



Конституционно-правовые проблемы применения ограничительных мер на территории Испании (2020–2021 гг.)

Чимаров Н. С.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

E-mail: kolomyagi4@gmail.com

Аннотация

Введение: статья посвящена исследованию практики применения ограничительных мер на территории Испании в 2020–2021 гг. Актуальность работы обусловлена необходимостью изучения зарубежных доктринальных разработок с целью выявления проблемных аспектов и возможной рецепции перспективных практик. Особое внимание уделяется вопросу морального устаревания правовых установлений в контексте защиты конституционных ценностей. Цель работы заключается в комплексном анализе положений Конституции и законов Испании по вопросу введения ограничительных мер с перспективой выявления уровня их нормативной «пластичности».

Методология и материалы: основу работы составляют Конституция Испании, национальные и региональные законы, Королевские декреты-законы, решения Конституционного Суда Испании и научная литература. В исследовании использовались индуктивный, формально-догматический и формально-юридический методы, применявшиеся для анализа, интерпретации и систематизации правовых норм. Методология предопределяется научной задачей осмысления проблемы адаптации социальных связей в условиях функционирования особых режимов управления. В ходе общественной прогрессии вышеозначенные режимы сохраняют относительную стабильность, что порождает коллизию частных и публичных интересов и создает дисбаланс гарантий.

Результаты исследования и их обсуждение: период 2020–2021 гг. обозначил нетривиальную задачу по введению рестрикций в обстоятельствах, условно знакомых испанской практике. Анализ нормативных положений, судебной практики и научных исследований позволил выявить ряд правовых дефектов:

- 1) Существование коллизии компетенций органов публичной власти, определяемых ст. 148–149 Конституции Испании (здравоохранение, координация управления, регулирование прав человека). Специфика лексического построения правовых норм способствует институциональной дисгармонии и негативно влияет на оценку нормативной «пластичности» источников права.
- 2) Режим «состояния тревоги» не предусматривает возможности ограничения прав человека — меры, допустимой при объявлении «чрезвычайного положения». Анализ положений Конституции Испании, Закона Испании от 1 июня 1981 г. № 4/1981, Королевских декрет-законов и решений Конституционного Суда Испании показывает, что эпидемия COVID-19 соответствовала критериям обоих режимов, что обусловило сложности правопонимания.
- 3) Существующая институциональная модель «центр — автономии» предопределяет неоднородность правоприменения, что позитивно для целей культурной индивидуализации, но проблемно для поддержания единой системы гарантий прав человека.

Выводы: рассмотренный пример локального политического кризиса является концентрированным выражением уязвимостей национально-правовой системы Испании. Общий уровень

«пластичности» нормативных источников следует признать невысоким, что обусловлено особенностями лексики и семантики (многовариантность трактовок положений ст. 55, 148, 149 Конституции Испании), а также исторически консервативным характером конституционализма. Обозначается необходимость переосмысления юридической категории «состояние тревоги». Сформулированные выводы имеют практическую значимость, поскольку проблема адаптивности конституционного материала универсальна, что также предполагает проведение доктринальной ревизии в иных национально-правовых системах.

Ключевые слова: автономное сообщество, конституционная мутация, новая нормальность, ограничительные меры, состояние тревоги, чрезвычайное положение.

Для цитирования: Чимаров Н. С. Конституционно-правовые проблемы применения ограничительных мер на территории Испании (2020–2021 гг.) // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2026. № 3 (29). EDN: VPHRDD

The article was submitted: 07.07.2025

Last review received: 05.10.2025

The article accepted for publication: 15.12.2025

Constitutional and Legal Problems of the Application of Restrictive Measures in Spain (2020–2021)

Nikolay S. Chimarov

Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, North-Western Institute of Management (Saint Petersburg, Russian Federation)

E-mail: kolomyagi4@gmail.com

Abstract

Introduction: The article is devoted to the study of the practice of applying restrictive measures in Spain during 2020–2021. The relevance of the work is due to the need to study foreign doctrinal developments in order to identify problematic aspects and possible reception of promising practices. Particular attention is paid to the issue of the moral obsolescence of legal provisions in the context of protecting constitutional values. The aim of the study is to provide a comprehensive analysis of the provisions of the Spanish Constitution and legislation concerning the introduction of restrictive measures, with a view to identifying the level of their normative “plasticity”.

Methodology and materials: The study is based on the Constitution of Spain, national and regional legislation, Royal Decree-Laws, decisions of the Spanish Constitutional Court, and scholarly literature. The research employs inductive, formal-dogmatic, and formal-legal methods used to analyze, interpret, and systematize legal norms. The methodology is determined by the scholarly objective of conceptualizing the problem of adapting social relations under the functioning of special governance regimes. In the course of social progression, these regimes retain relative stability, which gives rise to a collision of private and public interests and creates an imbalance of guarantees.

Results and discussion: The period of 2020–2021 posed a non-trivial challenge regarding the introduction of restrictive measures under circumstances only conditionally familiar to Spanish practice. An analysis of regulatory provisions, judicial practice, and scholarly research revealed a number of legal defects: 1. The existence of a conflict of competences among public authorities as defined in art. 148–149 of the Spanish Constitution (healthcare, coordination of governance, and regulation of human rights). The specific lexical construction of legal norms contributes to institutional disharmony and negatively affects the assessment of the normative “plasticity” of legal sources. 2. The “state of alarm” regime does not provide for the restriction of human rights, a measure permitted under the declaration of

a “state of emergency”. An analysis of the Spanish Constitution, Spain’s Law of June 1 № 4/1981, Royal Decree-Laws, and decisions of the Spanish Constitutional Court shows that the COVID-19 epidemic met the criteria of both regimes, which led to difficulties in legal interpretation. 3. The existing institutional “center – autonomies” model predetermines the heterogeneity of law enforcement, which is positive for cultural individualization but problematic for maintaining a unified system of human rights guarantees.

Conclusions: The examined example of a local political crisis represents a concentrated expression of the vulnerabilities of Spain’s national legal system. The overall level of “plasticity” of normative sources should be recognized as low, which is explained by the specifics of their lexical and semantic construction (the multiple interpretations of Articles 55, 148, and 149 of the Spanish Constitution), as well as the historically conservative nature of Spanish constitutionalism. The need to reconsider the legal category of the “state of alarm” is emphasized. The formulated conclusions have practical significance, as the issue of adaptability of constitutional material is universal, indicating the need for doctrinal revision in other national legal systems as well.

Keywords: autonomous community, constitutional mutation, new normal, restrictive measures, state of alarm, state of emergency.

For citation: Chimarov, N. S. (2026) Constitutional and Legal Problems of the Application of Restrictive Measures in Spain (2020–2021). *Theoretical and Applied Law*. No. 3 (29). (In Russ.)

Введение

Период глобального ухудшения санитарно-эпидемиологической обстановки поставил вопрос о наличии «запаса прочности» в каждом государстве в отдельности. Тема достаточности мер поддержки в области здравоохранения активно обсуждается в медийной сфере. Такое же внимание общественности привлекла проблема допустимости введения ограничений прав человека с целью защиты основ публичного правопорядка.

К 2020 г. у абсолютного большинства государств сложился свой алгоритм действий по реагированию на ситуации чрезвычайного характера. Тем не менее простое наличие предписаний не является гарантией эффективности правореализации. Необходимость оперативного принятия решений, а также своеобразие причин возникновения подобных ситуаций зачастую приводят к отступлению государств от своих же стандартов политической организации, что позволяет рассуждать об уровне приверженности конституционным идеалам. В этой связи перспективным начинанием видится осмысление опыта Королевства Испания. По праву современных геополитических реалий эту страну принято относить к категории «развитых», в том числе и с правовой точки зрения.

Действительно, имеющийся национальный правовой массив представляет вариативные гарантии соблюдения прав человека, а также институциональные возможности органов государственной власти. Тем не менее в 2020–2021 гг. государство столкнулось с серьезной проверкой качества своих правовых установок, результатом которой стало принятие ряда поспешных решений, не в полной мере соответствующих как национальным, так и международным стандартам демократического развития. В рамках настоящего исследования представляет интерес вопрос о причинах возникновения сбоя механизма политического регулирования при фактическом наличии инструментов корректировки объема правомочий граждан в условиях чрезвычайного характера.

Методология и материалы

Настоящая статья подготовлена с учетом использования общенаучных и специально-юридических методов исследования. В частности, формулирование авторских наблюдений посредством апеллирования к конкретным положениям источников конституционного права является свидетельством использования метода индукции. В ходе анализа текстов нормативно-правовых актов, а также материалов су-

дебной практики (изученных на языке оригинала) находит свое отражение формально-догматический метод. Кроме того, в контексте раскрытия отдельных лексем, характерных для испанского конституционного права, а также иллюстрации семантических акцентов, критически важных для понимания выводов иностранных специалистов, был использован формально-юридический метод.

Результаты исследования

Первая волна: «конституционная мутация» правовой категории «состояние тревоги»

Для уяснения правового контекста произошедших событий следует оговориться, что механизм регулирования ситуаций чрезвычайного характера основывается на ст. 116 Конституции Испании 1978 г.¹ и Законе Испании от 1 июня 1981 г. № 4/1981 «О состояниях тревоги, чрезвычайного положения, осадного положения»². Одноименные состояния³ политико-правовой организации общества отличаются друг от друга уровнем угрозы, основаниями для их введения, а также особенностями предварительной межнституциональной коммуникации. Дополнительным важным условием является издание актов по принципу *ad hoc*, санкционирующих введение соответствующих состояний (в случае осадного положения — от имени Конгресса депутатов Испании, в иных обстоятельствах — от имени Правительства Испании).

Определяющим событием в части противодействия угрозам в сфере здравоохранения стало издание Королевского декрета-закона (также — RD) от 14 марта 2020 г. № 463/2020 «Об объявлении состояния тревоги с целью разрешения кризиса в области здравоохранения, вызванного COVID-19»⁴, изданного от имени Правительства Испании. Основанием для самого существования документа выступали отдельные пункты ст. 4 Закона Испании от 1 июня 1981 г. № 4/1981, содержащие следующие условия-предпосылки: наличие угрозы эпидемии и нехватка товаров первой необходимости. Действие акта распространялось на всю территорию страны, но с ограничением по времени в 15 дней.

Общий анализ национального законодательства позволяет заключить, что указанный срок является предельно возможным, но может быть продлен с разрешения Конгресса депутатов Испании. Неочевидный характер продолжительности угрозы в сфере здравоохранения предопределял важность многократного обращения Правительства Испании к парламентариям с целью согласования пролонгации обеспечительного акта. В конечном счете краткосрочное «состояние тревоги» продлилось 97 дней, а само оно разбивалось на небольшие отрезки по две недели, каждый из которых должен был соответствовать по своему алгоритму законодательным предписаниям. Соответственно, в рамках данного периода, помимо основного Королевского декрета-закона, было издано шесть сопутствующих актов (RD 476/2020, RD 487/2020, RD 492/2020, RD 514/2020, RD 537/2020, RD 555/2020).

Период 2020 г. также возродил в публичном пространстве интерес к осмыслению такой категории, как «новая нормальность», характеризующей изменения социально-экономических процессов. В определенном значении эпидемия COVID-19 стала своеобразной точкой невозврата, поскольку эффективность всех имеющихся институтов, в том числе международных, оказалась под вопросом. В любом случае преодоление кризисных состояний означало бы формирование принципиально новых паттернов взаимодействия⁵. Представляется, что подобный тезис справедлив также в отношении отдельно взято-

¹ Constitución Española // Cortes Generales. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978. No. 311. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf> (дата обращения: 22.06.2025).

² Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio // Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado (Legislación Consolidada), de 05 de junio de 1981. No. 134. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1981/BOE-A-1981-12774-consolidado.pdf> (дата обращения: 20.06.2025).

³ В каждой национально-правовой системе существует собственное лексическое обозначение типов режимов, объявление которых предполагает введение особого порядка регулирования. Испанское законодательство исходит из наличия отдельных «состояний» (*estados*).

⁴ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (утратил силу) // Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Boletín Oficial del Estado, de 14 de marzo de 2020. No. 67. URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf> (дата обращения: 24.06.2025).

⁵ См.: Неймарк М. А. Неопределенность в мировой политике: новая «нормальность» или новая «ненормальность» // Проблемы постсоветского пространства. 2021. № 3 (8). С. 311–312. DOI: 10.24975/2313-8920-2021-8-3-304-314. EDN: AQZJIS

го государства и может быть рассмотрен с позиции переосмысления привычных категорий права. Для Королевства Испания введение большего уровня государственного контроля и установление ограничительных мер в ситуации уязвимости впоследствии, на фоне стабилизации социальной обстановки, приводит к выявлению существенных изъянов в собственном конституционном праве.

В этом отношении примечательным видится более детальный анализ RD 463/2020 в его взаимосвязи с Конституцией Испании. Так, ст. 55 учредительного акта государства определяет следующее: а) права человека могут быть приостановлены лишь из числа тех, которые указаны в самой статье; б) подобные исключения возможны при условии объявления режимов (состояний) «чрезвычайного или осадного положения». Непосредственно акт исполнительной власти содержал информацию о том, что упоминаемые в нем меры соразмерны возникшей национальной угрозе и не предполагают буквальное приостановление прав по смыслу ст. 55 Конституции Испании. Тем не менее в своем содержании RD 463/2020 предполагал введение ограничений в части: свободы передвижения (ст. 7); организации процесса образования (ст. 9); работы коммерческих, досуговых и иных учреждений публичного типа (ст. 10); проведения гражданских и религиозных церемоний, в том числе похоронных (ст. 11).

Стоит отметить, что в апреле 2020 г. группой из более чем 50 депутатов политической партии Vox было подготовлено обращение в Конституционный Суд Испании с целью признания недействительными вышеупомянутых положений акта исполнительной власти, а также сопутствующие документы, вносящие редакционные правки. Заявители ставили под сомнение оговорку о невозможности применения ст. 55 Конституции Испании. В частности, ст. 7 RD 463/2020 предполагала ограничение доступа к дорогам общего пользования. В данном случае под угрозой косвенно будет находиться право на свободу собраний, предусмотренное ст. 21 Конституции Испании и также упоминаемое в ст. 55 Конституции Испании. Кроме того, свобода передвижений напрямую определяет действие права на свободу выбора места жительства. Иными словами, имеющиеся пространственные формулировки о введении ограничительных мер косвенно затрагивают конкретные фундаментальные права, которые хоть и возможно приостановить, но ни в коем случае — в рамках объявления «состояния тревоги».

В своем решении от 14 июля 2021 г. № 148/2021 суд удовлетворил требования депутатов частично, проведя обстоятельный анализ, в том числе имевшейся на тот момент практики Европейского Союза. Общий вывод — возможно говорить о неконституционном характере п. 1, 3, 5 ст. 7 RD 463/2020. Предложенные меры, хоть и были оправданы с точки зрения защиты публично-правовых ценностей, а также рекомендаций ВОЗ, тем не менее противоречили базовым источникам конституционного права Испании в части понимания правовых рамок режимов (состояний) особого управления. Несмотря на факт признания нарушения, суд отмечает нецелесообразность открытия побочных разбирательств, основанных на сформулированном решении. Подобный вывод основывался на суждении, что выявленные проблемы Королевского декрета-закона были связаны не с материальным содержанием, а с его юридическим выражением⁶.

Примечательно также, что данное разбирательство породило полемику как среди самих судей (решение было принято шестью голосами против пяти), так и представителей научного сообщества. Причиной тому стало выявление сущностного смысла ст. 7 RD 463/2020. Один из вопросов, на который пытался найти ответ суд, заключался в следующем: что предполагали меры, установленные Королевским декретом-законом? Речь могла идти о «приостановке» (*suspensión*) прав или их «ограничении» (*limitación*).

В основном различные зарубежные исследователи сходятся в понимании самих категорий. Так, «приостановка» предполагает императивный способ воздействия. Возможное изъятие прав, впрочем, вступает в отношение коллизии с фундаментальными ценностями, находящимися под особой защитой конституционного и наднационального регулирования. Подобные меры не являются табуированными сами по себе, но требуют высокого уровня правовой проработки. Иными словами, государство должно

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional № 148/2021, de 14 de julio de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2054-2020 // Tribunal Constitucional. Boletín Oficial del Estado, de 31 de julio de 2021. No. 182. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032> (дата обращения: 26.06.2025).

убедительно аргументировать целесообразность отступления от своих конституционных гарантий, распространяющихся на человека и гражданина. С одной стороны, по сложившейся практике европейского региона достаточным основанием для этого является преследование цели обеспечить защиту коллективных интересов; с другой — формат «ограничения» не отрицает действие самого права, но предоставляет отдельные исключения. Проще говоря, это вопрос расстановки акцентов⁷.

По мнению Т. Р. Фернандеса, всё же следует остановиться на первом варианте и поддержать позицию Конституционного Суда Испании, тем самым подтвердив факт издания юридически невозможного акта правоприменения. Собственно, семантически оспариваемый источник хоть и предполагал некоторое количество исключений, его основа всё же была запретительной. Более того, специалист не соглашался с целесообразностью утверждения «состояния тревоги», поскольку большая часть мер могла быть реализована в рамках существовавшего на тот момент механизма административных предписаний⁸. Данную точку зрения не разделяли А. Роденес Калатаюд и Х. Руис Манеро, отметившие, что сам по себе вопрос формулировок не позволяет говорить о том, что Правительство Испании выходило за рамки своих полномочий. Изменение текстовой полярности акта органа исполнительной власти не смогло бы принципиально поменять саму суть вводимых установлений⁹.

Яркий пример тонкости семантического восприятия можно обнаружить в работе юридического советника Генеральных Кортесов Королевства Испании С. Сиейры Мусьентес. Приводя в пример выдержку из решения Конституционного Суда Испании 148/2021, специалист рассуждает об угрозах ограничений прав личности и использует оборот «приостановка прав» (*suspendieron derechos*). Однако оригинальный текст судебного решения содержит фразу «ограничение прав» (*limitar derechos*). Подобный изъян не влияет на само качество проведенного научного исследования, однако вполне может свидетельствовать о доктринальной новизне обозначенной проблемы для испанского конституционализма.

Безотносительно данной текстовой особенности представитель Генеральных Кортесов Испании анализирует примечательную позицию о наличии «конституционной мутации» в национальном законодательстве — условном пути конституционного развития государства, при котором текст учредительного акта остается неизменным, но его содержание обрастает новыми смыслами. Применительно к рассматриваемому вопросу это приводит к негласной практике вольной интерпретации режимов (состояний) особого управления при отсутствии официальной позиции Конституционного Суда Испании. Тем самым происходит условное сращивание содержательной основы «состояния тревоги» и других категорий смежного характера¹⁰.

В рамках осмысления судебного решения небезынтересным выглядит и суждение Т. де ла Куадра-Сальседо Янини, отметившего, что обозначенная проблема формулировок на деле гораздо сложнее. Говоря о возможном нарушении Конституции Испании, нельзя забывать и про существование доктрины ЕСПЧ, чей подход по ряду вопросов концептуально отличается от трактовки национального характера. Основная же проблема — отсутствие градации ограничительных мер. В этом отношении целесообразно провести ревизию национального законодательства и определить возможные исключения из общих правил применительно к индивидуальному или коллективному воздействию, а также в ситуациях объявления различных режимов (состояний) особого управления¹¹.

⁷ Стоит говорить, что изучение иностранных источников предполагает взаимодействие с категориями, чей перевод на русский язык не всегда позволяет сохранить исходное значение. Кроме того, необходимо учитывать и фактор благозвучности. Применительно к настоящему исследованию словосочетания «ограничение прав человека» и «ограничительные меры» используются в широком смысле, без семантических особенностей, которые были отмечены представителями испанского права.

⁸ См.: Fernández Rodríguez T.-R. El Derecho de excepción. Carencias y contradicciones // *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*. 2023. No. 25. Pp. 140–141. DOI: <https://doi.org/10.20318/economia.2023.7993>

⁹ См.: Ródenas Calatayud Á., Ruiz Manero J. Poderes excepcionales. Suspender y limitar derechos fundamentales. A propósito de la STC 148/2021, de 14 de julio // *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*. 2023. No. 25. P. 157. DOI: <https://doi.org/10.20318/economia.2023.7994>

¹⁰ См.: Sieira Mucientes S. Estado de emergencia por coronavirus como derecho de excepción emergente. ¿Mutación o reforma constitucional? // *Teoría y Realidad Constitucional*. 2021. No. 48. Pp. 478–479. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.32211>

¹¹ См.: De la Quadra-Salcedo Janini T. El control de constitucionalidad del estado de alarma: ¿Una oportunidad para desarrollar un correcta teoría general de los derechos fundamentales? // *Revista de Derecho Público: teoría y método*. 2024. No. 10. Pp. 279–280. DOI: https://doi.org/10.37417/RDP/vol_10_2024_2432

Вторая волна: институциональная дисгармония и переосмысление компетенции автономных сообществ

Естественное изменение социальной обстановки внутри государства, а также комментарии Конституционного Суда Испании предопределили утрату RD 463/2020 своей юридической силы. Немаловажным обстоятельством стало и то, что для экономики Королевства Испании традиционно важным направлением является сфера туризма. Непосредственно в июне 2020 г. были сняты основные ограничения, в первую очередь для туристов. К сожалению, итог подобного решения был закономерен — рост заболеваемости к осени. Так, Королевским декретом-законом от 9 октября 2020 г. № 900/2020 «Об объявлении состояния тревоги для реагирования на ситуации особого риска в связи с неконтролируемой передачей инфекций, вызванных SARS-CoV-2»¹² был введен новый уровень государственного контроля на территории автономного сообщества Мадрид. По сравнению с предыдущим периодом ограничений содержание данного документа не вызвало большого резонанса. Отчасти это можно объяснить краткосрочностью действия, поскольку срок, как и в первом случае, лимитировался пятнадцатью днями. Отсутствие истребуемого, ярко выраженного согласия представителей Конгресса депутатов Испании означало прекращение действия документа 24 октября 2020 г. ровно в 16:47. С этого времени образовался правовой пробел, при котором поддержание мер контроля также оставалось необходимым, но для этого не существовало соответствующей правовой основы.

Заключительной попыткой реорганизации общественных институтов становится издание Королевского декрета-закона от 25 октября 2020 г. № 926/2020 «Об объявлении состояния тревоги, для целей сдерживания распространения инфекций, вызванных SARS-CoV-2»¹³ и дополняющего его Королевского декрета-закона от 3 ноября 2020 г. № 956/2020 «О продлении состояния тревоги [объявленного RD 926/2020]»¹⁴. Поскольку на момент издания этих актов решение Конституционного Суда Испании еще не было сформулировано, они во многом воспроизводили формулировки RD 463/2020. Примечательно и то, что если первый источник учитывал временной лимит, то второй документ прямо установил срок своего действия — до 9 мая 2021 г. Несмотря на очевидное несоответствие требованиям конституционного порядка, за расширенный порядок существования «состояния тревоги» проголосовали и национальные депутаты, объявив соответствующее решение 29 октября 2020 г. Тем не менее парламентарии из партии Vox инициировали очередное разбирательство, где одним из тезисов заявителей стало несогласие с произвольным, по их мнению, продлением срока до шести месяцев. Согласно же ст. 14 RD 926/2020, единственной доступной формой контроля со стороны Конгресса депутатов Испании является заслушивание доклада министра здравоохранения.

Решением Конституционного Суда Испании от 27 октября 2021 г. № 183/2021 просьба была частично удовлетворена. Судьи признали неконституционным ряд положений двух Королевских декретов-законов. Наиболее примечательно, что действия Конгресса депутатов Испании по заочному продлению сроков оправдывались с точки зрения исходного одобрения запроса Правительства Испании, что предполагало общее восприятие социальной обстановки в стране, а следовательно, и отсутствие спорных моментов. Тем не менее финальное решение судебного органа сложилось в пользу партии Vox: нарушение конституционного порядка было признано. Одним из аргументов в пользу данной точки зрения стала объявленная ранее позиция Европарламента, в которой

¹² Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (утратил силу) // Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Boletín Oficial del Estado, de 09 de octubre de 2020. No. 268. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-12109-consolidado.pdf> (дата обращения: 27.06.2025).

¹³ Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (утратил силу) // Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Boletín Oficial del Estado, de 25 de octubre de 2020. No. 282. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-12898> (дата обращения: 27.06.2025).

¹⁴ Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (утратил силу) // Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Boletín Oficial del Estado, de 4 de noviembre de 2020. No. 291. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13494 (дата обращения: 28.06.2025).

отмечалась необходимость обеспечения более тесного взаимодействия ветвей власти в условиях разгара эпидемии¹⁵.

Анализ отдельных положений RD 926/2020 в сочетании с актом конституционной юстиции позволяет обнаружить и другие перспективные для обсуждения темы. Согласно суждениям Санчеса Д. Фернандеса де Гатта, одной из проблем становится своеобразное позиционирование автономных сообществ при объявленном «состоянии тревоги». Преследуя задачу поддержания политико-правового баланса, законодатели упускают из виду некоторые правовые ограничения. Так, Королевский декрет-закон воспроизводит устоявшуюся квазифедеративную модель «центр — автономии», предполагающую обширные возможности для последних по индивидуальному определению степени угрозы. Непосредственно регионы по ст. 5 Закона Испании № 4/1981 действительно имеют право инициировать запрос о введении данного состояния, но только если речь идет о наличии предпосылок, буквально касающихся территории такой единицы. С учетом того, что эпидемия COVID-19 очевидно являлась угрозой глобального масштаба, подобное решение органов власти в целом не сочеталось с содержанием ст. 116 Конституции Испании¹⁶. В этом отношении тезисы специалиста в полной мере соответствуют решению Конституционного Суда Испании № 183/2021. Однако стоит отметить, что приведенный пример может быть рассмотрен и в ином ключе.

По справедливому замечанию М. А. Пресно Линера, Закон Испании № 4/1981 в современных реалиях подвержен моральному устареванию. Источник был принят в то время, когда территориальная организация Испании адаптировалась к реалиям обновленной конституционной идеи, а сами регионы зачастую не имели своих уставов (название учредительного документа испанских автономий), не говоря уже о своем законодательстве. Наличие очевидного перекоса в сторону центра, безусловно, логично с точки зрения существования Испании как унитарного государства, но тем не менее не отражает существующий порядок вещей. В совокупности, анализируя события 2020–2021 гг., ученый приводит следующие тезисы: во-первых, в современной истории Испании ранее не было случаев использования особых режимов (состояний) управления, которые были бы продиктованы обстоятельствами санитарного характера; во-вторых, следует внести предметные изменения в законодательные акты, связанные как с самой системой особых режимов (состояний) управления, так и со сферой здравоохранения; в-третьих, меры, принимаемые в ходе эпидемиологической угрозы, уже не соответствуют современным стандартам децентрализации государственной власти¹⁷.

В целом принципы современного испанского унитаризма основываются на хрупком балансе общегосударственных и региональных ценностей. Конституционный синтез идей поддержания территориальной целостности Королевства Испании при одновременном признании притязаний семнадцати автономных сообществ изначально способствует появлению системных дефектов и асимметрии в правовом регулировании. Важно отметить, что ст. 148–149 Конституции Испании содержат определенный круг задач (компетенций), которые во многом схожи с «предметами ведения» — категорией, типичной для федеративных государств. Любопытно и то, что такая классическая проблема федеративной модели, как отсутствие четкой регламентации направлений деятельности разных уровней властей, также проявляется в испанской практике. В частности, вопросы здравоохранения отражаются в обеих правовых нормах. Непосредственно вопросы координационного значения и превалирующие защитные меры закономерно являются прерогативой центральной власти. Однако, возвращаясь к приведенной ранее концепции существования «конституционной мутации» вкупе с суждением о моральном устаревании конституционно-правовых источников, следует отметить дополнительную проблему расширения содержательной основы компетенции «регулировать вопросы здравоохранения».

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional № 183/2021, de 27 de octubre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020 // Tribunal Constitucional. Boletín Oficial del Estado, de 25 de noviembre de 2021. No. 282. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512> (дата обращения: 30.06.2025).

¹⁶ См.: *Fernandez de Gatta Sánchez D.* Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 // *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*. 2021. No. 9 (1). P. 272.

¹⁷ *Presno Linera M. Á.* El marco constitucional de las medidas de protección de la salud colectiva ante las pandemias. Informe SESPAS 2022 // *Gaceta Sanitaria*. 2022. No. 36 (S1). P. 106. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2022.05.003>

Продолжая разговор об автономиях, следует отметить, что переход к ограничительным мерам проходил асинхронным путем и не всегда был разумно обоснован. Связано это главным образом со сложившимся сегодня политико-правовым неравенством данных единиц. В своих рассуждениях Санчес Д. Фернандес де Гатта отмечает, что особое позиционирование автономного сообщества Мадрид выглядело неуместным. Недолговечность RD 900/2020, локальный характер ограничений при угрозе национального масштаба, а также низкие показатели заболеваемости и смертности в совокупности свидетельствовали о неэффективном распределении ресурсов¹⁸. Представляется, что особое внимание в данном случае было продиктовано «столичным» статусом территории. Схожие наблюдения представлены и в работе Розарио Гарсии Махамут, указавшей на тот факт, что в автономном сообществе Валенсии принятие решения о введении локдауна основывалось не на статистике, но исходя «из соображений благоразумия». В итоге принятые меры не обладали чертами пропорциональности, но создавали почву для возникновения споров, применительно к реализации права на свободу передвижения. Кроме того, фрагментарный подход автономий в целом поднимал неудобный вопрос об особенностях понимания правового статуса личности исходя из места ее проживания. В продолжении разбора политики автономий также отмечалось, что хотя в RD 926/2020 напрямую было отмечено, что при организации избирательных процедур какие-либо препятствия будут отсутствовать, практика Страны Басков и Галисии свидетельствовала об обратном. В этих двух самостоятельных автономиях Испании были отменены запланированные парламентские выборы¹⁹.

Выводы

Эволюция социальных институтов неизменно усложняет правоотношения внутри государства. Как следствие, обязательства, закрепленные в момент создания конституционного акта, требуют своевременной корректировки. В рамках означенной темы следует прийти к выводу, что источники испанского права обладают низким уровнем пластичности. Иными словами, источники универсального значения, создаваемые для разрешения всевозможных конфликтов, не смогли в должной степени стабилизировать действия уполномоченных субъектов. Произшедший системный сбой привел к обстановке кризисного характера. Собственно, действия, предпринятые органами государственной власти Испании, изначально исходили из некоего состояния правового вакуума, что, впрочем, положительно сказалось на доктринальном осмыслении периода 2020–2021 гг.

В конечном счете проведенный анализ конституционно-правовых и информационных источников Королевства Испании по означенному вопросу позволил выделить ряд потенциально проблемных позиций правоприменительной практики, так или иначе предопределяемых качеством конституционных гарантий. Среди таких изъянов следует выделить: издание подзаконных актов, ограничивающих конституционные права лиц в условиях объявления режима, не предполагающего введения подобных рестрикций; различия доктринальной интерпретации юридических предписаний; необоснованное пролонгирование актов чрезвычайного характера; нарушение предписаний Европарламента по вопросу взаимодействия ветвей власти в условиях объявления нестандартной политической обстановки; издание актов чрезвычайного регулирования от имени автономных сообществ при отсутствии соответствующих законодательно определенных полномочий; неоднородность практики автономных сообществ в части критериев оценки возникающей угрозы и методов по нивелированию ущерба; фактическое нарушение автономными сообществами предписаний Королевских декретов-законов.

Выявленные на примере конкретного кейса 2020–2021 гг. дефекты правоприменения позволяют сформулировать ряд более общих тезисов, характеризующих некоторые особенности конституционного

¹⁸ См.: *Fernandez de Gatta Sánchez D.* Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 // *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*. 2021. No. 9 (1). P. 270.

¹⁹ *García Mahamut R.* La problemática jurídico-constitucional que plantea el segundo Estado de alarma y el final de su vigencia: ¿una vulneración reiterada de derechos fundamentales en la España autonómica? // *Teoría y Realidad Constitucional*. 2021. No. 48. Pp. 247–249. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021>

права Испании, а также «пластичность» его источников. Полученные результаты позволяют отметить существующие проблемы эффективности функционирования механизма реализации ограничительных мер на современном этапе общественного развития.

Во-первых, проблемы 2020–2021 гг. отчасти были предопределены спецификой используемой юридической терминологии. Данный фактор невозможно признать однозначным недостатком. Однако это не отрицает проблемы текстовой интерпретации. Так, принимаемые меры по борьбе с эпидемией обозначили неожиданную проблему, связанную с правопониманием ст. 55 Конституции Испании. Учредительный акт определяет конкретный перечень прав человека, которые не могут быть приостановлены в условиях «чрезвычайного положения» и «осадного положения». С теоретической точки зрения неожиданная проблема возникает с трактовкой понятия «приостановление». В зависимости от понимания степени императивности данного понятия условно возможно допустить создание локальных ограничений в рамках объявления «состояния тревоги» как третьей формы особого управления, не упоминаемой в Конституции Испании. Иная же проблема кроется в лексическом построении ст. 148–149 Конституции Испании. Прочтение данных норм с учетом понимания тех угроз в области здравоохранения, которые могут возникнуть, определяет вопрос о пределах полномочий автономных сообществ в соответствующей области. Отдельные реальные примеры широкой трактовки свидетельствуют о вторжении автономных образований в сферу регулирования королевской власти.

Стоит отметить, что подобные темы крайне актуальны для самого испанского научного сообщества. Однако они иллюстрируют необходимость проведения превентивной работы с целью повышения «запаса прочности» государства, что особенно важно в контексте формирования вызовов нового времени.

Во-вторых, действующие правовые документы предполагают условно достаточное разделение трех специализированных режимов (состояний) особого управления. К примеру, ст. 13 Закона Испании № 4/1981 характеризует понятие «чрезвычайное положение» как состояние, при котором невозможно функционирование демократических институтов, а действующего объема полномочий органов государственной власти оказывается недостаточно. Формально глобальная обстановка в сфере здравоохранения в 2020–2021 гг. оказывала такой социальный эффект, который мог бы соответствовать данному определению. Нельзя не отметить, что ст. 4 того же закона посвящена «состоянию тревоги» и буквально упоминает кризисы в сфере здравоохранения. Таким образом, ст. 4 в большей степени подходила к означенному периоду времени. Между тем остается неочевидным вопрос о возможном изменении уровня такой угрозы. Соотносится ли пример эпидемиологической угрозы только с «состоянием тревоги», и не может ли он перерасти в проблему более масштабную, где ограничение прав человека будет выглядеть уместным инструментом политико-правового воздействия?

В этом отношении стоит согласиться с позицией Дж. Х. Браво Переса, который приходит к выводу о том, что действующее законодательство не дает четкого понимания, какое состояние целесообразно объявлять при возникновении той или иной ситуации. Связано это и с тем, что в современной истории Королевства Испании известны лишь несколько случаев объявления «состояния тревоги» (один в 2010 г. и три в 2020 г.)²⁰. Данное обстоятельство, безусловно, накладывает свой отпечаток на общий уровень восприятия рассматриваемой темы. К схожему выводу приходит и Д. Дельгадо Рамос, исследовавший эту тему с любопытного ракурса — существования так называемого права на приостановление [конституционных гарантий] (*derecho de excepción*). Автор отмечает, что для доктрины испанского конституционализма спор о смысловом разделении трех состояний является одним из наиболее проблемных. Следует признать, что вместе они не составляют условную «пирамиду значимости» (четкая градация элементов, их взаимосвязи и соподчинения), но существуют сами по себе. Всё это создает значительное количество концептуальных пробелов. Несовершенство системы также определяется и проблемами семантики. Например, действующему законодательству неизвестен классический режим (состояние) «военного положения» — вместо него упоминается «осадное положение»²¹.

²⁰ См.: Bravo Pérez J. J. El Estado de Alarma en España // Revista de estudios socioeducativos RESED. 2022. No. 10. P. 329.

²¹ Delgado Ramos D. El Estado de Alarma ante el Tribunal Constitucional // Revista Electrónica Iberoamericana (REIB). 2022. No. 16 (1). Pp. 256–257. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2022.7023>

Представляется, что подобные сложности вызваны самой природой современного испанского конституционного регулирования. Так, современный источниковый базис был сформирован в период максимальной общественной консолидации — в момент перехода страны во второй половине XX в. к системе демократических ценностей. Необходимость поддержания хрупкого баланса в комплексных отношениях центра и автономных сообществ предопределяет разумную консервативность законодательства и его условно низкую адаптивность.

В-третьих, необходимо отметить объективные сложности межинституциональной коммуникации как на горизонтальном, так и на вертикальном уровнях, которые особым образом проявили себя в период кризиса 2020–2021 гг. Отсутствие своевременного правопреемства для RD 900/2020 создало окно неопределенностей в части необходимости исполнения правовых предписаний. Последующие действия по произвольному продлению «состояния тревоги» хоть и являлись примером синергии органов государственной власти, всё же свидетельствовали об отступлении от внутригосударственных стандартов. С учетом того, что речь шла о действиях Конгресса депутатов Испании и Правительства Испании, этот эпизод конституционного нарушения следует считать заслуживающим отдельного внимания. Развивая данную мысль, следует обратиться к исследованию Энкарны Кармоны Куэнка, которая, ссылаясь на Заключение Венецианской комиссии «О защите прав человека в чрезвычайных ситуациях» (2006 г.), отмечает, что законодательством должны быть установлены строгие ограничения по продолжительности применения соответствующих мер²². Помимо прочего, рассмотренные в рамках настоящего исследования проблемы определения полномочий автономий свидетельствуют также о наличии изъянов на вертикальном уровне коммуникации властей.

Институциональная дисгармония в испанской конституционной практике в равной степени определяется не только нечеткостью правового регулирования, но и отдельными примерами неправового характера. Так, каждая автономная единица в принципе уникальна в плане своей политической организации. Как показывают события 2020–2021 гг., диспозитивные начала могут негативно сказываться в ситуациях, когда возникает необходимость введения ограничительных мер. В этом отношении сочетание существующей модели организационного взаимодействия с условной небольшой практикой введения ограничительных мер предопределяет моральное устаревание предметных правовых установлений.

В конечном счете рассмотренный опыт Королевства Испании позволил выявить значительное число проблемных позиций. Подобное обстоятельство лишний раз свидетельствует о необходимости развития механизма правовой адаптивности (своевременный мониторинг законодательства, совершенствование доктринальных подходов, внесение редакционных правок и т. п.). Отсутствие системного подхода в выявлении «болевых точек» в собственной национально-правовой системе создает значительное число скрытых дефектов, ущерб от которых может быть значительным. Подобная проблема сама по себе универсальна, что, как показывает опыт Королевства Испании, актуально даже для развитых стран.

Список источников / References

1. Неймарк М. А. Неопределенность в мировой политике: новая «нормальность» или новая «ненормальность» // Проблемы постсоветского пространства. 2021. № 3 (8). С. 304–314. DOI: 10.24975/2313-8920-2021-8-3-304-314. EDN: AQZZJS // Neimark, M. A. (2021) Uncertainty in World Politics: New “Normality” or New “Abnormality”. *Post-Soviet Issues*. No. 3 (8), pp. 304–314 (In Russ.) DOI: 10.24975/2313-8920-2021-8-3-304-314. EDN: AQZZJS
2. Bravo Pérez J. J. (2022) El Estado de Alarma en España. *Revista de estudios socioeducativos RESED*. No. 10, pp. 327–332.
3. Carmona Cuenca E. (2021) Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales ¿limitación o suspensión? *Revista de Derecho Político*. No. 112, pp. 13–42. DOI: <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32214>

²² См.: Carmona Cuenca E. Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales ¿limitación o suspensión? // *Revista de Derecho Político*. 2021. No. 112. P. 18. DOI: <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32214>

4. De la Quadra-Salcedo Janini T. (2024) El control de constitucionalidad del estado de alarma.: ¿Una oportunidad para desarrollar un correcta teoría general de los derechos fundamentales? *Revista de Derecho Público: teoría y método*. No. 10, pp. 271–322. DOI: https://doi.org/10.37417/RDP/vol_10_2024_2432
5. Delgado Ramos D. (2022) El Estado de Alarma ante el Tribunal Constitucional. *Revista Electrónica Iberoamericana (REIB)*. No. 16 (1), pp. 254–265. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2022.7023>
6. Fernandez de Gatta Sánchez D. (2021) Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. *AIS: Ars Juris Salmanticensis*. No. 9 (1), pp. 270–281.
7. Fernández Rodríguez T.-R. (2023) El Derecho de excepción. Carencias y contradicciones. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*. No. 25, pp. 131–145. DOI: <https://doi.org/10.20318/economia.2023.7993>
8. García Mahamut R. (2021) La problemática jurídico-constitucional que plantea el segundo Estado de alarma y el final de su vigencia: ¿una vulneración reiterada de derechos fundamentales en la España autonómica? *Teoría y Realidad Constitucional*. No. 48, pp. 239–264. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021>
9. Presno Linera M. Á. (2022) El marco constitucional de las medidas de protección de la salud colectiva ante las pandemias. Informe SEPAS 2022. *Gaceta Sanitaria*. No. 36 (S1), pp. 105–108. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2022.05.003>
10. Ródenas Calatayud Á., Ruiz Manero J. (2023) Poderes excepcionales. Suspender y limitar derechos fundamentales. A propósito de la STC 148/2021, de 14 de julio. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*. No. 25, pp. 146–160. DOI: <https://doi.org/10.20318/economia.2023.7994>
11. Sieira Mucientes S. (2021) Estado de emergencia por coronavirus como derecho de excepción emergente. ¿Mutación o reforma constitucional? *Teoría y Realidad Constitucional*. No. 48, pp. 463–493. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.32211>

Об авторе:

Чимаров Николай Сергеевич, доцент кафедры международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент
e-mail: kolomyagi4@gmail.com

About the author:

Nikolay S. Chimarov, Associate Professor of the Chair of International and Humanitarian Law of the North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Saint Petersburg, Russian Federation), PhD in Jurisprudence, Associate Professor
e-mail: kolomyagi4@gmail.com

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.