

Вакарчук К.В.

Іспанська модель децентралізації: досвід для України

У статті розглянуто іспанський досвід децентралізації, основні напрями реформування та перехід до демократичної форми правління держави. Проаналізовано формування іберійської моделі місцевого самоврядування та процесів децентралізації в регіонах з різними культурними, історичними та мовними особливостями на прикладі моделі місцевого самоврядування, яка впроваджена в Іспанії, Португалії та латиноамериканських країнах. Опираючись на досвід децентралізації в Іспанії, зроблено висновок про те, що застосування елементів досвіду децентралізації можливе і в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, регіон, іберійська модель, автономія.

В статье рассмотрены испанский опыт децентрализации, основные направления реформирования и переход к демократической форме правления государства. Проанализировано формирование иберийской модели местного самоуправления и децентрализации в регионах с различными культурными, историческими и языко-

выми особенностями на примере модели местного самоуправления, которая внедрена в латиноамериканских странах. Опираясь на опыт децентрализации в Испании, сделан вывод о том, что примененные элементы опыта децентрализации возможно и в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, децентрализация, регион, иберийская модель, автономия.

The Spanish experience of decentralization, the main directions of reform and transition of democratic form of government are describes in the article. The formation of the Iberian model of local self-government and decentralization in the regions with different cultural, historical and linguistic features of the example model of local self-government, which is implemented in the Ibero-American countries. The experience of decentralization in Spain and the use of elements of the experience decentralization will be possibly use in Ukraine.

Key words: local self-government, decentralization, region, iberiyska model, autonomy.

УДК 323.2

Вакарчук К.В.,
кандидат політичних наук, доцент
кафедри міжнародних відносин
Одеського національного
університету імені І.І. Мечникова

Для нашої держави термін «децентралізація» – поняття нове, але достатнього відоме та широко впроваджене в багатьох країнах Європейського Союзу. Актуальність теми в Україні набирає обертів не тільки серед політиків, але й науковців, експертів, вчених, ведуться дискусії, проводяться круглі столи, семінари, тренінги з питань децентралізації та деконцентрації влади. Початок становлення наявної в Україні системи територіальної організації влади можна пов'язати з виборами до місцевих рад весною 1990 р., і сьогодні постійно проходять процеси реформування та пошуки оптимальної моделі відносин між центром та регіонами.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду децентралізації на прикладі Іспанії та іберійської моделі місцевого самоуправління. Важливе значення щодо використання зарубіжного досвіду місцевого самоврядування серед російських авторів мають наукові праці К. Баранової В. Воронкової, В. Єремяна, Д. Кокорева Я. Старцева, О. Черкасова та ін. Дослідженнями моделей місцевого самоврядування займалися й іноземні дослідники, а саме А. Гессер, М. Голдсміт, К. Балдерсхайм, О. Оффердал. Серед українських дослідників-вчених можна виділити таких авторів, як О. Бориславська, В. Борденюк, І. Коліушко, А. Ткачук та ін.

Для втілення ідеї децентралізації в повному обсязі потрібно звертатися і до досвіду країн, де традиції права сформувалися значно раніше і стали моделями прообразами для майбутніх поколінь. Саме досвід Іспанії сьогодні може стати в пригоді зі своїми проблемами надання більшої фінансової та матеріальної самостійності, бажан-

ням бути віддаленими та незалежними від центру. Звісно, певні аналогії ми можемо бачити у вирішенні статусу особливих територій і в Україні, їх автономізації та наданні більшого ступеня самостійності.

Оптимальна модель для кожної країни є та, яка сформувалася історично, природно, не втративши самобутності, але водночас, можливо, пройшла етапи змішування власної традиції з наявними класичними моделями, а саме горизонтальної, дуалістичної та змішаної.

У багатьох країнах формування відносин між центром та регіонами відбувається на основі поєднання рис, притаманних різним моделям місцевого самоврядування. Їх формування зумовлюють різноманітні чинники, найрозповсюдженішими серед яких стали: колоніальний вплив колишніх країн-метрополій та їх систем врядування, особливості адміністративної опіки чи державного контролю; територіальне зростання держави з послідовною централізацією через ліквідацію місцевих звичаїв самоврядування; змінення адміністративно-територіального устрою та встановлення нових форм взаємодії місцевих спільнот із центром та ін.

Формування іберійської моделі місцевого самоврядування відбувалося в межах території колишньої Іспанської Америки і в більшій частині країн континенту, що обрали шлях централізації. В країнах Латинської Америки склався унітарний устрій, що в конкретно-історичних умовах сприяв консолідації національних суспільств, формуванню національної державності, укріпленню національного суверенітету і політичної самостійності. Система

місцевого самоврядування в цих країнах має два види: правовий статус адміністративно-територіальних утворень, які складають державу, визначається центральною адміністрацією або центральною владою здійснює контроль за діяльністю органів публічної влади на місцях.

Незважаючи на унітарний устрій у Латинській Америці, трапляються достатньо гнучкі та різноманітні системи місцевого управління. В більшості країн в Конституціях кінця ХХ ст. закріплені та гарантовані права населення на місцеве самоврядування. У законодавстві низки країн визнається можливість державного втручання – «інтервенції» – у справи місцевого управління.

Системи місцевого самоврядування в країнах ібероамериканського світу сьогодні об'єднані в межах «іберійської моделі», яка передбачає, що управління на всіх субрегіональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи влади місцевого самоврядування – ради, і відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування – мери, префекти, алькальди. Ці посадові особи стають головами Рад і одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної ради в адміністративно-територіальних одиницях. У сучасній Іспанії обраний населенням, а згодом затверджений урядом, а інколи призначений Головою держави голова муніципальної адміністрації, який називається алькальдом, виконує адміністративні і деякі судові функції.

Органи місцевого самоврядування в Іспанії тісно пов'язані з історичною традицією місцевої самостійності. Іспанці здавна віддані своїм місцевим громадам, а потім вже регіону і країні в цілому, що й створювало підводні течії у формуванні системи місцевого самоврядування Іспанії. Держава ніколи по-справжньому не об'єднувала регіони навколо панівного центру. У середні віки в різноманітних королівствах на території майбутньої Іспанії (Кастилія, Арагон, Каталонія, Наварра та ін.) створювалися збірники законів, які, як правило, мали лише місцеве значення. Найбільш відомим був збірник правових норм «Фуеро хуего». Фуеро – право, привілеї, а також закони, які підтверджують права провінцій та муніципалітетів.

Упродовж ХІХ – ХХ ст. в Іспанії точилися регіональні конфлікти, громадянська війна 1936–1939 рр. ще більше посилила регіоналістські настрої у країні. Після повалення репресивного щодо регіонів режиму каудильйо Франко і переходу до демократії в державі виникла вимріяна регіональна автономія і самоврядування [2, с. 144]. Тому для запобігання регіональних конфліктів та об'єднання країни в Іспанії був встановлений унітарний устрій, але прагнення регіонів до автономії завжди мали місце. Фіксація традиційного права привела до того, що система місцевого самоврядування сформувалася на основі традицій та зви-

чаїв, але модель була накладена континентальна з централізованою вертикаллю влади. Іспанська правова система була сформована на основі рецепції римського права і традицій германського общинно-плеємного самоврядування, а в подальшому – французькою системою адміністративного управління.

До прийняття Конституції 1978 р. в Іспанії діяла французька модель. Федеральні міністерства діяли в містах через громадських губернаторів та представників у місцевій адміністрації. Процеси демократизації в Іспанії також супроводжувалися децентралізацією і запровадженням самоврядування на регіональному й місцевому рівнях. За формою державного устрою внаслідок «фуеролістичної» традиції права Іспанія є де-юре унітарною державою, проте де-факто визнана «регіоналістською державою» або державою «квазіфедералістичною». Нова система розподілила владу між центральним, регіональним і місцевим рівнями. Конституція Іспанії передбачає трирівневу систему територіально-адміністративного поділу країни з новими владними органами на другому рівні. Відтоді уряд наділений повноваженнями організації муніципалітетів, провінцій та автономних областей. На місцевому рівні самоврядування функціонує через низку виборних органів влади і спеціальних міжмуніципальних та субмуніципальних одиниць.

Після тривалого періоду надцентралізованої диктатури, мирного переходу до демократії та активної європеїзації, пов'язаної зі вступом до Європейської економічної спільноти у 1986 р., Іспанія пройшла шлях глибоких соціальних трансформацій. В економічній сфері Іспанія стала однією з небагатьох держав у групі індустріально розвинутих демократичних країн, якій вдалося успішно реалізувати стратегію щодо прискороного подолання відставання від середньоєвропейських показників.

Після завершення диктатури генерала Франко стрімко зріс запит на регіональне самоврядування, який базувався б на історичних засадах автономії націй і регіонів Іспанії. Усі демократичні партії, які боролися проти режиму Франко, його культурних утисків, репресій та переписування історії, не змогли розробити чітку модель децентралізованої держави, за яку вони виступали. Однак вони погоджувалися з тим, що легітимна демократична владна система повинна відображати потреби й інтереси різних національностей і регіонів [1, с. 74].

У Конституції Іспанії лише побіжно згадуються два перші рівні місцевого самоврядування – муніципалітети й провінції, але Конституція гарантує їх автономію з правом створення міжмуніципальних спеціальних округів, а також у загальних рисах визначає джерела місцевого фінансування. Основні контрольні та регулятивні функції розподілені між центральним урядом, який ухвалює основні

загальнодержавні закони та має значні бюджетно-фінансові повноваження, і автономні області, які мають право встановлювати й корегувати муніципальні кордони, створювати нові муніципалітети та об'єднувати їх. На практиці багато функцій, закріплених за регіональними урядами, виконуються нині спільно з органами місцевого самоврядування.

Сьогодні Іспанія поділяється на 17 автономних територій зі своїми органами влади, які були створені відповідно до положень Конституції 1978 р. Ці регіони відрізняються за багатьма критеріями, включаючи історію, культуру, мову та економічні умови. Дохід на душу населення та ВВП відрізняється в різних регіонах, хоча розходження не такі великі, як і в інших європейських країнах, таких як Франція, Італія чи Німеччина. Найбагатший регіон Мадрида має лише більш ніж удвічі вищий ВВП на душу населення, ніж найбідніший регіон Естремадура. Центральний уряд намагався допомогти бідним регіонам за допомогою державних інвестицій та розробки спеціальних планів розвитку. Однак ефективність цих заходів була помітна лише у вигляді короткотермінового ефекту, а в довготривалій перспективі їх ефективність не було доведено [1, с. 75].

Автономії поділяються на провінції та муніципалітети, провінції управляються обраними Радами, які підпорядковуються урядам автономних спільнот. Провінції є допоміжними і координуючими органами щодо муніципалітетів. Найвищі муніципальні чиновники і місцеві депутати обираються прямо, а мер – Радою зі свого складу; як правило, це голова партії більшості. Компетенція місцевого самоврядування визначається загальним законодавством про місцеве самоврядування, а також галузевими законами. Органи місцевого самоврядування мають право оспорювати в судах адміністративної юрисдикції будь-які державні чи регіональні нормативні акти, які приймаються не на користь місцевої автономії.

Розвиненість бюджетно-фінансового складника самоврядування відстає від політичної. У регіонів, провінцій та міст мало доходів із власних джерел. Місцева і регіональна влада контролюють в основному дрібні місцеві податки, тому податкові надходження доповнюються суттєвими дотаціями за рахунок державних коштів. За законом 1988 р. про місцеві фінанси муніципалітети мають змогу самостійно встановлювати розмір майнових податків. Центральний уряд встановлює базу і ставки місцевого податку на підприємництво, але муніципалітети на свій розсуд можуть стягувати додатковий податок. Субсидії муніципалітетам надаються Мадридом через адміністративні одиниці без попередніх умов [2, с. 144].

Отже, незважаючи на управлінський потенціал та багаті традиції самоврядування, у перехідні періоди тут поширилася жорстка централізована

система місцевого управління. Для латиноамериканського муніципалізму характерна тенденція концентрації політичної влади, яка закріпила унітарний устрій з яскраво вираженою централізованою системою адміністрації, але зберігаючи місцеве самоврядування зі своїми особливостями.

Цікавим є факт, що іберійська модель частково була впроваджена і в Україні. Практика самоврядування у місті зі спеціальним статусом Києва – це практика поєднання змішаної горизонтальної (французької) та іберійської моделей. Тут голова місцевої ради, що обиралася прямим голосуванням населення міської громади, згодом отримувала статус голови державної адміністрації, як алькальди в іберійській моделі вона одночасно поставала і як посадова особа місцевого самоврядування, і як посадова особа держави.

Таким чином, українська модель є змішаною, спрямованою на суміщення найбільш природних, традиційних для української політичної культури елементів. Така модель обґрунтовується в теорії «муніципального дуалізму» та закріплюється в конституційно-правовому визначенні обсягом прав та статусом органів місцевого самоврядування.

Взагалі формування нової системи регіональної політики в Іспанії супроводжувалося конфліктами між центральними органами влади та місцевою владою. Налагодити ситуацію вдалося тільки після підписання Пакту про автономії, у яких зазначалися принципи регіонального самоуправління та міжрегіональної солідарності. Прийняття цього пакту дещо зменшило градус напруги між центром та регіонами.

Підбиваючи підсумок, можна сказати, що для проведення ефективної регіональної політики в Україні та процесів децентралізації державотворцям потрібно проводити будь-які реформи з урахуванням місцевих особливостей. Адже кожному регіону притаманна самобутність, яка прагне до стійкості, постійності та культурного самовизначення. Самобутність регіонів часто приводила до конфліктів. Усвідомлення належності до цієї місцевості та регіону може привести до протистояння щодо інших територій. Важливо враховувати специфіку, традиції, звичаї, цінності та соціальні відносини, які склалися протягом тривалого часу на цій території.

ЛІТЕРАТУРА:

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. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
2. Полях Л. Визначення і розмежування повноважень між органами держави і місцевого самоврядування: досвід романської Європи / В.П. Полях // Людина і політика. – 2002. – № 2. – С. 139–149.