

УДК 342.84

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-368>

Я. О. Бондаренко, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0009-0006-3363-8440

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІСПАНСЬКОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

***Анотація.** У даній статті досліджуються особливості місцевого самоврядування в Іспанії. Зокрема досліджується конституційно-правова основа. Так Конституція Іспанії встановила доволі чітку систему поділу повноважень між державою, автономними співтовариствами і муніципалітетами. Конкретизувала зміст двох видів автономії: територіальної та місцевої, кожна з яких має різну правову природу. В статті вказується, що Іспанія досягнула оптимального балансу децентралізації, який залежить від порядку розподілу повноважень між центральним урядом, регіонами та органами місцевого самоврядування, обсягу їхніх повноважень, а також принципів співпраці з державними та регіональними органами влади.*

Окремий акцент в роботі зроблено на внутрішньо організаційній будові органів місцевого самоврядування. Виокремлені основні самоврядні інституції, які здійснюють муніципальну владу в Іспанії. Також в роботі висвітлені територіальні особливості організації публічної влади, зокрема, визначено на яких рівнях функціонує місцеве і регіональне самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, муніципальна система, Іспанія, децентралізація, євроінтеграція, Європейська хартія місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування, зарубіжний досвід.*

Постановка проблеми. Українська держава, попри військову агресію і щоденні безпекові ризики продовжує свій невпинний шлях до повноправного членства в Європейському Союзі. Одним із свідчень цього є затверджені 14 травня 2025 року стратегічні документи що визначає комплекс заходів, спрямованих на зміцнення, відновлення і подальший розвиток демократичних процесів та інституцій в Україні – Дорожня карті [1]. Низка положень цих документів, в тому числі, закріплюють ряд завдань і заходів щодо удосконалення місцевого самоврядування і приведення його у відповідність до європейських стандартів. Більш того, оновлення і змін потребує Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 [2].

Очевидно – Україна має цілу низку задач у сфері посилення муніципальної влади. Відповідно подальші дії і заходи мають ґрунтуватися, в тому числі, й на європейському досвіді, зокрема, країн, які мають розвинену систему місцевого і регіонального самоврядування. Однією із таких, на наш погляд, є Іспанія. Тому дане дослідження присвячено аналізу муніципальної системи цієї країни.

Королівство Іспанія – це децентралізована унітарна держава, поділена на автономні спільноти. Іспанія – країна із високим рівнем розвитку місцевого самоврядування, де простежується зв'язок між децентралізацією влади та принципами демократії. У цій державі чітко відображені потреби та інтереси різних соціальних груп, національностей і регіонів, що й визначає зміст і спрямованість діяльності місцевих органів. Вивчення відповідного досвіду функціонування місцевого самоврядування в Іспанії видається корисним і актуальним дослідженням, зокрема, в контексті подальшого формування в Україні власної оригінальної муніципальної системи.

Крім того, важливо звернути увагу – в цілому у вітчизняній науковій літературі доволі мало досліджень, які присвячені ви-

вченню і аналізу системи місцевого самоврядування Іспанії. Це ще один чинник, який обумовлює актуальність даної тематики.

Метою статті є аналіз іспанської моделі місцевого самоврядування, виявлення особливостей функціонування цієї системи в країні, окреслення основних проблем та вивчення і використання кращих практик для України.

Виклад основного матеріалу. Органи місцевого самоврядування в Іспанії тісно пов'язані з історичною традицією місцевої автономії. Іспанія складалася з окремих королівств, кожне з яких відрізнялося своєю унікальністю та значним ступенем незалежності від Кастилії – регіону, що став центром формування та управління іспанською монархією. Іспанці здавна виявляли лояльність спершу до своїх місцевих громад, потім – до регіону, і вже потім – до країни в цілому, що й заклало основи формування системи місцевого самоврядування Іспанії. Держава ніколи по-справжньому не об'єднувала регіони навколо домінуючого центру [4, с. 155].

Чинна Конституція Іспанії 1978 року не містить формального визначення особливостей територіальної організації публічної влади. Принцип децентралізації окреслюється доволі побіжно.

У вступній главі Конституції Іспанії держави прямо визначається автономний характер регіонів. Так, стаття 2 передбачає, що Конституція ґрунтується на непорушній єдності іспанської нації, загальності та неподільності Батьківщини всіх іспанців; вона визнає і гарантує право на автономію національностей і регіонів, її складових та солідарність між ними. Інноваційним рішенням стало використання трьох понять: «нація», «національність» і «регіон». Це положення було спробою досягти компромісу між прагненнями окремих регіонів (Каталонії, Країни Басків, Галісії) та прихильниками існуючої національно єдиної іспанської держави. Конституція передбачає право автономних утворень встановлювати власну офіційну мову, статути, спеціальні прапори та емблеми автономних співтовариств [8]

Права та обов'язки територіальних утворень досить широко окреслені у Главі 8, яка має назву «Про територіальний устрій

держави». Конституція встановлює систему розподілу повноважень між державою та автономними громадами й визначає зміст двох типів автономії: територіальної (регіональної) та місцевої (адміністративної). Територіальна автономія розуміється як автономія, яка реалізується «національностями та регіонами», що відзначаються особливим національним складом населення, своєрідною культурою, мовою, способом життя, традиціями тощо. Автономія надається їм у формі автономних співтовариств шляхом ухвалення відповідних статутів автономії. У правовій доктрині Іспанії статuti автономії не мають статусу конституційних законів, а є спеціальними органічними законами. Вони є вищою правовою нормою для автономних співтовариств, незважаючи на відсутність прямого положення про це в Основному Законі [8]. Затвердження статутів автономії є складним і тривалим процесом, який потребує спільної волі автономного співтовариства та держави. Потрібне подвійне схвалення: парламентом автономії та Генеральними кортесами. Ця автономія є якісно вищою за місцеву автономію. Вона забезпечує рівень прийняття рішень, який максимально узгоджується з принципом єдності держави. Автономні громади можуть мати власне законодавство, представницькі та виконавчі органи влади. Наразі в країні налічується 17 автономних співтовариств, з яких Країна Басків, Каталонія, Наварра, Галісія та Андалусія мають розширену автономію. Варто зазначити, що статuti можуть змінюватися – останній перегляд положень усіх статутів відбувся у 2002 році. Найбільше емоцій викликає реформа статутів автономних співтовариств, які прагнуть «незалежності» від Іспанії [5, с. 80–82].

Важливим етапом формування іспанської моделі місцевого самоврядування було прийняття Закону 1985 року «Про принципи місцевого самоврядування» [6]. Реформа відбувалася під час взаємодії центру з автономними громадами, які були інституціоналізовані у другій половині 1980-х років і прийняли свої статuti. Розмежування предметів управління, повноважень і функцій центральних, регіональних і місцевих органів влади є безперервним, постійно еволюціонуючим процесом, спрямованим на досягнення узгодження інтересів. Після вступу Іспанії

до Європейського Союзу в 1986 році і підписання Європейської хартії місцевого самоврядування в 1988 році, європейська інтеграція стала важливим фактором цього процесу.

Текст закону був змінений у 1999, 2003 і 2013 роках. Закон 2003 року доповнив основний закон «Про регулювання основ режиму місцевого самоврядування» новим розділом про режим організації великих міст. До них належать муніципалітети з населенням понад 250 000 осіб; обласні центри з населенням понад 175 000 осіб; столиці провінцій, автономних громад або міста розташування автономних інститутів та установ; муніципалітети з населенням понад 75 000 осіб, які мають особливе економічне, соціальне, історичне або культурне значення. Дуже сильна економічна криза, що розпочалася в 2008 році, стала черговим поштовхом до реформи режиму місцевої влади в Іспанії, здійсненої законом від 27 грудня 2013 року «Про раціоналізацію і стійкість місцевої адміністрації» [4 с. 160–163]. У результаті повноваження органів місцевого самоврядування були суттєво скорочені в умовах економічної кризи [6].

Іспанія представлена 17 автономними спільнотами, рівень місцевого самоврядування складають муніципалітети, провінції, острови Балеарського і Канарського архіпелагів, асоціацій муніципалітетів і метрополії [6]. Муніципалітети і провінції сьогодні розглядаються як територіальні корпорації з демократичною і представницькою організацією, що мають правоздатність, з власною сферою компетенції. Їх місцева автономія характеризується тим, що провінції та комуни обмежені лише виконанням адміністративних завдань, і, таким чином, їм не надано можливості формулювати власні політичних проектів [7, с. 8–9].

Найнижчим рівнем адміністративно-територіального поділу Іспанії є муніципалітет. Стаття 142 Конституції Іспанії гарантує автономію муніципалітетів, які користуються повною правосуб'єктністю [8].

Територіальна організація влади в Іспанії характеризується різноманітністю муніципалітетів, що спричинено їхнім розміром, економічною діяльністю або географічним розташуванням. Автономна спільнота з найбільшою кількістю муніципалітетів є Кастилія-і-Леон (2 248), а найменшою – Мурсія з 45 муніци-

палітетами. Муніципалітет з найбільшим населенням це є Мадрид (3 132 463 мешканців), а найменший – Іллан-де-Вакас у Толедо (5 мешканців). У будь-якому випадку, 84% муніципалітетів мають менше 5 000 мешканців, і в них проживає лише 13% населення. З іншого боку, в Іспанії є муніципалітети з 15 великими містами з населенням понад 250 000 осіб. За площею найбільшим муніципалітетом є Касерес в Естремадурі (1 750,33 км²), а найменшим – Емперадор у Валенсії (0,10 км²) [4, с. 165–166].

Кожен муніципалітет формує свою раду, яка складається з 5 членів для муніципалітетів з 250 жителями і до 25 осіб для муніципалітетів з 100 000 жителів, з подальшим включенням ще одного члена на кожні наступні 100 000 жителів. Члени ради обираються прямим таємним голосуванням на основі загального виборчого права та пропорційного представництва строком на 4 роки і не можуть бути розпущені. Закон вимагає, щоб Рада збиралася у повному складі щонайменше раз на 3 місяці; позачергові сесії можуть скликатися головою Ради або чвертю членів Ради[6].

За статтею 19 Закону Іспанії «Про принципи місцевого самоврядування» очолює (муніципальну) раду міський голова (мер, ElAlcalde), який обирається серед представників ради [6]. Як правило, міським головою стає лідер фракції, яка має більшість голосів. У разі відсутності такої фракції, місцеве самоврядування очолює політична група, яка має найбільшу кількість мандатів. Можливі також прямі вибори міського голови. Дослідження показало, що вибори кожні 4 роки сприяють підзвітності чинних мерів, при цьому повна рада має право відправити мера у відставку, хоча таке усунення є малоімовірним [7с. 17]. ElAlcalde

Компетенція ElAlcalde визначена статтею 21 Закону, зокрема це: управління муніципальною адміністрацією; представництво міської ради; скликання та головування на сесіях, інспектування муніципальних служб та сприяння їх розвитку; затвердження пропозицій щодо цивільної служби відповідно до бюджету та персоналу; керівництво муніципальною поліцією; застосування відповідних заходів (особисто та під власну відповідаль-

ність) у разі стихійного лиха чи суспільної небезпеки або серйозного ризику їх виникнення, негайно повідомляючи про це пленарні засідання та інших. Міський голова захищає інтереси муніципалітету в усіх правових питаннях, забезпечує виконання рішення ради та керує поточною діяльністю муніципальних службовців [6].

Для того, щоб система місцевого самоврядування відповідала сучасним вимогам, було вирішено розділити стратегічні, найважливіші політичні та нормотворчі функції місцевого самоврядування, з одного боку, та виконавчо-управлінські функції, з іншого. Для відкритого і конструктивного обговорення та контролю консультативно-контрольним органом місцевого самоврядування було створено Пленум (el Pleno) – орган політичного представництва громадян муніципалітету, до складу якого входять обрані депутати на чолі з головою – Alcalde [4, с. 168].

Основними політичними функціями пленуму є контроль та перевірка діяльності муніципальних органів шляхом висловлення вотуму довіри/недовіри. Серед законодавчих функцій пленуму – затвердження обов'язкових нормативних документів та внесення змін і доповнень до них. Це положення про пленум муніципалітету, громадську раду міста, комісію з розгляду скарг і пропозицій, додаткові органи і процедурний порядок участі громадян, поділ муніципалітету на райони, визначення і регламентація роботи районних органів, повноваження представницьких органів і участь громадян у питанні визначення організації і повноважень виконавчих органів муніципального управління. До повноважень пленуму також належить затвердження документів, які мають інституційне та стратегічне значення в управлінні муніципалітетом [6].

Нерівномірна муніципальна структура та велика кількість існуючих муніципалітетів в Іспанії призвели до появи асоціацій муніципалітетів, які здійснюють представництво цього рівня територіальної влади у відносинах з державними адміністраціями та автономною адміністрацією. На національному рівні Асоціація муніципалітетів і провінцій Іспанії об'єднує 7 286 організацій (муніципалітети, ради провінцій і ради островів),

прагнучи сприяти і захищати автономію муніципалітетів, а також представляти і захищати їх інтереси перед іншими суб'єктами [4, 170].

Провінції об'єднують кілька муніципалітетів за територіальним принципом. Сучасні 50 провінцій, створених відповідно до Королівського декрету 1927 року, беруть свій початок від Королівського декрету 1833 року. Раніше провінції мали велике значення і багато повноважень, але після запровадження системи автономних громад у Конституції 1978 року вони втратили своє значення. Згідно з Конституцією, провінції мають муніципальну структуру, яка відображає адміністративно-територіальний поділ країни, і, водночас, є інститутом з незалежним правовим статусом. Межі провінцій визначаються з урахуванням історичних, географічних, мовних, культурних, релігійних та соціально-економічних чинників. Будь-які зміни в цих межах потребують схвалення Кортесів. Управління в провінціях здійснюють провінційні ради – депутації (Deputacion), які складаються з депутатів, обраних муніципальними радами серед уже обраних депутатів. Таким чином, фактично рада муніципалітету у виборчому сенсі пов'язані з радою провінції, оскільки депутати до ради провінції вже обираються серед числа депутатів, обраних до ради муніципалітету. Ці депутати мають мандат на 4 роки і можуть бути переобрані на стільки ж термінів, скільки вони можуть залишатися депутатами муніципальних рад. На відміну від муніципальних рад, ради провінцій не мають повноважень розробляти постанови, але вони можуть встановлювати правила на основі законодавства, прийнятого кортесами або регіональними парламентами [3, с. 44].

Відповідно до статті 46 Закону Іспанії «Про принципи місцевого самоврядування» передбачено певний зв'язок між складом ради та чисельністю населення: при чисельності населення менше 500 000 осіб до складу ради входить 25 осіб, при чисельності населення більше 1 000 000 – 31 особа, у радах міст Мадрид та Барселона – 51 особа. Депутати провінційної ради обираються з числа членів муніципальної ради на основі пропорційного представництва. У свою чергу, вони обирають свого президента

та його/її заступника абсолютною більшістю голосів у першому турі голосування та простою більшістю голосів у другому [6].

Кожну провінційну раду очолює президент, якого обирають усі члени ради з числа депутатів, присутніх у раді. Хоча губернатор є найвищим представником центрального уряду в провінції, президент провінційної ради відповідає за управління та адміністрування провінцією.

Президент і до третини провінційних радників формують виконавчий комітет. Рада також формує ряд комітетів, необхідних для проведення досліджень і підготовки рекомендацій з різних питань, що становлять суспільний інтерес [3, с. 56–57].

Провінційна влада займається утриманням державних доріг, управлінням сільським і лісовим господарством, сприяє вирішенню соціальних проблем, займається питаннями охорони здоров'я, культури, проведенням спортивних змагань і виставок. Крім того, вони відповідають за надання технічної та економічної допомоги муніципальним радам у створенні та підтримці функціонування систем водопостачання та каналізації, систем громадського освітлення, пожежної служби тощо[6].

Висновки. Система місцевого самоврядування Іспанії характеризується певними особливостями. А саме: значна частина повноважень центральної влади делегується на місцевий рівень. Держава регулює основні положення, пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування, а регіональне законодавство доповнює державне регулювання в межах своїх повноважень. Таким чином, держава визначає основи правового регулювання місцевого самоврядування, які потім деталізуються регіональними законодавцями.

Наступною характерною особливістю функціонування органів місцевого самоврядування в Іспанії є відмінності в обсягах компетенції, якою наділені муніципалітети. Співвідношення між функціями муніципалітету та чисельністю його населення є важливим показником демократичності та незалежності окремої територіальної одиниці та довіри держави до здатності місцевих органів влади вирішувати важливі питання, включаючи ті, що частково регулюються центральним урядом. Це має важливе значення з огляду на проблему депопуляції деяких муніци-

палітетів і, відповідно, їхньої здатності адаптуватися до нових умов.

Корисним для України видається іспанський досвід щодо взаємодії місцевої та центральної влади у формуванні та реалізації державної і муніципальної політики. Чітке визначення повноважень та обов'язків місцевих органів влади гарантується основними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а також закріплено в Конституції Іспанії та регіональному законодавстві. При цьому інструментальні принципи, такі як взаємне інформування, консультації, фінансова спроможність та моніторинг, сприяють встановленню поважних і результативних відносин між різними рівнями публічного управління після розподілу повноважень і обов'язків. У сукупності це позитивно впливає на формування та реалізацію державної політики в різних сферах.

Список використаних джерел:

1. Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 р. № 475-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text>
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
3. Heinelt, H., Bertrana, X. (2012). *The second tier of local government in Europe: Provinces, counties, departements and Landkreise in comparison*. New York: Routledge. pp. 1–88
4. Hodlevska V., Stobodzian B.: *The Spanish model of stated decentralization principles of functioning of self-local government*, Athenaeum. *Polskie Studia Politologiczne, Wydział Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, Uniwersytet Mikołaja Kopernika*, vol. 84, no. 4, 2024, pp. 151–171
5. Hodlevska, V., (2019). *Catalonia: Endeavor For Independence*. *European Journal of Transformation Studies*, 2, pp. 79–94.
6. Law 7/1985, of April 2, *Regulating the Bases of the Local Regime* URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>
7. Sweeting, D. (2012). *Analysing Local Political Management in Spain*. In *Local Government Studies*, 2, 1–17.

8. The Spanish Constitution. 1978 URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>

REFERENCES:

1. Deiaki pytania zabezpechennia perehovornoho protsesu pro vstup Ukrainy do Yevropeiskoho Soiuzu za klasterom 1 «Osnyvy protsesu vstupu do YeS»: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 travnia 2025 r. № 475-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text>
2. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
3. Heinelt, H., Bertrana, X. (2012). The second tier of local government in Europe: Provinces, counties, departments and Landkreise in comparison. New York: Routledge.
4. Hodlevska V., Słobodzian B. (2024). The Spanish model of state decentralization principles of functioning of self-local government, Athenaeum. *Polskie Studia Politologiczne, Wydział Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, Uniwersytet Mikołaja Kopernika*, vol. 84, no. 4, 2024.
5. Hodlevska V., (2019). Catalonia: Endeavor For Independence. *European Journal of Transformation Studies*, 2.
6. Law 7/1985, of April 2, Regulating the Bases of the Local Regime. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>
7. Sweeting, D. (2012). Analysing Local Political Management in Spain. In *Local Government Studies*.
8. The Spanish Constitution. 1978 URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>

Y. O. Bondarenko

Features of the Functioning of the Spanish Model of Local Self-Government: Constitutional and Legal Aspect

***Summary.** This article examines the features of local government in Spain. The constitutional and legal basis is also examined. Thus, the Constitution of Spain established a fairly clear system of division of powers between the state, autonomous communities and municipalities. It specified the content of two types of autonomy: territorial and local, each of which has a different legal nature. The article shows that Spain has achieved an optimal balance of decentralization, which depends on the order of distribution of powers between the central*

government, regions and local governments, the scope of their powers, as well as the principles of cooperation with state and regional authorities.

A special emphasis is placed on the internal organizational structure of local governments. The main self-government institutions that make up municipal government in Spain are identified. The paper also highlights the territorial features of the organization of public power, in particular, it determines at what levels local and regional self-government functions.

The system of local government in Spain is characterized by certain features. Namely: a significant part of the powers of the central government is delegated to the local level. The state regulates the main provisions related to the activities of local government bodies, and regional legislation supplements state regulation within the limits of its powers. Thus, the state determines the foundations of legal regulation of local government, which are then detailed by regional legislators.

Another characteristic feature of the functioning of local government bodies in Spain is the differences in the scope of competences that municipalities are endowed with. The relationship between the functions of a municipality and the size of its population is an important indicator of the democracy and independence of a separate territorial unit and the state's confidence in the ability of local authorities to resolve important issues, including those that are partially regulated by the central government. This is important in view of the problem of depopulation of some municipalities and, accordingly, their ability to adapt to new conditions.

The uneven municipal structure and the large number of municipalities in Spain have led to the emergence of associations of municipalities, which represent this level of territorial authority in relations with the State administrations and the autonomous administration. At the national level, the Association of Municipalities and Provinces of Spain brings together 7,286 organizations (municipalities, provincial councils and island councils), seeking to promote and defend the autonomy of municipalities, as well as to represent and defend their interests before other entities.

The Spanish experience of interaction between local and central authorities in the formation and implementation of state and municipal policy seems useful for Ukraine. A clear definition of the powers and responsibilities of local authorities is guaranteed by the basic principles of the European Charter of Local Self-Government, and is also enshrined in the Spanish Constitution and regional legislation. At the same time, instrumental principles, such as mutual information, consultation, financial capacity and monitoring, contribute to the establishment

of respectful and effective relations between different levels of public administration after the distribution of powers and responsibilities. Taken together, this has a positive impact on the formation and implementation of state policy in various areas.

Keywords: *local government, municipal system, Spain, decentralization, European integration, European Charter of Local Self-Government, local government models, foreign experience.*