Мельнікаў А.П., Сіманоўскі С.І. Мясцовае самакіраванне у Іспаніі // Весці БДПУ. 2003. № 4. С. 98-100.

Аналізуецца сістэма мясцовага самакіравання ў Іспаніі. Параўноўваецца эфектыўнасць яе дзейнасці ў розныя часы. Раскрываецца змест сучасных рэформ ў гэтай сферы.
Бібліяграфія – 5 назваў.

SUMMARY

The system of local self-management in Spain is analyzed. The efficiency of its activity in different time is compared. The contents of modern reforms in this sphere is opened.

Мельнікаў А.П., Сіманоўскі С.І.

МЯСЦОВАЕ САМАКІРАВАННЕ У ІСПАНІІ

У Іспаніі існуе трохзвенная сістэма мясцовага самакіравання. Яе тэрыторыя падзелена на муніцыпалітэты, правінцыі і аўтаномныя згуртаванні. Усе яны валодаюць самастойнымі правамі пры выкананні сваіх функцый.

Краіна прайшла доўгі шлях стварэння больш-менш эфектыўнай сістэмы мясцовых органаў улады. Гэтыя працэсы на шмат гадоў былі замарожаны дыктатарскім рэжымам Франко, які праводзіў жорсткую цэнтралізацыю і ўніфікацыю кіравання краінай. І толькі ў канцы яго ўладарання былі здейснены папыткі змяніць існуючае становішча.

У 1974 г. быў прыняты Статут мясцовых парадкаў, у 1976 г. – зменена сістэма збора мясцовых налогаў, а ў 1977 г. былі скарэктаваны ўзаемаадносіны мясцовых і цэнтральных органаў улады ў адносінах да склікання сходаў на месцах і інш. Аднак ва ўмовах панавання дыктатарскага рэжыму гэтыя меры не прывялі да карэнных змяненняў: муніцыпалітэтыты па-ранейшаму былі жорстка падпарадкаваны цэнтральным уладам. У выпадку парушэння іх распараджэнняў цэнтральная ўлада магла адмяняць пастановы мясцовых органаў, умешвацца ў дзейнасць мясцовай адміністрацыі і г. д.

Сапраўдная дэмакратызацыя грамадскага жыцця стала магчымай толькі ў выніку змены франкіскага рэжыму. Канстытуцыя 1978 г. прызнала мясцовую ўладу ў якасці асноўнага элемента дзяржавы. Яна абвесціла прынцып аўтаноміі як абавязковы дзеля кіравання на месцах уласнымі інтарэсамі, а таксама зацвердзіла новую структуру мясцовых органаў улады [1, с. 51-52]. Пры гэтым пад аўтаноміяй разумелась здольнасць суб’екта да самарэгулявання і самавызначэння. Такая трактоўка і яе паступовае развіццё ў розных заканадаўчых і другіх юрыдычных актах дапамагалі забяспечваць найбольш поўнае вырашэнне інтарэсаў насельніцтва, улічваць іх пастаяннае развіццё і тым самым зрабіць істотны крок уперад па паспяховаму рэфармаванню мясцовага самакіравання ў параўнанні з папярэднімі этапамі развіцця.

З прыняццем новай Канстытуцыі былі ўнесены прынцыповыя змяненні ў склад і структуру мясцовага кіравання. Пры Франко яна мела дастаткова простую структуру і ўключала муніцыпалітэты, аб’яднаныя ў правінцыі. Муніцыпалітэты разглядаліс як “натуральныя адзінкі”, якія быццам валодалі аўтаноміяй. Фактычна ж у заканадаўстве адсутнічала якое-небудзь строгае вызначэнне муніцыпальнай аўтаноміі, за выключэннем зазначэння, што муніцыпалітэты павінны выяўляць інтарэсы мясцовага насельніцтва, і што ў сваёй дзейнасці яны павінны кіравацца вызначанымі спецыфічнымі мэтамі.

Рэформа мясцовага самакіравання ў значнай ступені змяніла яго асабістую структуру. Замест строгай аднастайнасці ранейшага дзяржаўнага адміністратыўна-тэрытарыяльнага падзелу з’явілісь новыя структурныя адзінкі, у прыватнасці, адзінкі прамежкавага характару паміж муніцыпалітэтам і правінцыяй, якія ствараліся на выснове адзінства інтарэсаў некалькіх муніцыпалітэтаў.

Прынятыя ў развіццё Канстытуцыі заканадаўчыя акты зацвердзілі за муніцыпалітэтамі і правінцыямі як асноўнымі кампанентамі мясцовага самакіравання права на самарэгламентацыю і самаарганізацыю ў розных

галінах – налогавай і фінансавай, а таксама права на планавую, даследніцкую і рэвізійную дзейнасць [2, с. 25].

У адрозненні ад рэгулявання пры ранейшым рэжыме ў новым законадаўстве кола ўласных паўнамоцтваў суб’екта мясцовага кіравання не было замацавана вычарпальна. Даная акалічнасць дазволіла забяспечыць развіццё мясцовага самакіравання, не стрымлівала яго старымі законадаўчымі рамкамі, набліжала кіраўніцкую дзейнасць на месцах да патрэб і інтарэсаў грамадзян, задавальняла апошніх прадстаўленнем вызначаных “грамадскіх выгад”.

Прынятыя законадаўчыя дакуметны прадугледжвалі таксама такія гарантыі для мясцовых аўтаномій, уключаючы інстытуцыйныя. Створаная Нацыянальная камісія па пытаннях мясцовай адміністрацыі атрымала магчымасць звяртацца ў дзяржаўныя цэнтральныя органы і аспрэчваць у Канстытуцыйным судзе рашэнні, якія, на яе думку, прыносяць шкоду мясцовым аўтаноміям.

Першаснай адзінкай мясцовага самакіравання ў Іспаніі з’яўляюцца муніцыпалітэты. Іх новы статус рэзка адрозніваецца ад папярэдняга, згодна з якім муніцыпалітэты разглядаліся ў якасці “малых грамадскіх адзінак”, якія прадстаўлялі мясцовыя інтарэсы і лічыліся органамі аказвання грамадскіх паслуг. Новае законадаўства спецыяльна прадугледжвае ўмовы змянення граніц муніцыпалітэтаў, стварэння і ліквідацыі папярэдніх, зліцця адных і падзела другіх. Ва ўсіх выпадках у якасці абавязковага патрабавання з’яўляецца ўлік волі насельніцтва адпаведных тэрытарыяльных падраздяленняў.

Прыцягненне насельніцтва да дзейнасці муніцыпалітэтаў і іх органаў, інфармаванасць грамадзян аб іх рабоце, магчымасць самаарганізацыі – гэта важнейшыя элементы рэформы. Згодна з новым законам існуюць наступныя спосабы ўдзелу насельніцтва ў жыцці муніцыпалітэтаў:

- арганічны – выступленне ў адпаведных муніцыпальных органах з выкладаннем свайго меркавання па розным пытанням;

- функцыянальны – удзел грамадзян у якасці грамадскіх памочнікаў муніцыпальных органаў;
- каапературыўны – асабістая дзейнасць грамадзян, якая стымулюецца і накіроўваецца мясцовай адміністрацыяй.

У новым законе таксама вызначаны нормы арганізацыі, прынцыпы функцыянавання і кіравання муніцыпалітэтаў, указаны спосабы выкарыстання сродкаў грамадскіх арганізацый, умовы работы іх прадстаўнікоў у асноўных органах мясцовай улады.

Другім узроўнем мясцовага самакіравання у Іспаніі з'яўляюцца правінцыі. Яны, згодна з Канстытуцыяй 1978 г., прызваны каардынаваць дзейнасць муніцыпалітэтаў, што фактычна дубліруе функцыі новых органаў адміністрацыі – аўтаномных вобласцей. Вырашыць узнікаючыя ў сувязі з гэтым праблемы павінен быў Закон аб аўтанамізацыі, прыняты ў 1983 г. Ён абвяшчаў падрыхтоўку да глабальнай рэформы ўсяго мясцовага самакіравання, аднак зроблена было ў гэтым накірунку не шмат.

Кіраванне правінцыяй ажыццяўляецца дэпутацыяй, якую выбірае насельніцтва. Цэнтральны ўрад прадстаўлены ў правінцыі губернатарам, якога прызначае міністр унутраных спраў [3, с.24]. Кіраванне муніцыпалітэтамі ўскладаецца на адпаведныя саветы, выбіраемыя насельніцтвам. Муніцыпалітэты могуць аб'ядноўвацца дзеля вырашэння якіх-небудзь праблем мясцовага значэння.

Акрамя муніцыпалітэтаў і правінцый новая Канстытуцыя прызнае іншыя формы арганізацыі мясцовай улады. Напрыклад, як ужо азначалась, дапускаецца стварэнне асобых аўтаномных вобласцей, якія складаюцца з адной правінцыі, а таксама з вобласцей (згуртаванняў) са спецыяльным рэжымам і г.д. Такія адміністратыўныя адзінкі створаны ў Навары, Краіне Баскаў, на Канарскіх астравах і г.д., своеасаблівае станошча якіх патрабавала стварэння спецыяльных органаў. Яны давалі іх жыхарам асобныя, так званыя “грамадскія выгады”. Так, Іспанія, якая заўсёды вызначалася этнічнай

разнастайнасцю, вырашае праблемы ўліку нацыянальных асаблівасцей розных народаў [4, с. 20-21].

Згодна з новым асноўным законам ствараць аўтаномныя згуртаванні могуць і правінцыі, якія мяжуюць друг з другам, маюць агульныя рысы гістарычнага і эканамічнага развіцця, а таксама востраўныя тэрыторыі і правінцыі, прадстаўляючыя адзіную гістарычную вобласць. Магчыма стварэнне некалькіх відаў аўтаноміі. Іх адрозненне друг ад друга складаецца ў аб’ёме кампетэнцыі. Згуртаванні маюць свае статуты, якія прымаюцца парламентам краіны шляхам выдання адпаведнага закона. У цяперашні час створана 20 такіх згуртаванняў.

Кожнае аўтаномнае згуртаванне мае свой уласны заканадаўчы сход, члены якога павінны выбірацца ўсеагульным галасаваннем на аснове прапарцыянальнага прадстаўніцтва палітычных партый. Сходы ажыццяўляюць кантрольныя паўнамоцтвы за дзейнасцю выканаўчай улады, якая належыць выканаўчаму савету і яго старшыні. Гэтыя органы выбіраюцца заканадаўчым сходам і прызначаюцца каралём Іспаніі. Функцыі старшыні заключаюцца ў кіраўніцтве дзейнасцю ўрада і прадстаўніцтве згуртавання. Урад нясе адказнасць перад заканадаўчым сходам, г.зн., што ў згуртаваннях усталёвана парламенцкая форма кіравання. Аўтаномныя згуртаванні маюць фінансавую незалежнасць – яны валодаюць уласнымі крыніцамі даходаў, напрыклад, з прыбытку ад уласнай маёмасці, а таксама дзяржаўныя датацыі.

Разам з тым заканадаўства прадастаўляе дзяржаве магчымасці ўмешвацца ў дзейнасць аўтаномных згуртаванняў. Такое ўмяшальніцтва можа ажыццяўляцца ў розных формах. Так, дзяржаве дазваляецца прама ўмешвацца ў справы згуртавання, калі яно не выконвае абавязкаў, што накладзены на яго Канстытуцыяй ці законамі; калі яно дзейнічае такім чынам, што негатыўна адбіваецца на агульных інтарэсах краіны.

У такіх выпадках урад Іспаніі пасля папярэдняга патрабавання да старшыні аўтаномнага згуртавання і пасля таго, як гэта патрабаванне

аказваецца без вынікаў, можа пры адабрэнні абсалютнай большасцю галасоў у Сенаце прыняць меры з мэтай прымусіць згуртаванне да выканання гэтых абавязацельстваў ці для абароны агульнадзяржаўных інтарэсаў [5, с. 59-60].

Усё вышэй сказанае дазваляе зрабіць вывад, што ў Іспаніі мясцовая ўлада перацярпела шэраг глыбокіх змяненняў і на сучасны момант увасабляе ўдалы варыянт рэфармавання ва ўмовах перахода ад жорсткага палітычнага рэжыма да свабодных дэмакратычных парадкаў.

У сучасных абставінах органы мясцовага самакіравання тут атрымалі магчымасць выражаць інтарэсы тых рэгіёнаў, якія яны прадстаўляюць, увязваць іх з інтарэсамі ўсяго грамадства і цэнтральнай улады, захоўваць падобныя суадносіны і ў далейшым развіваць яго з улікам пераменлівых інтарэсаў тых ці другіх бакоў, фарміруючы адпаведную прававую палітыку і арганізацыйную структуру.

Літаратура:

1. Штайберг Д., Шашкова А. Местное самоуправление в России и Испании: сравнительный анализ // Российская юстиция. 1999. № 2.
2. Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. М. 2000. № 2.
3. Государственная служба за рубежом. Местное управление. Реформы и проблемы. М., 2000.
4. Шашкова А.В. Региональные и местные органы управления // Государственная власть и местное самоуправление. 1999. № 1.
5. Рахой Брей М. В высшей степени децентрализованное… королевство: Модель государственного устройства и местного самоуправления, аналога которой нет. И, скорее всего, не будет // Муниципальная власть. 1998. № 1.