

УДК 341.231(460)

Тимощук О. О.

АВТОНОМІЯ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТРУКТУРНИЙ ПРИНЦИП ПОБУДОВИ ІСПАНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Національні питання, питання децентралізації влади, збереження культурної особистості малих народів та багато інших моментів, пов'язаних з автономізмом були й залишаються одними з найважливіших у Європі, особливо в період загальної державної інтеграції цього континенту. Не можливо стверджувати, що таких проблем не існує в нашій країні. Україна на вищому законодавчому рівні закріпила нерівність адміністративно-територіальних одиниць держави – існування Кримської автономії та міст спеціального статусу Києва і Севастополя.

Історична реальність вказує на те, що Україна зараз у вдосконаленні державного устрою проходить шлях, який багато іноземних країн, зокрема держави Західної Європи пройшли багато років тому. При цьому проблеми, з якими зіштовхувалися державні діячі цих країн є дуже подібними до тих, які зараз потребують вирішення на території України. Наприклад, питання адміністративно-територіального поділу та такого розмежування повноважень центральної та місцевих влад, який би гарантував цілісність держави та суверенітет її влади на всій території, при одночасному врахуванні особливостей та інтересів усіх національностей та спільнот, що мешкають на території нашої держави.

Ретроспективний аналіз іноземного досвіду надає вітчизняним дослідникам можливість розглянути, як те чи інше рішення вплинуло на подальший розвиток країни, яка система дозволила вирішити проблеми державного устрою найкращім чином, або навпаки, що спричинило конфліктну ситуацію.

В цьому світлі, досвід безконфліктної децентралізації влади в Іспанії та створення автономій у межах єдиної унітарної держави заслуговує на детальне вивчення вченими різних напрямків знань, що пов'язані із державотворенням: юристів, політологів, соціологів, тощо.

Державний устрій Іспанії є насправді унікальним. Вона не прийняла жодну з існуючих моделей. На основі міжнародного досвіду, та досвіду усього попереднього конституційного розвитку країни, іспанці створили власну форму національно-територіального устрою.

Іспанія після прийняття в 1978 р. діючої Конституції перетворилась з авторитарної, централізованої країни на державу «унітарну, децентралізовану, складену». Таким чином, іспанці зберегли єдину державу, і при цьому певним чином врахували інтереси національних автономій. Але така система була б нежиттєздатною, якби єдиним її підґрунтям слугувала Конституція 1978 року. Джерелом її виникнення є історичні особливості Іспанії та держав, що передували на її сучасній території.

На наш погляд, специфічний державний устрій Іспанії, особливо питання автономії територіальних одиниць усіх рівнів, заслуговує на більшу увагу зі сторони українських вчених.

За відсутності досліджень іспанської державності в юридичній науці, деяку інформацію стосовно іспанського автономізму можливо почерпнути з робіт вчених інших спеціальностей. Так, Чума Б.П. торкається питань лібералізації Іспанії XIX ст., тобто у період змін усіх державних інститутів під час буржуазних революцій та війн [1]. Робота Іваницької О.П. надає змогу розглянути положення регіонів, які втратили будь-які ознаки автономії під час режиму генерала Франко (1939 - 1975) до початку розбудови сучасної моделі [2]. Суто історична робота Шелюто В.М. дозволяє зробити висновки про історичні передумови отримання африканськими містами Іспанії – Сеутою та Мелільєю автономного статусу [3]. Більш детальну увагу іспанським автономіям приділяють російські вчені у наступних роботах: Калинина Е.Ю. Еволюция формы государства в современной Испании; Волкова Г. И. Региональный автономизм в полиэтнической стране. На примере Испании 70 - 90-х годов XX века; Левощенко С. А. Регионализм в Испании: Проблемы децентрализации гос. упр. и создания "государства автономий".

В 1978 р. Король Іспанії Хуан Карлос I оголосив, що „Кортеси схвалили, а іспанський народ затвердив” нову Конституцію королівства Іспанія. В її перших статтях зазначалося, що Іспанія є правовою, соціальною, демократичною державою, а її найвищі цінності правопорядку ґрунтуються на таких загальнолюдських цінностях, як свобода, справедливість, рівність та політичний плюралізм. Підкреслювалося, що основою Конституції є непорушна єдність іспанської нації, єдина та неподільна для всіх іспанців Батьківщина. Разом з тим, в Конституції визначалося та гарантувалося право на автономію для національностей та регіонів, що складають країну, а також солідарність між ними [4, а.2]. Отже норми, що встановлювалися цими статтями склали правову основу для вирішення однієї з найбільших проблем історичного минулого Іспанії - існування як єдиної держави, всупереч багатонаціональності країни та досить сильним сепаратистським рухам.

Теоретико-правова наука визначає чотири класичні форми державного устрою: унітарна держава, федерація, конфедерація та імперія. Фактично, Іспанія не відповідає жодній з них. Її Конституційний суд публічно назвав Іспанію „складеною державою” [5, р.17], таку назву вона має і в офіційних документах. Для того, щоб охарактеризувати наслідки таких конституційних положень достатньо навести обґрунтоване ствердження іспанського науковця Хосе-Бидаль Пеласа Лопеса: «...за той короткий проміжок часу, що пройшов, Іспанія встигла перетворитися з однієї з найбільш центристських держав Європи в одну з найбільш децентралізованих, перевершивши в цьому федеративні моделі, наприклад Німецьку» [6, р.137]. Разом з тим формально Іспанію визнають унітарною державою.

Як не дивно, створення автономій виявилось консолідуючим фактором для іспанців. Така модель державного устрою найкращим чином дозволила врахувати географічні, історичні, національні особливості країни. Більша частина території Іспанії розташована на Піренейському півострові, до її складу входять острови: Балеарські та Пітузькі у Середземному морі, а також Канарські в Атлантичному

океані, крім того Іспанії належать міста Сеута та Мелілья, що знаходяться на Африканському континенті. Іспанія – одна з найвисокогірніших країн Європи. Тому для неї характерна різка відокремленість природних районів, що відмежовуються чіткими гірськими рубежами. З цим частково пов'язане виникнення та розвиток історичних країв держави. Іспанія – країна з етнічно неоднорідним населенням. На цій території сформувались чотири народи: кастильці (власне іспанці), каталонці, галісійці та баски. Іспанці складають приблизно $\frac{3}{4}$ населення. Мови цих народів визнані офіційними поряд із кастильською (офіційна форма іспанської) у відповідних автономних регіонах [7, с.23]. Процес створення Іспанії як держави розпочався з об'єднання у єдине окремих королівств Іберійського півострова в останній третині XV ст. Незважаючи на це, кожне королівство до початку XVIII ст. підтримувало існування власних державних інститутів. Іспанія ніколи не була цілісною державою, що склалась історично. Іспанська історія має періоди посилення та послаблення централізації. Так, Конституція 1812 р. поклала край історичному регіоналізму та встановила унітарний устрій, поділивши країну на 50 провінцій. Натомість за проектом Конституції Першої республіки 1873 р. Іспанія перетворювалась на федерацію з 17 держав, серед яких були також Куба та Пуерто-Ріко. Але такий устрій проіснував недовго. В 1876 р. нова Конституція відновила централізовану державу. Вперше інтереси історичних регіонів країни, хоч і не повністю, були закріплені в Конституції Другої республіки 1931 р. Іспанія оголосила себе інтегральною державою, в цей період автономіями стали Каталонія, Еускаді (територія басків) та Галісія. Але під час розв'язаної громадянської війни тільки Каталонія зберегла свою політичну автономію. Після громадянської війни 30-х років XX ст. режим генерала Франко скасував право регіонів на автономію та встановив жорстку ієрархічну систему влади на всій території країни. До питання надання статусу автономій історичним регіонам Іспанія повертається лише після смерті Франко в 1975 р. В 1977 р. було проведено демократичні вибори до вищих державних органів, а в 1978 р. вступила в юридичну силу діюча Конституція.

За її нормами Іспанія не скопіювала жодної з існуючих моделей державного устрою. На наш погляд, є всі підстави стверджувати, що іспанці створили особливу форму національно-територіального устрою - унітарну децентралізовану, складену державу. Згідно із ст. 137 Конституції, органічних законів та Статутів відповідних автономних утворень Іспанія складається: по-перше, з Автономних співтовариств (вищій рівень) – їх 17 в країні. Автономні співтовариства мають єдину територію, спільну історію та культуру; по-друге, з провінцій, на які поділяються автономні співтовариства – їх 50 в країні; по-третє, провінції, що складаються з муніципалітетів, що також користуються самоврядуванням.

Іспанське законодавство надає автономні повноваження усім своїм складовим частинам, навіть найдрібнішим – муніципалітетам та провінціям. Муніципалітети мають статус юридичної особи, власний представницький орган – муніципальну раду та можуть складати як провінції, так і відмінні від них об'єднання. Провінція – це об'єднання за територіальною ознакою певної кількості муніципалітетів створене державою. Провінція також має статус юридичної особи, управління нею здійснює Зібрання представників. Власну адміністрацію мають архіпелаги та острови,

належні до іспанської державної території [4, ст.141]. Саме провінція «складає простір для самостійного регіонального розвитку» [8, р.86].

Автономні утворення в межах Іспанії мають неоднаковий статус, тобто межа автономії регіону у прийнятті рішень неоднакова. Автономні співтовариства мають свої органи управління, вони фінансово самостійні, кожна автономія має свій прапор та спеціальний герб. Серед автономних співтовариств за обсягом їх повноважень та шляхом набуття автономії можливо окреслити три типи. По-перше - це території, що користуються повною автономією. Це найвищий рівень автономії, за яким регіону належать майже всі права крім деяких, що залишаються за державою. Таку автономію мають Країна Басків, Каталонія, Галіція та Андалузія. Це найбільш історично відокремлені регіони країни, які отримали автономію на так званому „першому етапі” – одразу після прийняття Конституції. По-друге – це території, що користуються спеціальною автономією. Така автономія надана Наваррі, Канарським островам, містам Сеута та Мелілля (знаходяться в Африці). По-третє, це загальна автономія - усі інші регіони країни. Водночас, деякі іспанські вчені стверджують, що «то є диференціація, яку Конституція не встановлює» [9, р.154].

Треба відзначити, що держава поступово передає усім регіонам певні свої функції та повноваження, тому різниця між регіонами за обсягом їхніх повноважень постійно нівелюється. Обсяг автономії регіонів, як вже відзначалося, встановлюється статутами – законами, що мають статус конституційних. Тобто територіальний устрій держави не є жорстко фіксованим, на відміну наприклад, від України, ст. 133 Конституції якої закріплює постійну систему адміністративно-територіального устрою.

В Іспанії для зміни статусу регіонів не потрібно вносити зміни до Основного Закону. Так, її Конституція в ст. 2 та 143 підкреслює наступне: „провінції, що мають спільні межі, загальні риси історичного, культурного, економічного розвитку; острівні території та провінції, що являють єдину історичну область мають можливість отримати самоврядування та створити Регіональні автономні об'єднання згідно із Конституцією та положенням відповідних статутів”[4]. Для створення такого регіонального автономного об'єднання необхідно подати клопотання до Генеральних Кортесів (парламенту Іспанії). Право на клопотання належить усім Зібранням представників регіону або двом третинам членів муніципалітетів, населення яких встановлює абсолютну більшість населення території. У деяких випадках, „керуючись інтересами національних груп”, Генеральні Кортеси самі можуть поставити питання про надання автономії. Далі починається розробка статуту - Конституції автономії. Проект статуту розробляється спеціальною комісією, яка складається із: зібрання представників чи органа острівного управління, сенаторів та депутатів, обраних від цієї території та передається до Генеральних Кортесів для його затвердження як Закону. Кожен статут має статус Органічного (конституційного) закону та затверджується абсолютною більшістю обох палат Генеральних Кортесів. Статут є основним інституціональним актом кожного Регіонального автономного об'єднання та закріплює будову автономії і компетенцію в межах Конституції. Регіональне автономне об'єднання має організацію, що включає: Законодавчу Асамблею (парламент), Урядову Раду (має

виконавчі та адміністративні функції), її Голову, якого Асамблея обирає із членів Ради, а Король затверджує на посаді, а також Верховний суд правосуддя. Після затвердження та промульгації статуту можуть бути змінені тільки через референдум виборців, а зміни потребують обов'язкового схвалення Генеральними Кортесами.

Конституція та статуту розподіляють владні повноваження між державою та регіонами. Ст. 148 Конституції до компетенції Регіональних автономних об'єднань відносить питання, серед яких: створення власних органів самоврядування; соціальне забезпечення; охорона здоров'я; координація функцій місцевої поліції; розвиток туризму та транспорту в межах належної території; порти і аеродроми, не пов'язані із комерційною діяльністю; сільське господарство; використання гір та лісів; охорона навколишнього середовища; мисливство та рибальство; музеї, бібліотеки, розвиток культури; місцеві свята, спорт, дозвілля населення та ін. Через п'ять років після прийняття статуту Регіональні автономні об'єднання мають право розширювати свої повноваження в межах встановлених ст. 149 Конституції, що закріплює питання виключної компетенції держави [4].

Іспанія має достатній досвід взаємовідносин із регіональними автономіями, тому дуже корисно звернути увагу на проблеми, з якими зіткнулись іспанські державні діячі. Перш за все це питання постійно зростаючих вимог автономій. Як вважають деякі сучасні науковці, „Можливість постійної модернізації самоврядування викликала появу певної гри між автономіями. Регіональні автономні об'єднання з меншим обсягом самоврядування розвили суперництво з об'єднаннями, що мають більші повноваження, вважаючи несправедливим наявність диференційованого підходу” [10, р.207]. Динамічна відкрита система дозволяє задовольнити вимоги усіх сторін, але створює й певні труднощі, зокрема – проблему уніфікації законодавства. Створення автономіями власних органів влади породило проблему виникнення двовладдя в провінціях. Конституція передбачає створення інституту Представника, який призначається Урядом та „здійснює керівництво адміністрацією держави на території Регіонального автономного об'єднання...” [4, а.154]. Як свідчать іспанські автори: „Автономні співтовариства розвивали як в центрі, так і на периферії провінцій свою бюрократію – відбиток з державної, у той час як держава не демонтує власну периферійну адміністрацію” [10, р.209].

Для припинення зловживань автономіями держава встановила певні обмеження та засоби впливу. Поряд із наданням автономіям широкої компетенції, іспанське законодавство передбачає й діючі засоби контролю та впливу. Так, депутати до Сенату – палату територіального представництва парламенту - обираються не від автономних регіонів, а від провінцій (по чотири від кожної) [4, а.69]. Щоб запобігти надмірному посиленню регіонів закріплюється, що: „ні в якому випадку не дозволяється створювати федерації автономних об'єднань” [4, а.145]. Забороняється будь-яка перешкода свободі пересування іспанців та дискримінація за територіальною ознакою [4, а.139]. Крім того, ст. 149 Конституції Іспанії встановлює питання виключної компетенції держави, повноваження вирішення яких не може надаватися Регіональним автономним об'єднанням. Закріплюється, що „норми права держави мають вищу юридичну силу, ніж норми регіональних автономних об'єднань в усьому, що не передане до виключної компетенції останніх”.

Контроль за діяльністю органів регіональних автономних об'єднань здійснюють Конституційний Суд, органи адміністративної юстиції та Рахункова палата. Держава залишає за собою й право примусових заходів: „якщо регіональне автономне об'єднання не виконує свої обов'язки чи його діяльність суперечить інтересам Іспанії, Уряд, повідомивши Президента регіонального автономного об'єднання, може зі згоди абсолютної більшості Сенату здійснити заходи, щоб примусити таке об'єднання...; може надавати розпорядження будь-яким владам...” [4, а.155]. Усі спори між автономіями вирішуються Конституційним судом Іспанії, рішення якого мають вищу силу та обов'язкові для обох сторін.

З наведених фактів ми вважаємо можливим зробити висновок, що орієнтуючись на іспанську модель автономізму, треба враховувати головний принцип створення автономій цієї країни – самоідентифікацію населення території, колективне бажання створити специфічну юридичну конструкцію, що сприяла б збереженню історичної, культурної, лінгвістичної своєрідності та кращому економічному і соціальному розвитку регіону. Проте в нашій державі відсутній саме цей принцип. Певні обставини її історичного минулого (депортація населення, входження до багатонаціональних імперій) ускладнюють самовизначення відносно великих територій. Тому найприйнятнішим, на наш погляд, для України є досвід Іспанського королівства стосовно створення автономних одиниць на рівні провінцій та муніципалітетів, де можливе досягнення найбільшої ідейної цілісності населення, що має сприяти самовизначенню. Разом з тим, досить корисним для України може стати досвід Іспанії із створення автономій різних рівнів, що дозволяє задовольнити різноманітні вимоги територій з неодаковим адміністративно-правовим статусом.

Література:

1. Чума Б.П. Лібералізм у суспільно-політичному житті Іспанії другої половини ХІХ століття: Дис. канд. іст. наук: 07.00.02 / Львівський національний ун-т ім. І. Франка. — Л., 2003. — 193с.
2. Іваницька О. П. Франкістська Іспанія 1939-1975 рр.: Дис. д-ра іст. наук: 07.00.02; 07.00.06 / Вінницький держ. педагогічний ін-т. - Вінниця, 1997. — 384с.
3. Шелюто В. М. Колоніальна політика Іспанії в Африці у 1956-1975 рр.: Дис. канд. іст. наук: 07.00.02 / Луганський держ. педагогічний ун-т ім. Тараса Шевченка. - Луганськ, 1998. — 162с.
4. La Constitución Española // “Boletín oficial del Estado”. - № 311.1, el 29 de diciembre de 1978
5. Alzaga Villamil (dir.) Comentarios a la Constitución española de 1978. — Madrid, 2002 — 236p.
6. José-Vidal Pelaz López El estado de las autonomías. Regionalismos y nacionalismos en la historia contemporanea de España. — Madrid, Actas, 2001 - 131p.
7. Себрянська А.О. Географія та історія Іспанії. - Київ, КНЛУ, 1998 - 183 с.
8. Eduardo Garrigos Las Autonomías: historia de su configuración territorial. - Madrid, Anaya, 1995 - 95p.
9. José Juan González Encinar El estado unitario-federal.- Madrid, Tecnos, 1985 - 176p.
10. José María Souvirón Morenilla Realidad y Perspectivas de la organización territorial del estado. — Granada, Comares, 2000 — 236p.

Пост упила в редакцію: 11.10.2006 г.