

Курілов Ю.Ю.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В ІСПАНІЇ: САМОВРЯДУВАННЯ, РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ТА ПОДАТКИ

Ця стаття присвячена дослідженню складників реформи децентралізації в Іспанії: особливостям самоврядування та самоуправління громад, адміністративно-територіальній регіоналізації центральної влади, включаючи податки, що становлять кошторис самоуправління громад та території. На думку автора, з огляду на іноземний досвід реформи децентралізації, поняття «територія» в процесі децентралізації набуває особливого значення в умовах реформи в Україні. Поняття ж регіоналізації є вкрай актуальним в умовах культурної та економічної асиметрії регіонів (територій), що є актуальним як для Іспанії, так і для України. З іншого боку, вагомим у дослідженні є прозорість та особливості податкової системи, оскільки власні кошти є запорукою самоуправління громад. Загалом стаття розкриває як актуальні іноземні устрої та системи самоуправління, так і методологічні основи, на яких базується децентралізація, адміністративний поділ та процеси регіоналізації (політичної децентралізації) влади.

Ключові слова: адміністративний поділ, асиметрична децентралізація, історичні регіони, податки, регіоналізація влади.

Постановка проблеми. Україна, як і Іспанія, є однією з найбільших країн у Європі, якій притаманне регіональне різноманіття, включно із культурними, мовними, економічними та етнічними відмінностями. Ці відмінності включають у себе як окремі території, так і групи людей. Іспанський досвід реформи децентралізації являє собою широкий політичний та суспільний консенсуси, що змінили країну в бік демократичних перетворень.

Нині реформа децентралізації є однією з найуспішніших реформ в Україні, які змінили суспільний благоустрій у бік зростання та комфорту життя. У процесі такої реформи вагомо зростає питання адміністративної реформи на територіях, заповнених громадами, постає питання демонтажу районної влади в областях, деякі міста позбавляються системи районів на користь інших, більш економічних та ефективних форм самоуправління, відбувається регіональна інтеграція населення, виокремлюються регіональні особливості (мова, культура, звичаї).

З огляду на всі окреслені вище питання очевидна необхідність у розробці відповідної методології, філософії процесу децентралізації та у розгляді тих питань, що виникають під час цієї реформи. На думку автора, досвід Іспанії є досвідом держави, яка в ході своєї історії пережила гли-

бокі демократичні зміни, подібні до тих, які нині переживає Україна. Тому це дослідження порушує проблеми як самої реформи децентралізації, так і тих напрямів, що можуть стати віддаленою перспективою для нашої країни, а саме тенденції до регіоналізації та адміністративно-територіальної реформи.

У своїх публікація цю проблему вивчали як західні, так і вітчизняні дослідники, а саме О. Бориславська, А. Годайоль, С. Медіте, М. Морено Анхель, А. Соле-Олле, Е. Солстен, П. Террікабрас та Ф. Шрійвер

Метою цієї статті є розкриття відповідного тематичного матеріалу, який визначає історичні та організаційні тенденції в реформі децентралізації, а також об'єднує в собі такі об'єкти дискурсу роботи, як децентралізація влади, регіоналізація (політична децентралізація), асиметрична децентралізація будови територій країни та відповідна адміністративна реформа.

Під час дослідження було виокремлено деякі особливості у визначенні поняття «децентралізація територій». Територія – історично складений регіон, який володіє своїми кордонами та історико-етнографічними ознаками (регіональна мова, культура, особливості етнічного складу). Як правило, у розвинених країнах світу, а також

в Іспанії, територія (земля, історичний регіон) володіє своїми адміністративними кордонами або може складатися з декількох адміністративних одиниць, які входять у межі кордонів цієї території. Приклад: Каталонія в Іспанії, що є розподіленою на декілька провінцій, Хоккайдо в Японії – історичний регіон та одноосібна префектура, історико-етнографічний регіон України – Галичина та інше.

Виклад основного матеріалу. У цій роботі здійснена спроба провести огляд основної схеми системи місцевого самоврядування, що дала змогу вирішити дилему ідентичності Іспанії як країни народів. Нині ми знаходимо Іспанію, розділену на 17 автономних співтовариств (плюс два автономні міста Північної Африки: Сеута та Мелілья). Ці співтовариства також підрозділяються на провінції та муніципалітети, які мають правосуб'єктність та встановлені повноваження в системі, налаштованій від найвищого до найнижчого рівнів.

Муніципалітет – територіальне об'єднання мешканців населеного пункту, на яке покладені функції з місцевого врядування, певна фінансова автономія та відповідні обов'язки. Кількість муніципалітетів в Іспанії дорівнює 8000 (рис. 1).

На муніципальному рівні в Іспанії (порівняно з Україною – рівень громад) урядування здійснюється муніципальною радою, члени якої безпосе-

редньо обираються на основі загального голосування та пропорційного представництва. Кількість членів ради визначається через кількість населення муніципалітету; мінімум п'ять вимагається законом. Також відповідно до закону немає жодних обмежень щодо кількості повторних виборів членів ради. Якщо члени ради вмирають, подають у відставку або звільняються вони замінюються наступною особою, яка належить до виборчого списку своєї політичної партії; отже, не існує додаткових виборів. Кількість членів муніципальної ради може відрізнитися залежно від кількості жителів муніципалітету, від п'яти до 25. На муніципальних виборах громадяни Європейського Союзу незалежно від національності, що проживають у муніципалітеті, можуть голосувати і вступати на посади в місцевому самоврядуванні. Міська рада на пленарному засіданні приймає рішення щодо найважливіших питань, які впливають на громаду. Вона приймає загальні плани розвитку міст та багато інших нормативних актів у таких сферах, як податки, міська політика, благоустрій тощо [6].

Головним у міській (муніципальній) раді є мер (головуючий), який обирається членами ради. Мер міста організовує, призначає та проводить засідання і дебати пленарного засідання та інших муніципальних органів. Ради також є найвищим представницьким органом муніципалітету і відповідальні за керування та адміністрацію. Тим не



Рис. 1. Мапа 8000 муніципалітетів Іспанії

менш, якщо міська рада на пленарному засіданні вважає, що депутати не належним чином виконують свої функції, вони можуть бути вилучені шляхом «конструктивного голосування з приводу незгоди»: це означає, що за результатами голосування на засіданні також має бути запропоновано нового кандидата задля уникнення вакууму влади.

У деяких менших сільських муніципалітетах Північної Іспанії наявна особлива форма прямої демократії: відкрита рада (*Consejo abierto*). Це шлях уряду, подібний до того, що існував у Стародавній Греції, де всі вільні громадяни йшли разом до агори, щоб прийняти найважливіші рішення. У цих іспанських населених пунктах всі мешканці скликаються дзвонами дзвіниці. Тобто вони можуть збиратися на зборах для прийняття фундаментальних рішень, які цих людей спільно стосуються. Через таку характеристику ця форма демократії може бути життєздатною тільки в громадах з кількома членами: сто і менше [5].

Рада обирається кожні чотири роки і її не можна розпустити. Закон вимагає від неї проведення повного засідання щонайменше кожні три місяці; позачергові сесії можуть бути викликані головою у раді або однією чвертю членів ради. Рада не формує основні закони, але розробляє нормативні акти, що стосуються законодавства кортесів або регіонального парламенту. Рада здійснює нагляд за бюджетом і може збільшувати податки задля доповнення дотацій та грантів від центрального та регіонального уряду. Система отримання гранту, яким в Україні є субвенція для громад, в Іспанії працює по-іншому. Тобто в Іспанії грант може бути отриманий як від центрального, так і від регіонального уряду.

Кожну муніципальну раду очолює головуючий (голова, мер), який обирається під час місцевих виборів, але з числа вже обраних членів ради. Як правило, голова виступає лідером партії більшості в раді. Окрім того, що він є головою ради, він повністю керує муніципальною владою, очолює муніципальну поліцію та має доволі об'ємні повноваження щодо посадових призначень, також мер (голова) виконує важливу роль у зв'язках із громадськістю та користується неабияким престижем.

Муніципалітети з кількістю більше 5000 мешканців також мають муніципальну комісію, яка допомагає мерам та головам у виконанні своїх обов'язків. Муніципальна адміністрація в таких містечках ділиться на департаменти та округи, керівники яких несуть відповідальність перед мером.

Для вирішення поточних завдань у великих містах із великою концентрацією населення існують міські райони. Вони складаються з муніципальних міських агломерацій (районів) із загальними економічними та соціальними зв'язками. Їх організаційна структура на мапі великого міста схожа на «Федерацію муніципалітетів» (районів, міських муніципалітетів).

Міста з більш ніж 250 000 жителів та ті, що є центрами провінцій чи автономій, можуть мати особливу систему управління зі своїми ознаками та особливостями, як правило, не дуже відмінну від базової системи управління. Основна відмінність може полягати в тому, що в таких великих містах мер має найвищу владу, а при ньому функціонує керівний апарат – урядово-кабінетний тип організації, що допомагає міському голові виконувати свої виконавчі та організаційні завдання.

Іспанія поділяється на п'ятдесят провінцій. Урядування в провінціях здійснюється за рахунок провінційних рад, депутацій (*Council, Deputacion*), які складаються з депутатів, що обираються муніципальними радами з числа вже обраних депутатів. Тобто фактично рада муніципалітету у виборному сенсі є прив'язаною до ради провінції, тому що депутати в раду провінції обираються вже з числа депутатів, обраних до ради муніципалітету. Ці депутати мають свій мандат упродовж чотирьох років і можуть бути переобрані на стільки термінів, скільки вони можуть залишатися депутатами в муніципальних радах. Порівняно із муніципальними радами ради провінцій не мають повноважень розробляти постанови, але вони можуть встановлювати регуляції, що базуються на законодавстві кортесів чи регіонального парламенту [6].

На провінційному рівні в Іспанії уряд зберігає деякі елементи франкістської централізованої держави та складає певний каркас і силу державності. Конституція визначає провінції як територіальні підрозділи, призначені для здійснення діяльності центральної влади. Цивільний губернатор, який є найвищою виконавчою посадою в державній адміністрації на рівні провінцій, призначається прем'єр-міністром (Іспанія – парламентарна монархія) за рекомендацією міністра внутрішніх справ. Таким чином, губернатори, як правило, призначаються політичними посадовими особами, як це було за часів режиму Франко, хоча і мають меншу владу, ніж раніше. Губернатори продовжують нести відповідальність за державну поліцію та сили безпеки, які діють на провінційному рівні. Тобто діяльність губернатора в провінції є суто безпековою і тому не дивно, що губернатор при-

значається за поданням міністра внутрішніх справ. Також, окрім забезпечення реалізації державної політики у провінціях, губернаторська посада існує задля забезпечення взаємозв'язку між місцевою та центральною владою [6].

Кожну провінційну раду очолює президент, який обирається всіма членами з повної кількості присутніх депутатів у раді. Не зважаючи на те, що цивільний губернатор є вищим представником центрального уряду в провінції, президент провінційної ради несе відповідальність за уряд та адміністрацію провінції. Канцелярія президента провінційної ради була заснована під час панування режиму Франко [6].

Існують автономні спільноти, що складаються з однієї провінції. У таких провінціях немає провінційної депутації, а вся влада покладена на Автономію. Це стосується князівства Астурія, Балеарських островів (не є провінцією), Кантарбрії, Ла Ріохи, столиці Мадрида, Мурсії і Наварри. У Країні Басків провінційні ради обираються безпосередньо загальнонародними виборчими правами. Острови теж вибирають свій корпоративний орган прямими виборами; кожний з семи Канарських островів і основні Балеарські острови обирають острівні ради (Cabildo Insular і Consell Insular відповідно).

Уряд провінції функціонує по-іншому в провінціях Басків, автономних співтовариствах однієї провінції, на Балеарських та Канарських островах. У провінції Басків є більш широкі привілеї через наявний статус історичних територій, що робить ці провінційні ради більш потужними, ніж у інших провінціях. Автономні Спільноти, які складаються з однієї провінції (зазначені вище), беруть на себе всі провінційні повноваження та обов'язки, що виключає необхідність створення провінційних установ. Через географічне розділення, яке існує в острівних ланцюгах, повним врядуванням та адмініструванням були наділені острівні ради, які користуються більшими повноваженнями, ніж їхні провінційні колеги. Невеликі північно-африканські анклавні Сеута та Мелілья мають особливий статус: вони організовані як муніципалітети провінцій Кадіс та Малага відповідно. В обох містах цивільна влада належить органу, який називається *delegado del gobierno* (делегований уряд) і безпосередньо несе відповідальність перед Міністерством внутрішніх справ у Мадриді. У 1986 році анклавні отримали муніципальну автономію відповідно до положень розподілу повноважень Іспанії в регіонах, але, на відміну від інших регіональних асамблей Іспанії, їм не надавали законодавчих

повноважень. У березні 1986 року великий натовп демонстрантів у Сеуті протестував проти цього заперечення повної автономії.

Закріплена у Конституції Іспанії регіоналізація є результатом політичного компромісу. На противагу регіоналізації віддавалася перевага тому, щоб Іспанія залишалася високоцентралізованою державою. Але результатом консенсусу стала унікальна мережа регіональних автономій, відома як «держава автономій». Численні дослідження припускають регіональну автономію як привабливий шлях вирішення етнополітичних (територіальних) конфліктів. Визнання та інституціоналізація відмінних якостей окремих регіонів зменшує підтримку повної незалежності регіонів, тим самим фактично зміцнюючи державу [10]. Ст. 2 Конституції Іспанії визнає право «регіонів і національностей» на автономію та оголошує «нерозривну єдність іспанської нації». У розділі VIII йдеться: «Прилеглим провінціям, які мають спільні історичні, культурні та економічні характеристики, островам та провінціям з історичною регіональною ідентичністю дозволено утворювати автономні спільноти» [2]. Саме значення регіонального суб-етносу та адміністративні складники поділу його землі (території), якими є регіони (Спільноти) та внутрішні провінції цих регіонів, є розподіленими і перш за все на основі того, що ці регіони мають спільні історичні, культурні і зрештою економічні характеристики, тобто володіють своєю однорідною субідентичністю.

Конституція Іспанії визнає право Спільнот на фінансову автономію для розробки та забезпечення їх повноважень. Спільноти отримують доходи безпосередньо й опосередковано з джерел центрального уряду, а також від власних місцевих податків та спеціальних зборів. Вони також можуть позичати гроші [9].

Остаточна відповідальність держави за фінансові питання дає їй змогу здійснювати значний контроль за діяльністю автономних спільнот. Ще одним елементом контролю є присутність у кожному регіоні делегата центрального уряду, призначеного Радою міністрів за рекомендацією прем'єр-міністра, який здійснює моніторинг діяльності регіонального уряду. Крім того, держава може оскаржити будь-які заходи, прийняті автономними громадами [9].

Конституція Іспанії дозволяє уряду втрутитися, якщо автономне співтовариство не виконує свої конституційні зобов'язання чи діє проти загальних інтересів нації. У такому разі держава має звернутися до президента автономії з вимогою

виправити це питання; якщо це не буде здійснено, уряд, маючи схвалення більшості з боку Сенату, може вжити заходів, необхідних для забезпечення дотримання Спільнотою відповідної згоди [9].

Історично Конституція Іспанії передбачала дві процедури для досягнення регіональної автономії.

Швидка процедура була для тих регіонів, які прагнули автономії у 1930-х роках. Після схвалення Конституційним комітетом з'їзду депутатів пропозиції про автономію за неї проголосували на регіональних референдумах. «Історичні народності» Галісії, Країни Басків та Каталонії отримали регіональну автономію швидким шляхом. Повільна процедура вимагала для інших земель ініціативи від урядів муніципалітетів та провінцій (які зазвичай складають Автономні Спільноти), а також остаточного схвалення кортесом, що на певну ступінь регіональної автономії менше, ніж та, якою користуються «історичні національні народи». Для Андалусії була розроблена компромісна процедура, оскільки, хоча вона раніше не прагнула до регіональної автономії, але існувала широка підтримка такої автономії серед її мешканців. Спільноти, що використовували швидкий шлях, спочатку отримали більший ступінь автономії, ніж інші громади, зрештою в 1990-х роках всі отримали однаковий ступінь автономії [9; 1, с. 74].

Як зазначалося, незважаючи на досить різні підходи щодо регіоналізації, центральний уряд прийшов до політики вирівнювання повноважень Спільнот. Конституція класифікувала автономні громади (землі, історичні регіони) на дві групи, кожна з яких мала різний шлях до визнання та різні шляхи досягнення певного рівня влади та відповідальності. Каталонія, провінція Басків та Галісія були названі «історичними національними народами» і їм дозволили досягти автономії шляхом швидкого та спрощеного процесу. Каталонія і Країна Басків попередньо мали статuti, схвалені в грудні 1979 року, а Галісія – у квітні 1981 року. Інші регіони вимагали повільнішого шляху, Андалусія була визнана винятком із правила. Хоча це було й не «історичне громадянство», але відбулося багато масових демонстрацій, що свідчило про значну підтримку автономії в регіоні. У результаті для Андалусії був створений спеціальний, прискорений процес [7].

До травня 1983 року Іспанія була розділена на 17 автономних співтовариств (автономні громади): Андалусія, Астурія, Арагон, Балеарські острови, Країна Басків, Галісія, Канарські острови, Кантабрія, Кастилія і Леон, Кастилья-Ла-Манча, Каталонія, Естремадура, Наварра, Ла

Ріоха та райони Мадрида, Мурсії та Валенсії, а у 1995 році було додано два автономні міста – Сеута та Мелілья.

Основні політичні інститути кожного Самокерованого регіону схожі на загальнодержавні. Кожен з них має однопалатний законодавчий орган, який обирається загальнонародним виборчим правом, і виконавчу гілку, що складається з президента та Ради уряду, відповідальних перед цим законодавчим органом. Регіональні уряди в Іспанії складено за прототипом парламентської держави, парламентарної монархії, держав у державі.

Автономні Спільноти (регіони) поділяють із центральним урядом роль контролю та фінансування місцевого самоврядування. Вони несуть відповідальність за охорону здоров'я та освіту, а також беруть на себе значні витрати щодо надання інших економічних та соціальних послуг. Нижче наведені приклади такого діапазону діяльності [10]:

- інфраструктура, включаючи дороги, зрощення, некомерційні порти та аеропорти;
- охорона навколишнього середовища;
- культура, спорт і відпочинок;
- економічний розвиток та регулювання, включаючи туризм, сільське господарство та рибальство;
- підтримка ініціатив місцевого рівня з питань житлового будівництва та благоустрою громад і культури.

Гранти є вагомим джерелом поточних доходів для регіонів, загалом субсидії поділяються на три широкі категорії, дві з яких охоплюють конкретні завдання деяких груп регіонів, тоді як третя, найважливіша форма гранту, є загальною підтримкою для всіх регіонів. Грантовими коштами є [10]:

- грант медичного обслуговування (розподіляється за кількістю населення);
- гранти на інвестиційні проекти у бідніших регіонах;
- грант на сплату податків.

Компетенції, що здійснюються регіональними урядами, визначаються у Конституції та регіональному Статуті про автономію. Але протягом перших п'яти років існування ті самокеровані регіони, що досягли автономії повільним шляхом, могли взяти на себе лише обмежені обов'язки. Тим не менш вони мали контроль над низкою установ стосовно містобудування, громадських робіт, житлового забезпечення, охорони навколишнього середовища, культури, спорту та дозвілля, туризму, охорони здоров'я та соціального забезпечення, а також розвитку регіональної мови (регіональні мови в Іспанії по суті складаються з низки

регіональних суржиків, іспанської мови та суміші місцевих діалектів, але всі вони відрізняються). Через п'ять років ці регіони змогли приєднатися до повної автономії, але сенс «повної автономії» ще не був чітко визначений. Передача повноважень автономним урядам визначалася постійним процесом переговорів між окремими громадами та центральним урядом, що стало причиною повторних суперечок.

Загальне задоволення отриманою автономією, посилення лояльності до держави через конкретні формальні відносини між державою та регіоном у рамках регіональних рухів відіграли свою роль щодо ізоляції екстремізму та посилення позицій регіонів як невід'ємних частин існуючої держави. Накреслення кордонів та створення політичних та адміністративних інституцій не тільки пристосувало регіональні вимоги, але й стимулювало свідомість регіональних відмінностей та допомогло легітимізувати рухи за автономію [11, с. 2].

Процес регіоналізації зараз завершено, після більш ніж 30 років реформи конституційна система виглядає повністю розвинутою. Слід додати, що процес регіоналізації в Іспанії тривав більше ніж 5 років і проходив стани довготривалих дискусій та слухань. Натепер немає жодних перспектив щодо кроків на шляху більшої регіоналізації у близькому часі. Проте регіональна модель в Іспанії все ще відкрита для обговорення та є джерелом постійних політичних дебатів. «Дебати та суперечки щодо регіоналізації навряд чи зникнуть з політичного ландшафту Іспанії, і вони швидше за все здаються постійною рисою громадянського суспільства Іспанії» [8, с. 201].

Ступінь регіоналізації в Іспанії є дуже високим. Іспанія є однією з найбільш децентралізованих країн Європи, деякі вчені описують регіональну систему в Іспанії як «квазіфедеральну» за своїм характером (з функціональної точки зору). Нині регіони несуть відповідальність за збільшення державних витрат, що позначає поглиблення принципу децентралізації в управлінні та прийнятті рішень, а також мають більше державних службовців, ніж державна адміністрація. Тому іспанські регіони не просто дотримуються стандартів Ради Європи щодо регіоналізації, а навіть виходять за межі цих стандартів [8, с. 201].

В Іспанії регіоналізація зазнала успіху, тому що були для цього всі історичні підстави, такі як оформлена платформа автономізму в деяких регіонах. Слід зазначити, що в Україні також існували певні автономні утворення на початку ХХ століття, які значно вплинули на визначення традицій

самоорганізації та національної субідентичності в деяких регіонах, здебільшого в Західній Україні, що також слід враховувати.

Але також слід зазначити, що регіоналізм в Україні не мав успіху з часів Київської Русі у довготривалій перспективі, всі потуги до автономізації, також як і до досягнення державності віками розсипалися, втрачалася притаманна ідентифікація, забувалися етнографічні традиції, здебільшого у віках було втрачено волю до державності. Тому слід зазначити, що питання регіоналізму під час становлення держави Україна ще дасть свій сплеск і можливо у близькому майбутньому, коли нація від стану самоусвідомленості стрибне у проактивну діяльність на базі досягнутої ідентичності.

Як можна побачити з іноземного досвіду, адміністративна реформа в Україні не може проходити без потужної реформи політичної децентралізації та адміністративної деконцентрації, всі ці реформи йдуть пліч-о-пліч і будь-які потуги однієї реформи одночасно розкривають потенціал для проведення іншої.

Незалежними регіонами на зразок іспанського регіоналізму могли б стати такі території: Закарпаття, Галичина, Волинь, Чернігово-Сіверщина, оскільки ці території з часів Київської Русі володіли притаманною їм ідентичністю та відповідним самоуправлінням, для таких регіонів реформа децентралізації має неабиякий символічний зміст, що веде до відновлення глибинних історичних традицій, інші ж історико-етнографічні регіони могли б піти повільним шляхом становлення за зразком деяких регіонів Іспанії.

Податки. Незважаючи на успішно проведені реформи, іспанська система оподаткування залишається ускладненою. Основним питанням, що потребує вивчення, є особливості системи оподаткування в муніципалітетах, провінціях, Автономних Спільнотах та центральному уряді в Іспанії.

Важливо розуміти, що країна загалом діє на трьох рівнях: національному, регіональному та місцевому або муніципальному, особливо якщо йдеться про оподаткування. Національні податки стягуються податковою агенцією центрального уряду Іспанії (Agencia Estatal de Administración Tributaria), її штаб-квартира знаходиться в Мадриді, оцінювальні центри збору податків розміщені у провінційних столицях.

Країна Басків і Наварра мають повну автономію та користуються всіма податками, крім ввізного мита, податку на заробітну плату, податку на додану вартість та акцизних зборів. Інші Автономні Спільноти користуються податками, що

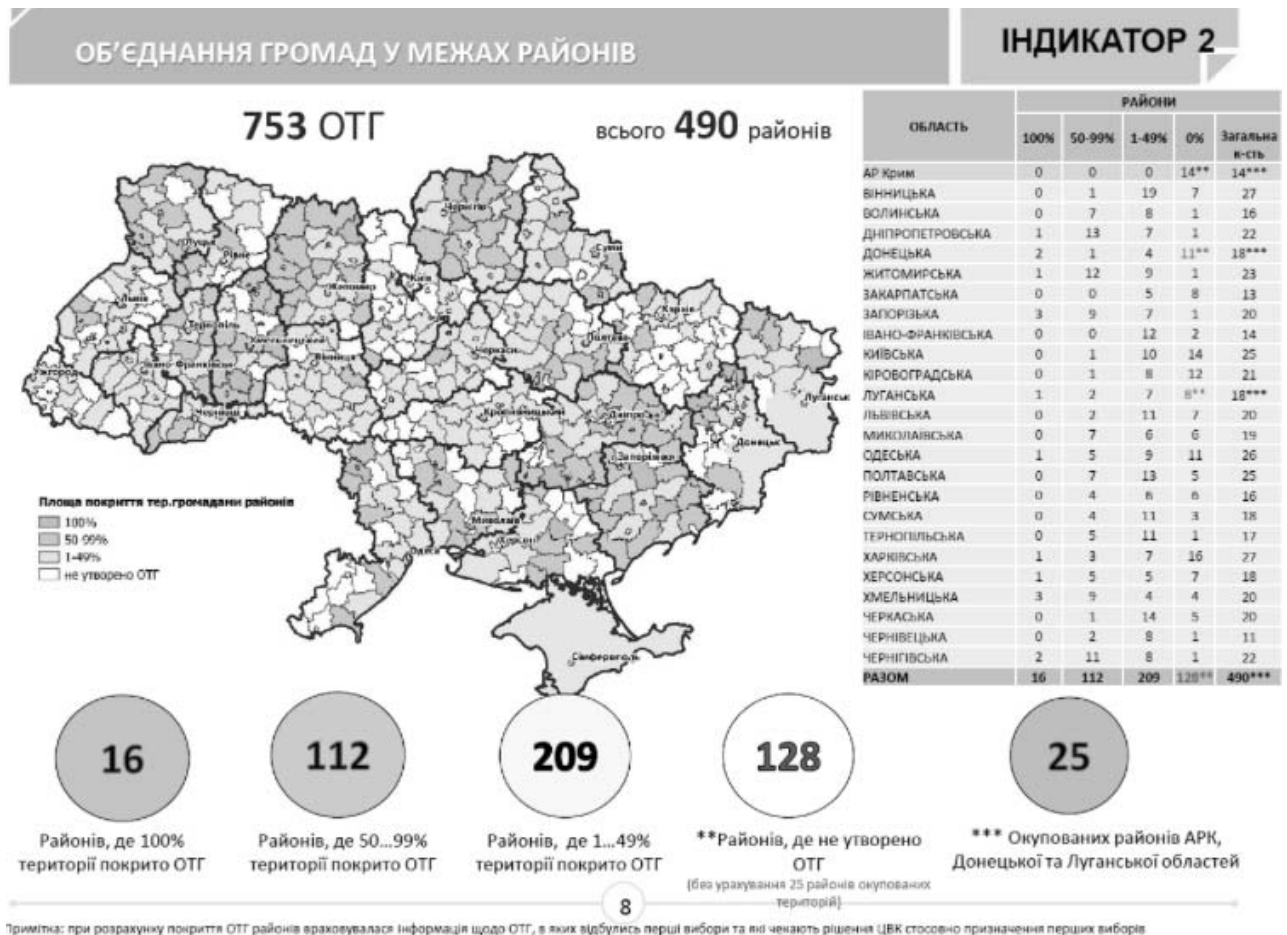


Рис. 2. Динаміка об'єднання громад в Україні на липень 2018 р.

належать центральному уряду, на які ці Автономні Спільноти мають певну свободу дій. Автономні Спільноти отримують 33% від ПДФО, 35% надходжень від ПДВ, 40% від акцизів на тютюн, алкоголь та бензин, а також 100% надходжень від податку на електроенергію та певні транспортні засоби (ПДФО, ПДВ та акцизи є процентною часткою від 100% частки в цих податках муніципалітетів). Спільноти мають автономію стосовно податків на майно, на спадщину та подарунки, на капітальні трансферти, на азартні ігри, акцизні податки на автомобілі та податку на роздрібний продаж вуглеводнів. Як можна зрозуміти, Автономні Спільноти мають неабияку автономію стосовно використання державних мит та податків, що вказує на високий та значний рівень їх автономізму в системі державного управління.

Муніципалітети отримують значну частину своїх податкових надходжень від податків із власних джерел, а також від загальних податків (ПДФО, ПДВ та акцизів). Податки з власних джерел включають податки на нерухомість і на транспортний засіб, місцевий бізнес-податок та два необов'язкові податки: на операції з нерухо-

містю у містах і на будівництво, об'єкти та інфраструктуру. Податки на нерухомість становлять 38% податку на прибуток міського бюджету, тобто 1,4% від ВВП.

Провінції мають право лише стягувати податок на місцевий бізнес (малий) і також мають право на часткові податкові надходження (від ПДФО, ПДВ та корпоративного податку). ПДФО та ПДВ становлять 13% та 15% надходжень муніципалітетів та провінцій, включно із податком на місцевий (малий) бізнес і враховуючи 10% надходжень із грантів та субсидій.

Країна Басків та Наварра не отримують трансфертів від центрального уряду, а навпаки, вони передають кошти центральному уряду для участі у загальних витратах. Інші Автономні Спільноти отримують загальні безумовні гранти вирівнювання та умовні гранти.

Закон 22/2009 суттєво змінив систему надання грантів та вирівнювання з метою зміцнення між-регіональної солідарності. Існують два основні фонди:

- фонд гарантування основних державних послуг (the Guarantee of Basic Public Services Fund),

який не є цільовим і спрямований на забезпечення рівного фінансування основних державних послуг (охорона здоров'я, освіта та соціальні послуги). Він складається з 75% податкових надходжень, призначених Автономній Спільноті, та додаткового внеску із центрального уряду. Він перерозподіляється серед Автономної Спільноти відповідно до «скорегованих критеріїв популяції»;

- фонд глобальної достатності (the Global Sufficiency Fund), що базується на оцінці фіскального розриву між витратами та фіскальними можливостями. Крім того, регіони отримують умовні гранти, спрямовані на сприяння регіональному розвитку, наприклад, фонд компенсації.

Державні трансферти місцевим органам влади спрямовуються на діяльність муніципалітетів та провінцій, є винятковими трансфертами, спрямованими на вирівнювання з метою подолання розриву між видатковими потребами муніципалітетів та провінцій порівняно з їх дохідними можливостями. Органи місцевого самоврядування також отримують трансферти від автономних округів та цільові гранти для конкретних інвестиційних проєктів.

Загальновизнано, що перевага децентралізованого надання державних послуг може бути більш чітко визначена, якщо виконано певні основні умови:

- значна частина державних витрат фінансується через податки;
- громадяни знають про рівень уряду, до якого вони сплачують податки;
- субнаціональні (регіональні) уряди мають реальну податкову автономію, тобто вони можуть приймати рішення, які впливають на рівень і склад податків.

Ці передумови є надзвичайно важливими для забезпечення того, щоб субнаціональні політики могли здійснювати «фіскальний обмін» зі своїми співвітчизниками, щоб платники податків мали належні стимули для контролю за дотриманням такого фіскального контракту [12, с. 2].

Іспанська система оподаткування містить структуру оподаткування, яка наділена чотирма головними принципами: ефективність, справедливість, простота та гнучкість [4, с. 8].

Аналіз звіту «Комісії експертів з питань реформування системи Tributario Español» від лютого 2014 року знаходить два різні методи оподаткування (функціональний та структурний), що дає відмінність між «цілями принципів» та «принципами організації» оподаткування. Мета цільових принципів – знайти множинність податків досягнення етичних та економічних результатів, чітко позначених Податковим агентством.

З етичної точки зору система оподаткування в Іспанії дбає про:

- справедливий розподіл витрат у публічному секторі;
- загальність оподаткування народів з точки зору різних масштабів їх участі;
- фіскальну рівність між тими членами, що інтегруються в групу.

У межах економічної стратегії наявні податки в Іспанії націлені на:

- ефективність виділення ресурсів без перешкод;
- досягнення принципу нейтралітету, який досягається в особистих рішеннях функціональних осіб [4, с. 8, 9];
- забезпечення, щоб державний сектор мав досить сил для пошуку фінансової стабільності.

Суттєвим є стабільність і відсутність великих варіацій таких вимірювальних величин, як виробництво, дохід або зайнятість.

Щоб досягти такої системи оподаткування, структура організації оподаткування має володіти:

- необхідною достатністю, щоб мати можливість зібрати необхідні гроші для покриття фінансових потреб щодо державних витрат;
- систематизацією показників, що входять до складу фіскальної території;
- простотою у виконанні організації кожного податку та в системі оподаткування загалом;
- безперервністю регуляторних стандартів;
- прозорістю для усунення сумнівів, які вкладники можуть мати стосовно власних прав та обов'язків [4, с. 9].

Податки в Іспанії поділяються на три групи або категорії: податки, збори та спеціальні внески. Податки не пов'язані безпосередньо з певним дозволом, як збори або спеціальні внески. Це означає, що немає прямого зв'язку між тим, хто сплачує та що сплачується. Податки збираються державним сектором, щоб обтяжити прояви економічної активності. Таким чином, платник сплачує податки й отримує сукупність публічних послуг.

Податки в Іспанії поділяються на прямі та непрямі.

Прямі податки безпосередньо залежать від економічної спроможності вкладника. Наявні такі прямі податки [4, с. 10]:

- прибутковий податок з фізичних осіб (ПДФО), це збір на доходи, отримані в Іспанії від людей, які живуть на іспанській території, та податок на особистий дохід для нерезидентів, в це також входить дохід громадян Іспанії, які живуть за межами Іспанії;

– податок на прибуток підприємств (СІТ), цей податок стягує вигоди, отримані через діяльність компанії;

– податок на спадщину та пожертвування, який сплачується, коли фізична особа отримує спадщину або інші товари без будь-якої компенсації за здійснену роботу або послугу;

– податок на майно;

– податок на багатство.

Непрямими податками є ті, що стягуються на покупку чи споживання певних товарів чи послуг. Немає чітко визначення, хто є людиною, яка споживає, а також яке її фінансове становище чи доходи. Отже, головною відмінністю від прямих податків є те, що непрямі податки не залежать від економічних можливостей вкладника.

До непрямих податків відносяться [4, с.11]:

– податок на додану вартість (ПДВ);

– передача майна та податкова сертифікація юридичних документів;

– комісії: визначаються комісійні як оподаткування, яким обкладається приватне використання або спеціальне використання публічного простору, яким користується вкладник (прикладом плати буде використання громадського тротуару для людей, які мають тераси);

– спеціальні внески: це ті комісії, які оподатковують дохід або збільшення вартості для вкладника через реалізацію громадських робіт (певним особливим прикладом може бути підвищення цін на житлові будинки території після асфальтування або освітлення вулиць, у зв'язку з чим жителі мають заплатити за це певний внесок).

Висновки. Таким чином, Іспанія налічує в собі неабияку ситуативну (історично прецедентну) різноманітність форм самоуправління та управління в муніципалітетах, містах, провінціях та Автономних Спільнотах. Це зумовлено тим, що Іспаніє є країною історично сформованих регіональних етносів, які мають особливе значення в структурі управління-самоуправління країною. Такий підхід може стати вкрай актуальним для України в разі повернення до

широкої дискусії про адміністративну реформу, зміну конституційного ладу, регіоналізації та політичної децентралізації.

Нині Іспанія, як і Україна, продовжує шукати самостійну роль на міжнародній арені, зберігаючи при цьому своє геополітичне європейське спрямування через членство в ЄС та шляхом об'єднання на власних умовах з НАТО. Інші основні зовнішньополітичні цілі Іспанії полягають у відновленні суверенітету Іспанії в Гібралтарі, збереженні анклавів Північної Африки в Сеуті та Мелільї та впливової ролі Іспанії в Латинській Америці. Також на сьогодні актуальними для Іспанії є боротьба із корупцією регіональних та центральних чиновників, Каталонський сепаратизм. У колі цієї проблематики вивчення досвіду Іспанії може бути корисним під час розробки та прийняття рішень щодо вирішення нагальних питань розвитку самоврядування в Україні.

Система оподаткування в Іспанії має змішаний та складно регульований характер, відповідає державній будові загалом і надає податкові можливості всім ланкам управління-самоуправління у цілому, від муніципалітету до національного уряду. Відомо, що 80–90% податків повертаються місцевій владі в Іспанії, що свідчить про складноступеневу систему оподаткування в цій країні включно із наділенням грантів та вирівнюванням відставання деяких більш бідних територій.

У податковому сенсі система оподаткування в Іспанії є цікавим прикладом функціонування системи асиметричної децентралізації з досить регіоналізованими територіями.

Перспективами дослідження є подальша розробка відповідної методології та філософії процесу реформи децентралізації на основі іноземного досвіду та прикладів такої реформи й адміністративного групування в інших країнах. Також перспективного значення набуває з'ясування питань відповідної матеріальної бази реформи децентралізації, яку складають іноземні, орієнтовані на самоуправління системи оподаткування.

Список літератури:

1. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К.: Софія, 2012. 128 с. URL: http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni%282%29.pdf (дата звернення: 12.07.2018).

2. Constitution. Part VIII. Territorial Organization of the State. URL: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (дата звернення: 20.07.2018).

3. Europe. Spain quasi-federal country. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Spain.pdf> (дата звернення: 10.07.2018).

4. Godayol A., Terricabras P. The Spanish taxation system, main problems and reform proposals. URL: http://repositori.uvic.cat/bitstream/handle/10854/4679/trealu_a2016_godayol_albert_spanish_taxation.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 08.07.2018).
5. Government And Society. URL: <https://www.britannica.com/place/Spain/Government-and-society> (дата звернення: 02.07.2018).
6. Spain: A Country Study / Eric Solsten and Sandra W. Meditz, editors. Washington: GPO for the Library of Congress. 1988. – URL: <http://countrystudies.us/spain/79.htm> (дата звернення: 03.07.2018).
7. Regional government. URL: <https://www.britannica.com/place/Spain/Government-and-society#ref70303>(дата звернення: 03.07.2018).
8. Moreno Angel M. Spain: Congress of local and regional authorities of the council of Europe: «Regionalisation trends in European countries 2007–2015», Departamento de Derecho Público del Estado. P. 193–202. URL: https://www.researchgate.net/publication/303460180_Switzerland (дата звернення: 02.07.2018).
9. Spain: A Country Study: Regional Government / Eric Solsten and Sandra W. Meditz, editors. Washington: GPO for the Library of Congress. 1988. URL: <http://countrystudies.us/spain/78.htm>. <http://countrystudies.us/spain/78.htm>. (дата звернення: 01.07.2018).
10. Administrative division in Spain. URL: http://www.ccmaresme.cat/ARXIU/2008/SRE/SRE/GLOCAL/CCM_glocal.pdf. (дата звернення: 02.07.2018).
11. Schrijver F. Regionalism after regionalization : Regional identities, political space and political mobilisation in Galicia, Brittany and Wales. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.518.131&rep=rep1&type=pdf> (дата звернення: 05.07.2018).
12. Solé-Ollé A. Regional tax autonomy in Spain: ‘words’ or ‘deeds’? URL: <https://english.oim.dk/media/13655/albert-solé-ollé.pdf> (дата звернення: 16.07.2018).

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАСТІ В ІСПАНІЇ: САМОУПРАВЛЕННЯ, РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ І НАЛОГИ

Данная статья посвящена исследованию составляющих реформы децентрализации в Испании: особенностям самоуправления общин, административно-территориальной регионализации центральной власти, включая налоги, что составляют смету самоуправления общин и территорий. По мнению автора, учитывая иностранный опыт реформы децентрализации, понятие «территория» приобретает особое значение в условиях реформы в Украине. Понятие же регионализации является крайне актуальным в условиях культурной и экономической асимметрии регионов (территорий), что актуально как для Испании, так и для Украины. С другой стороны, весомыми в исследовании являются особенности налоговой системы, поскольку собственные средства – залог самоуправления для общин. Исследуются как актуальные иностранные основы и системы самоуправления, так и методологические основы, на которых базируется децентрализация, административное деление и процессы регионализации (политической децентрализации) власти.

Ключевые слова: административное деление, асимметричная децентрализация, исторические регионы, налоги, регионализация власти.

THE DECENTRALIZATION OF POWER IN SPAIN: SELF-GOVERNMENT, REGIONALIZATION AND TAXES

This article is devoted to the study of the components of the decentralization reform in Spain, namely to the features of self-government of the communities, the administrative and territorial regionalization of the central powers, including taxes, which constitute and estimate self-government of communities and territories. According to the author and foreign experiences of the decentralization reform, the concept of “territory” in the process of decentralization assumes considerable importance in the context of the reform in Ukraine. The concept of regionalization is extremely relevant in the context of cultural and economic asymmetry of regions (territories), which is relevant both for Spain and Ukraine. On the other hand, the study means a significance of transparency and system features of the taxes, because own funds are a pledge of self-government for communities. In general the article touches both actual foreign self-government system, and the methodological bases on which decentralization, administrative divisions and processes of regionalization (political decentralization) of power are based.

Key words: administrative division, asymmetric decentralization, historical regions, regionalization of power, taxes.