

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 342.2:352/354

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.4.3>

СТОГОВА О.В.

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ:  
ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА ІСПАНІЇ**

**DECENTRALIZATION OF PUBLIC POWER:  
IMPLEMENTATION FEATURES IN GREAT BRITAIN AND SPAIN**

Метою пропонованого дослідження є аналіз децентралізації публічної влади у Великобританії та Іспанії. Автор порівнює наявні обмеження та проблеми складних автономних систем зазначених держав. Вибір країн дослідження пояснюється тим, що саме ці держави з погляду типологізації форм державного устрою викликають неабиякий інтерес. Великобританія та Іспанія не є ані федераціями, ані класичними унітарними державами за типом державного устрою. Зазначені держави частіше типологізувалися дослідниками як унітарні за формою державного устрою, але згідно з типологією конституційних конфігурацій їх визначають як союзні держави. Автор наголошує на спільних рисах країн, що досліджуються. Іспанія та Великобританія є економічно розвиненими європейськими ліберальними державами з конституційними монархіями. Обидві держави є багатонаціональними та запровадили складні системи асиметричної територіальної автономії для управління національними меншинами, що мають компактний характер розселення. Крім того, в обох державах є активні сепаратистські рухи, хоча в обох відсутнє конституційне положення, яке б дозволяло самовизначення у формі відокремлення. На думку автора, держави по-різному відповіли на останні сепаратистські виклики. У статті акцентується увага на процесах децентралізації в Іспанії та Великій Британії, відмічається, що держави ступили на траєкторію федералізації, але жодна з них не стала та не стане в найближчому майбутньому повноцінною федерацією. У випадку з Іспанією, децентралізація тісно пов'язана з процесом демократизації країни, є інструментом врахування різноманітності у межах існуючої іспанської держави. Автор доводить, що децентралізація у Великій Британії має кілька обґрунтованих, включаючи демократичне оновлення, адміністративну та економічну ефективність, а також задоволення вимог самовизначення націй, що входять до складу королівства. У дослідженні зроблено висновок, що Іспанія та Великобританія є двома різними моделями автономії з федералістськими тенденціями; існують помітні тенденції федералізму, незважаючи на формальну відсутність федерації.

**Ключові слова:** публічна влада, делегування повноважень, сецесія, деволуція, федерація, федералізація.

The purpose of the proposed study is to analyze the decentralization of public authority in Great Britain and Spain. The author compares the existing limitations and problems of the complex autonomous systems of these states. The choice of the countries

is explained by the fact that they are of great interest from the point of view of the typology of forms of government. Great Britain and Spain are neither federations nor classical unitary states in the type of government. These states were more often typologized by researchers as unitary in the form of the state system, but according to the typology of constitutional configurations, they are defined as union states. The author emphasizes the common features of the countries under study. Spain and Great Britain are economically advanced European liberal democracies with constitutional monarchies. Both states are multinational and have introduced complex systems of asymmetric territorial autonomy to manage national minorities with a compact settlement character. In addition, there are active separatist movements in both states, although both lack a constitutional provision allowing for self-determination in the form of secession. According to the author, the states responded differently to the latest separatist challenges. The article focuses attention on the decentralization processes in Spain and Great Britain, it is noted that the states have embarked on the path of federalization, but none of them has become and will not become a full-fledged federation in the near future. In the case of Spain, decentralization is closely related to the country's democratization process, and is a tool to accommodate diversity within the existing Spanish state. The author argues that decentralization in Great Britain has several rationales, including democratic renewal, administrative and economic efficiency, and meeting the demands for self-determination of the constituent nations. The study concludes that Spain and Great Britain are two different models of autonomy with federalist tendencies; there are noticeable trends of federalism, despite the formal absence of a federation.

**Key words:** *public power, delegation of powers, secession, devolution, federation, federalization.*

**Вступ.** З погляду децентралізації публічної влади неабиякий інтерес викликають Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Королівство Іспанія, адже ці держави не є ані федераціями, ані класичними унітарними. Зазначені держави частіше типологізувалися дослідниками як унітарні за формою державного устрою, але згідно з типологією конституційних конфігурацій С. Роккана та Д. Урвіна [1], їх доцільно визначати як союзні держави, тобто держави, в яких зберігаються досоюзні конституційні домовленості, незважаючи на фактичне включення території шляхом договору. Така ситуація склалася у Великобританії після Договору про союз між Королівствами Шотландії та Англії в 1707 році, а в Іспанії після династичного союзу монархів Арагону та Кастилії у XV столітті. Союзні держави не передбачають формального розподілу повноважень, як це буває у федераціях, але протягом останніх десятиліть політична стандартизація в Іспанії та Великобританії поступилася процесам політичної децентралізації. В обох випадках підхід до вирішення проблеми територіальної організації влади змінювався з часом, відзначаючись різним ступенем підтримки самоврядування на місцях з одного боку та центральної державної влади з іншого.

**Постановка завдання.** Проаналізуємо історичну еволюцію територіального питання в Іспанії та Великобританії, включно з основними філософськими поглядами, що керують конституційними інтерпретаціями держави, і обґрунтуваннями, розробленими для передачі влади від центру на периферію наприкінці 1970-х років в Іспанії та 1990-х роках у Великій Британії. Розглянемо основні характеристики цих союзних держав із акцентом на поняттях самоврядування та спільного правління. Порівняємо наявні обмеження та проблеми складних автономних систем. Зробимо висновки щодо особливостей реалізації децентралізації публічної влади у Великобританії та Іспанії.

**Результати дослідження.** Протистояння між домінуванням центральної влади та місцевого самоврядування проявляється в різних концепціях держави, нації та національної ідентичності [2, с. 40–58]. Суперечливі конституційні доктрини та моделі автономії, реалізовані в обох державах, обґрунтовані історичними траєкторіями розвитку складових одиниць Іспанії та Великобританії як багатонаціональних держав. Як засвідчує М. Кітінг, «у багатонаціональних державах, на відміну від мононаціональних, федеративних чи унітарних, немає єдиної конституційної історії або принципу, до якого можна було б звести всі інші» [3, с. 189].

Іспанія та Великобританія мають багато спільного. Обидві є економічно розвиненими європейськими ліберальними демократіями з конституційними монархіями. Обидві держави є багатонаціональними та запровадили складні системи асиметричної територіальної автономії для

управління територіально зосереджених національних меншин (Країна Басків і Каталонія в Іспанії та Північна Ірландія і Шотландія у Великобританії). Крім того, в обох державах є активні сепаратистські рухи, хоча в обох відсутня конституційна норма, яка б дозволяла самовизначення у формі відокремлення. Показово, що незважаючи на спільні риси, держави по-різному відповіли на останні сепаратистські виклики. У Великій Британії в 2014 році відбувся референдум щодо незалежності Шотландії, і хоча голосування в Каталонії відбулися в 2014 і 2017 роках відповідно [4, с. 189], уряд Іспанії та Конституційний суд доклали чимало зусиль, щоб підкреслити незаконність цих голосувань за незалежність Каталонії. Пояснення такого різного ставлення полягає в концепціях іспанської та британської держав; конфігурація останньої як багатонаціонального союзу є загальноприйнятною реальністю, тоді як визначення іспанської держави варіюється між позицією більшості, яка наполягає на мононаціональній нації-державі та баченням меншості, за яким субдержавні одиниці мають володіти правом на внутрішнє самовизначення [5].

На прикладі Іспанії та Великої Британії доцільно розглядати територіальну еволюцію політичних систем, звертаючи особливу увагу на існування (або відсутність) елементів федералізму та федерації. Ані Іспанія, ані Великобританія не функціонують як справжні федерації, але в обох випадках існує помітна тенденція федералізації. Висловлюючись мовою Р. Уоттса, вони є «федеральними політичними системами», державами, які в наслідок політичної децентралізації розробили власні інституційні механізми [6, с. 8]. Еволюційний характер децентралізації в Іспанії та Великобританії перегукується з концепцією К. Фрідріха про федералізм як динамічний процес [7, с. 8].

Територіальне питання в історичному контексті Іспанії та Сполученого Королівства має достатньо подібностей, але підходи до вирішення проблем територіального устрою та претензій територій на самовизначення відрізнялися. У Великій Британії розвинувся підхід, який підтримував ідею багатонаціонального союзу, незважаючи на традиційне неприязне ставлення до самоврядування [8]. Різноманітні історичні процеси, які призвели до різних союзів між чотирма країнами (Англія, Північна Ірландія, Шотландія та Уельс), виявилися відносно сприятливими для дизайну держави як багатонаціонального союзу, хоча міжетнічна напруга зберігається та час від часу зростає, особливо у Північній Ірландії та Шотландії. Навпаки, історія територіального питання в Іспанії перемежовувалась тривалими періодами диктатури, характерними опозицією до ідеї багатонаціональності держави. Напруженість щодо територіальної організації іспанської держави існувала з моменту її створення, а подальші державотворчі та націотворчі процеси виявилися слабкими перед уже сформованим націоналізмом у Каталонії та Країні Басків [9].

Іспанська держава виникла в результаті династичного союзу між королівствами Арагон і Кастилія у 1516 році. Корона Арагону включала три окремі королівства – Арагон, Каталонія та Валенсія – які були об'єднані в конфедерацію, в якій зберігалось почуття національної самобутності на кожній території. Після династичного союзу території зберегли власні інститути, культуру та мову, але повзучий процес політичної централізації та культурної гомогенізації, запроваджений Кастилією у XVII і XVIII століттях, призвів до жорстоких повстань і, зрештою, домінування Кастилії після капітуляції Барселони в 1714 році. З цього часу централізована модель управління, яка намагалася відтворити французьку якобінську модель, була нав'язана всім територіям. Цей процес кастилізації тривав у XVII–XX століттях, але не досяг своєї мети побудувати унітарну націю з культурно однорідним населенням. Натомість, централізаційні процеси заохочували, а не послабили націоналістичні рухи меншин. Процеси розбудови іспанської держави призвели до скасування автономії та нав'язування централізованої моделі управління регіонами. Цей процес конструювання ідентичності було закріплено в першій конституції Іспанії 1812 року, яка прагнула створити «централізовану бюрократію, внутрішній ринок, спільне оподаткування, судову та культурну гомогенність» [10, с. 45]. Процеси централізації тривали до заснування Другої Іспанської республіки в 1931 році, хоча переривалися короточасними спробами, такими як федералізовані структури Першої Іспанської республіки (1873–74 рр.). Друга Іспанська республіка була урочисто проголошена 1931 року і запровадила територіальний устрій з автономією для Країни Басків, Каталонії та Галісії. Друга республіка не була ані унітарною, ані федеративною, а «союзною державою», унітарною за своєю природою, але такою, що визнавала та враховувала етнотериторіальну різноманітність [9, с. 35]. Перемога франкістських сил у 1939 році, однак, встановила 40-річний період диктаторського правління, і політику Другої Республіки змінили політичні репресії та культурний геноцид. Переслідування націоналістичних ідей у Країні Басків і Каталонії сприяло активізації почуття самобутності серед басків і каталонців; відбулося відродження націоналізму та посилилася підтримка ідеї самоврядування.

Генерал Франко прагнув повністю викоринити будь-яку форму націоналізму меншин, включаючи політичні партії, регіональні установи, мову та культуру, які не відповідали мононаціональному баченню Іспанії. Однак на національних територіях виникли рухи, які виступали проти режиму Франко, і прагнули створити демократичну альтернативу диктаторському режиму та відновити право на самоврядування для історичних регіонів Іспанії. Під час подальшого переходу до демократії після смерті Франко в 1975 році право на автономію для Країни Басків, Каталонії та Галісії вважалося вирішальною складовою успішного транзиту. Перехід ускладнювався завданням задовольнити продемократичні сили та не образити іспанських націоналістів, які підтримували режим Франко та з обережністю ставилися до ідей автономії. Були обговорені численні пропозиції територіальної організації іспанської держави, від централізованої унітарної до симетричної федерації, а також деякі конфедеративні ідеї, які відстоювали націоналісти в Каталонії та Країні Басків [10, с. 246]. Запеклий спротив історичних територій централізованої та унітарній структурі означав, що демократія та децентралізація стали нерозривними. Як зазначає Е. Роллер, «було визнано, що відмова або небажання вирішувати питання регіональної автономії та культурних, мовних й історичних відмінностей загрожує консолідації та становленню постфранкійського демократичного режиму» [11, с. 71]. Розроблений проект Конституції деталізував відкриту модель автономії з диференційованими процесами для історичних територій і регіонів, які претендують на це. У результаті виникла держава автономій, асиметрична система з 17 автономними територіями. Конституція 1978 року була творінням свого часу, що відобразилося в двозначності деяких її статей, зокрема в мовчазному визнанні внутрішньої різноманітності Іспанії, нечітких межах для окреслення повноважень центральної влади і відсутності визначення щодо того, якою державою є Іспанія. Отже, дискусія щодо оптимального державного устрою для Іспанії триває. Х. Арзоз лаконічно описує цю невизначеність як «багатонаціональну квазіфедеративну унітарну державу» [12, с. 179]. Початкова територіальна модель набула асиметричних рис, зокрема у розподілі повноважень, а також у конституційному визнанні фінансової автономії для Країни Басків і Наварри [13]. Друга стаття Конституції визнавала право на автономію національностей і регіонів, хоча вони в Конституції не перераховані. Та ж стаття, однак, підкреслювала «нерозривну єдність іспанської нації», таким чином закріплюючи мононаціональну концепцію держави та заборону права на відокремлення. Іспанський досвід автономії від зародження держави до наших днів коливався між періодами централізації та децентралізації. Децентралізація була невід'ємною складовою переходу Іспанії до демократії, але очікувана еволюція системи до повноцінної федерації не відбулася. Існуюча територіальна модель еволюціонувала з моменту свого створення наприкінці 1970-х років, але ця модель не є федерацією, і національні меншини все більше заперечують її.

Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії – за формальною назвою держави – є відносно молододою державою, що складається з чотирьох різних націй: Англії, Північної Ірландії, Шотландії та Уельсу. Кожна з периферійних кельтських націй має свою історію відносно з англійським центром: Уельс був анексований Англією на початку шістнадцятого століття, Шотландія добровільно приєдналася до союзу з Англією в 1707 році, а Ірландія була включена до британської держави в 1801 році. Політика асиміляції в Шотландії проводилася, але союз між Англією та Шотландією часто описують як «об'єднуючий союз», політичне партнерство, яке дозволило Шотландії зберегти свою культурну самобутність [14]. Певна форма інституційної незалежності була надана Ірландії після унії, але досить обмежено та супроводжувалася дискримінаційною політикою британського уряду щодо домінуючого ірландського католицького населення. Стратегія асиміляції також була реалізована щодо Уельсу, завдяки чому його адміністративні, економічні, правові та політичні інститути були інкорпоровані в англійську державу, а валлійська мова була фактично викоринена з суспільного життя. Протягом століть у мешканців Шотландії, Північної Ірландії та Уельсу формувалося почуття національної ідентичності та національної самобутності разом із загальною британською державною ідентичністю [15]. Британський націотворчий проект не вкоринений в одній культурі чи ідентичності, а тлумачиться як політична домовленість, у якій складові нації, незважаючи на культурну відмінність, політично та юридично пов'язані з центром [8]. М. Кітінг описав юніонізм як «геніальний» проект, що базувався на «інтелектуальній спритності, яка може представити державу як унітарну в центрі, але диференційовану на периферії» [3]. У цьому сенсі Сполучене Королівство ніколи не відповідало визначенню унітарної держави в підручниках, що підтверджується збереженням досюзних інституцій, а також механізмами адміністративної делегації, розробленими протягом ХХ століття, які передбачали створення територіальних органів з різними повноваженнями для Шотландії,

Уельсу та Північної Ірландії. Існування таких домовленостей, однак, не змінило переважно унітарного бачення союзу, яке підтримували британські політики, що також спричинило запеклу опозицію до поняття самоврядування.

Ідея самоврядування має довгий родовід у британській державі, включаючи відому традицію британської федералістської думки [16]. Федералізм, або, як його називали у Великій Британії, «повне самоврядування», обговорювався та зрештою був відкинтий як спосіб вирішення проблеми територіального устрою, щоб уникнути відділення Ірландії наприкінці XIX століття, але підтримка ідеї самоврядування зростає в Шотландії та Уельсі. Обґрунтування програми Ліберальної партії щодо територіального устрою ґрунтувалося на понятті федералізму «триматися разом» – інструменті, який міг би задовольнити регіональні вимоги автономії, одночасно зберігаючи та навіть зміцнюючи союз. Однак, відповідно до викладеної вище позиції юніоністів, підтримка самоврядування серед політичної еліти була пом'якшена твердженнями про те, що передача повноважень послабить парламентський суверенітет і підірве верховенство законодавчої влади Вестмінстерського парламенту, заохотить подальші претензії на автономію та призведе до розпаду держави. Початок Першої світової війни, збройне повстання в Ірландії та подальше створення Ірландської держави випередили дебати у Великій Британії щодо переваг децентралізації влади, але дискусії щодо створення регіональних законодавчих органів у Шотландії та Уельсі тривали протягом XX століття [14]. Перемоги на виборах, досягнуті шотландською та валлійською націоналістичними партіями – Шотландською національною партією і Партією Уельсу – змусили включити це питання до порядку денного протягом 1960–70-х років і завершилися референдумом 1979 року щодо створення власних законодавчих органів. Пропозицію було відхилено переважною більшістю в Уельсі, тоді як у Шотландії незначна більшість проголосувала за, але це не відповідало процедурним вимогам, згідно з якими мали проголосувати більше 40% виборців. Однак досвід майже двох десятиліть правління консерваторів, який супроводжувався антидеволюціоністськими та унітарними підходами прем'єр-міністрів М. Тетчер і Дж. Мейджора, викликав занепокоєння, що Вестмінстер став нечутливим до шотландської та валлійської самобутності і знову привернув увагу до ідеї самоврядування. За правління М. Тетчер з'явилася менш поступлива стратегія юніонізму та гіперюніонізму, що межує з унітаризмом, яка протистоїть ідеї самоврядування [17, с. 39]. У цей період занепокоєння в Шотландії переросло в активний рух громадянського суспільства на підтримку шотландського парламенту та поступову зміну позиції Лейбористської партії. Після перемоги нових лейбористів Т. Блера в 1997 році референдуми були проведені в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії, і передача повноважень з центру на місця поширилася на всі три країни. Подібно до Іспанії, деволюція була пов'язана з дискусією про демократію, викладеною мовою «модернізації» та «демократичного оновлення». Деволюція в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії набула форми дуже асиметричної моделі, де мало уваги приділялося процесам спільного правління [18, с. 103]. Крім того, деволюція не вплинула на верховенство Вестмінстерського парламенту, і він зберіг своє право видавати закони для всієї Великобританії, навіть у питаннях, повноваження щодо яких передані субнаціональним легіслатурам самоврядування [19].

**Висновки.** Процеси децентралізації як в Іспанії, так і у Великій Британії спрямували держави на траєкторію федералізації, але жодна з них не стала та не стане в найближчому майбутньому повноцінною федерацією. У випадку з Іспанією, децентралізація тісно пов'язана з процесом демократизації країни, є інструментом врахування різноманітності у межах існуючої іспанської держави, а також є інструментом примирення, розбудови держави та економічної ефективності. Подібним чином передача повноважень у Великій Британії мала кілька обґрунтувань, включаючи демократичне оновлення, адміністративну та економічну ефективність, а також задоволення вимог самовизначення націй, що входять до складу королівства. Зрештою, моделі розподілу публічної влади, що виникли в Іспанії та Великобританії, є двома різними моделями автономії з федералістськими тенденціями; існують помітні тенденції федералізму, незважаючи на формальну відсутність федерації.

#### Список використаних джерел:

1. Rokkan, S., & Urwin, D. (1982). The politics of territorial identity.
2. Anderson, P., & Keil, S. (2016). Minority nationalism and the European Union: The Cases of Scotland and Catalonia. *L'Europe en Formation*.
3. Keating, M. (2015). Why no federalism in the United Kingdom? In A. G. Gagnon, S. Keil, & S. Mueller.

4. Стогова О. В. Референдум про незалежність Каталонії: правові наслідки. *Європейські цінності та практики у політико-правовому дискурсі* : зб. матеріалів XXXI Харків. політол. читань. Харків : *Право*. 2018, С. 84–86.
5. Brown Swan, C., & Cetra, D. (2020). Why stay together? State nationalism and justifications for state unity in Spain and the UK. *Nationalism and Ethnic Politics*, 26(1), 46–65.
6. Watts, R. (2008). Comparing federal systems. McGill-Queen's University Press.
7. Friedrich, C. (1968). Trends of federalism in theory and practice. Frederick A. Praeger Publishers.
8. Kidd, C. (2008). Union and Unionisms: Political thought in Scotland 1500–2000. Cambridge University Press.
9. Balfour, S., & Quiroga, A. (2007). The Reinvention of Spain: Nation and identity since democracy. Oxford University Press.
10. Moreno, L., Colino, C., & Hombrado, A. (2019). Spain: Constitutional transition through the gradual accommodation of territories. Oxford University Press.
11. Roller, E. (2002). Reforming the Spanish Senate: Mission impossible? *West European Politics*, 25(4), 69–92.
12. Arzoz, X. (2012). New developments in Spanish federalism. *L'Europe en formation*, 363, 179–188.
13. Bossacoma Busquets, P., & Sanjaume-Calvet, M. (2019). Asymmetry as a device for equal recognition and reasonable accommodation of majority and minority nations. A country study on constitutional asymmetry in Spain. In P. Popelier & M. Sahadžić (Eds.), *Constitutional asymmetry in multinational federalism: Managing multinationalism in multi-tiered systems* (pp. 429–460). Palgrave Macmillan.
14. Mitchell, J. (2014). *The Scottish question*. Oxford University Press.
15. Colley, L. (1992). *Britons: Forging the nations 1707–1837*. Yale University Press.
16. Burgess, M. (1995). *The British tradition of federalism*. Leicester University Press.
17. Kidd, C., & Petrie, M. (2016). The independence referendum in historical and political context. In A. McHarg, T. Mullen, A. Page, & N. Walker (Eds.), *The Scottish independence referendum: Constitutional and legal implications* (pp. 29–52). Oxford University Press.
18. Anderson, P. (2022). Plurinationalism, Devolution and Intergovernmental Relations in the United Kingdom. In Y. Fessha, K. Kossler, & F. Palermo (Eds.), *Intergovernmental relations in divided societies: A comparative perspective*.
19. Стогова О.В. Деволуція у Великобританії: результати реформи. *JURIS EUROPAENSIS SCIENTIA*. 2022. № 4. С. 13–16.