
ПОЛИТИКА И ОБЩЕСТВО

POLITICS AND SOCIETY

КОЧЕТКОВ Егор Евгеньевич
кандидат политических наук,
доцент, доцент, Российский
университет транспорта,
Москва, Россия
kochetkov.work@gmail.com

KOCHETKOV Egor Evgenievich
Candidate of Political Sciences,
Associate Professor, Associate
Professor, Russian University of
Transport, Moscow, Russia
kochetkov.work@gmail.com

К вопросу о территориально-политической автономизации Испанского государства/On the issue of territorial and political autonomy of the Spanish State

Аннотация

В статье проведен всесторонний анализ феномена возникновения автономных образований в территориально-политической системе Испании. Вместе с тем, проанализированы особенности взаимодействия автономных регионов с местными и общенациональными политическими структурами.

Автором обосновывается тезис о сильном влиянии исторического прошлого на современную автономизацию Испании.

В результате в статье на основе изученного исторического и эмпирического материала, предложена собственная теоретическая модель эволюции взаимоотношений автономных образований с Мадридом.

Ключевые слова

Автономия; унитарное государство; регион; Испания; региональная политика.

Abstract

The article provides a comprehensive analysis of the phenomenon of the emergence of autonomous entities in the territorial-political system of Spain. At the same time, the peculiarities of interaction of autonomous regions with local and national political structures are analyzed.

The author substantiates the thesis about the strong influence of the historical past on the modern autonomization of Spain.

As a result, based on the studied historical and empirical material, the article offers its own theoretical model of the evolution of the relationship of autonomous entities with Madrid.

Keywords

Autonomy; unitary state; region; Spain; regional policy.

Испания стала государством автономий, пройдя непростой путь.

После падения франкистского режима в 1975 году правительство ведет непримиримую борьбу сепаратистами, террористическими группировками и т.п. Только спустя 3 года новая Конституция дала возможность осуществить задуманную децентрализацию и дать регионам требуемую автономию¹.

Сенат Испании сыграл определяющую роль в политической децентрализации страны. Испанская конституция допускает, что у сената есть статус территориального представительства. На самом деле это не совсем так. Позиция Ирины Бусыгиной по этому поводу однозначна. Она считает, что испанский сенат в большей степени является представителем провинций, а также определенных политических интересов некоторых партий и блоков².

Все это связано со сложным механизмом образования сената. Одна его часть избирается в соответствии с мажоритарной системой, а другая назначается региональными властями. В области налогообложения также возникла политическая децентрализация. Диспропорции в экономической области между регионами должны были возникнуть неизбежно. Поэтому испанские власти позаботились о способах регулирования этих разногласий.

Чтобы достичь определенного равновесия в экономическом плане, властям после принятия конституции пришлось создать Межтерриториальный компенсационный фонд. Это случилось в 1980 году. Его перечислениями нивелировался дисбаланс в экономической сфере между различными регионами.

Была создана система инвестирования фонда, согласно которой средства поступали в виде процентов с налогов совместного ведения автономий и центра, а также исключительного ведения испанского правительства. Общими положениями не пользовались только несколько автономий, среди которых Страна Басков и Наварра. Они получили самостоятельное право на сбор всевозможных налогов. Как и на передачу определенной части государственной власти.

Уже за 10 лет (к 1990 году) система инвестирования Межтерриториального фонда стала более конкретизированной. Был определен процесс регионального ранжирования, при котором были созданы бенефициарии и доноры. Их перечень определяли Андалусия, Галисия, Мурсия, Канарские острова, Астурия, Кантабрия, Кастилия-Ла-Манча, Эстремадура, Леон, Кастилия³.

Испанские регионы возражали против данных различий. Определенное значение в развитии децентрализации финансовой системы и механизма налогообложения имели каталонские власти.

¹[Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf>

² См.: Бусыгина И.М. Практика территориально-политического строительства в Испании и России: попытка сравнительного анализа // Казанский федералист. № 3 (7). 2003.

³ Fernández Llera R., Delgado Rivero F. Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial// Presupuesto y Gasto Público 53/2008. P.14.

Власти Каталонии активно принимали во всем участие, поэтому получили ряд определенных преимуществ перед остальными автономиями.

Они получили право на 35% поступлений от налогов на добавленную стоимость и одну треть подоходного налога, собранных по всей территории. Помимо этого, у Каталонии появилось право на 40 п. п. от акцизов на табачные и алкогольные изделия, а также автомобильное топливо.

Националистические партии и протонационалистические движения автономных регионов обладали особым политико-правовым статусом и смогли воспользоваться недостатками и недоработками политической системы с автономными образованиями для извлечения максимального объема полномочий и власти. Данное положение фиксируется в начале 2000-х гг.

Как показали все последующие переговоры и реформа статуса автономии Каталонии, развитие указанного региона и в целом всего механизма характеризовалось возникновением множества определенных противоречий. На основании реформы статуса автономий в Каталонии и иных регионах можно наблюдать проблему реформы положений и терминов в конституционных нормах. Для решения всех указанных вопросов можно использовать опытных политиков и специалистов юридической науки.

Реформа статуса автономий и последующие события (решение КС, настроения радикальных групп, изменения Статута) выступили в качестве основания для т.н. «косметической реформы». Многие важные корректировки так и не были произведены. К примеру, не было проведено реформирование автономии отдельного региона с корректировкой статей испанской конституции, расширения определенных полномочий, избрания в Сенат.

Многочисленные исследования, проводимые различными центрами, привели к выявлению противоречивых результатов. Оказалось, многие испанцы недовольны сложившимся положением в стране. Большинство из них апатично относятся к политической жизни страны, часть не посещает выборы.

Уровень политического и социального участия действительно стал низким. К этому привел не только кризис, но и чрезмерное влияние в обществе разных политических партий. Они отодвинули на задний план профсоюзы и гражданские ассоциации. Поэтому испанцы не понимают, как им фактически влиять на политические процессы.

При этом важно учесть, что демократия в Испании давно консолидировалась. Но последние несколько десятков лет показали, что ситуация в стране дестабилизировалась. Хотя Испания достаточно легко интегрировалась в сообщество западных демократий, сохранив при этом присущие только ей национальные черты правления.

Модель управления государством здесь складывалась столетиями. И к сожалению, представления о власти во многом

остались традиционными. Это означает, что кое-где еще остаются господство руководящей партии, бюрократизмом, пассивность рядовых членов, неспособных к принятию решений.

Формирование автономий на конституционном уровне решило не все проблемы центральной власти и регионов. Хотя в целом политическая атмосфера в стране, несомненно, стала гораздо лучше. Если не учитывать ряд претензий, предъявляемых некоторыми автономиями центру. Чаще всего недовольными оказываются Валенсия, Балеарские и Канарские острова.

Заключение

В политической регионалистике и теории территориального устройства принято классифицировать автономные образования на сильные и слабые (по компетенционному признаку), мононациональные и гетерогенные, финансово-экономические и географические, экстерриториальные и функциональные территориальные автономии. Были выделены консенсусная, дерективная, конфронтационная модели формирования автономий.

Также были изучены особенности коллективных прав, особенно в их соотношении с индивидуальными правами. Выявлена недопустимость градации этих прав с точки зрения их значимости. В противном случае может имплицитно допущено их противопоставление. А это в свою очередь приведет лишь к параллелизму и антагонизму. Признается также повышенная ценность одних прав над другими. А это мешает реализовывать их в полной мере.

Был проведен тщательный анализ природы прав наций и национальных меньшинств, реализуемых в виде формирования территориальных автономий в Испании. Все понятия «народ», «нация», «национальное меньшинство» разграничены.

Изучению права коренных народов на образование территориальных автономий в Испании уделяется максимальное внимание и время со стороны экспертных сообществ и научных кругов. Выявлено, что для формирования автономий должно быть соблюдено главное условие. Оно заключается в компактном проживании коренного населения на определенной территории в течение долгого времени. Если расселение дисперсное, сформировать территориальную автономию практически невозможно.

Тем не менее, подчеркивается, что в Испании наличие права коренных народов на формирование отдельных территориальных автономий вместе с непосредственным осуществлением этого права не соответствует нормам существующих международных нормативных актов (у них завышенные требования к коренному населению).

Декларируемое персонифицированное право коренных народов на конкретное самоопределение минимизируется перед правовым статусом личности, а также перед получением прав и обязанностей ввиду рождения и проживания на территории определенного государства.

Поэтому на практике с реализацией этого права у коренного населения возникает немало препятствий. В частности, происходит столкновение с необратимыми процессами смешения народов, глобализацией коллективных и индивидуальных прав, интернационализации.

Совершен анализ методологии конституционно-правового регулирования статуса испанских территориальных автономий. Особое внимание было уделено полномочиям общенациональной власти и соответствующих территориальных автономий с учетом методологии и практики трансформаций. Изучены концепции децентрализации, деволюции, деконцентрации, а также основные способы урегулирования конфликтов между автономиями и центром относительно компетенции по тем или иным вопросам.

Тщательному анализу подверглись конституционно-правовые статусы органов власти территориальных автономий Испании. Были отмечены определенные особенности процедуры формирования, функций, структуры представительных органов власти таких образований. Не менее тщательно проверялись органы исполнительной власти территориальных автономий. В частности, порядок их формирования, структура, полномочия, ответственность.

Была выявлена проблема дуализма конституционно-правового статуса исполнительных органов власти автономий. Происходит одновременная интеграция их статусов как в исполнительную власть государства, так и в систему разделения публичных органов власти автономий.

Изучена модель влияния центральной власти на территориальные автономии и используемые для этого правовые инструменты. Выявлено несколько форм влияния, в частности, прямая и опосредованная. Определены конституционно-правовые инструменты влияния территориальных автономий на муниципальную власть, ставшие самостоятельным инструментом самоуправления в государстве.

Когда в национальном законодательстве отсутствуют нормы и положения, гарантирующие конституционно-правовой статус автономий, выявляются симметричные и асимметричные модификации территориальных автономий и их различные вариации.

Испания выступает как пример регионалистского государства, с помощью которого был произведен тщательный анализ конституционно-правовой статус существующих автономных регионов. Было дано пояснение понятия «регионалистское государство», а также определены все необходимые условия и предпосылки формирования государственно-территориального образования. Учитывались особенности, отражающие многообразие всех регионов Испании.

На формирование территориальных автономий в Испании повлияло много разных факторов. В частности, на это повлияли исторические, правовые, экономические, национальные причины. Все это идентифицируют специфику модели государственно-

территориального устройства, отражая все сочетание элементов симметрии и асимметрии.

Особого внимания заслуживала проблематика разграничения компетенции между центральной властью Испании и автономными регионами. Был проведен максимально подробный анализ конституционно-правовых статусов местных органов представительной, исполнительной и судебной власти. Изучены конституционные гарантии статуса муниципального самоуправления, а также существующие формы осуществления государственного контроля за деятельностью муниципалитетов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf>
2. Бусыгина И.М. Практика территориально-политического строительства в Испании и России: попытка сравнительного анализа // Казанский федералист. № 3 (7). 2003.
3. Fernández Llera R., Delgado Rivero F. Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial// Presupuesto y Gasto Público 53/2008. P.14.

REFERENCES

1. [Electronic resource]. Access mode: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf>
2. Busygina I.M. The practice of territorial and political construction in Spain and Russia: an attempt at comparative analysis [*Praktika territorial'no-politicheskogo stroitel'stva v Ispanii i Rossii: popytka sravnitel'nogo analiza*]// Kazan Federalist. № 3 (7). 2003.
3. Fernandez Lara R., Delgado Rivera F. Solidarity, public investment and Interterritorial Compensation Funds// Budget and Public Expenditure 53/2008. Q.14.