



Олена Чернеженко,
кандидат юридичних наук,
науковий співробітник відділу організації
науково-дослідної роботи
Національної академії внутрішніх справ

УДК 342.84

Створення та еволюція автономних громад в Іспанії

Всього за декілька років Іспанія пройшла шлях від унітарної та централізованої держави до вкрай децентралізованої держави зі складною структурою на регіональному рівні. Головним інституційним гравцем і надавачем послуг стали автономні громади, на які припадає переважна частина державних видатків і найбільша частка державних службовців у країні. Водночас, ці громади мають низку особливостей, які відрізняють їх від звичайних федеральних моделей: їх відкритій структурі бракує ефективних координаційних механізмів, притаманних децентралізованим системам. З іншого боку, місцеві органи влади нормативно та фінансово підлеглі по відношенню до інших рівнів управління, що ставить під сумнів їх життєздатність як інститутів, спроможних надавати ефективні державні послуги.

Мета даної статті – з'ясувати основні риси регіональної та місцевої влади Іспанії, визначити основні особливості та розкрити процес еволюції автономних громад, проаналізувати спільні повноваження між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування.

Іспанія – це соціально складна країна, і ця складність відбивається на

її інституційній архітектурі й на функціонуванні її політично-адміністративної системи. В деяких регіонах населення говорить на мовах, що є в тих регіонах другими офіційними поряд з іспанською (гальего в Галіції, баскська у Країні Басків і Наваррі, каталанська у Каталонії, Валенсії та на Балеарських островах); в деяких регіонах застосовується особливе цивільне право (в Арагоні, Каталонії, Наваррі, двох провінціях Країни Басків, Галіції та Валенсії, на Балеарських островах); існують також дві системи регіонального фінансування (одна для Країни Басків і Наварри, а інша – для решти регіонів). Такі розбіжності пов'язані з існуванням на території сучасної держави численних середньовічних королівств, що об'єдналися у п'ятнадцятому столітті, продовжуючи водночас зберігати власний політичний і адміністративний устрій та правову систему. Однак війна за спадок (1701-1714 рр.) привела до влади в Іспанії династію Бурбонів, а з нею – нову форму централізованого устрою держави. Централізований устрій розбудовувався впродовж вісімнадцятого та дев'ятнадцятого століть і призвів до поділу території держави на провінції за французькою моделлю префектур.



Проте у дев'ятнадцятому столітті по всій Європі почали поставати націоналізм, політичні та культурні рухи, що ототожнювали етнічну Націю зі створенням держави. Відтак, у другій половині дев'ятнадцятого століття відбулися проекти іспанської регіоналізації та федералізації, які, втім, не мали юридичної сили. Довелося чекати часів Другої Республіки (1931-1939 рр.), яка конституційно закріпила право муніципалітетів і регіонів на автономію. В 1932 році перший статут про самоврядування було ухвалено в Каталонії, а в 1936 році, посеред Громадянської війни, було ухвалено аналогічний статут країни Басків; тоді ж був проголосований статут про самоврядування Галіції, котрий, утім, не був остаточно ухвалений. Після Громадянської війни диктатура генерала Франко (1939-1975 рр.) покінула з будь-якими спробами запровадити територіальну автономію, оскільки авторитарний режим передбачав лише централізовану форму правління [8, с. 77–78].

Конституція 1978 року, що чинна до сьогодні, повернула досвід Другої Республіки та задовольнила попит на самоврядування окремих територій (переважно, в Країні Басків і Каталонії), створивши регіони (автономні громади) з певними повноваженнями та власними політичними інститутами з визнаним статусом (закони, схвалені Парламентом Іспанії як регіональні "конституції"). Однак автори Конституції запровадили відкриту модель, котра, без сумніву, передбачала створення баскської та каталонської громад, але детально не визначала точну кількість регіонів, які будуть ними утворені, та допускала можливість їх утворення в певний час і з різними рівнями відповідальності. Було закріплено лише право доступу до регіональної автономії та "національностей" (евфемізм, застосований для уникнення терміну "нація").

Створення автономних громад та їх конфігурація у так званій "Державі

автономій" було, зрештою, необхідною передумовою демократизації країни. Одним із найпоширеніших гасел під час демонстрацій за демократію було "свобода, амністія та статус автономії", тобто демонстранти вимагали політичних свобод, амністії для політичних в'язнів і визнання права на самоврядування тих регіонів, які цього забажають. Якщо автори Конституції, дійсно, прагнули розв'язати іспанську територіальну проблему в Каталонії та Країні Басків (загострену в останньому випадку через терористичні напади з боку ЕТА), то дуже скоро автономна система поширилась на всю країну, в результаті чого її територія стала розділена на 17 регіонів та 2 автономні міста [2].

Отже, процес децентралізації в Іспанії має регіональну базу. Однак в той час місцеві органи влади не отримали належного місця в політичному порядку денному. Більшість із них – це сільські муніципалітети, що не мають власних ресурсів і сильно залежать від держави. На початку переходу до демократії муніципалітети, за винятком великих міст, які поступово починають відігравати певну роль на політичній арені, були для законодавців на другорядному плані.

Якщо можна стверджувати, що кінцевою метою було задоволення вимог Країни Басків і Каталонії про самоврядування, то розподіл країни на автономні громади відбувся на основі провінцій, що мали "спільні історичні, культурні та економічні характеристики" (стаття 143 Конституції), без попереднього планування й погодження моделі держави. Як зазначено вище, неточність моделі стосувалась кількості регіонів, які вона мала зрештою передбачити; крім того, не було визначено ані повноважень, які ці регіони мали б на себе перебрати, ані ритму децентралізації. Тож, з одного боку, в Конституції не було зазначено, які автономні громади створюватимуться та якою буде їх конфігурація; а з іншого

– на початкових етапах децентралізації утворилась ініціативна група регіонів (громади з прискореним порядком набуття автономії), що отримали вищий рівень повноважень і відповідальності (Країна Басків, Каталонія, Галіція, Наварра, Валенсія, Канарські острови й Андалусія). За результатами домовленостей, підписаних у 1992 році між Соціалістичною партією (PSOE) та Народною партією (PP), було стандартизовано систему повноважень і дозволено решті десяти регіонам (громади з повільнішим порядком набуття автономії) перебрати на себе повноваження в галузі освіти й охорони здоров'я, що дозволило встановити новий баланс між громадами в другій половині 1990х років [4; 8, с. 77–80].

Таким чином, Іспанія є особливою серед менш ніж 20 країн світу, що мають структуру федеративного типу (хоча вони й представляють понад 40% населення планети), внаслідок особливостей її процесу децентралізації, рушійною силою якого стали вимоги периферійних націоналістичних рухів, а також внаслідок стрімкості цього процесу, який за короткий час перетворив Іспанію в одну з найбільш децентралізованих на регіональному рівні держав світу.

Так, брак визначення моделі територіального розподілу влади, що відповідає унітарному чи закритому федеративному устрою, – тобто вибір відкритої моделі, яка сформувалась під впливом "поштовхів" і вимог більшої самоврядності з боку націоналістичних лідерів Країни Басків і Каталонії (вимог, негайно підхоплених іншими регіонами) – дозволив автономним громадам досягти такого рівня самоврядування, що характерний для федеративних країн, ціною відсутності стабільних, передбачуваних, зрозумілих і комплексних норм для громадян.

Стрімка та спричинена вимогами політичного моменту децентралізація іспанської системи стала результатом взаємодії низки чинників. З одного боку, визначення моделі передання

повноважень. У цьому сенсі, статті 148 та 149 Конституції встановлюють ті повноваження та компетенції, які автономні громади можуть визначати для себе в своїх статутах, і ті, які належать до виключних повноважень держави. Водночас, стаття 150.2 передбачає можливість передання повноважень, що "належать" державі, автономним громадам. З іншого боку, пропорційна виборча система, за якої провінції є виборчими округами, надає перевагу представництву в національному Парламенті тих політичних утворень, які мають електорат, зосереджений у конкретних провінціях [4]. Хоча їхнє загальнонаціональне представництво є незначним, як у випадку периферійних націоналістичних партій, система надає їм вирішальну роль у збереженні чи зміні національного уряду та, як наслідок, наділяє їх величезними переговорними можливостями у стосунках між центральним урядом і парламентами їхніх меншин. Відтак, переговори відбуваються між урядом, який представляє партію більшості в національному Парламенті, та націоналістичними партіями, яким традиційно надавалась перевага в обмін на стабільність уряду, передання повноважень, ресурси й інфраструктурні інвестиції; такі поступки, своєю чергою, породжують схожі вимоги з боку інших регіонів та все нові вимоги, що зрештою посилює тиск на цілу систему. Ще потрібно виділити існування периферійних націоналістичних партій з етнічною базою, що підкреслює розбіжні культурні елементи, як от мова, котрі замінили расовий чинник як ключовий у націоналізмі дев'ятнадцятого століття. До того ж, окрім своєї цінності як знаряддя комунікації, мова набула надзвичайної символічної сили у об'єднанні та визначенні нації та, водночас, стала фактором вирізнення відповідних груп з-поміж решти політичної спільноти. Зрозуміло, що суспільства двадцять першого та дев'ятнадцятого століть неможна порівнювати між собою і що сьогодні, з точки



зору соціології, національні характеристики постійно змінюються в силу змішування рас, етнічних груп, мов і різних релігій. Однак етнічний націоналізм прагне перетворити культурне різноманіття на підґрунтя для створення нових держав, які визначали б поняття громадянства, виходячи зі своїх диференційних ознак.

Таким чином, Іспанія є унітарною державою, що зберігає провінцію як первісну форму територіального устрою, на яку накладено псевдофедеративну надструктуру, що еволюціонує у функції забезпечення стабільності центральних урядів та у ритмі вимог націоналістичних урядів про самоврядування. Ці уряди спромоглися домовитись про рівень повноважень, що іноді перевищують повноваження суб'єктів федеративних держав. Тому вони відкидають можливість закриття та стандартизації моделі або будь-який механізм багатосторонньої координації, натомість відчуваючи свій зв'язок виключно з полем двосторонніх переговорів з центральним урядом, тобто з домовленостями, досягнутими між одним та іншим урядами [8, с. 81–83].

Парадокс "Держави автономій", що, значною мірою, стала наслідком вимог баскського та каталонського націоналізму про самоврядування та дозволила автономним громадам досягти дуже високого рівня самоврядування, викликав незгоду й піддався делегітимізації з боку радикальних критиків зсередини тих самих націоналістичних партій, які були при владі впродовж більшої частини демократичного правління в Іспанії. Елісео Ада назвав цей феномен "парадоксом дистанції між інституційною реальністю та політично-ідеологічними дебатами" [1].

Нова система міжурядових відносин зобов'язала політичний центр та периферію до постійного процесу переговорів. Інакше кажучи, невелике коло повноважень є виключним для конкретного рівня уряду, а більшість повноважень є спільними. Важливим моментом цієї децентралізо-

ваної моделі "кооперативного типу" є не просто передання чи делегування повноважень і ресурсів від центрального до субнаціонального рівнів, а радше те, що всі рівні уряду змушені взаємодіяти.

Більшість повноважень є спільними для центрального уряду та автономних громад. Доволі часто навіть трапляється, що хоча певні компетенції формально та виключно покладені на центральний уряд, наприклад, реалізація зовнішньої політики, автономні громади проводять власну зовнішню політику в економічних та навіть політичних цілях.

Необхідно підкреслити, що на відміну від інших значно децентралізованих країн, де Конституція визначає розподіл повноважень між центральним урядом і федеральними суб'єктами, відкритий або незавершений характер іспанської моделі та вибір на користь двосторонніх переговорів між урядами означає, що сферу компетенцій регіонів і, опосередковано, сферу компетенцій держави визначають статuti автономних громад. Відносно повноважень, визнаних у статуті, регіони можуть, залежно від конкретних обставин, упроваджувати політику центрального уряду в певній галузі; розробляти підзаконні акти до законів, ухвалених на державному рівні; впроваджувати спільну політику або нести одноосібну відповідальність за ухвалення й упровадження нормативно-правових актів у межах своїх виключних повноважень [3].

Однак, як зазначено вище, найчастіше повноваження є спільними для центрального та регіональних урядів. Тою мірою, якою автономні громади перебрали на себе нові повноваження, розподіл відповідальності між державою та громадами спрямовується через "базове законодавство держави" – такий вид нормативно-правових актів, які напряду не визначені в Конституції та які слугують для встановлення мінімального набору законодавчих вимог, що діють на всій території Іспанії. Проблема по-

лягає у тому, як визначити, коли саме ці "мінімальні" вимоги базового законодавства стають загрозливими для сфери регіонального самоврядування. Не підлягає сумніву, що відповідальність за розв'язання конфліктів щодо повноважень покладено на Конституційний суд, але у сотнях постанов він не зміг чітко окреслити межі повноважень держави у таких важливих сферах – також покладених на регіони – як освіта, охорона здоров'я, економіка й охорона навколишнього середовища. Тому рамкові державні закони з багатьох питань визначають межі самоврядування автономних громад і ту нормативно-правову базу, яку вони мають розробити самостійно [9].

Іспанська місцева структура є вкрай фрагментованою, хоча ступінь такої фрагментації є різним у різних регіонах. Існує близько 13000 місцевих утворень, з яких 8122 – муніципалітети. Велику кількість іспанських муніципалітетів можна пояснити тим, що більшість із них є сільськими, з дуже малою чисельністю населення. Так, понад 1000 муніципалітетів мають менш ніж 100 жителів; 60% муніципалітетів мають менш ніж 1000 жителів, а 84% – менш ніж 5000 жителів. Такі муніципалітети навряд чи здатні надавати населенню базові послуги; в наданні таких послуг вони є залежними від більших за розміром територіальних адміністрацій, переважно провінцій.

Реалії сільських муніципалітетів контрастують з реаліями шести великих міст, де мешкає понад 500 тисяч людей та 14 міст з населенням понад 300 тисяч. Половина таких міст зосереджена в трьох регіонах (Мадрид, Каталонія і Андалусія) та складає базу місцевої влади в Іспанії.

Така загальна, переважно сільська, структура майже не змінилася з 1960-х та 1970-х років двадцятого століття – десятиліть інтенсивної внутрішньої міграції з сільських районів до міст. Хоча слабкість місцевих інститутів більше притаманна середньо-північним регіонам півост-

рова, традиційне загальне скеровування організації місцевих податків з політичного центру поставило іспанські муніципалітети в цілому, навіть великі та середні, у становище політичного й адміністративного підпорядкування центральному уряду та, в другу чергу, урядам регіонів [8, с. 87–89].

Аналіз еволюції у кількості муніципалітетів в Іспанії свідчить, що протягом десятиліть у 1960х та 1970х роках кількість муніципалітетів скоротилась на 13%, а з 1980х років залишається відносно стабільною. Саме протягом цих десятиліть у країнах центральної та північної Європи інтенсивно впроваджувалася політика злиття муніципалітетів з метою посилення цього рівня управління та забезпечення ефективного надання державних послуг на місцевому рівні. Однак в Іспанії вищезгадане обмежене скорочення кількості муніципалітетів не було результатом жодної продуманої політики центрального уряду – воно стало природним наслідком фізичного зникнення багатьох громад після міграції населення до міст та побудови широкої водогосподарської інфраструктури.

Немає сумніву, що фрагментація муніципальної структури є перешкодою для ефективного надання послуг та співпраці з іншими рівнями врядування у запровадженні центральних і регіональних урядових послуг. Насправді, більшість іспанських муніципалітетів практично не мають людських і матеріальних ресурсів для підтримання своєї мізерної адміністративної структури, що робить їх одночасно вкрай залежними фінансово від центрального уряду та від свого регіонального уряду в наданні населенню базових послуг. Цікаво, що незважаючи на свою неспроможність надавати послуги, малі муніципалітети дуже добре відіграють свою роль політично-представницьких інститутів, посилюючи почуття приналежності громадян до своїх малих місцевих громад, сприяючи активнішим формам громадянського залу-



чення (у тому числі участі у виборах) у великих містах та в цілому не вимагаючи жорсткої партійної дисципліни, більш характерної для великих міст та інших рівнів управління [8, с. 89–91].

Отже, загальною рисою іспанських муніципалітетів є їхня інституційна слабкість, однак правда й те, що муніципалітети є надзвичайно неоднорідними, що відображає соціальну, культурну, територіальну, економічну й демографічну різноманітність країни. Попри ці розбіжності, що пояснюють організаційну конфігурацію муніципалітетів та прийняття ними диференційованих повноважень і фінансування, центральний уряд традиційно прагнув нав'язати стандартизовану й централізовану форму організації, що зрештою втілювалось у надання ним обов'язкового набору стандартизованих компетенцій, залежно лише від кількості населення.

Конституція 1978 року офіційно визнала автономію місцевих органів влади, а Закон про місцеві органи влади 1985 року надав їм можливість здійснювати повноваження у будь-якому секторі, який вони вважали потрібним для їхньої громади (загальне положення про компетенцію). Проте ця можливість стає чисто теоретичною, коли більшість місцевих органів влади не мають у своєму розпорядженні достатніх економічних ресурсів. Відтак виникає парадокс: у той час, як міські муніципалітети компенсують нестачу належних послуг, відповідальність за які покладається на інші органи управління – їхні боржники (перебирають на себе "непритаманні" повноваження), більшість сільських муніципалітетів нездатні надавати навіть базові послуги, які вони зобов'язані надавати за законом.

З іншого боку, слід урахувати те значення, яке мало для муніципалітетів створення автономних громад. Місцеві органи влади мають законодавчі повноваження і можуть ухвалювати нормативно-правові акти в

цій сфері, проте потерпають від подвійної фінансової та нормативної залежності: від центрального уряду та, понад усе, від уряду свого регіону. Автономні громади, що є основними політичними й інституційними гравцями, відмовились від децентралізації на користь своїх місцевих органів влади та делегування тих конкретних компетенцій, отримати які від центральної влади їм коштувало великих зусиль. Тому цей тип відносин між рівнями управління базується не на логіці ефективної організаційної компетентності, а на логіці консервації влади [5].

Варіант злиття/об'єднання муніципалітетів було відкинуто цілою низкою різних, іноді протилежних, гравців: політичними партіями більшості (сильно вкорінені у сільських регіонах, вони використовують нечисленне населення як передові загони для отримання голосів і певних виборних посад); автономними громадами, які бояться сильних місцевих органів влади на своїй території, що могли б стати політичною та інституційною противагою їм самим; провінціями, позаяк посилення муніципалітетів могло б поставити під сумнів саме їхнє існування як допоміжних суб'єктів у сільських муніципалітетах; та самими жителями, що сприймали злиття як загрозу існуванню їхньої малої громади, а заразом і тим небагатьом послугам, які вони досі отримували.

Ще одним прикладом вертикальної співпраці є консорціуми ("consorcios"), які можуть грати певну роль на різних рівнях управління та навіть у стосунках з приватними операторами. В Іспанії діє близько 1000 консорціумів, у яких беруть участь місцеві органи влади. Вони мають дуже гнучку організаційну структуру, що дозволяє їм скористатись перевагами економії на масштабі, проте автономні громади в них мають домінуючу позицію по відношенню до малих та середніх органів влади, і водночас консорціуми отримують контроль над наданням пев-

них притаманних муніципалітетам послуг на відповідній території.

Іншою альтернативою об'єднанню муніципалітетів стало створення міжмуніципальних формул співпраці, відомих як "співдружності" ("mancomunidades"). Обов'язкове надання послуг підштовхнуло муніципалітети співпрацювати між собою без жодних обмежень, окрім власного бажання, що цілком узгоджується з принципами субсидіарності та самоврядування. Будучи добровільними, співдружності є також дуже гнучким видом організації, який складається залежно від умов (соціальних, економічних, географічних тощо) муніципалітетів, які вирішують працювати разом. Така структура дозволяє муніципалітетам зберігати свою представницьку форму й одночасно бути спільно спроможними формувати єдину адміністративну організацію для надання муніципальних послуг.

Однак процес міжмуніципальної співпраці, що розгорнувся у відповідь на потребу запропонувати ефективніші муніципальні послуги, іноді викликає запитання щодо його справжнього функціонування. Основне застереження полягає у тому, що коли ці організації об'єднують представників місцевих органів влади, то залишається мало місця для належної підзвітності та контролю з боку опозиції чи громадян. З іншого боку, той факт, що їх створення залежить лише від політичної волі муніципалітетів і що вони беруть участь у дуже гнучких формулах співпраці, означає, що це відкриває можливості для різноманітних варіантів муніципальних спільних підприємств з муніципалітетами, які належать до більш ніж однієї асоціації, та зі співдружностями, створеними багато років тому [8, с. 92–93].

Підсумовуючи, можна утверджувати, що "Держава автономій" – це сильно децентралізована на регіональному рівні держава, яка формально є унітарною, але зрозумілою для федеративних держав за своїм функціо-

нуванням. Громади мають високий рівень конституційно гарантованого самоврядування, свої представницькі інститути та законодавчі повноваження, або повноваження співзаконотворення, з більшості питань; спори щодо розподілу компетенцій вирішує Конституційний суд на основі правових критеріїв. Однак постійно відкритий характер іспанської моделі, заснованої на політичних домовленостях між центром і периферією, не дозволяє визначити остаточну модель, бажану для всіх сторін. Шлях невпинних зазіхань на повноваження держави пройдено, і вже практично не залишилось повноважень, які можна було б передавати регіонам. Обговорення точаться лише навколо незначних інтервенцій держави, які вона здійснює через рамкові закони про основні послуги, обов'язкові на всій території країни. Водночас, той факт, що всі автономні громади мають однакові повноваження, не означає, що всі застосовують однакову політику. Зокрема, політична автономія регіонів ґрунтується на можливості розробляти та впроваджувати різну політику з чіткими формами фінансування. Імовірно, нерівність у політиці є ціною децентралізації.

Іспанська федералізована структура не має інструментів міжурядової координації, притаманної федеративним державам. З огляду на те, що можливості підвищення рівня самоврядування з вимогами до держави передати більше повноважень практично вичерпані, дебати щодо можливих напрямків майбутнього розвитку ведуться навколо: удосконалення чинної системи; закриття моделі шляхом федералізації країни; та зміщення принципу федеральної рівності рішучою підтримкою асиметрії на основі двосторонніх, а не багатосторонніх домовленостей [8, с. 99].

Існує три неминучі проблеми у намаганнях реформувати систему: система фінансування, що твердо підтримувала б достатність, автономію та спільну фіскальну відповіда-



льність суб-національних урядів; визнання та захист регіональних розбіжностей (особливо других офіційних мов) як спільного іспанського спадку, а не як виключних надбань автономних громад; та удосконалення інструментів міждержавної координа-

ції, особливо перетворення Сенату на справді представницьку Палату автономних громад, що дозволило б громадам брати активну участь в ухваленні державних рішень, які впливають на їхню сферу компетенцій..

Список використаних джерел

1. *Aja Eliseo*. El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. – Madrid: Alianza, 2003. – 357 p.
2. *Alba Carlos*, Navarro Carmen. Twenty-five years of democratic local government in Spain. // *Reforming Local Government in Europe*. – Edited by Norbert Kersting and Angelika Vetter. – Leske + Budrich, Opladen, 2003. – P. 197–220.
3. *Amarasinghe* Ranjith. Asymmetrical Devolution: Understanding the Spanish Experience. // *Power Sharing: The International Experience*. – Edited by Ranjith Amarasinghe and Jayampathy Wickramarathe. – Institute for Constitutional Studies. Neo Graphics (Pvt) Ltd., 2011. – P. 143–167
4. *Constitution of Spain*: <http://www.spainemb.org/information/Constitution.htm>
5. *Lopez Pulido*, J.P. El gerente municipal. // *Revista Española de Administración Local*. – 1997. – P. 401–443.
6. *Marquez Cruz* Guillermo. Las elites políticas locales en España. // *Revista de Estudios Locales* 28. – 1999. – P. 25–81.
7. *Ortega* Luis. La reforma de la administración local. // *Revista Vasca de Administración Pública* 45. – 1996. – P. 85–93.
8. *Ruano* José Manuel. Functional Federalism in a Complex State: The Case of Spain. // *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe* – Edited by J. M. Ruano, M. Proffirou. – Palgrave Macmillan, 2017. – 512 p.
9. *Viver C*. Centralisation and decentralization trends in Spain. An assessment of the present allocation of competences between the state and the autonomous communities. *Autonomics i Federals*, 2005. – P. 155–177.

Чернеженко О. М. Створення та еволюція автономних громад в Іспанії

У статті висвітлюються проблеми та особливості територіального устрою Іспанії, аналізується специфічний характер її регіональної та місцевої влади. Аналізується процес децентралізації в Іспанії. Досліджується еволюція автономних громад. Визначаються різні форми міжмуніципальної співпраці. Приділено увагу питанню балансу повноважень, компетенції та відповідальності між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: автономні громади, самоврядування, децентралізація, повноваження, реформи, консолідація, співпраця, муніципалітет.

Чернеженко Е. Н. Создание и эволюция автономных общин в Испании

В статье освещаются проблемы и особенности территориального устройства Испании, анализируется специфический характер ее региональной и местной власти. Анализируется процесс децентрализации в Испании. Исследуется эволюция автономных общин. Определяются различные формы межмуниципального сотрудничества.

Уделено внимание вопросу баланса полномочий, компетенции и ответственности между центральными органами власти и органами местного самоуправления.

Ключові слова: автономные общины, самоуправление, децентрализация, полномочия, реформы, консолидация, сотрудничество, муниципалитет.

Chernezhenko O. Creation and evolution of autonomous communities in Spain

The article deals with the problems and features of the territorial structure of Spain; analyzes the specific nature of its regional and local powers; and analyses the process of decentralization in Spain. It explores the evolution of autonomous communities. It determines the different forms of inter-municipal cooperation. The article goes on to examine balance of power, competence and responsibility between central authorities and local-self-government.

Key words: autonomous communities, self-government, decentralization, powers, reforms, consolidation, cooperation, municipality.

