

**ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА ИСПАНИИ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В УКРАИНЕ**

Шармоянц А. Н.

*Таврический национальный университет имени В. И. Вернадского,
г. Симферополь*

Статья посвящена рассмотрению унитарной модели государственного устройства Испании. Проведен анализ правовых норм Испании, регулирующих взаимоотношения центра и регионов с учетом целесообразности применения их основных положений при осуществлении преобразований в Украине.

Ключевые слова: автономия, регионализация, разграничение полномочий, нормотворчество.

Сложное и неоднозначное по многим оценкам развитие современного Украинского государства обусловлено наличием многих системных проблем, которые так и не удалось решить в течение более чем двадцати лет независимости, указывает на необходимость выработки и использования совершенно иных, новых подходов и взглядов на пути развития государства. Решение данной проблемы видится в изменении политико-правовой установки Украине на децентрализацию и деконцентрацию власти, придании большей самостоятельности регионам. Однако и при таком подходе в научных и политических кругах отсутствует единое мнение относительно уровня самостоятельности, который необходимо предоставить регионам, остаться ли в форме унитарного государства или преобразовать его в регионалистское или федеративное. В сложившихся условиях актуальным и полезным может быть анализ и использование международного опыта государственного строительства и устройства более стабильных и успешных государств, чем Украина. К таким государствам можно отнести Испанию, у которой во многих аспектах много общего с Украиной.

Целью статьи является рассмотрение и анализ унитарной модели государственного устройства Испании в условиях изменения политико-правовой установки Украине на децентрализацию и деконцентрацию власти, придания большей самостоятельности регионам Украины. Подобный анализ опыта государственного строительства Испании на предмет его использования при осуществлении государственных преобразований в Украине до сих пор не проводился.

При этом автор учитывает исследования ученых-правоведов, которые прямо или косвенно касались поставленной темы: Лешошенко С. А., Тимошук А. А., Фадеева Д. А., Черкасова Е. Г., Яковюк И. В. и др. В работах данных авторов не рассматриваются конкретные возможные пути использования опыта государственного строительства Испании при реформировании Украины.

Доктринальная политико-правовая установка в Украине на децентрализацию и деконцентрацию власти, придание большей самостоятельности регионам (как в экономической, так и в политической сфере) отражает общие мировые тенденции децентрализации и децентрализации в территориально-государственном устройстве, расширении полномочий автономий и местного самоуправления. Наиболее ярким проявлением этих тенденций может служить превращение Испании в «государство автономий», вся территория которого состоит сегодня из автономных единиц. Испанию нередко называют регионалистским государством. Занимая в определенном смысле промежуточное место между унитарными и федеративным государствами, она сохраняет в целом унитарный характер. В Испании, как и в Украине, существуют достаточно серьезные различия между регионами, сложившиеся в силу этнического разнообразия населения, его исторических традиций, а также по причине диспропорций в экономическом развитии отдельных регионов. Несмотря на такую неоднородность регионов, в середине XX века Испания представляла собой государство, подчиненное жесткой франкистской политике унификации, полного отрицания автономии национальных районов и абсолютного унитаризма. Все эти обстоятельства дестабилизировали государство, провоцируя рост сепаратизма и экстремизма наряду с возрастанием экономической отсталости регионов. Трансформация Испании в 1978 г. из авторитарного централизованного в современное унитарное децентрализованное государство с предоставлением регионам широкой автономии позволило решить большую часть этих проблем и сохранить целостность государства [1, 2, 3].

Примечательно, что немалую роль в стабильности и целостности Испании сыграла сложившаяся более гибкая и сбалансированная модель разграничения полномочий между центром и автономиями, по сравнению с той, которая существует ныне в Украине. В настоящее время территория Испании состоит из 17 автономных образований, обладающих различным правовым статусом. Различия правового статуса выражаются в том, что одни автономные образования обладают полной автономией (Галисия, Каталония, Страна Басков и Андалузия), другие – специальной автономией (Наварра, Канарские острова и два автономных города находящиеся в Африке – Сеута и Мелилья); а третьи (остальные) – сравнительно ограниченной автономией. Гибкость при разграничении полномочий заключается в том, что все основные вопросы разграничения предметов ведения и полномочий автономных сообществ и государства в целом решаются в каждом конкретном случае отдельно. Между тем, согласно Конституции, различия в статусах разных автономных сообществ не дают ни экономических, ни специальных преимуществ, а государство гарантирует эффективное осуществление принципа солидарности, заботится об установлении адекватного и справедливого экономического равновесия между различными частями испанской территории, уделяет особое внимание специфике островных территорий (ст. 138 Конституции Испании). Каждая автономия самостоятельно принимает свой статут, который впоследствии должен быть утвержден центральными органами, однако, в отличие от Украины (ст. 2 Конституции Украины), в Конституции Испании не фиксируется ее территориальное устройство, и каждый регион может получить самоуправление и образовать автономные сообщества (ст. 143 Конституции Испании) [4]. Эти статуты в соответствии с Конституцией являются «основной институциональной

нормой каждого автономного сообщества, которую государство признает и охраняет как составную часть своего законодательства» (ст. 147 Конституции Испании) и служат основой законодательства этого сообщества.

Автономия самостоятельно определяет в статуте круг своих полномочий, за исключением так называемых зарезервированных полномочий, которые Конституция Испании относит к исключительному ведению государства (ст. 149 Конституции Испании). Зарезервированные полномочия являются неотъемлемой частью компетенции государства, на которую не могут посягать власти автономий в ходе осуществления своей нормотворческой компетенции. Компетенция в вопросах, не включенных в статуты об автономии, относится к ведению государства, нормы права которого, в случае конфликта, имеют большую юридическую силу, чем нормы автономных сообществ во всем, что не передано в исключительную компетенцию последних. Часть полномочий государство (в соответствии с Конституцией) может передавать автономиям. Следует отметить, что государство постоянно расширяет права автономий, передавая им свои функции. Однако в исключительных случаях, когда того требуют общие интересы, государство может принимать законы, устанавливающие необходимые принципы для согласования нормативных узаконений автономных сообществ, даже по отношению к предметам, отнесенным к их ведению. В ситуации, когда автономное сообщество не выполняет обязательства, предусмотренные Конституцией или другими законами, либо его действия наносят серьезный ущерб общегосударственным интересам Испании, правительство делает предупреждение председателю автономного сообщества. При отсутствии ответа с его стороны, в целях защиты общегосударственных интересов, с согласия абсолютного большинства Сената Правительством могут быть приняты необходимые принудительные меры для выполнения автономным сообществом указанных обязательств. В осуществлении этих мер Правительство дает соответствующие распоряжения любым органам автономных сообществ, которые обязаны их выполнить [5].

Такая, более гибкая и сбалансированная, чем в Украине, модель разграничения полномочий между центром и автономиями сложилась в Испании благодаря разграничению предметов ведения и полномочий автономных сообществ и государства. Все основные вопросы в целом решаются в каждом конкретном случае отдельно, а также благодаря возможности каждого региона иметь самостоятельную идентификацию, получить самоуправление и сформировать автономное сообщество. В Испании удачно сочетаются высокая степень децентрализации и самостоятельности автономных образований со строгим и широким контролем над их деятельностью, наличием необходимых инструментов принуждения со стороны центральных органов власти. Такая модель разделения полномочий, несмотря на сохранение основных рычагов влияния и контроля, свидетельствует о желании центра усилить самостоятельность автономных образований.

Таким образом, анализируя модель разграничения полномочий между центром и регионами в Испании, на наш взгляд, совершенно очевидно, что для осуществления доктринальной политико-правовой установки Украины направленной на децентрализацию и деконцентрацию власти, придание большей самостоятельности регионам, как в экономической, так и в политической сфере, нет никакой необходимости радикаль-

ной ломки существующих институтов, кардинального переделывания формы государственного устройства Украины на федеративную. Для достижения согласия и единства в обществе большую часть обозначенных задач вполне возможно осуществить и в рамках действующей формы территориального устройства, путем изменения модели разграничения полномочий между центром и регионами, через придание последним большей самостоятельности (регионализации). В рамках этой деятельности, для достижения консенсуса в обществе, а также сохранения и развития национальных демократических ценностей, должен быть учтен и ряд важнейших положений. Во-первых, наиболее важные вопросы, относительно правового статуса регионов, должны решаться путем прямого волеизъявления населения (референдума). Во-вторых, способствовать укреплению государственного суверенитета и целостности государства. И в-третьих, осуществляемые преобразования должны решать не только сложные задачи, которые уже стоят, но и те, которые будут возникать в будущем.

Список литературы:

1. Фадеев Д. А. Опыт политики переходного периода. Испания после Франко / Д. А. Фадеев // Полис. – 1991. – № 5. – С. 121-127.
2. Черкасова Е. Г. Испания: переход к демократии и национальный вопрос / Е. Г. Черкасова // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 4. – С. 121-127.
3. Левощенко С. А. Поиски решения национально региональной проблемы в доконституционный период в Испании (1975-1978 гг.) / С. А. Левощенко // Проблемы реформирования России и современный мир. – 1994. – Вып. 3. – С. 115-137.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Харьков : Одисей, 2011. – 56 с.
5. Испания. Конституция и законодательные акты. / [под ред. Н. Н. Разумович ; пер. с исп. : Э. М. Борисов, Т. И. Ильинская ; сост. В. А. Савин]. – М. : Прогресс. – 1982. – 352 с.

Шармоянц А. Н. Досвід державного будівництва Іспанії / А. Н. Шармоянц // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. – 2014. – Т. 27 (66). № 1. – С. 75-78.

Стаття присвячена розгляду федеральної моделі державного устрою Іспанії. Здійснено аналіз правових норм Іспанії, регулюючих взаємини центру і регіонів з урахуванням доцільності застосування їх основних положень при здійсненні перетворень в Україні.

Ключові слова: автономія, регіоналізація, розмежування повноважень.

**STATE-BUILDING EXPERIENCE OF SPAIN
IN THE IMPLEMENTATION OF REFORMS IN UKRAINE**

Sharmoyants A. N.

Taurida National University named after V. I. Vernadskyi, Simferopol

The article considers a federal model of state system of Spain. The analysis of Spain law governing relations between the center and the regions with appropriate use of their main provisions in the implementation of reforms in Ukraine.

Key words: autonomy, regionalization, lines of authority.