

УДК 341.231 (460)

Тимощук О.О.

## ІСТОРИЧНІ ТРАДИЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНІ БАСКІВ (ІСПАНІЯ)

Стаття присвячена традиціям місцевого самоврядування Країни Басків. У статті аналізується іспанська система місцевого самоврядування, а також те, що складає компетенцію місцевого самоврядування даного автономного формування.

Ключові слова: традиції, місцеве самоврядування, іспанська система місцевого самоврядування, компетенція.

Впродовж останніх десятиріч в країнах Європи спостерігається тенденція до значної децентралізації та автономії органів місцевого самоврядування. Необхідність розширення компетенції регіонів існує і в Україні. Базовий закон про місцеве самоврядування, прийнятий в 1997 році на сьогодні фактично призупинений законом про місцеві державні адміністрації 1999 року. Майже 80 відсотків повноважень органів місцевого самоврядування виконуються місцевими державними адміністраціями [10]. Крім того, приєднання України до європейських стандартів місцевого самоврядування вимагає перебудови діючої, а точніше створення нової системи місцевих органів влади відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. З 1997 року закон «Про місцеве самоврядування в Україні» зазнав численних змін. Лише в 2007 р. Верховна Рада прийняла 7 законів, згідно із якими було внесено зміни до базового закону.

Якщо проаналізувати ці документи, виявляється, що вони не містять єдиної концепції розбудови місцевого самоврядування. Діючі нормативні акти та навіть ті, що знаходяться в стадії опрацювання не ставлять за мету узгодження питань місцевого самоврядування та створення національно-культурних автономій. В цій ситуації доцільним може стати приклад країн, які вже мають систему місцевого самоврядування, яка досить успішно вирішує не тільки проблему децентралізації влади та її наближення до населення, але й одночасно розв'язує питання автономії та самоврядування національних меншин. Деякі політичні діячі закликають скорисатися польським досвідом, але не менш корисним може виявитися зразок Іспанії.

Етнічний конфлікт іспанців та басків є одним з найгостріших в сучасній Європі [9]. На наш погляд, значне нівелювання цього конфлікту відбулося саме завдяки надання баскським провінціям великого обсягу самоврядування. Але об'єктивне оцінювання досвіду Іспанії та Країни Басків неможливе без попереднього вивчення історичних традицій.

Іспанська система місцевого самоврядування надає територіальним спільнотам можливість вирішувати питання місцевого значення на трьох рівнях [3, а.137]. По-перше, на рівні муніципалітетів. По-друге, на рівні провінцій, які складаються з об'єднань декількох муніципалітетів. І по-третє, на рівні автономних співтовариств. На території Іспанії існує 17 таких утворень, але Країна Басків має найбільший з усіх

обсяг самоврядування. Регіональне автономне об'єднання Країни Басків має виключну компетенцію в галузях до яких належать: внутрішнє виборче законодавство; статут службовців Країни Басків; зберігання та зміна особливого місцевого цивільного права; процесуальність адміністративного судочинства; фармацевтична служба; професійні корпорації; призначення нотаріусів; внутрішня торгівля; створення та регулювання діяльності торгових бірж; промисловість; казино, ігри, лотереї; статистика, регулювання системи освіти на усіх рівнях та ступенях [3, а.10,16]; До компетенції Країни Басків належить також розвиток та виконання законодавства стосовно навколишнього середовища; примусової експропріації майна; адміністративне право; галузі рибальства; засобів масової інформації; кредитної, банківської, страхової систем [8, а.10]. Компетенція судових органів Країни Басків розповсюджується в цивільному та адміністративному провадженні – на всі інстанції та рівні; в кримінальному та соціальному на всі інстанції та рівні за виключенням касацій та апеляцій [8, а.10]. Країна Басків, єдина з усіх регіонів, поряд із існуванням Сил та Корпусу безпеки держави створює Автономну поліцейську службу, підпорядковану Уряду Країни Басків. „Право Країни Басків в галузях її виключної компетенції має привілейоване становище перед будь-яким іншим правом” [3, а.21]. До компетенції місцевих органів влади не можуть передаватися лише питання що належать до виключної компетенції держави [3, а.149]. Найважливіші з яких: міжнародні відносини, оборона та Збройні сили, кримінальне, процесуальне та пенітенціарне законодавство, грошова система, митний та тарифний режими, зовнішня торгівля. Таке надзвичайно широке самоврядування Країна Басків отримала згідно із Конституцією Іспанії 1978 року та Статуту Країни Басків, який парламент Іспанії затвердив як органічний (конституційний закон) [8]. Конституція Іспанії встановила пряму норму, яка дозволила „провінціям, що складають єдину історичну область, отримати самоврядування та створити Регіональні автономні об'єднання” [3, а.143]. Проте протягом усього часу існування державності на Піренейському півострові, території на яких проживали сучасні баски були відокремлені та користувались правом самоврядування.

Сучасна територія Країни Басків включає до свого складу три історичні провінції: Алаву, Гіпуксоа та Біскайю [8, а. 2]. Перші достовірні свідчення про басків відносяться до епохи римського та вестготського панування. Але за свідченням істориків дух незалежності завжди був притаманний баскам [7, с.310]. Вплив арабів на баскські провінції також виявився нікчемним [7, с.310]. Єдина Іспанська держава виникла після об'єднання окремих королівств Іберійського півострова в останній третині XV століття. До цього сусідні країни Наварра і Кастилія постійно суперечили за право володіти баскськими землями. Необхідно зазначити, що в Середні віки Іспанії в сучасному розумінні не існувало. Існували окремі християнські держави, які вели постійну боротьбу (реконкісту) із арабами, під владою яких з VIII століття знаходилась більша частина Піренейського півострова. Різноманітність народностей, статутів, держаних утворень є характерною особливістю Іспанії Середніх віків [7, с.143]. Тенденції самоврядування, незалежності та сепаратизму були притаманні усій середньовічній Іспанії, але в баскських провінціях вони виявились особливо виразними.

У VIII – X ст. Алава уявляла собою графство, яким керували кастильські графи. З 1035 року Алава знаходиться в володінні наваррського короля [7, с.311]. Та з 1200 року ця провінція була остаточно приєднана до Кастилії. Алава керувалась зібранням або корпорацією духовних та світських магнатів – Братерством Аррьягі. Підкорюючись кастильському королю як сюзерену Братерство надавало усю повноту виконавчої влади спочатку графам, а потім верховним намісникам (*adelantado mayor*), які затверджувались на посаді кастильськими королями. Приєднання Алави до Кастилії було здійснено на умовах визнання муніципальних законів та вільностей країни [7, с.311]. Алава керувалась Генеральними Хунтами, до складу яких входили 64 прокуратори (депутати) від усіх міст та селищ. У проміжках між сесіями хунти влада в країні належала генеральним депутатам, які керували містами. До цих міст кастильський король призначав своїх посадових осіб – корехідоров, але вони були менш впливові ніж генеральні депутати [7, с.312]. Генеральні Хунти в Алаві збирались двічі на рік (в травні та листопаді). Генеральні Хунти обирали двох комісарів та чотирьох депутатів, членів виконавчого комітету хунт. До компетенції виконавчого комітету належали всі внутрішні справи провінції. Одним з найважливіших привілеїв хунт була „Судова віза”, тобто право перевіряти королівські розпорядження на їх відповідність місцевим фуерос [7, с.312]. Всі округи Алави мали власні хунти, які отримували назву відповідно до спільноти яку представляли. Саме ці хунти обирали депутатів до Генеральної Хунти. Для відправлення правосуддя на місцях крім королівських суддів щорічно обирались алькальди. Дворяни мали власних алькальдів [7, с.450].

Біскайя як незалежне графство підпорядковувалась Наваррі, потім Кастилії, а з 1370 року остаточно приєднується до Кастилії. Біскайя мала генеральні хунти подібні до хунт Алави. Вони складались із представників міст та „відкритої землі”, яких обирали за округами усі мешканці, за виключенням духовних осіб. На відміну від Алави Хунти в Біскайя збирались один раз на два роки. Представником центральної влади в провінції був коррехідор, а генеральні депутати керували провінцією як представники мешканців. Вони відали адміністративними та господарськими справами та розв’язували деякі питання політичного характеру коли це „не принижувало авторитету короля” [7, с.450]. Депутати користувались привілеєм, подібним до „Судової візи” Алави, - перешкоджати діям коррехідора якщо останні суперечили фуерос. Деякі місцевості Біскайї мали особливе керування. До складу особливого керування входили заступник коррехідора та власні місцеві хунти.

Історія Гіпуксоа дуже подібна до історії інших баскських провінцій. В документах XI століття вказується, що нею керували графи – васали короля Наварри, але вже в на початку XII ст. Ця провінція підпорядковується Кастилії. В Гіпуксоа до XIV століття не було органів місцевого самоврядування, що представляли провінцію в цілому. Кожне місто мало свої фуерос, згідно з якими воно керувалося, обирало посадових осіб, надсилало своїх представників до кастильських кортесів. Генеральні хунти в Гіпуксоа були санкціоновані указом короля в 1451 році. Вони збирались як правило двічі на рік, в різних містах провінції. Хунта володіла всіма місцевими адміністративними повноваженнями крім встановлення нових податей без згоди коронних посадових осіб. Як в Біскайї та Алаві хунта мала право „Судової візи”. Хунта обирала також і власних алькальдів для відправлення судочинства.

Історичні традиції місцевого самоврядування баскських земель найтіснішим образом пов'язані із середньовічними „фуерос” – королівськими актами, що надавали провінціям і містам особливі права, гарантії або привілеї [11, с.14]. Особливий статус та привілеї громад були закріплені в „фуеросах” різних часів, які баски захищали з неймовірною завзятістю. Кожен новий король та коррехідор повинні були присягти на збереження фуеросів басків [7, с.451; 11, с.14].

Слід зазначити, що виникнення самоврядування баскських провінцій було б неможливим, якби такого права не мали основні їх складові частини, тобто територіальні громади та міста. Керування громадою здійснювалось зібранням усіх мешканців. Керувала справами громади рада - *consejo*, а також алькальд та присяжний виконавець, які обирались щорічно. Кожна громада формувала свій статут, який надавала для затвердження королю. Статут встановлював регламент засідань ради, порядок обрання посадових осіб, ціни на харчі, ставки щоденної та заробітної платні, визначав правила торгівлі на ринку, користування громадськими лісами, охорони порядку та внутрішні справи громади [7, с.456]. Громади отримували від короля власні фуерос, як правило за зразками більш важливих та давніх громад. Мешканці громад, що володіли фуерос, користувались імунітетами, привілеями та гарантіями недоторканості. Королівські та сеньоріальні уповноважені – сайони та мерини мали доступ в громади тільки для збирання тих повинностей, що були затверджені фуеросами. Фуероси надавали право мешканцям громад безкарно вбивати тих агентів сеньоріальної влади, які силою вторгалися до їх помешкань [6, с.56]. Поряд із звичайними громадами існували вільні селянські громади так звані „бегетрій”. Мешканці таких громад користувались правом вільного переходу з усім майном. Члени бегетрій були майже повними власниками тих земель, що обробляли. У разі незадоволення, зібрання громади користувалось правом обрати іншого сеньора [6, с.57].

Боротьба королівської влади із могутністю знаті та церкви сприяла розвитку міських громад та набуття ними надзвичайно широких повноважень. Королі бачили у містах та їх об'єднаннях – „ермандадах” союзників та сприяли набуттю міськими громадами самоврядування. Королівська влада надавала містам фуерос, які слугували основою розвитку військової організації та набуття муніципальної автономії міста. XII – XIII століття були часом найвищого розвитку міського самоврядування [12]. Кожна громада (*comunidad*) уявляла собою політичну одиницю, до складу якої відносились власне місто (*ciudad*) та належні йому селища та хутори (*lugares*). Громада обирала членів міської ради (*consejo*), магістратів та суддів, утримувала міліцію. Міські магістрати щороку обирались за допомогою прямої подачі голосів мешканцями, які мали хоч одного коня, та були відповідальні перед виборцями. Суд проходив на основі місцевих фуерос. До першої половини XIV століття вплив центральної влади на внутрішнє управління міста був незначним. Королю належала верховна судова влада (він приймав апеляції на рішення муніципальних суддів та право на мито [6, с.57]).

Баски зберігали свої середньовічні феодальні вільності до XIX століття. До цього часу баскські провінції були відгороджені особливою митною системою [4, р.467]. На протязі XIX століття самоврядування басків було двічі обмежено. В 1876 році провінції басків були підпорядковані загальному управлінню [5, с.94]. Баски дістали

лише право самостійно розподіляти прями податки [11, с.18]. Історичне право на самоврядування баски спробували повернути під час Другої республіки. Конституція 1931 року закріпила права басків, галісійців і каталонців на самоврядування та автономію. Але під час розв'язаної громадянської війни тільки Каталонія зберегла це право. Після громадянської війни 30-х років ХХ століття режим генерала Франко встановив жорстку ієрархічну систему влади на всій території країни. До питання надання самоврядування історичним регіонам Іспанія повертається лише після смерті Франко в 1975 р. В 1977 р. було проведено демократичні вибори до вищих державних органів, а в 1978 вступила в юридичну силу нині діюча Конституція, яка зробила можливим створення автономної Країни Басків.

Таким чином, бачимо, що традиції місцевого самоврядування Країни басків мають глибоку історичну основу. Можна сказати, що джерелом не тільки традицій сучасного самоврядування, але й його форм та методів стали середньовічні фуерос, якими володіли різноманітні громади. Ці феодальні привілеї та вільності баскський народ виніс із Середньовіччя, зберіг та пристосував до потреб нового суспільства.

#### Список використаних джерел та література:

1. Dolores Ibarruri Espana, Estado multinacional. – Madrid, 1970. - 59 p.
2. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні // ВВР 1997 № 24 ст. 170;
3. La Constitucion Española // “Boletin oficial del Estado” № 311.1, el 29 de diciembre de 1978.;
4. Manuel Ferrandis – Catano Beinao Historia contemporanea de Espana y Portugal. – Barselona, 1966. - 879 p.
5. Майский И.М. Испания 1808 – 1917. – М.: изд. акад. Наук СССР, 1957. – 454 с.
6. Пискорский В.К. История Испании и Португалии. – СПб.:Брокгауз-Ефрон, 1909. – 277 с.
7. Рафаель Альтамира-и-Кревеа История средневековой Испании. – СПб.:Евразия, 2003. – 608 с.
8. Sobre la Carta de la autonomia de Euskadi // “Boletin oficial del Estado” № 306, el 22 de diciembre de 1979;
9. Spain today. – Madrid: Government Spokesman’s office, 2002. – 423 p.
10. Стенограма „Парламентські слухання, Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти” 16 квітня 2003 року, Слiш Віктор Михайлович.
11. Трайнін І. Баски в боротьбі за свою національну незалежність. – К.: Парт видавництво ЦК КП(б)У, 1937. –56 с.
12. Червонов С.Д. Города в центральной Испании XII – XIII в. (по данным фуерос). Автореферат к.и.н. – М., 1982

Тимощук А.А. Исторические традиции местного самоуправления в Стране басков (Испания).

Статья посвящена традициям местного самоуправления Страны Басков. В ней анализируется испанская система местного самоуправления, а также то, что составило компетенцию местного самоуправления данного автономного образования.

Ключевые слова: традиции, местное самоуправление, испанская система местного самоуправления, компетенция.

Timoschuk A.A. The historical traditions of the self-government in the Countres of Basque (Spain).

The article is devoted to the traditions of the self-government in the Countres of Basque. In this article the Spanish system of the self-government and competence of this organs are analysed by author.

Key words: traditions, self-government, Spanish system of the self-government, competence.

Надійшла до редакції 05.10.2007 р.