Dominguez A. Leyes electorales espanolas de diputados a cortes en el siglo XIX: estudio historico y juridico-politico.* Madrid, 1992. P. 36.

⁵ *Ibid.* P. 53.

⁶ *Ibid.* P. 185.