

УДК 327

## Проблемы типологии региональных автономных образований в Испании

**Шашкова Анна Владиславовна**

Адвокат,  
почетный консул Сент-Винсента и Гренадин,  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного права,  
Московский государственный институт международных отношений (университет)  
Министерства иностранных дел Российской Федерации,  
119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 76;  
e-mail: a.shashkova@inno.mgimo.ru

### Аннотация

Настоящая статья посвящена анализу проблемы низового территориального деления Испании на муниципалитеты и провинции. Автор рассматривает роль региональных органов управления и их компетенцию. Наиболее значимому анализу в настоящей статье подвергается исключительная компетенция региональных автономных образований. Автор приходит к выводу о необходимости четкого законодательного закрепления на уровне центральной власти финансовых полномочий провинций и муниципалитетов в отношении налоговых поступлений, а также необходимости урегулирования процедуры признания регионального референдума. Конституция Испании предусматривает осуществление широкого права автономии региональными автономными образованиями. В Испании можно выделить два вида автономий: административную автономию и национально-территориальную автономию. Административная автономия образуется на основании инициативы провинциальных советов провинций, которые планируют объединение, а также двух третей советов муниципалитетов. Затем происходит разработка статута регионального автономного образования учредительной ассамблеей, в которую входят депутаты провинциальных советов, а также депутаты и сенаторы, избранные в испанский парламент.

### Для цитирования в научных исследованиях

Шашкова А.В. Проблемы типологии региональных автономных образований в Испании // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Том 7. № 1А. С. 44-49.

### Ключевые слова

Испания, провинция, муниципалитет, собрание представителей, региональный референдум.

---

## Введение

Конституция Испании предусматривает осуществление широкого права автономии региональными автономными образованиями. В Испании можно выделить два вида автономий: административную автономию и национально-территориальную автономию.

Административная автономия образуется на основании инициативы провинциальных советов провинций, которые планируют объединение, а также двух третей советов муниципалитетов. Затем происходит разработка статута регионального автономного образования учредительной ассамблеей, в которую входят депутаты провинциальных советов, а также депутаты и сенаторы, избранные в испанский парламент – Кортесы [Шашкова, 2017]. Данный проект статута регионального автономного образования вносится в качестве законодательной инициативы в Кортесы. При одобрении документа двумя палатами парламента, он становится частью испанского законодательства, а также основным правовым актом регионального автономного образования.

При формировании национально-территориальной автономии процедура несколько отличается – здесь основное место в законодательной инициативе принадлежит советам провинций и муниципальным советам, а также населению. Вопрос о создании национальной автономии выносится на референдум, где его должно поддержать абсолютное большинство населения. Сложность создания национально-территориальной автономии обуславливает более широкий объем полномочий такой автономии по отношению к административной автономии.

## Основная часть

Конечно, ряд наиболее важных вопросов, таких как денежная система, государственные финансы, основы правового положения государственных служб, международные отношения, эмиграция, иммиграция и иные, относятся к исключительной компетенции государства.

Конституция Испании в ст. 148 довольно подробно регулирует компетенцию автономных образований, включая в нее, например, общественные работы, проводимые на территории региональных автономных образований; железные и шоссейные дороги, гавани и порты; охрану окружающей среды, местные праздники и ярмарки, рыбную ловлю; развитие и организацию туризма в пределах территории регионального автономного образования и аналогичные вопросы.

Кроме уже перечисленной компетенции существует возможность передавать региональным сообществам два других вида компетенции: полномочие издавать законодательные нормы и полномочия, относящиеся к ведению государства, которые по государству имеет право делегировать. При соблюдении принципов делегирования сами Кортесы могут передавать автономиям полномочия по изданию законодательных актов в областях ведения Испании [Шашкова, 1999]. Однако в любом случае статуты регионов не могут нарушать границы Конституции Испании и должны отвечать основным принципам, таким как:

- различия между статутами региональных сообществ не могут включать социальные или экономические привилегии;

- никоим образом не разрешается федерация региональных автономных образований, однако они могут заключать между собой договоры о предоставлении собственных услуг.

Региональные автономные образования пользуются экономическими ресурсами в виде перераспределенных центральных налогов, а также собственных налогов, что дает возможность определенной финансовой автономии от государства.

В соответствии с принципом солидарности и с целью регулирования экономического межтерриториального равновесия создается фонд компенсации, предназначенный для инвестиционных расходов, ресурсы которого распределяются Генеральными кортесами между региональными автономными образованиями и в свою очередь провинциями.

Региональные автономные образования имеют свои органы власти и управления: парламент и правительство или правительственный совет. Центральным органом в данной системе является представительный орган населения области – парламент, который может иметь различные наименования в различных автономиях: в Мадриде, Эстремадуре и Мурсии данный орган имеет наименование «собрание», в Астурии данный орган имеет наименование «генеральная управа», в Кастилии-ла-Манче, Арагоне, Кастилии-и-Леоне и Валенсии данный орган имеет наименование «палаты».

Исполнительными органами региональных автономных образований являются правительства [Шашкова, 2001]. Данные органы также могут иметь различные наименования в различных регионах: в Кастилии-ла-Манче, Галисии, Эстремадуре, Кастилии-и-Леоне данный орган носит название «управа», в Наварре и Арагоне данный орган носит название «депутация», в Валенсии данный орган носит название «совет», в Андалусии данный орган носит название «хунта», в Каталонии данный орган носит название «исполнительный совет». Каждый региональный правительственный орган имеет председателя и советников.

Компетенция правительства регионального автономного образования широка. Кроме собственных полномочий правительства, статуты допускают делегацию законодательных полномочий правительству автономии. По аналогии с центральным правительством областное правительство может по делегации от парламента получить законодательную власть. В статутах отсутствует специальное положение о регламентарной власти правительств в регионах, однако исполнительные органы имеют полномочие издавать в развитие законодательства нормативные акты. В финансовой области правительство разрабатывает бюджет регионального автономного образования, а также его исполняет. Закрепленный круг полномочий правительства говорит о значимости правительства в системе органов власти и управления.

Глава исполнительной власти регионального автономного образования – это орган, обладающий широкими полномочиями. Как правило, его положение и его отношения с другими органами при тех различиях, которые имеются в отдельных сообществах, олицетворяет собой высокий уровень концентрации власти. По существу, он является единоличным носителем власти.

«Президенту... принадлежит руководство правительственным советом, верховное представительство соответствующего сообщества и обычное представительство государства в нем». Две последние функции представительские, что свидетельствует о двойственной природе главы исполнительной власти в автономии [Шашкова, 2008]. Представительские полномочия составляют прерогативу политического лидера области.

Председатель правительственного совета является центральной фигурой в системе органов исполнительной власти регионального автономного образования. Он единолично назначает и смещает с должности всех членов правительства по своему усмотрению. Он председательствует на заседаниях правительства и координирует его работу. Некоторые статуты закрепляют его полномочие делегировать исполнение своих обязанностей одному из членов правительства. Важнейшее полномочие председателя правительства – полномочие на разработку и осуществление политической линии. Он также обладает полномочием инициативы созыва чрезвычайной сессии парламента. Представленная в статутах в качестве инициативы правительства, с учетом внутренней централизации правительства считается полномочием именно главы правительства.

Существуют различные механизмы, с помощью которых государство контролирует деятельность региональных автономных образований. С одной стороны, Правительство назначает своего представителя для руководства администрацией государства на территории региональных сообществ [Шашкова, 2017]. С другой стороны, контроль над деятельностью органов автономных образований берут на себя и другие органы:

- в вопросах контроля за конституционностью нормативных положений – Конституционный суд;
- в вопросах делегирования компетенции – Правительство с предварительного согласия Государственного совета;
- в вопросах автономной администрации – органы административной юстиции;
- в экономических и бюджетных вопросах – Счетная палата.

### Заключение

Если какое-либо региональное автономное образование не исполняет обязательства, налагаемые Конституцией и другими законами, либо его деятельность противоречит общегосударственным интересам Испании, Правительство, предварительно известив президента регионального сообщества, с согласия абсолютного большинства Сената может принять меры, чтобы заставить региональное сообщество выполнять указанные обязательства, или меры, необходимые для защиты общегосударственных интересов. С этой целью Правительство может давать распоряжения всем властям автономии.

Не следует также забывать и о Вооруженных силах, призванных защищать территориальную целостность Испании, а также конституционный правопорядок, что говорит о возможности военной защиты целостности Испании. Данный вопрос является актуальным в настоящее время 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% проголосовавших высказались за независимость автономии. При непризнании референдума центральной властью и отказа предоставить независимость региону необходимо законодательно урегулировать возможные разногласия между регионами и центральной властью во избежание разрешенного Конституцией Испании применения вооруженных сил.

### 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. Иностранное конституционное право. М.: Юристъ, 1996. 512 с.
4. Италия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1988. 392 с.
5. Конституционное право зарубежных стран. М.: НОРМА-ИНФРА-М., 2010. 832 с.
6. Ракитская И.А. Конституционные основы Российской Федерации. М., 2014. 230 с.
7. Шашкова А.В. Конституционно-правовые основы судебной власти в Италии. М., 2017. 325 с.
8. Шашкова А.В. Новый закон о выборах в Италии // Сборник научных трудов по итогам II Международной научно-практической конференции (10 октября 2015г.) «Основные проблемы и тенденции развития в современной юриспруденции». Волгоград, 2015. С. 25-27.
9. Шашкова А.В. Правительство Испании (организационно-правовые проблемы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 162 с.

10. Шашкова А.В. Конституционное право зарубежных стран, курс лекций. М.: Линкор, 2008. С. 188.
11. Шашкова А.В. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрайт, 2017. С. 189.
12. Шашкова А.В. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании // Юрист. 1999. № 4. С. 6-12.
13. Kremyanskaya E.A. Russian Constitutional Law. Cambridge Scholars Publishing, 2014. 230 p.
14. Shashkova A.V., Rakittskaya 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. Is. 4. P. 1333-1344.
15. Shashkova A.V. Russian Business Law. Moscow: Lincor, 2007. P. 483.
16. Shashkova A.V. Study Manual on Bases of Russian Law // Cambridge Scholars Publishing. 2015. P.374.

## Typology Types Problems of Municipalities and Provinces in Spain

**Anna V. Shashkova**

Moscow Region Bar Lawyer,  
Honorary Consul for St. Vincent and the Grenadines,  
PhD in Law, Associate Professor,  
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: a.shashkova@inno.mgimo.ru

### Abstract

This article is devoted to the analysis of the problem of the lower territorial division of Spain into municipalities and provinces. The author considers the role of regional government bodies and their competence. The most significant analysis in this article is the exclusive competence of regional autonomous entities. The author comes to the conclusion that there is a need for clear legislative consolidation at the central government level of financial powers of provinces and municipalities with respect to tax revenues, as well as the need to regulate the procedure for the recognition of a regional referendum. The Spanish Constitution provides for the exercise of a broad right of autonomy by regional autonomous entities. In Spain, two types of autonomies can be distinguished: administrative autonomy and national-territorial autonomy. Administrative autonomy is formed on the basis of the initiative of provincial councils, which plan to unite, as well as two-thirds of the councils of municipalities. Then the statute of regional autonomous education is developed by the constituent assembly, which includes deputies of provincial councils, as well as deputies and senators elected to the Spanish parliament. If a regional autonomous entity does not fulfill the obligations imposed by the Constitution and other laws, the Government can take steps to compel the regional community to fulfill these obligations or measures necessary to protect national interests.

### For citation

Shashkova A.V. (2018) Problemy tipologii regional'nykh avtonomnykh obrazovaniy v Ispanii [Typology Types Problems of Municipalities and Provinces in Spain]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 7 (1A), pp. 44-49.

---

**Keywords**

Spain, province, municipality, Representatives' Assembly, regional referendum.

**References**

1. Barabanov O.V. (2012) Tendentsii razvitiya regional'noi politiki Italii [Trends in the development of the regional policy of Italy]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Bulletin of MGIMO-University], 1, pp. 61-67.
2. (1996) *Inostrannoe konstitutsionnoe pravo* [Foreign constitutional law]. Moscow: Yurist Publ.
3. (1988) *Italiya. Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty* [Italy. Constitution and legislative acts]. Moscow: Progress Publ.
4. (2010) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: NORMA-INFRA-M Publ.
5. Kremyanskaya E.A. (2014) *Russian Constitutional Law*. Cambridge Scholars Publishing.
6. Rakitskaya I.A. (2014) *Konstitutsionnye osnovy Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow.
7. Shashkova A.V. (2017) *Konstitutsionno-pravovye osnovy sudebnoi vlasti v Italii* [Constitutional and legal foundations of the judiciary in Italy]. Moscow.
8. Shashkova A.V. (2015) Novyi zakon o vyborakh v Italii [New law on elections in Italy]. In: *Sbornik nauchnykh trudov po itogam II Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (10 oktyabrya 2015g.) «Osnovnye problemy i tendentsii razvitiya v sovremennoi yurisprudentsii»* [Collection of proceedings on the results of the II International Scientific and Practical Conference (October 10, 2015) "Main problems and development tendencies in modern jurisprudence"]. Volgograd.
9. Shashkova A.V. (2001) *Pravitel'stvo Ispanii (organizatsionno-pravovye problemy)*. *Doct. Dis.* [Government of Spain (organizational and legal problems). *Doct. Dis.*]. Moscow.
10. Shashkova A.V. (2008) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran, kurs lektsii* [The constitutional law of foreign countries, a course of lectures]. Moscow: Linkor Publ.
11. Shashkova A.V. (2017) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: Yurait Publ.
12. Shashkova A.V. (1999) Ponyatie mekhanizma gosudarstvennogo upravleniya. Vysshie i tsentral'nye organy publichnoi administratsii v Ispanii [Concept of the mechanism of public administration. Higher and central public administration in Spain]. *Yurist* [Lawyer], 4, pp. 6-12.
13. 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.
14. Shashkova A.V. (2007) *Russian Business Law*. Moscow: Lincor.
15. Shashkova A.V. (2015) Study Manual on Bases of Russian Law. *Cambridge Scholars Publishing*, p. 374.
16. Volevodz A.G. (2015) XIII Kongress OON po preduprezhdeniyu prestupnosti i ugovnomu pravosudiyu: nekotorye itogi [Congress of the United Nations on Crime Prevention and Criminal Justice: some results]. *Biblioteka kriminalista. Nauchnyi zhurnal* [Library of the criminalist. Science Magazine], 6 (23), pp. 268-282.