

1.3. Сепаратизм і шляхи його подолання в Іспанії: міжнародний вимір

Потреба аналізу особливостей конституційного та політичного розвитку Іспанії обумовлена перебігом проблем, з якими стикається ця країна внаслідок наполегливих спроб лідерів каталонських націоналістів добитися відокремлення від Іспанії.

1. Особливості конституційного устрою Іспанії

За Конституцією 1978 р. Королівство Іспанія вважається унітарною децентралізованою державою. На відміну від держав з федеративним устроєм, в Іспанії структура регионального та місцевого самоврядування включає три рівні:

- Автономні спітовориства чи спільноти (адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня). Загалом таких утворень нараховується 17. Вони мають компактну територію та в багатьох випадках – спільні історичні та культурні традиції, і можуть включати одну чи декілька суміжних провінцій. Автономні спільноти мають свої власні органи самоврядування та користуються асиметричною фінансовою та адміністративною автономією, однак не мають права на відокремлення чи вихід зі складу Іспанії.

- Провінції (адміністративно-територіальні одиниці середнього рівня), кількість яких дорівнює 50. Провінції поділяються на округи, а ті своєю чергою – на муніципалітети («муніципії»).

- Муніципалітети – структури місцевого самоврядування низового рівня, аж до окремих селищ і навіть кварталів у межах великих населених пунктів.

Автономні спільноти мають неоднаковий статус, який може бути загальним, спеціальним чи «повним». Статус повної автономії мають Каталонія, Країна Басків, Галісія та Андалузія. Спеціальну автономію мають Наварра, Канарські острови, міста Сеута і Мелілья (іспанські анклави на узбережжі Марокко в північній Африці). Згідно ст. 152.1 Конституції Іспанії, місцеві органи влади автономних спітовористств включають законодавчі

збори (обираються на основі пропорційної системи представництва), урядову раду з виконавчими та адміністративними функціями та голову місцевого уряду. Голова уряду автономії обирається законодавчими зборами з числа його депутатів і призначається королем, керує урядовою радою, вважається найвищою посадовою особою в автономному співтоваристві і водночас представником держави в ньому. Голова і члени урядової ради несуть політичну відповідальність перед законодавчими зборами. Згідно ст. 152.2 Статуту автономних співтовариств можуть бути змінені лише у відповідності з прописаним у них порядку через референдум за участю виборців провінції автономного регіону.

Конституція Іспанії передбачає вільне формування асиметричних автономій у якості адміністративних одиниць вищого рівня. З урахуванням історично обумовлених складних відносин між центром і регіонами, в ст. 2 Конституції Іспанії стверджується, що держава будеся на основі «непорушної єдності іспанської Нації» та «спільної і неподільної Батьківщини усіх іспанців». Водночас документ визнає «право на автономію для національностей і регіонів, котрі її (Іспанію) складають», а також передбачає «солідарність між ними». При цьому з метою обмеження автономних прав регіонів ст. 150.3 Конституції містить положення, що держава може приймати закони, які встановлюють необхідні принципи для узгодження нормативних положень автономних співтовариств «навіть стосовно предметів, віднесених до їх відання».

Ст. 138 наголошує на забезпеченні принципу солідарності, який передбачає «встановлення справедливої й адекватної економічної рівноваги між різними частинами іспанської території». При цьому розбіжності в Статутах різних автономних співтовариств «у жодному випадку не мають надавати їм економічних чи соціальних переваг». Надання автономного статусу окремим регіонам відбувалося в формі ухвалення парламентом Іспанії «автономних Статутів» з подальшим їх затвердженням на місцевих референдумах. Процес автономізації розпочався в жовтні 1979 р. прийняттям Статутів Кatalонії та Країни Басків. Згодом, в 1981 р. автономію одержали Андалузія, Галісія та Астурія, в 1982 р. – Валенсія, Кантабрія, Мурсія, Кастилія-Леон, Ла-Ріоха, Канарські острови, Арагон, Кастилія-Ла-Манча і провінція Наварра, і в 1983 р. – місто Мадрид, історична область Естремадура та Балеарські острови.

Неефективність іспанської моделі «країни автономій» полягає в тому, що на відміну від федераційного устрою (в ФРН, Австрії чи США), який чітко розгалужує сфери відповідальності центру та провінцій (земель, штатів) та рівність прав суб'єктів федерації, іспанська модель будеся на асиметрії прав і повноважень автономій, а також дозволяє їх асиметричне розширення. Спосіб такого розширення автономних прав сам по собі містить механізм дестабілізації, адже спочатку автономний уряд і парламент пропонують розширення власних прав і узгоджують їх з центральним урядом, а потім новий автономний статут затверджує населення регіону на

місцевому референдумі. У випадку Каталонії передумовою конституційної кризи стало те, що новий статут автономії 2006 р., який пройшов усі перелічені процедури, був заблокований Конституційним судом Іспанії, який розтягнув розгляд справи на 4 роки.

2. Причини кризи та вимоги сепаратистського руху

У перші два десятиліття після адміністративно-територіальної реформи в Країні Басків та Каталонії при владі перебували помірковані націоналістичні партії – Баскська націоналістична партія (БНП) у Країні Басків та «Конвергенція і Союз» у Каталонії. У своїй програмі БНП висуває мету створення єдиної суверенної держави на територіях, населених басками, включаючи сусідню провінцію Наварра, частину провінцій Бургос і Кантабрія, а також французький департамент Атлантичні Піренеї. Втім, БНП не висуvalа іспанським урядам економічних претензій, адже Країні Басків і Наваррі вдалося зберегти традиційні податкові пільги (фуерос), надані ще в середні віки. Хоча Країна Басків займає лише 2% території Іспанії, вона забезпечує 6% ВВП країни. Наявні пільги надають автономному регіону Країна Басків можливість заощаджувати бл. 2 млрд євро на рік і слугують предметом заздрощів з боку каталонських націоналістів. Натомість керівництво Каталонії, на яку припадає 18,9% ВВП Іспанії (2015 р.), таких пільг не має й звинувачує центральний уряд у тому, що він «грабує» Каталонію, перерозподіляючи податки на користь економічно менш розвинених територій. Доречно зауважити, що це гасло каталонські націоналісти запозичили в італійської «Північної ліги», яка пропагує відокремлення найбільш розвинених областей Північної Італії.

Економічні протиріччя суттєво посилилися в зв'язку з глобальною фінансово-економічною кризою 2008-2009 рр. та борговою кризою в ЄС. Станом на 2009 р. Каталонія перерахувала центральному уряду 19,49% бюджетних надходжень, отримавши від центру 14,3% від загальної суми видатків державного бюджету. За показниками ВВП на душу населення, індекс Каталонії становив 27,05 тис. євро у порівнянні з середнім по Іспанії рівнем у 23,3 тис. євро. Каталонія забезпечує 25% від загального обсягу іспанського експорту. Утім, її економіка зростає повільніше, ніж у регіоні Співтовариство Мадриду та деяких інших провінціях. За останні 20 років темпи зростання економіки Мадриду перевищували показники зростання економіки Каталонії майже в 5 разів (збільшення ВВП на 15% у Мадриді проти 3,2% в Каталонії). Так само, Мадрид і Країна Басків суттєво перевищують показники Каталонії і за рівнем ВВП на душу населення (в Мадриді цей показник перевищує середній по країні рівень на 8512 євро, а в Країні Басків – на 7159 євро).

Внаслідок висунення каталонськими націоналістами вимоги визнати право регіону на самовизначення в 2012-2017 рр. у Каталонії були проведені три позачергові виборчі кампанії (2012, 2015, 2017 рр.) та дві спроби проведення референдуму про незалежність (2014 та 2017 рр.). Основними подіями у цей період стали:

- ухвалення парламентом Каталонії Декларації про суверенітет і право народу Каталонії на самовизначення (23 січня 2013 р.);
- консультивний референдум про незалежність Каталонії (9 листопада 2014 р.);
- заборонений іспанською владою референдум про незалежність Каталонії (1 жовтня 2017 р.);
- підписання «декларації представників Каталонії» відокремлення Каталанської Республіки від Іспанії (10 жовтня 2017 р.);
- затвердження парламентом Каталонії резолюції про проголошення незалежної республіки (27 жовтня 2017 р.);
- пряме правління іспанського уряду (жовтень 2017 р. – червень 2018 р.) та позачергові парламентські вибори 21 грудня 2017 р.

За цей час лідерам автономії жодного разу не вдалося домовитися з урядом і парламентом Іспанії про дозвіл на проведення референдуму про самовизначення. Оскільки всі спроби проголошення відокремлення від Іспанії відверто суперечили чинній Конституції держави, що дозволяло іспанським органам влади застосовувати до сепаратистів передбачені законодавством репресивні заходи, включно з кримінальним переслідуванням. Загострення протиріч між урядом Іспанії та каталонськими націоналістичними партіями супроводжувалося радикалізацією їх вимог. Однак, навіть проголосивши Каталонію незалежною, суверенною, демократичною, правовою та соціальною державою з республіканською формою правління (27 жовтня 2017 р.), лідер автономного уряду К.Пучдемон і його прибічники все ж намагалися уникнути реальної спроби «одностороннього» проголошення незалежності, і тим більше організації насильницького опору іспанській владі. Доцільно також відзначити, що жодна спроба проведення референдуму в Каталонії не відбувалася за участі абсолютної більшості зареєстрованих виборців, що ставить під сумнів легітимність їх результатів.

Іспанський уряд виходив з заперечення самої ідеї незалежності Каталонії. Іспанська Конституція не передбачає права регіонів на відокремлення і визначає державний устрій як унітарний. Реагуючи на акт каталонського парламенту про проголошення незалежності, уряд М.Рахоя (Народна партія) запровадив у Каталонії пряме правління. Уникаючи арешту по звинуваченню в заколоті, заворушеннях і зловживанні державними коштами (витрати на підготовку референдуму) К.Пучдемон та частина його міністрів емігрували до Бельгії. Проте після позачергових виборів до парламенту Каталонії (21 грудня 2017 р.) сепаратисти знову таки одержали більшість місць і відновили вимогу про проведення референдуму з питання про проголошення незалежності.

Аналіз діяльності каталонського сепаратистського руху свідчить про відхід його лідерів від прагматичних вимог. Для оптимальної реалізації початкових цілей національного руху його лідери мали б тяжіти до відновлення переговорів про розширення автономії, що дозволило б

поєднати забезпечення потреб місцевої громади в соціокультурній сфері з розширенням фінансових повноважень, на кшталт німецької практики фіксованих відрахувань частки ВВП на загальнонаціональні потреби. Водночас безкомпромісність лідерів націоналістичних партій значною мірою пояснювалася відмовою від переговорів з боку уряду іспанської Народної партії, лідери якої впродовж тривалого періоду нехтували можливостями конструктивного діалогу з керівництвом лідерами автономії зокрема й тоді, коли вимоги націоналістів ще не набули непримиримого характеру.

Доцільно відзначити, що попри максималістський характер висунутих його лідерами вимог, як політична течія рух за суверенізацію аж до відокремлення від Іспанії залишається суттєвим ненасильницьким політико-культурним і соціальним феноменом. З точки зору цілей каталонського сепаратизму, самовизначення Каталонії як окремої й унікальної нації виступає як догматичний політико-ідеологічний пріоритет. Лідерів руху за відокремлення не зупиняє навіть усвідомлення таких очевидних фактів, як неминучість суттєвих економічних втрат через ускладнення відносин з ЄС (пряма загроза припинення перебування в єдиному економічному просторі ЄС у разі проголошення незалежності держави) та перенесення штаб-квартир промислових і торговельних компаній до Мадриду та інших регіонів Іспанії. Лідери каталонських партій, які обстоюють ідею незалежності Каталонії, намагаються ігнорувати втечу капіталу з регіону, що триває. Адже на загал відтік капіталу поряд із небажанням значної частини населення Каталонії підтримувати відокремлення від Іспанії заганяють проблему в глухий кут.

У випадку з Каталонією європейські політичні інституції опинилися в складній ситуації, будучи змушені реагувати як на спроби вільного волевиявлення населення регіону, так і на заходи уряду Іспанії, який захищав право держави на збереження територіальної цілісності у відповідності до чітко окреслених вимог Конституції. З одного боку, право на самовизначення закріплene в Статуті ООН. З другого боку, в конституціях більшості багатоскладових держав воно або відсутнє, або обмежене необхідністю згоди уряду та більшості населення всієї держави, втіленого у рішеннях її парламенту та/або загальнонаціонального референдуму. Інакше кажучи, у державі федераційного чи квазіфедераційного типу відокремлення можливе, якщо місцева влада домовиться з загальнонаціональним урядом і парламентом про проведення референдуму про незалежність однієї з провінцій чи автономних областей, і ці результати будуть відповідним чином підтвердженні та визнані. Такий характер мали референдуми про статус Квебека (1995 р.) та незалежність Шотландії (2014 г.), адже в обох випадках з питань організації референдуму було досягнуто взаємної згоди і в обох випадках сепаратистам не вистачило голосів на підтримку відокремлення. Якщо уявити собі ситуацію, що уряду Каталонії раніше чи пізніше вдалося б провести повноцінний референдум і захиститися від репресій з боку іспанської влади через масову кампанію громадянської непокори, нову незалежну державу все одно б спіткали значні труднощі, такі як виключення

зі спільногого європейського економічного простору та єврозони, дипломатична ізоляція і навіть деформація структури торговельних зв'язків. Незалежність потребувала б створення власної фінансової системи та впровадження власної валюти. При цьому Мадрид, аби запобігти спробам відокремлення інших територій, напевно вдався б до санкцій і накладання вето на вступ Кatalонії до ЄС.

Іспанська конституція передбачає єдиний законний шлях самовизначення для недержавних спільнот у якості «автономного спітвовариства» та права на узгодження режиму відносин між автономією та центром. Натомість інтереси центральної влади спонукають до встановлення такого режиму відносин, за якого центр має право перерозподіляти максимальну частку ВВП найбільш розвинених регіонів на потреби державного апарату та надання допомоги більш відсталим провінціям.

На експертному рівні висловлюються припущення, що відносно поміркована тактика каталонських сепаратистів значною мірою обумовлена побоюваннями, що радикальний опір центральній владі позбавить їх співчуття з боку європейської громадської думки. Відзначимо, що застосування силових методів іспанської поліції проти прибічників каталонського референдуму восени 2017 р. викликало певні симпатії до учасників сепаратистського руху навіть за відсутності однозначної підтримки на користь відокремлення з боку більшості населення Кatalонії.

Загалом сучасний європейський політичний сепаратизм виступає як прибічник ідей європейського федералізму. Його ідеологи та активісти сподіваються на те, що посилення політичної інтеграції в ЄС дозволить послабити ланку державного управління на рівні національних держав-членів, або ж відкриє шлях до поступової суверенізації автономних регіонів у межах європейського інтеграційного проекту. Оскільки підтримка тих чи інших партій на виборах в органи влади автономних регіонів залежить від рівня популярності їх ідей та гасел, програма незалежності неминуче набирає ознак складного політтехнологічного проекту, включно з пропагандою захисту прав і достоїнства недержавної нації, апелюванням до історичної спадщини та традицій, показними оптимістичними розрахунками і проектами економічного характеру тощо. При цьому прагматична складова віходить на другий план, принаймні доти, доки публічна гра в суверенітет не почне спричиняти економічні збитки. Однак і в цьому разі сепаратисти все одно звинувачують центральні органи влади у всіх негараздах, відволікаючи увагу від наслідків власних дій.

В програмах сучасних європейських партій сепаратистської спрямованості у Кatalонії, Країні Басків, Шотландії, Фландрії, «Паданії» (Північна Італія) центральним пунктом виступає створення нової незалежної держави у складі ЄС. Однак попри те, що сучасні європейські сепаратисти виступають більш послідовними прибічниками європейського проекту, ніж уряди значної частини нинішніх держав-членів, європейські інституції не визнають за ними права на самовизначення без згоди загальнонаціональних

урядів й не заохочують до відокремлення навіть за умов досягнення такої згоди. Втім у перспективі певним викликом для Європейської Ради та Європейської Комісії може стати проголошення незалежності Шотландії, якщо більшість її населення виявиться не задоволеною наслідками домовленостей, які регулюють умови виходу Об'єднаного Королівства зі складу ЄС. Адже в разі завершення «Брексіту» європейські структури не матимуть формального зобов'язання дотримуватися принципу солідарності й гарантувати збереження територіальної цілісності Великої Британії.

В сучасній Європі явище сепаратизму виступає як загроза територіальній цілісності відносно небагатьох держав включаючи Іспанію, Велику Британію та меншою мірою – Бельгію. Проте лише в Іспанії каталонський рух за незалежність став причиною гострої й довготривалої конституційної кризи.

Мета лідерів сепаратистського руху Кatalонії полягає в тому, аби за допомогою мирної агітації та різних протестних акцій змусити уряд Іспанії погодитися на проведення каталонського регіонального референдуму про незалежність. Головний політичний аргумент каталонських сепаратистів полягає в тому, що населення Кatalонії впродовж декількох проведених поспіль у 2012, 2015 та 2017 рр. позачергових виборів до парламенту автономії висловлювало підтримку партіям, які виступають за незалежність автономії. Головні аргументи центральної влади Іспанії ґрунтуються на положеннях іспанської конституції, яка заперечує можливість відокремлення провінцій чи автономних регіонів. Прибічники збереження єдності Іспанії апелюють до очевидного факту, що населення Кatalонії не має єдності у питанні про відокремлення. Хоча на трьох останніх виборах до парламенту автономії сепаратисти діставали абсолютну більшість депутатських місць, що давало їм змогу сформувати місцевий уряд, їм жодного разу не вдалося отримати абсолютну більшість (понад 50%) голосів на виборах, які проводяться за пропорційною виборчою системою. Специфіка «правил гри» суттєво впливає на розстановку сил, зокрема на тактику і методи сторін. Адже допоки опоненти дотримуються мирних і ненасильницьких методів, уряд Іспанії не може застосувати проти діячів каталонського сепаратистського руху масштабні силові репресії на кшталт масових превентивних арештів чи введення до автономії військових контингентів. Агітація за незалежність під кримінальну відповідальність не підпадає. Арешти мають виконуватися лише в суровій відповідності до судових приписів, так само як і висунення звинувачень проти конкретних осіб. Таким чином центральна влада може утримати автономію у складі держави сuto мирними засобами, оскільки надмірне використання сили викличе осуд не тільки з боку правозахисників та європейської преси, але й може перехилити шальки терезів на користь прибічників відокремлення.

В політико-правовому просторі ЄС суттєве значення мають специфіка сучасної європейської ментальності та демократичної культури. Це дістає вияв у тому, що за проведення референдуму в Кatalонії виступали не тільки

сепаратисти, але й певна частина противників відокремлення, наприклад ліва партія «Подемос», що є третьою силою в іспанському парламенті. Прибічники демократичного розв'язання проблеми вважають, що при потужній агітації проти відокремлення та отримання від сепаратистів публічного зобов'язання припинити кампанію за вихід Каталонії зі складу Іспанії в разі програшу на «законному» референдумі, уряд має погодитися на його проведення.

Підхід до каталонської проблеми як до політичного конфлікту вимагає окреслення способів його розв'язання. Цьому могло б сприяти чітке визначення частки ВВП Каталонії, яка відраховується в формі фіксованих платежів і податків до державного бюджету та фондів, призначених для компенсації більш економічно відсталим регіонам та узгодження нової схеми відносин між центром і регіоном.

За відсутності взаємної довіри процес організації переговорів між центральним та автономним урядами потребує залучення зовнішнього посередництва та медіації, які могли б запропонувати Європейська Комісія, президент Європейської ради або країна, що виконує головуючу функцію. Такі завдання європейського інтеграційного проекту, як створення політичного союзу, обумовлюють необхідність участі європейських інституцій у розв'язанні внутрішніх кризових ситуацій у країнах-членах навіть попри відсутність чітких положень з цього приводу в європейських установчих договорах. Адже уникнення реагування європейських структур на кризові ситуації лише ускладнить їх розв'язання та мінімізацію негативних наслідків.

З точки зору України ситуація в Каталонії підтверджує недоречність надання асиметричних прав окремим територіям та етнонаціональним громадам. Водночас у перспективі розвитку самоврядування доцільно враховувати такий елемент регіональної політики, як встановлення фіксованої частки ВВП окремих областей, яка вилучається до державного бюджету на фінансування загальнонаціональних потреб. В умовах тривалої зовнішньополітичної кризи виглядає доцільним ширше використання такої платформи, як Рада регіонального розвитку при Президентові України, в тому числі для підготовки пропозицій і рекомендацій з міжрегіональних відносин, дослідження потреб місцевих громад і превентивного реагування на ситуації конфліктного характеру.