

Демократичний розвиток та консолідація місцевої влади в Іспанії

У статті висвітлюються проблеми та особливості територіального устрою Іспанії, аналізується специфічний характер її регіональної та місцевої влади. Визначається правовий статус автономних громад на прикладі децентралізованої асиметричної моделі. Досліджуються особливості демократичного розвитку та консолідації місцевої влади в Іспанії, а також визначаються основні періоди процесу консолідації місцевої влади. Досліджується питання фінансових ресурсів місцевого урядування.

Ключові слова: автономні громади, місцеве урядування, централізація, децентралізація, демократія, реформи, консолідація, повноваження, автономія, муніципалітет.

Постановка наукової проблеми та її значення. Не один уряд нашої країни наголошував на важливості реформування місцевого самоврядування, на децентралізації влади, оскільки існуюча система влади надзвичайно централізована; система, за якої до небаченого рівня зростає корупція; система, яка не дає можливості належним чином розвиватися місцевому самоврядуванню та виключає будь-яку фінансову самостійність тієї чи іншої громади. Щоб змінити на краще життя в нашій країні, ми маємо змінити систему управління державою. Необхідно успішно провести реформи з децентралізації влади. Місцеве самоврядування вже давно стало загальноєвропейською цінністю, основоположним елементом європейського соціального, політичного та інституційного устрою. Сильне місцеве самоврядування має в собі багато переваг: воно наближує громадян до процесу прийняття рішень, посилюючи демократію та відповідальність; демонструє потреби та сподівання місцевих громад; створює умови для існування ефективної державної політики та іноваційних експериментів в управлінській сфері. Вивчення досвіду провідних зарубіжних країн зі створення, організації та функціонування місцевого рівня територіальної організації влади, що найбільш наближений до населення, викликає великий інтерес у вітчизняній юридичній науці впродовж останнього десятиліття. На відміну від інших країн Європи, Іспанія розбудовувалася згори донизу. Тому досвід розвитку демократичного місцевого урядування може стати серйозною основою для теоретичних досліджень українського державотворення, а також окреслити шляхи розвитку й вдосконалення вітчизняної моделі місцевого самоврядування, особливо в аспекті актуалізації питань щодо необхідності здійснення муніципальної реформи.

Мета даної статті – з'ясувати проблеми та основні риси регіональної та місцевої влади Іспанії, визначити правовий статус автономних громад на прикладі децентралізованої асиметричної моделі, розкрити особливості демократичного розвитку та консолідації місцевої влади.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Протягом останньої чверті століття в Іспанії відбулися глибинні перетворення й зміни, які торкнулися процесу територіальної деволуції, розбудови соціально орієнтованої держави, модернізації державного управління та інтеграції в Європейський Союз. За цей період держава здійснила найбільш вражаючий та успішний перехід, що супроводжувався демократичною консолідацією. Іспанія повністю змінила свій політичний режим. Було розроблено проект конституції на основі – вперше в історії Іспанії – стратегії консенсусу, а також фундаментально розвинуто систему урядування з високим рівнем політичної децентралізації. Протягом тривалого періоду в ХХ столітті Іспанія мала сильну, централізовану, авторитарну та бюрократичну систему урядування під диктаторським керуванням генерала Франко. Дуже швидко країна перейшла до моделі, в якій були створені нові регіональні органи влади, що виконували роль головних колективних гравців у системі та мали власні незалежні виконавчі, законодавчі та судові органи з повними законодавчими повноваженнями. Вони витрачають понад 65 відсотків усіх державних витрат та мають повний перелік ексклюзивних повноважень у порівнянні з центральним урядом, який фактично залишається регуляторним органом.

Усі ці численні трансформаційні процеси відбувались у такий стислий термін, що в результаті вони викликали подекуди певний дисбаланс, дефіцит та неефективність. До цього часу перетворення було разючим, але деякі вищезгадані процеси фактично ще не завершені. Іспанія як соціальна держава, наприклад, все ще не настільки стабільна, як інші європейські країни. Структура державної служби хоча й перебуває у стані модернізації, все ще має подолати певну негнучкість, успадковану з

минулого.

Консолідація та реформування місцевої влади відбувались усі ці роки за власною логікою та ритмом. У 1979 році, після 40 років авторитарного режиму, були проведені перші демократичні місцеві вибори у майже 8 000 територіальних одиницях Іспанії. З того часу в муніципалітетах відбулися значні зміни. На першому етапі слабкі місцеві інституції франківського режиму мали пристосовувати свої дії до роботи в умовах демократії з урахуванням актуальності та нагальності вимог громадян. Створення системи, спроможної покращити послуги, що надаються населенню, було головним завданням на першому етапі цього процесу. Ці роки також були присвячені побудові політичних та адміністративних структур, пристосованих до умов часу. Подальші потреби визначали вже самі місцеві органи влади, які представляли їх на політичній арені через Національну асоціацію муніципалітетів і провінцій (*Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP*). Їхні вимоги стосувалися зокрема посилення та розширення місцевих повноважень, покращення фінансової системи та механізмів захисту місцевої автономії. Після тривалих переговорів з центральним урядом у рамках так званого «місцевого пакту» 1999 року були прийняті деякі законодавчі норми, які враховували лише мінімальну частину вимог місцевих органів влади. Сьогодні на порядку денному реформування місцевої влади все ще залишається кілька невирішених питань, найпомітнішими з яких є реформування фінансової системи, розширення повноважень та статус великих міст. Дискусії тривають і навколо реформи системи місцевих виборів [1, с. 197-198].

Всі ці зміни та наявні виклики, що впливають на місцеві органи влади, не можна повністю зрозуміти, намагаючись тлумачити місцевий феномен окремо від глобального процесу деволуції в Іспанії. Як відомо, демократична система, визначена Конституцією 1978 року, створила новий рівень влади під назвою «автономні громади» (*Comunidades Autonomas*), що співпадали з існуючими національними (Каталонія, Країна Басків та Галіція) і регіональними утвореннями. Однією з головних цілей нової іспанської демократії було визнання регіонального різноманіття та його інтегрування в демократичну систему. Нині країна розділена на 17 автономних громад, кожна з яких має власні політичні та відомчі структури. З'явилися нові регіональні суб'єкти, процес розвитку яких ще не завершений. Таким чином, процес деволуції в Іспанії певною мірою конфліктує з логікою взаємодії між регіональними та місцевими органами влади, згідно з якою перші завжди мають пріоритет, оскільки одним з найважливіших конституційних проєктів є консолідація та посилення автономних громад. Лише через 20 років після переходу до демократії настав час для місцевої влади. Відбуваються реформи, і місцева влада поступово звільняється від колишніх обмежень.

Структура влади в автономних громадах аналогічна структурі державного управління на центральному рівні: Законодавча асамблея, що обирається за пропорційною системою, Урядова рада, що має виконавчі й адміністративні повноваження, та Голова Урядової ради, якого обирає Асамблея та схвалює Король. Голова Урядової ради підзвітний Асамблеї. Конституція визначає обсяг повноважень і функціональних обов'язків, що покладаються на кожний з цих органів [1, с. 198-200; 2, с. 161-165].

На початку XXI століття процес делегування обов'язків автономним громадам був майже завершений. Але навряд чи буде розроблена уніфікована модель формально однорідних регіональних урядів, яка застосовуватиметься на всій території. Країна Басків, Каталонія та – меншою мірою – Галіція, вірогідно, ніколи не погодяться з рішеннями, які пропонують однорідність, намагаючись запровадити «асиметричний» федералізм. Навіть якщо буде досягнута формальна однорідність, суттєві структурні та соціально-економічні розбіжності призведуть до розбіжностей між регіонами. Спосіб, у який кожен регіональний уряд буде розпоряджатися власними ресурсами та визначати інституційний формат, а також його успішність у здійсненні тиску на центральний уряд, буде визначатиме кінцевий результат процесу деволуції.

Місцева влада дуже незначною мірою була врегульована конституцією. Пріоритет надавався регіональному питанню, а не місцевому. Конституційні положення обмежуються визнанням незалежності, потрібної демократичної організації (організаційної структури) та принципу фінансової достатності (статті 137, 140, 141, 142). Хоча це не можна розглядати як щось характерне виключно для іспанської системи – оскільки в Європі не існує традиції детально регулювати місцеві питання в конституції, місцеві уряди опинились у відносно слабкому становищі. Деякі експерти пояснюють це як результат відсутності місцевого лобювання до прийняття конституції, яке б вимагало надання спеціального статусу цьому рівню влади. Утім, перші кроки місцевих урядів мали надзвичайний успіх не лише у створенні адміністративних та політичних структур, а й у забезпеченні основної інфраструктури та державних установ [3].

Іспанська система за часів авторитарного режиму була прикладом надзвичайної централізації

влади, але процеси демократичного перетворення та консолідації створили потужну політичну децентралізовану асиметричну модель, сприятливу для нових регіональних органів влади (автономних громад). Водночас, наслідки свідчать про те, що ці нові гравці схильні до розробки централістичних моделей, що певною мірою репродукують колишню централізацію. На іспанській сцені старий конфлікт між центральними та регіональними органами влади зараз перейшов у регіональну/місцеву площину. Місцеві уряди нині адресують свої вимоги новим регіональним урядам, намагаючись змусити їх прийняти нову угоду, що забезпечить другий крок до децентралізації шляхом передання повноважень від автономних громад до місцевих органів влади.

Необхідно виділити принаймні два додаткові елементи, що відіграють ключову роль з точки зору розуміння ситуації з місцевим урядуванням в Іспанії. По-перше, останні демократичні вибори в Іспанії, які передували переходу до демократичного устрою у 1931 році, мають символічне значення для всіх іспанців, оскільки у той час вони символізували прихід демократії та падіння монархії. По-друге, політичні партії, будучи єдиним колективним суб'єктом у процесі розбудови демократії, дуже активно наголошували на всіх недоліках місцевих органів влади за часів франкізму (неефективність, корупція тощо). Вони також хотіли мати політичну арену для представлення власних інтересів, залучаючи нові місцеві еліти на посади в нових місцевих органах влади, а також розробляючи стратегії, які потенційно були б вигідними для них на регіональному та центральному рівнях. Історичний контекст і роль, яку політичні партії відігравали у місцевій політиці, дозволяють нам зробити висновок про те, що процес консолідації місцевої влади в Іспанії мав чотири основні періоди. При цьому треба розуміти, що етапи не можуть бути чітко розмежовані, оскільки ми говоримо про надзвичайно динамічний та безперервний процес:

1) У 1979 році відбулися перші демократичні місцеві вибори та формування демократичних місцевих урядів. Країна розпочала перший етап реформи місцевого урядування. Він характеризувався перш за все змінами у місцевому управлінні, запровадженими для того, щоб усунути серйозні недоліки, накопичені за часів попереднього режиму. Це було дуже важливе питання, оскільки воно пропонувало політичну відповідь на нові нагальні вимоги громадян, що означало початок проявів демократії. Ці демократичні правила гри поклали край системі, за якої мери та члени рад обирались із застосуванням недемократичних практик та були слухняними та підпорядкованими інструментами центральної влади, що вважала місцеві органи влади виключно частиною системи державного управління під їхньою власною юрисдикцією. Спонтанне демократичне волевиявлення на місцевому рівні набуло кількох форм через районні об'єднання, демократичні форуми та ін. Активна діяльність, розгорнута політичними партіями, означала конкуренцію з цими соціальними факторами, маючи на меті посилення традиційних інструментів політичного представництва та залучення лідерів-популістів до владних структур. Зрештою це призвело до прогресуючого розпаду цих спонтанних механізмів громадської участі. Їх замінили апарати політичних партій та національні стратегії. Поступово активність громадян знизилась, і вони перетворилися на більш-менш пасивних виборців, не зацікавлених у щоденному функціонуванні механізмів місцевої політики.

2) У 1983 році розпочався другий період. На національному рівні соціалістична партія зайняла провідні позиції в уряді та утримувала політичний контроль за багатьма регіональними урядами. Це був початок належного розвитку держави загального добробуту в Іспанії. З точки зору місцевого урядування наслідки проявлялись у першу чергу в наявності набагато більших економічних ресурсів та підвищенні відповідальності та чутливості у багатьох сферах політики. Цього було недостатньо для того, щоб подолати слабкість місцевих органів управління та створити демократичну політичну еліту. Настав час для розробки стратегій посилення ефективності місцевих урядів та вирішення нагальної потреби у перетворенні місцевих адміністрацій на нові, більш орієнтовані на управління. У певному сенсі термін «адміністрація» мав негативне забарвлення, тому що люди пов'язували його з неефективністю, а ідея полягала в тому, щоб управляти новими ресурсами не лише демократично, а й також більш ефективно. Складається враження, що протягом другого періоду в багатьох муніципалітетах існувала певна подвійна паралельна система: традиційна бюрократична модель та нова модель надання послуг, що більшою мірою враховувала потреби клієнта. Звичайно, актуальність нових управлінських структур та ролей визначається розміром муніципалітету та рівнем його розвитку. Не можна порівнювати сучасні реформи, що відбувались у Барселоні, наприклад, із ситуацією сталості в малому муніципалітеті у сільській місцевості.

3) У 1992 році перед Іспанією та, звісно, місцевими урядами постала нова ситуація, що характеризувалась зростанням фінансового дефіциту, обмеженням процесів сталого розширення, що спостерігались протягом останніх років, та підвищенням вимог громадян, що стимулювались стратегіями політичної конкуренції між політичними партіями. Не треба забувати, що громадяни все

більше розуміли нерозривний зв'язок між сплаченими податками та наданими в обмін на це послугами. За цих нових умов політичні та відомчі еліти чітко розуміли потребу протистояти цим суперечливим подіям (фінансові обмеження з одного боку та зростаючі вимоги громадян – з іншого). Це означало необхідність реформувати місцеві органи влади, намагаючись запровадити загальну логіку, спрямовану на досягнення більш ефективних результатів, виходячи з належного аналізу та оцінки вигод та витрат. Цей процес відповідав ідеям нової моделі державного управління. Через відсутність емпіричних даних неможливо детально окреслити обсяги, інтенсивність та кінцеві результати реалізації й експериментів з новими інструментами управління.

4) Сьогодні місцеві уряди включені у нову стратегію, спрямовану головним чином у двох напрямках. З одного боку, вони підтримують консолідацію нової інституційної та політичної позиції по відношенню до центрального та регіонального рівнів урядування. З іншого боку, більший наголос робиться на якості демократії, що досягається за рахунок участі громадян.

Всі ці етапи, можливо, не були повністю розгорнуті в усіх муніципалітетах. Неоднорідність Іспанії на місцевому рівні робить будь-яке узагальнення майже неможливим. Втім, це може стати належним керівництвом у розумінні тенденцій реформування місцевого урядування в Іспанії [1, с. 200-202].

Місцеве урядування в Іспанії є третім рівнем багаторівневої урядової системи. Крім центрального уряду та 17 регіональних урядів, існує близько 8 000 місцевих утворень. Фактично, третій рівень урядування є найбільш складним та неоднорідним у порівнянні із двома першими. Існують муніципалітети, провінції, форальні громади в Країні Басків та Наваррі, комаркас в Каталонії, кабільдос на островах та манкомунідадес (спеціальні об'єднання кількох муніципалітетів), кожен з яких має спеціальні інституційні параметри, правила та завдання врядування. Це різноманіття є особливою та актуальною рисою іспанської системи. При цьому, муніципалітети є основою місцевої системи. Жодна з інших згаданих установ не є можливою альтернативою муніципалітетам і не послаблює їхню роль як центральної частини місцевої системи.

Як уже було зазначено вище, іспанське місцеве врядування було юридично визначене з початку політичного переходу на основі двох головних принципів: місцевої автономії та фінансової самоокупності (Конституція Іспанії 1978 року, ст. 137, 140, 141, 142). Головна законодавча основа іспанської системи місцевого урядування була розвинута пізніше шляхом прийняття Основного закону місцевого урядування (1985), Загального виборчого закону 1988 року, Закону про місцеві фінанси 1988 року та кількох указів, що регулювали організаційну роботу та правові питання. Крім того, треба також додати статут кожної автономної громади та особливе правове регулювання для кожного муніципалітету. Політичні практики, судові рішення та угоди між політичними гравцями (партіями, муніципальними асоціаціями та переважно Іспанською асоціацією місцевих органів влади) також відігравали важливу роль у розвитку становища місцевого уряду [1, с. 203-205; 3].

Щодо завдань, наприклад, Основний закон 1985 року детально визначає завдання та сферу повноважень місцевих урядів (поводження з відходами, міське планування, житлове будівництво, протипожежна служба, цивільний захист, школи, громадський транспорт тощо). Регіональні уряди також можуть делегувати повноваження органам місцевої влади. Одним з основних положень Основного закону є розподіл муніципалітетів відповідно до їхнього розміру (з точки зору кількості населення), що визначає те, які послуги вони будуть надаватимуть. Всі муніципалітети мають надавати принаймні такі послуги: освітлення, поховання, вивезення відходів, прибирання вулиць, постачання води та контроль за якістю харчових продуктів. Якщо муніципалітет має від 5 000 до 20 000 жителів, він також має надавати послуги з утримання парків, бібліотек, вивезення відходів та облаштування ринкової площі. Якщо у муніципалітеті проживають від 20 000 до 50 000 жителів, він додатково зобов'язаний надавати послуги цивільного захисту, протипожежного захисту, спортивні послуги та забезпечувати роботу бійні. Зрештою, якщо населення муніципалітету перевищує 50 000 осіб, він має надавати всі перелічені вище послуги, а також забезпечувати функціонування громадського транспорту і захист навколишнього середовища.

Теоретично обговорення місцевої автономії передбачає створення умов, необхідних для підтримки такої автономії. У принципі, мають бути передбачені такі компоненти: сфера повноважень, розподіл влади щодо здійснення цих повноважень, економічні та неекономічні ресурси для правильного розвитку повноважень та неієрархічні стосунки щодо інших рівнів уряду. Три рівні уряду повинні бути зв'язно організовані та мають створити мережі для співпраці та взаємодії. Насправді, якщо не брати до уваги законодавчі положення, брак достатніх економічних ресурсів та чіткого розподілу завдань не дозволив створити сприятливі умови для справжньої автономії у випадку Іспанії [1, с. 203-205; 3; 4].

Конституція Іспанії надзвичайно стисло визначає систему місцевого урядування, однак більш визначеними аспектами є ті, які стосуються її фінансової системи. Вона визначає принцип фінансової достатності на основі того, що розподіл завдань має відповідати виділеним економічним ресурсам. Місцеве урядування в Іспанії фінансується з кількох джерел: участь у центральному та регіональних бюджетах, власні ресурси від прямого оподаткування (земельна власність, житлове будівництво, економічна діяльність, автомобілі та податок на реалізований приріст ринкової вартості) та дохід від продажу або оренди власності чи пайової участі в капіталі, оплата громадських послуг, адміністративна діяльність, добровільне надання послуг та штрафи.

З 1980-х років були внесені незначні зміни у законодавство щодо місцевої фінансової системи. У 1998 році було змінено систему участі місцевих органів урядування у державному бюджеті, ця зміна була реалізована через Закон про бюджет. Вибір цього інструменту для впровадження реформи свідчить про брак єдності серед політичних партій та центрального і регіонального рівнів урядування. Місцеве пряме оподаткування, яке стосується економічної діяльності, стримувалось центральним урядом, відповідно збільшуючи обсяги спільного користування державного бюджету. Деволуційні процеси можна чітко побачити у розподілі загальних державних витрат серед трьох рівнів урядування. Так, у 1980 році частка центральних органів влади у загальних державних витратах складала 89,5 %, а решта 10,5 % припадала на місцеве урядування. Сьогодні частка державних витрат різних рівнів урядування дуже змінилась, зменшившись до 50 % для центрального рівня, у той час як регіональний та місцевий рівні урядування складають відповідно 30 % та 15 % [1, с. 205-207].

Якщо ми порівняємо відносну частку витрат іспанського місцевого урядування з іншими західноєвропейськими країнами, то побачимо, що фінансовий стан іспанського місцевого урядування слабкий, і тому принцип фінансової достатності, як він визначений у Конституції Іспанії, можна поставити під сумнів, бо він залишається лише принципом. Представники місцевих політичних та бюрократичних еліт наголошують на невідповідності ресурсів, які мають місцеві органи влади, та розбіжності між зростанням обсягів послуг, які надаються, і ресурсами, наявними для покриття відповідних витрат.

Реформи, які відбувались до сьогоднішнього дня, не призвели до жодного суттєвого збільшення фінансових ресурсів місцевого урядування. Завдання та послуги, які надаються місцевою владою, не відповідають тим фінансовим ресурсам, які на це виділяються. Тому тенденцію до збільшення місцевого фінансового боргу не варто критикувати, оскільки це, ймовірно, єдиний механізм, завдяки якому місцеві органи влади можуть належним чином виконувати власні зобов'язання та долати фінансові обмеження. Майбутні реформи мають стати спробою запропонувати фінансову модель, тісно пов'язану з принципом місцевої автономії. Це передбачає більшу гнучкість, уникнення надмірного тягаря державного оподаткування майна та більшу відповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. У хартії чітко зазначено, що місцевим органам влади варто мати достатньо диверсифіковану та гнучку фінансову систему, яка б найкращим чином враховувала еволюцію реальної вартості виконання завдань та надання послуг місцевими органами влади. Проблема полягає у тому, знову ж таки, що покращення фінансового стану місцевого уряду може бути досягнуте лише у грі з нульовою сумою, якщо інші рівні уряду погодяться на зменшення власної частки у державних витратах [2, с. 155-163; 5].

Висновки дослідження. Перехід Іспанії конституційним шляхом від край централізованої унітарної системи до децентралізованої, що базується на множинності регіонів із певним ступенем автономії, став значущою подією в історії Іспанії. Він означає визнання на конституційному рівні культурної різноманітності Іспанії, а також надання права на автономію громадам, які прагнули до політичного вираження своєї особливої ідентичності, але були позбавлені цього права попередніми режимами, найбрутальнішим з яких була фашистська диктатура Франциско Франко. Позбавляючи громади права на самоврядування, попередні режими також намагались офіційно розмити будь-яку периферійну культурну ідентичність, замінивши її новою кастильською іспанською ідентичністю. Це спричинило етнічні протести (деякі з них переросли в насильницькі сепаратистські рухи на кшталт лівих баскських активістів) та призвело до загальної нестабільності, давши правителям привід позбавляти все суспільство демократичних прав. Ера демократії в Іспанії настала із запровадженням системи розподілу влади відповідно до демократичної Конституції 1978 року.

Була запроваджена унікальна система автономних громад, які подібні за своєю природою до суб'єктів федеральних держав та наділені базовими функціями урядування і мають відповідні структури для ухвалення й виконання законів. Згідно зі ст. 137 Конституції Іспанії автономні громади можуть бути створені, що підкреслює гнучкість у системі децентралізації. Інакше кажучи,

конкретний регіон або нація самі вирішують, чи скористатися можливістю стати автономними. У цьому й полягає ключова характеристика іспанської системи: набуття повноважень самоуправління є добровільним правом, доступним усім регіонам і націям. Автономію не нав'язували, натомість «провінції зі спільними історичними, культурними й економічними характеристиками, острівні території та провінції, що історично мали статус регіонів» могли самі вирішувати, чи бажають вони мати самоуправління. Тому в іспанській системі децентралізації може бути одна, декілька або жодної автономної громади, яка має самоврядування. Рішення залежить від людей, що належать до відповідного регіону чи нації. Цей аспект асиметрії в іспанській системі децентралізації закріплено в Конституції. Але тридцятирічний досвід децентралізації в Іспанії виявив одну важливу тенденцію – поступове зменшення асиметрії, що існувала на початковому етапі становлення автономних громад. При цьому іспанська система залишається гнучкою та відкритою до врахування елементів культури, пов'язаних із особливою ідентичністю націй, які формують країну. Варто також підкреслити, що перегляд автономними громадами своїх Статутів з метою розширення повноважень тягтиме за собою появу нових асиметрій. З огляду на особливу іспанську модель децентралізації, що є відкритим і поступовим процесом, не можна виключати подальших змін чи то з ініціативи регіонів, чи то за рішенням центрального уряду [2, с. 164-166; 3].

Отже, Іспанія – це приклад того, як украй централізована держава, де управління з центру сприймалось як норма й панувало глибоке переконання, що таке управління є єдиною раціональною формою влади, змогла успішно запровадити децентралізацію. Вона обрала таку модель децентралізації, за якої ступінь самоврядування визначався самими регіонами, а не нав'язувався їм свавільно згори. Громади, що прагнули вищого рівня самоврядування з особливих соціальних, культурних і географічних причин, змогли його отримати. Водночас регіони, які не дуже прагнули до самоуправління, були вільні набуті менший ступінь автономії. Асиметрична модель дозволила Іспанії впоратися зі специфічною для неї проблемою, а саме об'єднати в одній правовій системі регіони із сильними етно-національними традиціями та історією попереднього визнання їхніх прагнень до автономії, з одного боку, та звичайні регіони, де такі традиції не були визначальними, з іншого. Ця система передбачала також можливість для суб'єктів із меншим ступенем автономії за потреби поступово просуватися до збільшення своїх повноважень. Видається, що модель асиметричної децентралізації влади можна успішно використовувати в країнах, де існують регіони чи групи людей з різним рівнем прагнення до автономії. У такому контексті іспанський досвід асиметричної децентралізації, що налічує три десятиліття, може вважатися гідним ретельного та серйозного вивчення усіма, хто зацікавлений у поліпшенні механізмів регіонального розподілу влади.

Джерела та література

1. 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.
2. 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.
3. Constitution of Spain [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spainemb.org/information/Constitution.htm>.
4. Lopez Pulido J. P. El gerente municipal // *Revista Española de Administración Local*. – 1997. – P. 401-443.
5. Marquez Cruz Guillermo. Las elites politicas locales en España // *Revista de Estudios Locales* 28. – 1999. – P. 25-81.
6. Ortega Luis. La reforma de la administración local. // *Revista Vasca de Administración Publica* 45. – 1996. – P. 85-93.

Чернеженко О. Демократическое развитие и консолидация местной власти в Испании.

В статье освещаются проблемы и особенности территориального устройства Испании, анализируется специфический характер ее региональной и местной власти. Определяется правовой статус автономных общин на примере децентрализованной асимметричной модели. Исследуются особенности демократического развития и консолидации местных властей в Испании, а также определяются основные периоды процесса консолидации власти. Исследуется вопрос финансовых ресурсов местного управления. Получено заключение, согласно которому Испания – это пример того, как крайне централизованное государство, где управление из центра воспринималось как норма и царило глубокое убеждение, что такое управление является единственной рациональной формой власти, смогла успешно ввести децентрализацию. Была избрана такая модель децентрализации, при

которой степень самоуправления определялась самими регионами, а не навязывалась им сверху. Общины, которые стремились к высшему уровню самоуправления по особым социальным, культурным и географическим причинам, смогли его получить. В то же время регионы, которые не очень стремились к самоуправлению, были свободны приобрести меньшую степень автономии. Асимметричная модель позволила Испании справиться со специфической для нее проблемой, а именно объединить в одной правовой системе регионы с сильными этнонациональными традициями и историей предварительного признания их стремлений к автономии, с одной стороны, и обычные регионы, где такие традиции не были определяющими, с другой.

Ключевые слова: местное управление, централизация, децентрализация, консолидация, автономия, Испания.

Chernezhenko O. Democratic Development and Local Governments Consolidation in Spain.

The article highlights the problems and peculiarities of territorial structure of Spain, analyzes the specific nature of regional and local governments. In the focus of attention is the legal status of autonomous communities. It is analyzed on the basis of case study of asymmetric decentralized model. The author considers the features of democratic development and consolidation of local administration in Spain, identifies the key periods of the consolidation process of local governments, examines the financial resources of local government. The emphasis is laid on the opinion according to which Spain is an example of a highly centralized state. The author draws the conclusion that Spain was able to implement decentralization successfully because the control from the center is perceived in this country as the norm, and people strongly believe that this kind of administration is the only rational form of government allowed to implement decentralization successfully. Spain has chosen such a model of decentralization, in which the degree of self-governing is determined by the regions, but not arbitrarily imposed on them from above. The communities which wanted a higher level of self-government for specific social, cultural and geographical reasons, have managed to get it. However, regions that were not aspired to self-governance were free to gain a lower degree of autonomy. Asymmetric model allowed Spain to cope with this specific problem, namely, to combine in a single legal system regions with strong ethno-national traditions and history of prior recognition of their aspirations for autonomy, on the one hand, and conventional areas, where such traditions were not crucial, on the other.

Key words: local governance, centralization, decentralization, consolidation, autonomy, Spain.

УДК [342.7:316.3](477)

Я. Чистоколяний

Періодизація основних етапів становлення та розвитку громадянського суспільства в незалежній Україні

Стаття присвячена дослідженню проблем періодизації основних етапів генезису громадянського суспільства в незалежній Україні, а також розкриттю сутності та змісту основних виявлених етапів. Аналізуються найбільш поширені концепції зарубіжних і вітчизняних учених щодо основних етапів утвердження та розвитку громадянського суспільства та його інститутів у кін. ХХ-ХХІ ст. Досліджується вплив політико-правових процесів 2013-2016 рр. на розвиток громадянського суспільства, а також перспективи сприяння держави розвитку інститутів громадянського суспільства у 2016 і наступних роках.

Ключові слова: громадянське суспільство, генезис громадянського суспільства, участь громадянського суспільства в управлінні державними справами, інститут громадянського суспільства, громадська організація.

Постановка проблеми. Подальший розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної правової держави, в якій людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека, відповідно до ст.ст. 1 та 3 Конституції України, визнаються найвищою цінністю [2], не можливий без активної участі в державотворчих і правотворчих процесах громадянського суспільства та його інститутів. У цій точці зору переконують події Революції