

УДК 35

КУРІЛОВ Юрій Юрійович,
аспірант ДРІДУ НАДУ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: ДОСВІД ІСПАНІЇ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ

Розглядається досвід децентралізації в Іспанії. Досліджується адміністративно-територіальний устрій країни, що включає в себе аналіз децентралізації влади в Іспанії, її конфігурації та системи. Додатковим об'єктом дослідження є принцип компетенції відносно ієрархії регіональних адміністрацій (парламентів) та джерел конституційного права.

Ключові слова: децентралізація, парламентарна монархія, принцип компетенції, Іспанія, адміністративно-територіальний поділ.

Kurilov Yu. Yu. Decentralization of the authorities: experience of Spain on the administrative and territorial subsidy

The experience of the decentralization in Spain is considered. The territorial organization of the state is investigated. Also it includes decentralization of power in terms of Spanish regional administrations, its configuration and system. Additional object of the current research is the principle of competence concerning its hierarchy of regional administrations (parliaments) and law-making.

Key words: decentralization, parliamentary monarchy, principle of competence, Spain, territorial organization.

Постановка проблеми. Тривалий час тема централізації-децентралізації надихає Європейську спільноту та наукову думку, даючи дорогу в життя різноманітним оглядам і дослідженням [4]. Децентралізація територій постає однією з важливих реформ багатьох розвинених країн. Напрямок децентралізації

вважається прогресивним сьогодні серед широкого кола дослідників та виконавців, абсолютність цього засобу виявляється у всезастосовності. Децентралізація може стосуватися державного устрою, надання публічних послуг, розташування офісних та житлових приміщень великих міст та регіонів, благоустрою, інфраструктури міст та громад.

Окрім сфери адміністративно-територіальних устроїв, децентралізація позначається на формах правління. Якщо політичну владу умовно прирівняти до чотирьох, то централізація відносно децентралізації дорівнюватиме як $2+2=4$ та $1+1+1+1=4$ відповідно, що є тотожним. Співдія централізації та децентралізації в управлінні відображається на ефективності, взаємодія цих засобів скоріше нагадує переливання рідин із посудин різної форми.

Проблему дослідження сформовано в межах чинників центризму – регіоналізму – регіонального відособлення, чому достатньої уваги ще не було приділено. Слід зазначити, що кількість центричних та регіональних тенденцій є спільною як для Іспанії, так і для України. Радикальність підходів до дослідження виявляється в тому, що ідея громади розглядається як неполітична організація. У статті розглядається децентралізація з точки зору асиметрії регіонів. Як відомо, регіони та області в Україні значно різняться, як за розмірами, так і за густотою населення, включно із мовними тенденціями та різноманіттям економічного потенціалу. З порівняльної точки зору вивчення політичних та конституційних процесів Іспанії стало актуальним з тих причин, що територія, кількість населення та вихідна густина населення на один квадратний кілометр цієї країни є порівняно найближчими до вітчизняних у Європі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасному світі увагу привертають дослідження історичних аналогій [7, с. 766], феномен повторюваності може бути визначено за умовно первинними, такими, що формують структуру, даними щодо об'єкта дослідження. У вітчизняному просторі активно обговорюються порівняльні досвіди децентралізації Польщі, Фінляндії, Франції та інших країн. Питання децентралізації вивчали Я. Єдинак, К. Мануїлова, О. Матвеева, Л. Мельничук, Л. Прокопенко, І. Хожило, І. Шумляєва, Н. Базавлук, В. Баштанник, О. Гацуля, О. Голинська, В. Гройсман, С. Попов, Ф. Рагімов, Л. Саліженко, В. Сисоєва, Т. Тарасенко, М. Трешов.

Метою статті є осягнення найбільш синхронних об'єктів та процесів відносно вітчизняного простору. За кількістю умовних даних, передбачених у подальшому, джерелом такого порівняння стала Іспанія. Політична історія Іспанії ХХ – ХХІ ст. налічує в собі багато однорідних періодів, які тотожно позначалися на процесах щодо організації територій, адміністративно-територіальному устрою та політичному розвитку країни.

Предметом дослідження є застосований на конституційному рівні Іспанії принцип компетенції перед принципом ієрархії. Згідно з таким принципом суб'єкти самоуправління територій та центрального управління рівні перед Конституцією, хоча, на думку автора, має місце й непряма, незначна ієрархія стосовно них, на стадії прийняття рішень та превенції їх просування в регіонах, що також можна визначити як механізми регулювання, маніпуляцію. У такому випадку децентралізація зростає як окрема концепція управління – самоуправління поточними, регіональними прецедентами, із великим різноманіттям засобів, інструментів впливу в законних, конституційних межах.

Досліджено фрагмент політичної історії Іспанії 1996 – 2004 рр. Ознаками періоду є обрання нового прем'єр-міністра – Хосе Марії Аснар, поглиблення децентралізації, економічні реформи, посилення інтеграції з ЄС. З урахуванням мап провінцій, автономних співтовариств та господарської мапи досліджено конституційні засади адміністративно-територіального поділу Іспанії, організації місцевих муніципалітетів, провінцій, автономних співтовариств та міст [5, р. 731, 782, 783, 786, 789].

Виклад основного матеріалу. Іспанія – парламентарна монархія. Парламент (*Cortes Generales*) репрезентує іспанський народ та складається з конгресу депутатів (*Congreso de los Diputados*, або *Cortes*) та сенату (*Senado*) (бікамеральна система). Сенат описується в ст. 69(1) конституції як палата територіальної репрезентації. Зазначено, що сенат є не більше ніж слабкіша версія конгресу, оскільки має обмежені законодавчі повноваження. Конгрес є важливішою палатою, оскільки тільки він може змусити уряд піти у відставку. Хоча конгрес не може змусити окремих міністрів піти у відставку, але може спричинити їх відставку шляхом чинення тиску на прем'єр-міністра, на чие подання міністри призначаються та звільняються королем [5, с. 730].

Конгрес – 300 – 400 депутатів (фіксована кількість 350 депутатів). Конгрес обирається в 52 районах (50 провінціях та містах Сеута та Мелілья) за принципом пропорційної репрезентації. Електоральний бар'єр – 3 %. Закон встановлює, який гарантований мінімум депутатів обирається для всіх провінцій, після чого вирішується, яку їх кількість буде обрано відповідно до пропорції густонаселеності цих провінцій. Виборче право встановлює фіксовану кількість депутатів у всіх провінціях, починаючи з двох, що залишає 248 членів бути обраними відповідно до розміру населення провінцій, квоти. Така пропорційна система спрацьовує у великих районах на користь більших партій [5, с. 760, 761].

Сенат (*Senado, camara de representacion territorial*) – 47 провінцій, розташованих на материку, обирають по чотири сенатора, Сеута та Мелілья обирають по два. Гран-Канарія, Майорка та Тенеріфе обирають по три сенатора, інші вісім островів обирають по одному сенатору. Стосовно виборів у сенат провінція не вважається базовою виборчою одиницею [5, с. 761].

Згідно зі ст. 137 конституції Іспанії, мережу адміністративно-територіального поділу Іспанії утворюють муніципалітети, провінції та регіони (самокеровані спільноти) [3, с. 62]. Серед країн-членів ЄС самоорганізація територій Іспанії є однією із найскладніших за своєю будовою, характеризується великим різноманіттям форм самоуправління в муніципалітетах, провінціях, регіонах, містах та островах (рис. 1 – 3) [1, с. 124].

Унаслідок набуття чинності Законів України «Про органи самоорганізації населення» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», актуальним постає питання відповідного іноземного досвіду. Як зазначалося, порівняно з Україною, територія та густота населення Іспанії є найбільш близькими в Європі, тенденції саморозвитку децентралізації спільні, кількісні показники досліду дотримані [2, с. 138].



Рис. 1. П'ятдесят провінцій (сім із них у статусі самокерованої автономії)



Рис. 2. Сімнадцять самоорганізованих регіонів (*Comunidades Autónomas*) [7]

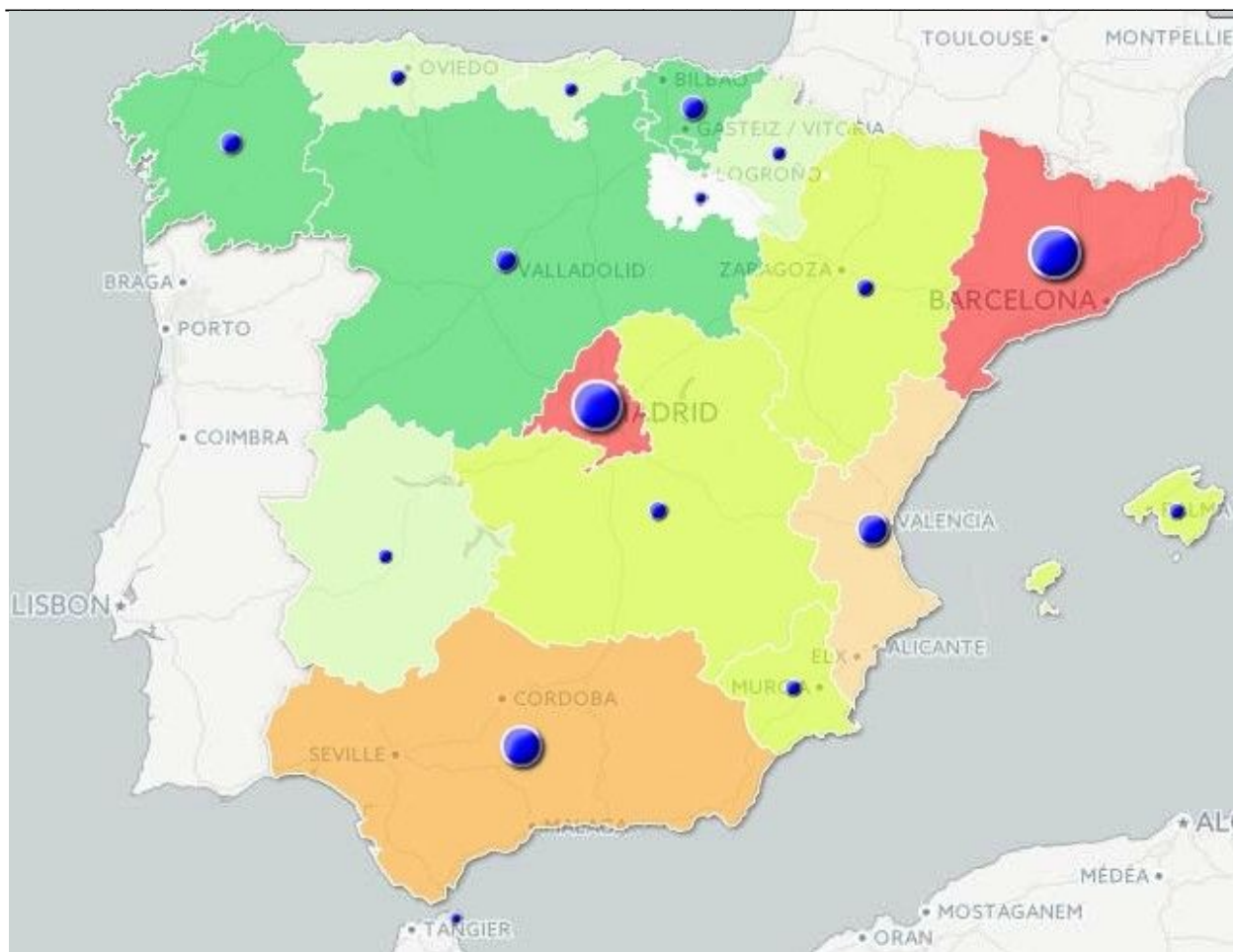


Рис. 3. Регіональна економіка Іспанії за ознакою внутрішнього валового продукту (Gross Domestic Product, GDP) за автономними регіонами, у процентному співвідношенні за станом на 2014 р. (Мадрид – 18 %, Каталонія – 18,6 %) [8]

Визначення основних понять:

1. Муніципалітети – села, громади, містечка, їх об'єднання, найменша і найчисленніша ланка адміністративно-територіального поділу Іспанії, їх кількість – понад 8 000 одиниць, мешканців – від 250 до 100 000 [5, с. 731; 789].

2. Провінції – 50 одиниць адміністративно-територіального поділу Іспанії, мають право на самоорганізацію, кількість їх компетенцій визначається конституцією та статутом (див. рис. 1) [5, с.731]. Цікаво, що сім самокерованих регіонів – Астурія, Балеарські острови, Кантабрія, Ріоха, Мурсія, Наварра та Мадрид складаються лише з однієї провінції, яка збігається із компетенцією її автономного регіону, тобто їх одночасно демаркують як на мапі провінцій, так і на мапі регіонів (див. рис. 1 – 2).

3. Самокеровані автономії – 19 великих спільнот, регіонів, земель, округів, міст, зазвичай утворені історично за регіонально-етнічними та іншими ознаками (див. рис. 2). Автономії утворюють два автономних міста на півночі Марокко – Сеута та Мелілья (*Ciudades Autonomas*) і сімнадцять самокерованих регіонів (*Comunidades Autonomas*). Повноваження перших перехідні – менші, ніж у самокерованих регіонів, але більші, ніж у провінцій.

Самокеровані регіони мають різні за формою виконавчі та законодавчі (представницькі) органи. Уряди в Андалусії, Астурії, Галісії, Естремадурі, Кастилії-Ла-Манчі, Кастилії-Леоні – управи, на Балеарських та інших островах – острівні ради, в Арагоні та Наваррі – депутації, у Кантабрії – уряд, у Каталонії та Валенсії – генералітет, у Країні Басків, Ріосі, Мадриді – урядові ради. Після 1978 р. самоврядування регіонів будувалося в межах парламентської форми, що у 2006 р. зазнало змін – менші регіони, утворені з однієї провінції, тяжіли до парламентсько-урядової форми, більші – до зворотної, Каталонія – до урядової. В Андалусії, Кантабрії, Каталонії, Галісії, Ріосі, Наваррі, Країні Басків, на Балеарських та Канарських островах – парламенти, у Арагоні, Кастилії-Ла-Манчі, Кастилії-Леоні, Валенсії – кортеси, в Естремадурі, Мурсії та Мадриді – асамблеї, і навіть хунта – в Астурії (*Junta General del Principado de Asturias*) [5, с. 731].

Десять із сімнадцяти автономних регіонів є великими, утвореними із груп провінцій, що складаються із груп муніципалітетів. Останні сім, включно із містом-столицею, є меншими (більшість їх – на півночі, див. рис. 2, 3), утворені з однієї провінції, що складається з муніципалітетів та їх об'єднань, комарок, субкомарок (система районування в Іспанії, можуть позначати історичні, географічні, туристичні, економічні та сільськогосподарські райони) (таблиця).

Нормативна база щодо конституційних засад децентралізованості Іспанії:

1. Стосовно самокерованих регіонів: згідно з п. 1 ст. 138 Закону значна увага приділяється «економічній рівновазі та адекватному і справедливому балансу між різними землями іспанської території», забезпеченню цієї рівноваги, з огляду на ті обставини, що окремі території є острівними [3, с. 62]. Конституція стимулює встановлення економічної симетрії між регіонами на основі гарантій принципу солідарності, посиляючися на ст. 2 закону [3, с. 10]. Згідно з п. 2 цієї статті, відмінності статутів між різними самокерованими регіонами (їх право на

самоуправління) не можуть позначати економічні чи соціальні привілеї цих самоврядних спільнот [3, с. 62].

2. Щодо провінцій: згідно з п. 1 ст. 141 конституції, «провінція є місцевою організацією, яка є юридичною особою» та виникає із груп муніципальних утворень (муніципалітетів, їх об'єднань) та «територіального поділу, створеного для здійснення діяльності держави». Будь-яка зміна меж цих провінцій має затверджуватися генеральними кортесами в органічному акті (*Ley Orgánica*) [5, р. 742; 3, р. 63].

3. Стосовно муніципалітетів: згідно з п. 3 ст. 141 конституції «групи різних муніципальних утворень можуть бути сформовані» [3, р. 63]. Групи різних муніципальних утворень є організаційно однаковими з об'єднаннями територіальних громад в Україні.

Децентралізованість адміністративно-територіального устрою Іспанії втілюється через такі принципи: свободи пересування та поселення людей, вільного обігу товарів, самофінансування, децентралізації податків провінцій, обмежень генеральних кортесів щодо засновництва самоврядних спільнот. Розглянемо їх докладніше.

Свобода пересування людей, поселення, вільний обіг товарів: ст. 139 п. 2 – «Жоден орган не може вжити заходів, які прямо чи опосередковано перешкоджають свободі пересування, поселенню людей та вільному обігу товарів на всій іспанській території». Як зазначено, свобода пересування людей, поселення, вільний обіг товарів захищені конституцією [3, с. 62 – 63].

Податки: ст. 142 конституції – «Місцеві казначейства повинні мати достатні кошти для здійснення завдань, покладених законом на відповідні органи, та фінансуватися за рахунок власних податків та часток податків з держави та самоврядних автономій». Конституція визначає ступені податкової децентралізованості провінцій від регіону та межі субсидійованості з центру. Основою кошторису провінцій є самофінансування (провінцію визначено за ознакою слова «місцеві» в ст. 142, назву вживано щодо визначення провінції як «місцевої особи», у п. 1. ст. 141 конституції) та частки коштів, сплачених у самокерований регіон і державу [3, с. 63 – 64].

Межі засновницьких ініціатив парламенту: зі ст. 144 відомо, що повноваженнями генеральних кортесів є: право заснувати самоврядну спільноту, якщо її територія не перевищує однієї з провінцій; право надати, залежно від обставин, статут про автономію територіям, не інтегрованим у провінцію; право перейняти ініціативу «місцевих» органів представництва.

**Ієрархія іспанських автономних спільнот
згідно з регіональним ВВП за 2015 р. [6]**

Регіон	ВВП, млн євро	Річне зростання, %
Каталонія	204,666	3,3
Мадрид	203,626	3,4
Андалусія	144,989	3,2
Валенсія	101,604	3,2
Країна Басків	65,924	3,1
Галісія	55,701	3,2
Кастилія-Леон	54,057	2,9
Канарські острови	42,317	2,8
Кастилія-Ла-Манча	37,715	3,2
Арагон	33,793	2,7
Мурсія	27,733	3,1
Балеарські острови	27,546	3,2
Астурія	21,595	3,1
Наварра	18,246	2,9
Естремадура	17,590	3,0
Кантабрія	12,172	2,6
Ріоха	7,974	2,8
Сеута	1,639	3,0
Мелілья	1,457	2,7

Закони, які містять у собі норми конституційної природи, можуть створюватися на регіональному рівні так само, як і на центральному, законами самокерованих регіонів. Тобто закони цих регіонів вважають джерелами іспанського конституційного права. Прикладом цього є регіональне законодавство, а саме статuti про автономію регіонів [5, с. 742].

Цікаво, що в Іспанії немає ієрархічної різниці між законами держави та самокерованих автономій. Обидва види законів вважаються рівними, оскільки обидва підкоряються конституції. Вони не домінують один над одним за принципом ієрархії, оскільки підкоряються принципу компетенції [5, с. 743].

Тезово принцип компетенції в Іспанії виділяється за такими ознаками:

1. Делегування конституційних, законодавчих повноважень регіонам на основі цього принципу. Цей принцип протилежний принципу ієрархії, скоріше відображає непряму, опосередковану, незначну ієрархію.

2. Фактичне делегування функцій парламенту як центрального органу регіональним парламентам, але в межах, визначених конституцією, децентралізація влади парламенту.

3. Місцеві уряди, виконавча влада (виконавчі органи влади в регіонах Іспанії) фактично ніби кріпляться до законодавчих зборів регіонів.

4. Різниця парламентів в регіонах Іспанії визначена квотою, кількість потенційних депутатів законодавчого органу регіону вираховується із середньої кількості населення регіону.

5. Органи самоуправління (общини, села, муніципалітети) організуються довільно [5, с. 742 – 743].

Висновки. Дані здійсненого аналізу дозволяють зробити висновок, що принципи централізації-децентралізації є змінюваними та невід’ємними у ході свого застосування. Відносно доцільності висновків розглянуто працю «Constitutional Law and Economics of the European Union», у якій широко аналізуються конфігурації політичної влади в межах теорії федералізму, парламентської форми правління та процесу прийняття рішень в ЄС. У роботі доведено, що децентралізація є переважною відносно централізації, якщо її здобутки переважають витрати, а наявність засобів стримання та обмежень центральної влади відносно виокремлених юрисдикцій, навпаки, впливає на її впорядкованість, централізованість та апаратну витривалість.

Вважається, що найточніше адміністративно-територіальний поділ Іспанії описано як державу самоорганізованих автономій, таким, що є дещо більшим, ніж проста унітарно-децентралізована форма, але водночас не відповідає федеративній. Прямих корпоративістських ознак федералізму в адміністративно-територіальному устрої Іспанії немає. Незважаючи на територіальну асиметрію автономних суб’єктів, їх роль у мережі адміністративного поділу, на місцях цей устрій відповідає унітарній будові, або, якщо бути точнішим, унітарному поділу на місцях у межах більших будов і всієї будови загалом. З точки зору класичного унітаризму

(французького) мають місце зовнішні ознаки федералізму. Комарок – 569; провінцій – 50 (52); Спільнот – 17, автономних міст – 2.

Згідно з рис. 3 та статистичними даними щодо GDP автономних регіонів Іспанії за 2015 р., за причинно-наслідковим характером визначено, що якщо регіональна економіка одного регіону за кількістю робочих місць, підприємств, видобувних об'єктів або інвестувань, внутрішнім валовим продуктом регіону загалом, або за одним із цих елементів перевищує за економічними показниками місто-столицю, то це призводить до зростання відділенських (сепаратних) настроїв із подальшими наслідками.

У дослідженні розглянуто ефекти децентралізації, процес формування громад, ієрархію територіальних об'єднань та конституційно-правові механізми їх закріплення. Це надало можливості оцінити здобутки децентралізації в умовах культурної асиметрії Іспанії та виокремити інші вагомні аспекти, що впливають на життя та настрої громад як помітна асиметрія регіональної економіки відносно економіки центрального та інших регіонів (каталонське питання).

Результати дослідження є цікавими і цінними в умовах розбудови державності України. Важливим у статті є те, що в ній аналізується спільна для нашої держави та Іспанії складність децентралізації в умовах асиметрії регіонів, як економічної, так і культурної, включно зі складністю взаємовідносин регіонів та центру, їх досвіду. Перспективою дослідження є подальший розвиток тематики в інших роботах.

Список використаних джерел

1. **Курілов Ю. Ю.** Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад / Ю. Ю. Курілов // Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 24 жовтня – 24 листопада 2016 р. // за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 124 – 127.

2. **Курілов Ю. Ю.** Становлення публічного адміністрування в Україні / Ю. Ю. Курілов // Матеріали VII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених / за заг. ред. С. О. Шевченка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 137 – 139.

3. **Constitution.** Part VIII. Territorial Organization of the State. – Access mode : http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf.
4. **Constitutional** Law and Economics of the European Union / ed. by Dieter Schmidtchen, Robert Cooter; published by Edward Elgar Publishing Limited; printed and bound in Great Britain by Hartnolls Limited. – Bodmin, Cornwall, 1997. – 320 p.
5. **Constitutional** Law of 15 EU Member States / editors: Lucas Prakke, Constantijn Kortmann ; by Hans van den Brandhof (et al). Published by Kluwer. – Deventer, 2004. – 979 p.
6. **PIB** de Espana – Productio Interior Bruto. – Режим доступу : <http://www.datosmacro.com/pib/espana-comunidades-autonomas>.
7. **Regions,** provinces & comarcas of Spain. – Access mode : http://www.absoluteaxarquia.com/areas/regions_and_provinces.html.
8. **Spain** Communities Gross Domestic Product Percentage. – Access mode : <http://www.targetmap.com/viewer.aspx?reportId=5005>.

List of references

1. **Kurilov Yu. Yu.** Naukovo-praktychne zabezpechennia rozvytku ta spivrobotnytstva obiednanykh terytorialnykh hromad / Yu. Yu. Kurilov // Materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu, m. Dnipro, 24 zhovtnia – 24 lystopada 2016 r. // za zah. red. Yu. P. Sharova. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2016. – S. 124 – 127.
2. **Kurilov Yu. Yu.** Stanovlennia publicnoho administruvannia v Ukraini / Yu. Yu. Kurilov // Materialy VII Vseukr. mizhvuz. konf. studentiv ta molodykh uchenykh / za zah. red. S. O. Shevchenka. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2016. – S. 137 – 139.
3. **Constitution.** Part VIII. Territorial Organization of the State. – Access mode : http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf.
4. **Constitutional** Law and Economics of the European Union / ed. by Dieter Schmidtchen, Robert Cooter; published by Edward Elgar Publishing Limited; printed and bound in Great Britain by Hartnolls Limited. – Bodmin, Cornwall, 1997. – 320 p.

5. **Constitutional** Law of 15 EU Member States / editors: Lucas Prakke, Constantijn Kortmann ; by Hans van den Brandhof (et al). Published by Kluwer. – Deventer, 2004. – 979 p.

6. **PIB** de Espana – Productio Interior Bruto. – Режим доступу : <http://www.datosmacro.com/pib/espana-comunidades-autonomas>.

7. **Regions**, provinces & comarcas of Spain. – Access mode : http://www.absoluteaxarquia.com/areas/regions_and_provinces.html.

8. **Spain** Communities Gross Domestic Product Percentage. – Access mode : <http://www.targetmap.com/viewer.aspx?reportId=5005>.

Надійшла до редколегії 14.12.17