



DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-333-350

Научная статья

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ИСПАНИИ: СТАТУС И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Л.Т. Чихладзе¹

Российский университет дружбы народов
117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, 6

Е.Ю. Комлев

Группа компаний «ЭКОСТАНДАРТ»
117437, Москва, Россия, ул. Академика Волгина, 14-3-178

Исследуется законодательство Испании о местном самоуправлении и правовые позиции Конституционного суда Испании. В частности, анализируются нормы Конституции Испании, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, изучено влияние различных аспектов на их содержание. Исследован вопрос о распределении полномочий по правовому регулированию местного самоуправления между государством и автономными сообществами с учетом особенностей административно-территориального устройства Испании. Актуальность темы обусловлена вопросами правового регулирования местного самоуправления в Испании в рамках отечественной науки муниципального права, ибо они практически не изучены. Исследование зарубежного опыта в данной сфере способствует расширению сферы научных исследований. Опыт Испании в указанной сфере представляется актуальным также в связи с относительно недавним изменением политического режима в государстве. Цель исследования в выявлении отличительных особенностей правового регулирования местного самоуправления в Испании. В результате проведенного исследования установлено, что в Испании применяется субсидиарный порядок правового регулирования местного самоуправления государством и автономными сообществами. Определено содержание норм Конституции Испании о местном самоуправлении. Выявлены отличительные черты испанского законодательства о местном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, Испания, местная автономия, Конституция, муниципий, провинция, автономное сообщество

¹ © Чихладзе Л.Т., Комлев Е.Ю., 2019.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время юридическая наука повышенное внимание уделяет вопросам организации местного самоуправления. Организацию местной власти принято считать одной из основ современного демократического государства, на что указывает и Европейская хартия местного самоуправления.

Местное самоуправление представляет собой уникальное правовое явление. Его уникальность проявляется в различных аспектах, среди которых сочетание публичных начал деятельности органов местного самоуправления с присущими данному институту принципами общественной (гражданской) самоорганизации и самостоятельности органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения.

В соответствии с инкорпорированным большинством демократических государств принципом субсидиарности *«публичная власть, как правило, должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину»* (ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления).

Органы местного самоуправления являются органами публичной власти, наиболее близкими к гражданам, в связи с чем именно они призваны осуществлять полномочия, которые непосредственно связаны с повседневной жизнью жителей местных территориальных образований.

Вышеуказанное обстоятельство обуславливает другую характерную черту местного самоуправления как правового явления. Она заключается в том, что даже в границах одного государства существует множество особенностей, свойственных как всему государству в целом, так и отдельным территориальным образованиям в его составе. Законодатель вынужден стремиться учитывать такие особенности, поскольку это во многом предопределяет успешность функционирования института местного самоуправления в государстве.

Таким образом, законодательство о местном самоуправлении каждого государства характеризуется наличием отличительных механизмов правового регулирования, внедрение и применение которых направлено на достижение поставленных целей. Изучение таких особенностей представляет несомненный научный интерес.

Вышеуказанное не исключает также и наличие некоторых общих аспектов в рассматриваемом вопросе применительно к различным государствам. В этой связи обращает на себя внимание опыт правового регулирования местного самоуправления в Испании.

Испания и Россия являются европейскими государствами, сравнительно недавно существенным образом изменившими направление развития правового регулирования деятельности органов публичной власти. За рамками существенных идеологических различий обращает на себя внимание тот факт, что оба государства в предыдущие этапы своего развития (предшествующие принятию в указанных государствах новых Конституций) с точки зрения системы

публичного управления представляли собой сильно централизованные государства.

Принятые во второй половине XX века Конституции Испании и России положили начало строительству во многом новых систем организации публичной власти в обоих государствах, характерной чертой которых стало развитие принципа децентрализации публичной власти. Принятые изменения в указанной сфере были направлены на построение принципиально иной модели взаимоотношений между центральной властью (государственной в Испании, федеральной в России) и органами власти иных территориальных образований (региональных и местных).

В этой связи опыт Испании в вопросе правового регулирования местного самоуправления представляет научный и практический интерес. Анализ испанского законодательства о местном самоуправлении и соответствующей правоприменительной практики позволяет расширить сферы научных исследований и выявить особенности правового регулирования исследуемого института в крайне специфическом с точки зрения территориальной организации государстве.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИСПАНИИ

Правовую основу в вопросе регулирования организации местного самоуправления в Испании составляют нормы Конституции 1978 года. Для более полного понимания правовой природы ее положений необходимо учитывать исторический контекст того периода, в который она была принята и в который разрабатывался проект Конституции, а также учитывать поставленные перед новой Конституцией цели и задачи.

В этой связи необходимо отметить, что отличительной чертой испанского государства является стремление ее отдельных территориальных образований обладать максимально широким объемом полномочий в разных сферах общественной жизни.

На протяжении всего периода развития испанского конституционализма вопрос о правовом статусе испанских территориальных образований являлся одним из наиболее принципиальных.

Однако, как указывает И.М. Бусыгина, первой испанской конституцией, хотя бы отчасти удовлетворившей требования исторических испанских регионов, стала Конституция Испании 1931 года, предусматривавшая возможность развития некоторой автономии для каталонской, баскской и галисийской территорий (Busygina, 2004:93–105).

Однако положения Конституции 1931 года утратили силу после гражданской войны и утверждения в государстве централизованного режима Франсиско Франко. В этой связи нельзя утверждать, что положения Конституции

Испании 1931 года оказали существенное влияние на развитие децентрализованного публичного управления в государстве.

Конституция Испании 1978 принималась в переходный для государства период, когда в Испании утверждался курс на демократизацию.

Процесс разработки проекта Конституции 1978 года длился более года. Разработкой занималась специальная конституционная комиссия, утвержденная Конгрессом депутатов. Комиссия состояла из представителей различных политических партий, а также отдельных территориальных образований (в частности Страны Басков и Каталонии). Проект Конституции был утвержден парламентом, населением на референдуме, после чего подписан Королем Испании (Razumovich, 1982).

Конституция Испании 1978 года представляет собой нормативный документ, созданный в процессе преобразования государства и закрепивший переход от режима диктатуры к демократическому режиму. Утвержденный проект Конституции 1978 года — нормативный документ, ставший результатом компромисса различных политических сил.

Анализируя цели, которые ставились при разработке текста действующей Конституции Испании, следует признать, что перед разработчиками стояла весьма непростая задача, поскольку две из них вступали в определенное противоречие.

С одной стороны, требовалось удовлетворить притязания территориальных образований на автономное управление и обеспечить развитие децентрализации публичной власти.

В то же время при разработке текста Конституции (равно как и после ее принятия) сохранялась угроза территориальной целостности государства, в связи с чем Конституция призвана содержать механизмы, предотвращающие соответствующие риски в краткосрочной и в долгосрочной перспективе и направленные на обеспечение единого публичного управления в государстве.

Таким образом, в тексте Конституции требовалось обеспечить надлежащий баланс между механизмами централизации и децентрализации публичной власти. Не случайно испанские ученые отмечают, что вопросы территориальной организации государства и вертикального распределения полномочий между органами публичной власти считались ключевыми при подготовке текста основного закона (Tamames, 1997:212).

Вопросы территориальной организации государства в целом и организации местного самоуправления в частности рассматриваются Конституцией Испании сквозь призму понятия «автономия», что является одной из особенностей конституционно-правового регулирования местного самоуправления в Испании.

В статье 137 Конституции Испании закреплена организационно-территориальная структура государства. Данная структура включает в себя местные

территориальные образования (муниципии и провинции) и регионы — автономные сообщества.

Обращает на себя внимание, что по сравнению с российским законодательством, в тексте Конституции Испании органы публичной власти не подразделяются на органы государственной власти и органы местного самоуправления².

Конституционное регулирование местного самоуправления в Испании нельзя назвать всеобъемлющим. Помимо указанной ранее статьи 137 Конституции Испании, гарантирующей местным и региональным территориальным образованиям автономию, вопросам организации местного самоуправления посвящены статьи 140–142 Конституции Испании, регулирующие некоторые вопросы организации органов власти муниципий и провинций, а также закрепляющие принцип финансовой достаточности применительно к деятельности органов местного самоуправления.

В статье 137 Конституции Испании закреплено, что все территориальные образования (как местные, так и регионы) обладают автономией при решении вопросов, составляющих их соответствующий интерес. Разделение на виды автономий в зависимости от типа территориального образования Конституцией Испании не предусмотрено.

Вместе с тем несложно заметить, что регулированию правового статуса автономных сообществ в тексте Конституции посвящено существенно больше норм. Так, статьи 143–158 Конституции Испании регулируют такие вопросы, как порядок образования автономных сообществ, порядок принятия Уставов автономий и его обязательные положения, компетенцию автономных сообществ и государства, порядок делегирования законодательных полномочий автономным сообществам, осуществление контроля за деятельностью органов власти автономных сообществ, формирование бюджетов автономных сообществ и некоторые другие³.

² Данное обстоятельство само по себе не влечет как таковых существенных правовых последствий, а является лишь особенностью формы организации органов публичной власти в государстве. Несравнимо большее практическое значение имеет изучение вопроса о правовом статусе органов местного самоуправления. Вместе с тем применительно к Испании использование общепринятой в российской правовой науке формулировки «органы государственной власти и органы местного самоуправления» представляется не совсем корректным, поскольку в Испании органы публичной власти общенационального и регионального уровня не составляют систему органов государственной власти, в связи с чем корректнее, на наш взгляд, в отношении Испании использовать термины «государственные органы власти» и «региональные органы власти», как это делается в испанской правовой доктрине.

³ На основании вышеизложенных норм фактически разделение на виды автономий осуществил Конституционный суд Испании, который в постановлении 32/1981 от 28.07.1981 г. указал на то, что автономия регионов (автономных сообществ) является политической, в то время как автономия местных образований — административной. В постановлении 13/1992 от 06.02.1992 г. Конституционный суд Испании отметил, что политическая автономия, которой обладают автономные сообщества, характеризуется прежде всего способностью вырабатывать собственную публичную политику в рамках своей компетенции.

Принимая во внимание переходный период, в который была принята Конституция Испании, построение новой системы организации публичной власти в государстве требовало гибкости норм Конституции. Представляется, это является одной из основных причин весьма немногочисленного количества норм в тексте Конституции Испании, посвященных вопросам организации местного самоуправления⁴.

В то же время положения, посвященные правовому статусу автономных сообществ, требовали большей конкретики ввиду сложившейся политической конъюнктуры.

Исходя из сравнительного анализа положений Конституции Испании, посвященных правовому статусу органов местного самоуправления и органов власти автономных сообществ, представляется, что в отношении местного самоуправления разработчики намеренно уклонились от регулирования определенных вопросов непосредственно в тексте основного закона.

Очевидно, при разработке проекта Конституции превалировала такая точка зрения, что для достижения поставленных целей следует ограничиться более подробным регулированием статуса регионов. Развитие законодательства о местном самоуправлении, предполагалось, будет осуществляться постепенно в рамках государственного и регионального законодательства с учетом особенностей каждой территории.

В условиях перехода к новой модели взаимодействия органов публичной власти различных уровней подобное решение в целом не лишено оснований, равно как и не лишено некоторых недостатков⁵.

Отметим, что при подобных обстоятельствах возрастает роль правовых позиций Конституционного суда по вопросам, в той или иной степени касающимся организации местного самоуправления.

В постановлениях Конституционного суда Испании сформулированы правовые позиции, оказавшие большое влияние на развитие испанского законодательства о местном самоуправлении. Ключевым являются постановления Конституционного суда 4/1981 от 02.02.1981; 32/1981 от 28.07.1981; 27/1987 от 27.02.1987; 214/1989 от 21.12.1989; 235/2000 от 05.10.2000.

На основе комплексного анализа норм Конституции Испании и положений Конституционного суда Испании можно выделить основные характери-

⁴ Примечательна в этом смысле позиция профессора Андского Университета Куско (Перу) Моника Тесалии Бустос, которая противопоставляет испанскому варианту конституционно-правового регулирования местного самоуправления перуанский подход по данному вопросу, который свидетельствует о том, что конституционно-правовое регулирование местного самоуправления может быть более широким (Bustos, 2015).

⁵ Одним из основных таких недостатков является отсутствие закрепленного на конституционном уровне конкретного содержания принципа местной автономии. Это привело к тому, что в условиях экономического кризиса ограничение местной автономии осуществлялось во многом в ущерб принципу субсидиарности в пользу принципа бюджетной стабильности государства.

ки конституционно-правового регулирования местного самоуправления в государстве:

1. Конституционно-правовое регулирование деятельности органов публичной власти в Испании является гибким. Указанная гибкость достигнута во многом за счет того, что полномочия по регулированию многих вопросов организации местного самоуправления должны быть распределены между государственным и региональным законодателем. В тексте Конституции соответствующего регулирования они не получили, Конституция ограничилась закреплением некоторых принципов. Многие аспекты правового положения автономных сообществ, напротив, урегулированы преимущественно нормами Конституции.

Несмотря на то, что Конституция Испании прямо не говорит об этом, Конституционным судом Испании сделан однозначный вывод о том, что правовая природа местной и региональной автономии различна: органы местного самоуправления обладают административной автономией, в то время как органы власти автономных сообществ — политической.

Указанная позиция встретила некоторое недопонимание среди испанских ученых, которые считают, что местные образования хотя бы отчасти, но обладают политической автономией (Domínguez, 2004; Crespo, 2007:66). Профессор Университета Малаги Хосе Моренилья отмечает, что указание на исключительно административный характер местной автономии является следствием как раз недостаточности конституционно-правового регулирования в соответствующей области (Morenilla, 2000:145)

В российской правовой доктрине относительно автономных сообществ также указывается на политический характер их автономии (Chirkin, 2013). В отношении местных территориальных образований единой точки зрения на этот счет не выработано (Yeremyan, 2006:387; Shtatina, 1994:77–78)

Представляется, что позиция испанских ученых о том, что определенные политические функции свойственны местным территориальным образованиям, заслуживает поддержки.

2. На конституционном уровне не раскрыто содержание понятия «местная автономия». В ряде постановлений Конституционного суда Испании отражены отдельные отличительные черты указанного понятия, однако конкретного и всеобъемлющего содержания данного принципа ни законодательством, ни правоприменительной практикой не сформулировано до сих пор.

Конституционный суд Испании в качестве основы содержания местной автономии рассматривает заимствованную из немецкого права доктрину институциональной гарантии. Данный подход, в самых общих чертах, подразумевает обязательность наличия в системе территориальной организации государства местных территориальных образований — муниципий и провинций; кроме того, органы местного самоуправления должны обладать реальной властью, а не быть «декоративными» элементами в системе организации органов публичной власти.

Как и в случае с немецким подходом к организации местного самоуправления, в Испании при развитии децентрализации публичной власти акцент делается, прежде всего, на взаимоотношениях между центральной властью и регионами.

Автономия органов местного самоуправления в этой связи во многом зависит от автономии регионов. Однако следует отметить, что в Германия, в отличие от Испании, является федеративным государством. В частности, в Германии предусмотрено наличие конституционных судов земель, куда могут обратиться местные образования с соответствующей жалобой⁶.

Представляется, что при заимствовании доктрины институциональной гарантии из немецкого права отдельные особенности административно-территориального устройства государств не были приняты во внимание испанским законодателем.

В испанской правовой доктрине также отмечается, что конституционное регулирование местной автономии и отсутствие указания на ее содержание является одним из недостатков конституционного регулирования (Alfonso, 1983:57; Morillo, 1998:35).

3. Конституционный суд Испании обоснованно разграничивает понятия «автономия» и «суверенитет». Автономия является ограниченной властью хотя бы потому, что органы местного самоуправления являются не только автономными органами власти, осуществляющими публичные функции на местах, но и составными элементами системы единого публичного управления в государстве (в соответствии с конституционно установленным принципом единого публичного управления).

Стоит отметить, что статья 137 Конституции Испании указывает, что все территориальные образования в государстве обладают автономией при решении вопросов, составляющих их соответствующий интерес.

При этом очевидно, что существует крайне мало вопросов местной практики, при решении которых отсутствовал бы государственный интерес. В равной степени немного вопросов, при решении которых местные интересы не затрагивались бы вовсе.

Этим, в некоторой степени, обуславливается необходимость комбинирования противоположных принципов устойчивой: принципа автономии (характерного для децентрализации публичного управления) и согласованности действий органов публичной власти (элемента централизации в системе публичного управления).

4. Пределы ограничения местной автономии законодателем и правоприменительной практикой остаются до конца не определенными. В то же время законодательство и правоприменительная практика дают все основания сделать

⁶ Подробнее о применении доктрины институциональной гарантии в немецком праве см.: (Gricenko, Will, 2010; Gricenko, Will, 2015)

однозначный вывод о том, что местная автономия может быть ограничена только на основании и для реализации принципов публичного управления, установленных исключительно на конституционном уровне, поскольку сам принцип местной автономии также закреплен в тексте основного закона государства⁷.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И АВТОНОМНЫМИ СООБЩЕСТВАМИ

Одним из вопросов, который прямо не разрешен непосредственно в тексте Конституции Испании, является вопрос о разграничении полномочий по правовому регулированию местного самоуправления между государством и автономными сообществами.

Указанная проблема стала одной из наиболее дискуссионных при развитии законодательства Испании о местном самоуправлении в период непосредственно после принятия Конституции Испании.

Примечательно, что в испанской и российской правовых доктринах превагируют противоположные точки зрения по данной проблематике. Представители испанской правовой науки нередко указывают на то, что полномочия по правовому регулированию местного самоуправления должны быть переданы на региональный уровень в максимально возможном объеме.

Так, говоря о том, каким образом регулирует обозначенную проблему Конституция Испании, Себастьян Бакер отметил, что «такое регулирование, несомненно, решает указанную проблему явно в пользу государства» (Vaquer, 1978), а Хосе Мануэль Артече указал на то, что, с его точки зрения, «существует неприятное ощущение того, что малейшие признаки федерализма законодатель пытается задвинуть в угол» (Arteche, 1979). Ряд других испанских ученых выражали более нейтральную позицию по данному вопросу (Machado, 1984; Velarde, 2003).

Российские ученые в большинстве своем полагают, что центральные власти должны устанавливать основы регулирования местного самоуправления, а региональное законодательство должно дополнять такие основы. В той или иной степени, данная точка зрения выражена в работах таких ученых, как

⁷ Наглядным примером в этом смысле является реформа 2013 года, когда был принят Закон 27/2013 от 27.12.2013 «О рационализации и устойчивости органов местного самоуправления». Данным законом были внесены многочисленные изменения в законодательство о местном самоуправлении, существенно уточняющие и зачастую ограничивающие определенные полномочия органов местного самоуправления. Закон был принят для развития принципа бюджетной стабильности и финансовой устойчивости. Для того, чтобы принятие Закона 27/2013 стало возможным, в Конституцию Испании были внесены изменения, в соответствии с которыми статья 135 была дополнена положениями, закрепляющими принцип бюджетной стабильности и финансовой устойчивости в качестве конституционного принципа организации публичной власти.

Т.Я. Хабриева (Хабриева, 2005), Н.А. Антонова (Antonova, 2015), И.А. Кеня (Kenya, 2013).

В данном контексте весьма обоснованной представляется точка зрения Б.Н. Топорнина, который отмечает, что «совсем не вмешиваться в вопросы правового регулирования местного управления могут себе позволить лишь центральные власти достаточно благополучных федераций с высоким уровнем развития экономики, развитой политической культурой и сложившимся в обществе консенсусом относительно основных демократических ценностей, включая неотъемлемое право населения на местное самоуправление» (Топорнин, 2001:127).

Аналогичную позицию сформулировал Конституционный суд Испании, указавший на то, что государство должно регулировать основные положения, касающиеся деятельности органов местного самоуправления, а региональное законодательство призвано субсидиарно дополнять государственное регулирование в рамках своих полномочий⁸.

Таким образом, государственный законодатель определяет основы правового регулирования местного самоуправления, которые дополняются региональным законодателем.

Анализируя государственное законодательство, прежде всего следует отметить Закон 7/1985 от 02.04.1985 г. «О регулировании основ местного режима» (далее — «Закон 7/1985»)⁹.

Данный закон устанавливает основы территориальной организации местного самоуправления, структуру и правовое положение органов местного самоуправления, их компетенцию, принципы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами публичной власти, формы такого взаимодействия и ряд других вопросов организации и функционирования местного самоуправления в Испании.

В частности, Закон 7/1985 дополняет положения Конституции Испании относительно территориальной организации местного самоуправления. Помимо обязательных местных территориальных образований — муниципий и провинций — Закон 7/1985 предусматривает наличие таких образований, как острова (в отношении Канарских и Балеарских островов), а также возможность создания иных местных территориальных образований, таких как комарки, городские округа, ассоциации муниципиев. Последние представляют из себя надмуниципальные территориальные образования, но при этом Закон 7/1985 предусматривает также возможность создания и муниципальных образований меньших чем муниципий. Данный вопрос актуален в небольших населенных пунктах, находящихся на некотором отдалении от других, более крупных населен-

⁸ Постановление Конституционного суда Испании 214/1989 от 21.12.1989 г.

⁹ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado. 1985. (80).

ных пунктов. Следовательно, государственное законодательство о местном самоуправлении учитывает географические особенности страны.

Помимо этого, Закон 7/1985 подробно регулирует вопросы структуры органов местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления, порядок их взаимодействия с государственными и региональными органами публичной власти.

Вышеуказанные положения дополняются законодательством автономных сообществ.

Анализ регионального законодательства о местном самоуправлении показывает, что автономные сообщества довольно широко используют свои полномочия по правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления.

В большинстве автономных сообществ в том или ином виде приняты региональные законы о местном самоуправлении (Закон автономного сообщества Кастилия и Леон 1/1998 от 04.06.1998 «О местном режиме в Кастилии и Леоне»¹⁰, Закон автономного сообщества Валенсия «О местном режиме в Валенсии»¹¹ и др.).

Региональный законодатель осуществляет регулирование в тех сферах, в которых по общему правилу это позволяет делать государственный законодатель: речь идет, прежде всего, о вопросах территориальной организации местного самоуправления (преимущественно, в части правового регулирования вопросов создания, упразднения местных территориальных образований, таких как комарки, городские округа, а также меньшие, чем муниципий, местные территориальные образования), организационных вопросах функционирования органов местного самоуправления; компетенции органов местного самоуправления.

Компетенция органов местного самоуправления, безусловно, является одной из основных сфер правового регулирования. В данном вопросе наблюдается довольно четкий субсидиарный подход к правовому регулированию: государственное законодательство устанавливает сферы, в которых органы местного самоуправления должны обладать полномочиями, а также устанавливает общие принципы распределения полномочий между органами публичной власти; законодательство автономных сообществ, в свою очередь, закрепляет за местными органами власти конкретные полномочия.

В целом установление субсидиарного порядка правового регулирования местного самоуправления, когда центральные власти устанавливают основы правового регулирования, а региональные власти их дополняют, является весьма распространенной практикой.

¹⁰ Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen local en Castilla y León. Boletín Oficial del Estado. 1998. (197).

¹¹ Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen local de Comunitat Valenciana. Boletín Oficial del Estado. 2010. (178).

Таким образом, относительно разграничения полномочий по правовому регулированию местного самоуправления между государством и автономными сообществами, обращает на себя внимание следующее:

1. Конституцией Испании данный вопрос намеренно не разрешен, поскольку при разработке текста Конституции соответствующего консенсуса достигнуто не было;

2. Сторонники федеративного (или квазифедеративного) устройства испанского государства убеждены в необходимости передачи полномочий по правовому регулированию местного самоуправления на региональный уровень. Однако данный подход в условиях переходного периода представлялся весьма спорным;

3. Позиция Конституционного суда Испании о применении субсидиарного порядка правового регулирования местного самоуправления представляется более убедительной.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ АВТОНОМНЫХ СООБЩЕСТВАХ

Одной из особенностей взаимодействия центральных и региональных властей в Испании является предоставление отдельным территориальным образованиям дополнительных полномочий в силу исторических, политических, национальных и экономических особенностей.

Как отмечалось, Конституционным судом Испании в результате толкования положений Конституции сформирована позиция о том, что по общему правилу при правовом регулировании местного самоуправления применяется субсидиарный порядок.

При этом в соответствии с Дополнительным положением № 1 Конституции Испании Конституция охраняет и уважает исторические права национальных территорий. Реализация указанного положения осуществляется посредством норм Конституции и Уставов автономий, принимаемых в особом порядке, которые утверждаются и изменяются органическими законами.

В этой связи законодательство Испании предусматривает расширенные полномочия по правовому регулированию местного самоуправления для отдельных автономных сообществ.

Наибольшими полномочиями в данной сфере обладают автономные сообщества Страна Басков и Каталония. В Уставе автономии Страны Басков¹² и Каталонии¹³ установлено, что правовое регулирование местного самоуправления находится в их исключительной компетенции.

¹² Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Boletín Oficial del Estado. 1979. (306).

¹³ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Boletín Oficial del Estado. 2006. (172).

Однако данные нормы, несомненно, следует толковать ограничительно в связи с тем, что:

а) Конституцией Испании установлена исключительная компетенция государства (статья 149 Конституции), и данную компетенцию автономное сообщество нарушать не вправе, в частности, наделять органы местного самоуправления полномочиями в тех сферах общественной жизни, которые находятся в исключительной компетенции государства;

б) Конституционным судом Испании сформулирована правовая позиция, согласно которой региональное законодательство не вправе ограничивать местную автономию по сравнению с тем объемом, который закреплен Конституцией и государственным законодательством, в частности:

- недопустимо нарушать предусмотренную Конституцией Испании территориальную организацию государства, предусматривающую обязательное наличие местных территориальных образований — муниципиев и провинций;

- недопустимо расширять пределы контроля за деятельностью органов местного самоуправления, которые установлены государственным законодательством;

- недопустимо сокращение сфер общественной жизни, в которых органы местного самоуправления должны быть обязательно наделены полномочиями (такие сферы закреплены Законом 7/1985 «Об основах местного режима»);

- недопустимо расширение установленных государственным законодательством пределов применения координации как формы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами публичной власти;

Таким образом, законодательство Страны Басков и Каталонии может расширить содержание местной автономии, но не сократить его по сравнению с предоставленными конституционным и государственным законодательством гарантиями.

Следовательно, субсидиарный порядок правового регулирования местного самоуправления применяется ко всем автономным сообществам Испании. Вместе с тем, с учетом вышеуказанных положений Конституции Испании, в отношении отдельных автономных сообществ пределы самостоятельного правового регулирования в данной сфере расширены.

Наиболее широко возможности по правовому регулированию местного самоуправления используются в законодательстве Страны Басков. Закон 7/1985 «Об основах местного режима» устанавливает особенности для «исторических территорий», входящих в состав автономного сообщества. Такими территориями являются Алава, Гипускоа и Бискайя. Фактически в классическом понимании данные территории являются провинциями, однако де-юре таковыми не являются, поскольку имеют иной правовой статус.

В отношении указанных территорий законодательством предусмотрены дополнительные привилегии, в частности, в некоторых случаях они вправе

осуществлять собственное правовое регулирование, а также сами определять вопросы институциональной и функциональной организации органов управления, без соблюдения соответствующих обязательных требований Закона 7/1985, закрепленных в отношении провинций.

Данные положения государственного законодательства получили свое развитие в законодательстве Страны Басков. Закон 2/2016 от 07.04.2016 «О местных институтах Страны Басков»¹⁴, среди прочего, регулирует вопросы территориальной организации, компетенции местных органов власти и ряд других. Примечательно указание в статье 9 данного закона на то, что муниципии обладают в том числе и политической автономией.

Кроме того, Закон 2/2016 отдельно указывает на то, что основными принципами организации местного самоуправления на территории автономного сообщества являются принцип субсидиарности, закрепленный в Европейской хартии местного самоуправления, и принцип финансовой обеспеченности.

Таким образом обращает на себя внимание, что законодательство Страны Басков несколько расширяет содержание местной автономии и закрепляет отдельные принципы правового регулирования, которые государственным законодательством по общему правилу прямо не предусмотрены.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В контексте анализа законодательства Испании о местном самоуправлении нельзя не отметить, что по сравнению с периодом, предшествующим принятию Конституции Испании 1978 года, законодателем сделан очевидный шаг в сторону децентрализации власти и закрепления гарантий местного самоуправления.

Основу правового статуса территориальных образований испанского государства составляют нормы Конституции Испании. На содержание норм Конституции существенное влияние оказала политическая конъюнктура второй половины 1970-х годов.

Являясь компромиссным нормативным документом, Конституция Испании уделила повышенное внимание наиболее острой проблеме правового статуса испанских регионов. При развитии законодательства о местном самоуправлении после принятия Конституции 1978 года автономия регионов и местных образований была дифференцирована на политическую и административную соответственно. Таким образом, различен и сам правовой статус территориальных образований.

При этом отличительной чертой испанского государства является различие в правовом статусе также и территориальных образований одного уровня.

¹⁴ Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Boletín Oficial del Estado. 2016. (105).

Применительно к местному самоуправлению это выражается в различии объема полномочий по правовому регулированию местного самоуправления в автономных сообществах. Автономные сообщества Каталония и Страна Басков несколько расширяют содержание автономии в отношении находящихся на их территории местных образований.

Проблемой, заслуживающей отдельного исследования, является содержание принципа местной автономии, которое на конституционном уровне не раскрыто. В этой связи в условиях экономического кризиса именно полномочия органов местного самоуправления были сокращены наиболее существенно. Местные образования, в отличие от автономных сообществ, не обладают соответствующими политическими и правовыми инструментами для того, чтобы эффективно бороться за расширение или сохранение собственных полномочий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК / REFERENCES

- Alfonso, Luciano José Parejo (1983) *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. (in Spanish).
- Antonova, N.A. (2015) Delimitation of powers between the Federation and subjects of the Russian Federation in the sphere of regulation of local self-government. *Constitutional and Municipal Law*. (4), 64–67. (in Russian).
- Антонова Н.А. Разграничение полномочий между Федерацией и субъектами РФ в сфере регулирования местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 64–67.
- Arteche, José Manuel Castells (1979) El municipio en la autonomía política. *Documentación administrativa*. (182), 459–488. (in Spanish).
- Baquer, Sebastián Martín-Retortillo (1978) Las corporaciones locales en el Anteproyecto de la Constitución. *Revista de estudios de la vida local*. (197), 9–27 (in Spanish).
- Bustos, Mónica Tesalia Valcárcel (2015) Descentralización y autonomía local. Reforma de las competencias municipales en España y Perú. *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*. (3), available at: <http://bjwa.brown.edu/21-1/does-international-law-grant-the-people-of-crimea-and-donetsk-a-right-to-secede-revisiting-self-determination-in-light-of-the-2014-events-in-ukraine> (Accessed 14 June 2019). https://www.researchgate.net/publication/317194400_Descentralizacion_y_autonomia_Local_Reforma_de_las_competencias_municipales_en_Espana_y_Peru (in Spanish).
- Busygina, I.M. (2004) *The practice of territorial and political construction in Spain and Russia: an attempt at comparative analysis*. Moscow: Moscow School of Political Studies Publ., 93–105. (in Russian).
- Бусыгина И.М. Практика территориально-политического строительства в Испании и России: попытка сравнительного анализа. М.: Московская школа политических исследований, 2004. С. 93–105.
- Chirkin, V.E. (2013) Public power in the contemporary society. *Constitutional and Municipal Law*. (4), 12–15. (in Russian).
- Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12–15.
- Crespo, S. (2007) *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local. (in Spanish).

- Domínguez, Francisco Caamaño (2004) *Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato*. *Revista Española de Derecho Constitucional*. (70), 161–188. (in Spanish).
- Gritsenko E.V., Will, R. (2010) Legal nature of the right to realize the local self-government as the judicial defense object in Russia and Germany. *Izvestia vuzov. Prapovedenie [University News. Jurisprudence]*. (6), 14–26. (in Russian).
Гриценко Е.В., Вилл Р. Природа права на осуществление местного самоуправления как объекта судебной защиты в России и Германии // Известия вузов. Правоведение. 2010. № 6. С. 14–26.
- Gricenko, E.V., Will, R. (2015) Local self-government rights protection by means of constitutional justice in Russia and Germany. *Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya [Journal of Constitutional Justice]*. (4), 22–38. (in Russian).
Гриценко Е.В., Вилл Р. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4. С. 22–38.
- Kenya, I.A. (2013) Institute of local self-government from the viewpoint of optimal correlation of federal and regional legal regulation. *State Power and Local Self-government*. (7), 13–15. (in Russian).
Кеня И.А. Институт местного самоуправления с позиции оптимального соотношения федерального и регионального правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 13–15.
- Machado, Santiago Muñoz (1984) *Derecho público de las Comunidades Autónomas II*. Madrid. (in Spanish).
- Morenilla, José María Souvirón (2000), *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado*. Granada: Editorial Comares. (in Spanish).
- Morillo, Joaquín García (1998) *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons. (in Spanish).
- Razumovich, N.N. (ed.) (1982) *Spain. Constitution and acts of legislation*. Moscow: Progress Publ. (in Russian).
Испания. Конституция и законодательные акты / под ред. Н.Н. Разумовича. М.: Прогресс, 1982. 353 с.
- Shtatina, M.A. (1994) *Administrative law in Latin America countries*. Moscow: RUDN Publ. (in Russian).
Штаatina М.А. Административное право в странах Латинской Америки. М.: РУДН, 1994. 144 с.
- Tamames, Laura y Ramón (1997) *Introducción a la Constitución Española*. Texto y comentarios. Madrid: Alianza editorial. (in Spanish).
- Topornin, B.N. (ed.) (2001) *Federalism: theory, institutions, relationships: comparative legal analysis*. Moscow: Group “Jurist” Publ. (in Russian).
Федерализм: теория, институты, отношения: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. 376 с.
- Velarde, Juan Luis de la Vallina (2003) La administración local en el Principado de Asturias: relaciones con la Comunidad Autónoma. *Revista de estudios de la administración local*. (291), 1167–1196. (in Spanish).
- Xabrieva, T.Ya. (2005) Modern constitution and local self-government. *Journal of Russian Law*. (4), 10–18. (in Russian).
Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 10–18.

Yeremyan, V.V. (ed.) (2006) *Municipal law of foreign countries (comparative legal analysis): Textbook for universities*. Moscow: Academic Avenue; Fond “Mir” Publ. (in Russian).
Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): учебное пособие для вузов / под общ. ред. В.В. Еремяна. М.: Академический проспект; Фонд «Мир». 2006. 747 с.

Об авторах:

Чихладзе Леван Теймуразович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов

ORCID ID: 0000-0002-8807-2572; SPIN-код: 9107-0406; AuthorID: 474642

e-mail: chikhladze-lt@rudn.ru

Комлев Евгений Юрьевич — кандидат юридических наук, юрист группы компаний «ЭКОСТАНДАРТ»

ORCID ID: 0000-0001-7246-8014; SPIN-код: 4470-8099; AuthorID: 927596

e-mail: Komleve@mail.ru

Для цитирования:

Чихладзе Л.Т., Комлев Е.Ю. Местное самоуправление в Испании: статус и особенности правового регулирования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23 № 3. С. 333–350. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-333-350.

Дата поступления в редакцию: 26 июня 2019 г.

Дата принятия к печати: 17 июля 2019 г.

LOCAL GOVERNMENT IN SPAIN: STATUS AND FEATURES OF LEGAL REGULATION

Levan T. Chikhladze

Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., 117198, Moscow, Russia

Evgeniy Y. Komlev

Group Company "EKOSTANDART"
14/ 3/178, Academic Volgin st., 117437, Moscow, Russia

The article examines the local self-government legislation of Spain and legal positions of the Constitutional Court of Spain. The norms of the Constitution of Spain regulating the issues of the organization of local self-government are analyzed. The influence of various aspects on their content is studied. The authors also studied the problem of distribution of legal regulation of the local government powers between the state and the autonomous communities taking into consideration the features of the administrative-territorial structure of Spain.

The study appears to be relevant due to the fact that the issues of legal regulation of local government in Spain within the Russian science of municipal law are practically not studied. The study of foreign experience in this field helps to expand the scope of scientific researches. Spanish experience in this area also seems relevant due to the relatively recent change in the political regime.

The aim of the work is to identify the features of the legal regulation of local government in Spain. As a result of the study, it was established that in Spain the subsidiary procedure for the legal regulation of local self-government by the state and autonomous communities is applied. The content of the norms of the Spanish Constitution on local self-government is determined. The distinctive features of the Spanish legislation on local self-government are identified.

Key words: local self-government, Spain, local autonomy, Constitution, municipium, province, autonomous community

About authors:

Levan T. Chikhladze — Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Department of Municipal Law of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia

ORCID ID: 0000-0002-8807-2572; SPIN-код: 9107-0406; AuthorID: 474642
e-mail: chikhladze-lt@rudn.ru

Evgeniy Y. Komlev — Candidate of Legal Sciences, Lawyer of the «EKOSTANDART» company

ORCID ID: 0000-0001-7246-8014; SPIN-код: 4470-8099; AuthorID: 927596
e-mail: Komleve@mail.ru

For citation:

Chikhladze, L.T., Komlev, E.Y. (2019) Local Government in Spain: status and features of legal regulation. *RUDN Journal of Law*. 23 (3), pp. 333–350. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-333-350.

Article received June 26, 2019

Article accepted July 17, 2019