

УДК 34

Проблемы регионального развития Испании

Шашкова Анна Владиславовна

Кандидат юридических наук,

доцент,

адвокат,

почетный консул Сент-Винсента и Гренадин,

доцент кафедры конституционного права,

Московский государственный институт международных отношений (университет)

Министерства иностранных дел Российской Федерации,

119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 76;

e-mail: Anna_Shashkova@mail.ru

Аннотация

Данная статья посвящена анализу проблемы регионального развития Испании. Автор рассматривает историческое развитие системы автономий в Испании. Дается анализ развития законодательного регулирования автономий с 1925 года. С приходом к власти в Испании генерала Франко полученная региональными автономными образованиями децентрализация превратилась в жесткую централизацию. Однако в конце своего правления Франко вернул регионам автономию. Наиболее значимому анализу в настоящей статье подвергается вопрос «национальностей и регионов» в Испании, а также различия между двумя видами регионов. Автор приходит к выводу о необходимости четкого законодательного закрепления на уровне центральной власти исключительных полномочий конкретных региональных автономных образований, а также необходимости урегулирования процедуры признания регионального референдума.

Для цитирования в научных исследованиях

Шашкова А.В. Проблемы регионального развития Испании // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 4А. С. 168-174.

Ключевые слова

Испания, провинция, муниципалитет, региональное автономное образование, национальная проблема, полномочия.

Введение

Своими корнями местная власть, а вместе с ней и идея общественной значимости этого органа уходит в дороманскую эпоху [Shashkova, 2015]. Она имела значительную эволюцию на протяжении всей истории Испании.

В 1925 году было принято Уставное положение о провинциях, однако ситуация коренным образом изменилась при Франко. Долгое время законодательных актов в области местного управления не принималось, а наблюдалась централизация и унификация правления страной. В 40-50-х годах XX века был принят ряд законов, закрепляющих положение вещей на практике. По всей стране наблюдалась единообразная государственная управленческая организация, одинаковые юридические порядки, не позволяющие учесть всего многообразия существующих реалий и интересов населения различных областей. Местные органы управления строго подчинялись центру, который контролировал их деятельность при помощи национальной службы инспекции и советников.

В последние годы правления Франко предпринимались попытки изменить положение. В 1969 – 1971 годах была предпринята первая серьезная попытка реорганизации местного управления, которая стала претворяться в жизнь после смерти Франко. В 1974 году были одобрены положения об основах местного управления, а в 1975 году они уже были оформлены в виде закона. 1977 год ознаменовался коррекцией взаимоотношений местных и центральных органов власти. Однако все эти преобразования не достигли какого-либо значительного результата, поскольку диктаторский режим еще не был окончательно искоренен.

Практика развития местного управления в Испании на протяжении многих столетий в целом подтвердила наличие объективных потребностей в нем со стороны общества [Shashkova, Rakittskaya, Pavlov, 2017]. Совершенствование системы управления, наполнение его современным содержанием поставили вопрос об изменении структуры организации местного управления. Конституция 1978 года, Закон об автономном процессе 1983 года были направлены на подготовку глобальной реформы всего местного управления.

Основная часть

Национальная проблема – одна из самых острых в Испании. Наличие в Испании национальных меньшинств, сложное историческое развитие страны со времен Реконквисты (VIII – XV века), когда на территории нынешней Испании образовалось несколько государств, и географические условия предопределяли стремление отдельных областей к самостоятельности. Данный факт относится в первую очередь к регионам, населенным басками и каталонцами. Каталонцы добились местного самоуправления в 1914 году, а в 1932 году республиканскими учредительными кортесами был принят закон об автономном статусе Каталонии. На основании данного закона был избран парламент Каталонии и образовано местное правительство. Но в 1939 году после захвата области франкистами был издан специальный декрет об отмене автономии.

Не меньшее упорство в самоуправлении проявляла Страна Басков, куда входят три северные провинции – Гинускоа, Алава и Бискайя. Право на автономию впервые было ею получено в 1425 году. В период Второй Республики ее автономия была вновь восстановлена, но в 1937 году ликвидирована франкистским декретом.

В постфранкистский период движение за автономизацию приобрело широкий размах. В условиях демократизации социально-политической жизни о своем праве на самоуправление заявили, кроме вышеупомянутых национальных областей, и другие регионы. Проблема «национальностей и регионов» приобрела большую остроту и качественно иной уровень [Шашкова, 2008]. Предметом ожесточенной борьбы стали два вопроса: требования предоставления автономного статуса каких областей являются обоснованными и какой широты должна быть автономия по отношению к национальностям (Каталония, Страна Басков, Галисия) и регионам (все другие претендующие на самоуправление области).

В настоящее время в Испании существует 17 региональных сообществ. Местный уровень администрации представлен 50 провинциями и 8000 муниципалитетами.

Автономные институты устанавливаются по следующей схеме: президент, законодательная ассамблея, правительственный совет и судебная организация с различными иерархиями. Названия принимаются в соответствии с историческими традициями: Женеалитет в Каталонии, Генеральный совет в Стране Басков, Хунта в Галисии, Общее собрание представителей (*la Diputacion General*) в Арагоне и др.

При рассмотрении схемы территориальной организации Испании, значения региональных автономных образований, их функций и компетенции, функций и компетенции, находящихся в исключительном ведении государства, следует задаться вопросом о политико-юридической природе испанского государства.

В процессе классификации Испании появляются два больших направления: тех, кто считает, что Испания – региональное государство, и тех, кто предпочитает говорить об унитарном децентрализованном государстве [Шашкова, 1999].

Обе концепции в действительности совпадают в основных принципах системы: регионам предоставляется широкий режим автономий в политической и административной областях, который может привести даже к разработке своих собственных законов. Государство узко контролирует деятельность областей и в то же самое время оставляет за собой ряд исключительной компетенции. Единство государства не является предметом дискуссии, и могут быть применены исключительные меры, в случае, когда этому единству что-либо угрожает.

Эксперты по праву настаивают на том, чтобы регулирование новой территориальной организации государства не могло ни каким образом поставить под вопрос национальное единство. Профессор Модесто Сеара утверждает, что самоопределение имеет законную силу для колониальных территорий, а не для национальных меньшинств, в соответствии с международным правом [Шашкова, 2017].

Существует две основные проблемы территориальной организации Испании – это компетенция региональных сообществ и их организация. Государство передает автономиям ряд компетенции. Таким образом, происходит функциональная децентрализация. Возникает единое децентрализованное государство. Вместе с проблемой компетенции областей возникает более интересная проблема: огромное различие между двумя категориями регионов.

В юридической литературе неоднократно возникал вопрос о влиянии Конституции Италии 1947 года на концепцию территориального деления сегодняшней Испании. Существует мнение, что региональная организация государства была заимствована из итальянской модели, поскольку именно в последней проводится различие между двумя категориями регионов.

В региональных автономных образованиях существует два типа статуты: общий и специальный. Следует различать территории, которым предоставлен временный автономный режим, и те, которые имели такой режим с момента вступления в силу Конституции 1978 года

[Кремянская, 2017]. Для них установлены разные пути приобретения режима автономии. Регионы с общим статутом характеризуются тем, что пределы их компетенции ограничиваются полномочиями, установленными самой Конституцией. Только через пять лет после создания они смогут расширить свою компетенцию, но ни в коем случае они не могут приобретать исключительную компетенцию государства.

Регионы со специальным статутом могут с самого начала осуществлять компетенцию, не являющуюся исключительной компетенцией государства, кроме того, они пользуются более независимой процедурой при разработке статута, а также организацией высшего ранга самоуправления и администрации (президент, законодательная ассамблея, правительственный совет, верховный суд и др.).

Критерий, которым руководствовались законодатели, следующий: специальным статутом обладают регионы, юридически признаваемые в качестве имеющих наибольшее значение и региональную независимость. Все остальные регионы имеют общий статут [Барабанов, 2012]. То есть специальный статут предоставляется так называемым «историческим регионам»: Каталонии, Стране Басков и Галисии. В прошлом данные региональные автономные образования одобряли проекты автономных статутов путем народного голосования и располагали временными режимами автономии во время промюльгации Конституции.

В случае если иные регионы хотят получить автономию до истечения пятилетнего срока, им необходимо подать ходатайство о предоставлении автономии, одобренное собраниями представителей, соответствующими межостровными органами или тремя четвертыми части населения муниципалитетов каждой из заинтересованных провинций, при условии что данное ходатайство одобрено посредством референдума абсолютным большинством голосов избирателей каждой провинции. Требование такого завышенного кворума приводит к тому, что только регионы, в которых абсолютное большинство жителей стремится к региональной независимости (что позволит избежать риска воздержания от голосования) могут идти по этому второму пути к режиму специального статута.

Таким образом, в Испании существует две категории регионов: Каталония, Страна Басков и Галисия (те, которые, обладая региональным чувством очень распространённым среди населения, могут добиться соотношения в цензе избирателей, установленного п. 1 ст. 151 Конституции Испании), регионы, которым предоставлен широкий круг компетенции и организационная структура, аналогичная государственной; и, с другой стороны, все остальные с организацией, заставляющей вспомнить сообщества (*Mancomunidades*) с более ограниченной компетенцией.

Границы региональных автономных образований совпадают с границами исторических испанских регионов. Преобладают регионы, состоящие из нескольких провинций, хотя существуют и состоящие из одной провинции (Кантабрия, Астурьяс, Мурсия, Балеарес, Ла Риоха); Мадрид находится на особом положении.

Раздел 8 Конституции Испании «О территориальном устройстве государства» посвящен определению регионального устройства государства. В нем содержатся такие подразделы, как «Общие принципы» (ст. 137 – 139 Конституции Испании), «О местной администрации» (ст. 140 – 142 Конституции Испании), «О региональных автономных образованиях» (ст. 143 – 158 Конституции Испании).

В Конституции Испании определено, что государство по территориальному признаку организуется по муниципалитетам, провинциям и региональным автономным образованиям. Все они пользуются автономией при ведении своих дел [Шашкова, 2001].

Испания является унитарным государством. Основной административно-территориальной единицей в Испании является региональное автономное образование [*comunidad autónoma*; иногда в русских текстах употребляются такие термины как *автономная область, региональное автономное сообщество и др.*]. Все регионы Испании обладают автономией, однако Страна Басков и Каталония имеют более широкие автономии.

Образование региональных автономных образований предусмотрено Конституцией 1978 года. Ст. 152.1 Конституции Испании устанавливает институциональную основу этих автономных образований - законодательная ассамблея, избираемая всеобщим голосованием, совет правительства с исполнительными функциями и председатель регионального автономного образования, избираемый законодательной ассамблеей).

Заключение

Существующая в настоящее время регионализируемая структура Испании представляет актуальный интерес на фоне проводимых в Каталонии референдумов о выходе Каталонии из состава Испании. Референдумы по данному вопросу были проведены в Каталонии в 2009 и 2010 годах, однако наибольшую известность получил референдум, проведенный властями Каталонии 1 октября 2017 года. На данном референдуме 90,18% [Каталония подвела окончательные итоги референдума о независимости..., www] проголосовавших высказались за независимость автономии. При непризнании референдума центральной властью и отказа предоставить независимость региону необходимо законодательно урегулировать возможные разногласия между региональными автономными образованиями и центральной властью во избежание скандалов, выходящих на международный уровень, по вопросу предоставления независимости региону.

На основании проведенного исследования можно прийти к выводу о необходимости четкого законодательного закрепления на уровне центральной власти исключительных полномочий конкретных региональных автономных образований, а также необходимости урегулирования процедуры признания регионального референдума.

Библиография

1. Барабанов О.В. Тенденции развития региональной политики Италии // Вестник МГИМО-Университета. 2012. № 1. С. 61-67.
2. Волеводз А.Г. XIII Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию: некоторые итоги // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2015. № 6 (23). С. 268-282.
3. Маклаков В.В. (ред.) Иностранное конституционное право. М.: Юрист, 1996. 512 с.
4. Туманов В.А. (ред.) Италия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1988. 392 с.
5. Карпенко К.В. Конституционный совет в судебной системе Франции // Право и управление. XXI век. 2013. № 3. С. 32-41.
6. Каталония подвела окончательные итоги референдума о независимости // РИА Новости. 6 октября 2017. URL: <https://news.mail.ru/politics/31246025/?frommail=1>
7. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. (ред.) Конституционное право зарубежных стран. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2010. 832 с.
8. Кремянская Е.А. Распределение предметов ведения в современных государствах и особенности правового статуса регионов // Молчаков Н.Ю. (ред.) Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права. М.: МГИМО-Университет, 2017.
9. Ракитская И.А., Кремянская Е.А., Кузнецова Т.О. Конституционные основы Российской Федерации. М.: МГИМО-Университет, 2014. 230 с.
10. Шашкова А.В. Конституционно-правовые основы судебной власти в Италии // Карпенко К.В. (ред.) Конституционно-правовые основы судебной власти в зарубежных странах. М.: МГИМО-Университет, 2017. С. 264-280.

11. Шашкова А.В. Понятие механизма государственного управления // Юрист. 1999. № 4. С. 6-12.
12. Шашкова А.В. Правительство Испании (организационно-правовые проблемы): дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 162 с.
13. Шашкова А.В. Конституционное право зарубежных стран. М.: Линкор, 2008. 187 с.
14. Kremyanskaya E.A., Kuznetsova T.O., Rakitskaya I.A. Russian Constitutional Law. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2014. 230 p.
15. Shashkova A.V. Russian Business Law. M.: Lincor, 2007. 483 p.
16. Shashkova A.V. Study Manual on Bases of Russian Law. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2015.
17. Shashkova A.V., Rakitskaya I.A., Pavlov E.Ya. Emergence and Activity of Legal Entities in Russia in the Pre-Revolutionary Period (comparative analysis) // Bylye Gody. 2017. Vol. 46. No. 4. P. 1333-1344.

Problems of regional development of Spain

Anna V. Shashkova

PhD in Law,
Associate professor, Lawyer,
Honorary Consulate of Saint Vincent and the Grenadines,
Associate professor of the Department of constitutional law,
Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,
119454, 76 Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Anna_Shashkova@mail.ru

Abstract

This article is devoted to the analysis of the problem of regional development of Spain. The author examines the historical development of the system of autonomy in Spain. The article contains the analysis of development of legislative regulation of autonomies since 1925. With the advent of Franco to power in Spain, decentralization received by regional autonomous entities has become a rigid centralization. However, at the end of his reign, Franco returned to the regions of autonomy. The author of this article analyzes the question of "nationalities and regions" in Spain, as well as the differences between the two types of regions. The regional structure of Spain currently existing in the country is of actual interest against the background of the Catalan referendums on the withdrawal of Catalonia from Spain. Referendums on this issue were held in Catalonia in 2009 and 2010, but the most famous was the referendum held by the authorities of Catalonia on October 1, 2017. The author comes to the conclusion that it is necessary to clearly establish the exclusive powers of specific regional autonomous entities at the level of the central government, as well as the need to settle the procedure for recognition of the regional referendum.

For citation

Shashkova A.V. (2018) Problemy regional'nogo razvitiya Ispanii [Problems of regional development of Spain]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (4A), pp. 168-174.

Keywords

Spain, province, municipality, regional autonomous entity, national problem, competence.

References

1. Baglai M.V., Leibo Yu.I., Entin L.M. (eds.) (2010) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: NORMA-INFRA-M Publ.
2. Barabanov O.V. (2012) Tendentsii razvitiya regional'noi politiki Italii [Development tendencies of regional policy in Italy]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Bulletin of Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation], 1, pp. 61-67.
3. Karpenko K.V. (2013) Konstitutsionnyi sovet v sudebnoi sisteme Frantsii [Constitutional council in the judicial system of France]. *Pravo i upravlenie. XXI vek* [Law and governance. 21st century], 3, pp. 32-41.
4. Kataloniya podvela okonchatel'nye itogi referendumu o nezavisimosti [Catalonia summed up the final results of the referendum on independence] (2017). *RIA Novosti*, 6th October. Available at: <https://news.mail.ru/politics/31246025/?frommail=1> [Accessed 13/04/18].
5. Kremyanskaya E.A. (2017) Raspredelenie predmetov vedeniya v sovremennykh gosudarstvakh i osobennosti pravovogo statusa regionov [Distribution of authority in the modern state and peculiarities of the legal status of regions]. In: Molchakov N.Yu. (ed.) *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava* [Actual problems of comparative, foreign and Russian constitutional law]. Moscow: Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation.
6. Kremyanskaya E.A., Kuznetsova T.O., Rakitskaya I.A. (2014) *Russian Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
7. Maklakov V.V. (ed.) (1996) *Inostrannoe konstitutsionnoe pravo* [Foreign constitutional law]. Moscow: Yurist" Publ.
8. Rakitskaya I.A., Kremyanskaya E.A., Kuznetsova T.O. (2014) *Konstitutsionnye osnovy Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional basics of the Russian Federation]. Moscow: Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation.
9. Shashkova A.V. (2008) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: Linkor Publ.
10. Shashkova A.V. (2017) Konstitutsionno-pravovye osnovy sudebnoi vlasti v Italii [Constitutional and legal basis of judicial power in Italy]. In: Karpenko K.V. (ed.) *Konstitutsionno-pravovye osnovy sudebnoi vlasti v zarubezhnykh stranakh* [Constitutional and legal basis of judicial power in foreign countries.]. Moscow: Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, pp. 264-280.
11. Shashkova A.V. (1999) Ponyatie mekhanizma gosudarstvennogo upravleniya [Concept of the mechanism of public administration]. *Yurist* [Lawyer], 4, pp. 6-12.
12. Shashkova A.V. (2001) *Pravitel'stvo Ispanii (organizatsionno-pravovye problemy)*. *Dokt. Diss.* [The government of Spain (organizational and legal problems). Doct. Diss.]. Moscow: Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation.
13. Shashkova A.V. (2007) *Russian Business Law*. Moscow: Lincor Publ.
14. Shashkova A.V. (2015) *Study Manual on Bases of Russian Law*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
15. Shashkova A.V., Rakitskaya I.A., Pavlov E.Ya. (2017) Emergence and Activity of Legal Entities in Russia in the Pre-Revolutionary Period (comparative analysis). *Bylye Gody*, 46 (4), pp. 1333-1344.
16. Tumanov V.A. (ed.) (1988) *Italiya. Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty* [Italy. Constitution and legislative acts]. Moscow: Progress Publ.
17. Volevodz A.G. (2015) XIII Kongress OON po preduprezhdeniyu prestupnosti i ugolovnomu pravosudiyu: nekotorye itogi [XIII UN Congress on crime prevention and criminal justice: some results]. *Biblioteka kriminalista. Nauchnyi zhurnal* [Library of the criminalist. Scientific journal], 6 (23), pp. 268-282.