

## СЕПАРАТИЗМ І СЕЦЕСІОНІЗМ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЕКТУ

Сергій Толстов

Інститут всесвітньої історії Національної академії наук України

ORCID: 0000-0001-9031-1600

**Анотація.** *Оцінюючи характер і специфіку етнорегіональних проблем у країнах Західної Європи, дослідники відзначають ряд чинників, які сприяли зміні і ускладненню загального контексту проблеми. Одним із важливих вимірів сучасних етнорегіональних процесів є поглиблення протиріч у рамках європейського інтеграційного комплексу. Протягом останнього десятиліття в ЄС не були знайдені відповіді на виклики, що постали в результаті глобальної фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр.*

*Незважаючи на істотний прогрес у децентралізації влади, схема асиметричної передачі повноважень на рівень автономних регіонів «субнаціонального рівня» не забезпечила універсального і всеосяжного вирішення всіх різнопланових етнорегіональних проблем в країнах Союзу. Як показує досвід існуючих проблемних ситуацій у Шотландії та Каталонії, універсальна ідея забезпечення прав демократичного самоврядування на регіональному рівні виявилася недостатньо ефективною у деяких регіонах зі стійкими історичними традиціями, розвиненими формами самосвідомості та економічною базою.*

*В обох випадках стимулом для політичного сепаратизму стали невдоволення економічним становищем і відсутність достатніх інструментів економічного регулювання. У Шотландії таким фактором стали претензії на збільшення доходів від видобутку нафти, а пізніше – протест проти рішення британської влади про вихід зі складу ЄС. Для Каталонії основним фактором невдоволення стала відмова уряду Іспанії надати повну податкову і бюджетну автономію за прикладом Країни Басків. В обох випадках європейські структури висловили принципово негативне ставлення до планів створення нових незалежних держав. Така позиція дозволила загальмувати проблему, але не сприяла її вирішенню. В ширшому політичному контексті проблема західноєвропейського сепаратизму безпосередньо залежить від перспектив розв'язання основних протиріч у рамках європейського інтеграційного проекту. З урахуванням посилення деструктивних процесів у ЄС перспективи статусу Шотландії та Каталонії можна розцінювати як важко передбачувані.*

**Ключові слова:** *сепаратизм, автономія, федерація, регіоналізм, децентралізація, розподіл повноважень, субсидіарність*

**Постановка проблеми.** В розвинених країнах світу існує відносно небагато конфліктних ситуацій, пов'язаних зі сталим поживленням етнорегіональних процесів, що уособлюють реальну перспективу появи нових незалежних держав. Попри строкатість етнорегіонального складу населення країн Західної, Південної та Центральної Європи, де зберігаються історично обумовлені ознаки самотності численних периферійних провінцій, у більшості з них сепаратистські рухи не користуються підтримкою суттєвої кількості населення. У цьому контексті виразно виділяється ситуація в Шотландії та Каталонії, в яких центральною проблемою політичного життя стала перспектива легітимного відокремлення й побудови нових незалежних держав.

Сучасний стан політичних процесів у Шотландії та Каталонії характеризується домінуванням нового покоління національних рухів, становлення яких було тісно пов'язано зі специфікою еволюції європейського інтеграційного проекту та суспільними процесами останніх десятиліть. На теперішньому етапі, враховуючи стан їхніх відносин з центральною владою та динаміку настроїв населення, лише в цих автономних регіонах спостерігаються можливості їх політичного відокремлення та створення нових незалежних держав в разі сприятливого збігу внутрішніх і зовнішніх чинників. Відтак виглядає доцільним проаналізувати тенденції, які визначають розвиток ситуації в зазначених регіонах, і фактори, що впливають на популярність сепаратистських програм.

Відзначимо, що впродовж останніх 20 років у Шотландії та Каталонії спостерігалася тенденція до збільшення популярності ідей власної державності. Водночас у деяких інших іноетнічних регіонах індустріально розвинених держав Заходу відзначався зворотний процес. Приміром, загалом успішне проведення реформ у межах системи федеративного устрою у Канаді та Бельгії дозволило знайти форму конституційно-правового врегулювання національних проблем Квебеку і Фландрії, запобігши спробам їх відокремлення. Отож низхідний вектор національних рухів у цих країнах принаймні ситуативно був обумовлений втіленням прав етнічних і мовних спільнот та економічних регіонів у межах федеративної держави.

Сучасна європейська політична практика віддзеркалює суттєві диспропорції в інтеграційному процесі, включно з суперечностями в розподілі владних повноважень і функцій управління між чотирма політичними рівнями, включаючи наднаціональні європейські установи, владні інституції держав-членів, структури регіонального рівня та органи місцевого самоврядування. Початкові сподівання, що європейський проект сам розставить усе на свої місця, вочевидь не справдилися через відмінності в рівнях розвитку, національному законодавстві, традиціях регіонального самоуправління й тлумаченні нормативів європейського права.

Федералістичні моделі 1950–1970-х рр. передбачали гармонійний розподіл функцій управління між керівними органами ЄС, національними державами, органами регіонального самоврядування та місцевим самоуправлінням низового (комунального) рівня. Цим рівням управління мала відповідати синтезована форма європейської ідентичності, яка мала поєднувати відчуття європейськості, державності

та «малої батьківщини». Відхилення реальної ситуації від умоглядних очікувань пояснювалося нерівномірністю соціально-економічного розвитку, загостренням регіональних проблем унаслідок кризи 2008–2009 рр., недопредставленістю інтересів специфічних в етнічному сенсі історичних регіонів та областей на загальноєвропейському рівні. До цього слід додати й специфіку правових і політичних систем деяких історичних регіонів європейських держав, які суттєво відрізняються від партійно-політичного складу центральних представницьких органів «держав-метрополій».

На думку автора, актуалізація і зростання ваги проблем Каталонії та Шотландії безпосередньо пов'язана з процесами перерозподілу владних повноважень у ЄС та формуванням специфічної постмодерністської політичної свідомості за умов збереження й відновлення тенденції до зміцнення суверенітету держав-членів. За цих обставин політичні кола, які виступають як представники каталонського й шотландського національного рухів, доводять, що ці регіони мають такі ж підстави користуватися національним суверенітетом, які і невеликі країни-члені ЄС, такі як Естонія, Ірландська Республіка, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Чехія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Хорватія, Мальта, не кажучи вже про потенційних кандидатів, таких як Сербія, Чорногорія, Північна Македонія, Боснія-Герцеговина та Албанія.

Увага до аналізу особливостей конституційного та політичного розвитку багатонаціональних країн сучасної Європи обумовлена перебігом проблем, з якими стикається низка країн унаслідок спроб лідерів національних рухів добитися відокремлення та створення нових незалежних держав. Ознаки формування та консолідації нових етнорегіональних спільнот різною мірою спостерігаються у багатьох країнах Європи, однак розвинених форм вони досягли лише у декількох автономних регіонах країн ЄС. При цьому побутують уявлення, що в країнах Західної та Східної Європи етноідентифікаційні процеси мають відмінну природу та специфіку, пов'язану зокрема з наявністю чи відсутністю зовнішнього впливу на формування сепаратистських рухів. Адже у Східній Європі зарубіжне політичне і військове втручання зазвичай відіграє вирішальну роль при виникненні самопроголошених квазідержавних утворень.

Попри прискіпливу увагу політичних оглядачів та дослідників до подій, які відображають діяльність націоналістичних рухів у самоврядних автономіях країн ЄС, це явище потребує диференційованої оцінки в контексті новітніх тенденцій політико-ідеологічного характеру.

По-перше, низка спільних ознак у розвитку політичних процесів у Шотландії та Каталонії обумовлює доцільність досліджувати сепаратистські рухи в країнах ЄС як певну загальну проблему, а не лише окремо.

По-друге, сучасні європейські націоналізми мають вочевидь різну спрямованість та ідеологічну природу. На відміну від націоналістичних рухів у Шотландії та Каталонії, які мають виразну проєвропейську налаштованість і висувають лівоцентристську програму (у випадку Шотландії) чи суміш ліберальних і лівореспубліканських програмних вимог (у випадку Каталонії), в країнах ЄС

сформувалася принципово відмінна політична течія, представлена націоналістичними партіями правого спрямування. До неї належать «Національний фронт» у Франції, «Ліга Півночі» в Італії, «Альтернатива для Німеччини», «Австрійська партія свободи», «Партія свободи» в Нідерландах, партія «Свободи і прямої демократії» в Чехії та ін. При цьому хоча італійська «Ліга Півночі» теж виникла як регіональний політичний рух і на певному етапі маніпулювала сепаратистськими гаслами, після входження до урядової коаліції вона ідентифікує себе як партія домінуючої нації й підтримує концепцію Європи національних держав, зміцнення державного суверенітету, закритих кордонів і християнського традиціоналізму.

Проблеми національних рухів, сепаратизму та перерозподілу владних повноважень у багатоскладових державах привертали увагу численних дослідників різних наукових галузей. Серед них доцільно відзначити численні державно-правові, політико-правові та порівняльні дослідження західних авторів (Connolly 2013; Hannum 1998; Keating 2001; Ladner, Keuffer & Baldersheim 2016; Marks, Hooghe & Schakel 2008a–e; Schakel 2008a, 2008b; Бьюкенен 2001; Элейзер 1995), низку праць у галузі етнополітики (Erk & Anderson 2009; Rothman & Alberstein 2013; Нарочницкая 2000, 2015) та європейської інтеграції (Allum 1995; Weiler 1999).

Значну увагу дослідників привертали й привертають специфічні проблеми регіонального розвитку та конституційних реформ в окремих країнах ЄС, зокрема в Об'єднаному Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії (Rose 1982; Толстов 1988, 1990, 2001), Іспанії (Serrano 2013; Тимошук 2007; Толстов 2019), Бельгії (Goethem 2011; Павличук 1995) та ін.

В політичній літературі найбільш детально розглядалася довготривала федеративна реформа в Бельгії. У працях більшості сучасних дослідників бельгійська реформа розцінюється як спроба втілення моделі консоціативної демократії та унікальний практичний результат регіональної дивергенції, супроводжуваної суттєвим скороченням повноважень центрального уряду (Deschouwer 2006; Murphy 1995; Swenden 2006, 2013; Лагасс 2004).

Мета статті полягає у спробі визначення умов, обставин і причин становлення та прояву розвинених форм політичного сепаратизму в країнах ЄС з більш деталізованим аналізом етнополітичних ситуацій, позначених реальними претензіями політизованих національних рухів на створення нових держав.

### **Етнорегіоналізм у державно-правовому контексті**

Серед країн-членів ЄС сепаратистські тенденції найбільш гостро виявляються в Іспанії, Великій Британії та дещо меншою мірою – в Бельгії. В ЄС існує лише одна країна – Кіпр, яка не контролює всю власну конституційно обумовлену територію. Адже внаслідок міжетнічного конфлікту північна частина Кіпру (близько 37% території), яка в 1974 р. була окупована турецькими військами, заявила про відокремлення у формі Турецької республіки Північного Кіпру у 1983 році. В ряді інших країн ЄС проблеми етнополітичних меншин та пов'язаних з ними рухів, які претендують на представництво інтересів провінцій з іноетнічним чи змішаним населенням,

виявляються насамперед у формі пропаганди ідей політичного та економічного партикуляризму. Підписання угоди про політичне врегулювання в Північній Ірландії (1998 р.), припинення збройної терористичної кампанії баскської таємної організації ЕТА (2011 р.) та «Фронту національного визволення Корсики» (2014 р.) засвідчили успіх у подоланні насильницько-терористичної форми етнічного екстремізму в Західній Європі. Проте рухи за відокремлення Каталонії та Шотландії, що мають переважно політичні форми прояву, залишаються суттєвим викликом стабільності державного та конституційного устрою Іспанії та Великої Британії, а також становлять проблему, яка не регламентується установчими актами Європейського Союзу.

Проблематика сепаратизму рівною мірою пов'язана з такими галузями теоретичного дискурсу, як принципи державного устрою у практиці різних країн, типологічні відмінності політичних систем, етнополітика, етногенез та процеси формування суспільної свідомості.

З точки зору форми і принципів державного устрою, в політичній практиці держав світу немає єдиних стандартів, які могли б вважатися уніфікованою схемою вирішення центрально-периферійних відносин. Теорія держави і права ґрунтується насамперед на загальній класифікації держав за формою державного устрою. Такий підхід передбачає їх поділ на унітарні (централізовані та децентралізовані), федеративні, конфедеративні та асоційовані (квазіфедеративні). Утім і серед них дослідники вирізняють певні градації й перехідні форми взаємовідносин між різними урядовими рівнями в розумінні «поєднання самоврядування та дольового правління через конституційну співучасть у владі на основі децентралізації» (Элейзер 1995: 106). При цьому на рівні експертних оцінок відзначаються суттєві відмінності між федералізмом в англійських країнах, включно з «колоніальним федералізмом» у Британській імперії, та федералізмом у німецькомовних країнах, насамперед у Німеччині та Швейцарії. Проте в обох варіантах федералізм виступає як форма самоорганізації суспільства, яке створює відповідні органи управління, призначені для забезпечення його потреб та інтересів. Різниця полягає у тому, що «на відміну від німецькомовних країн, де широта повноважень центральних урядів зазвичай врівноважується передачею інститутам федеративних одиниць функцій управління безпосередньою реалізацією цих повноважень, в англосаксонських федеративних системах найважливіші конституційні функції, як правило, здійснюються окремими для кожного рівня управління інститутами» (Элейзер 1995: 109).

В унітарних країнах, в яких дозволяється існування автономних регіонів, ситуація виглядає іншою. Головний смисл відмінностей полягає у тому, що певним територіям надаються специфічні повноваження, які залежать від рішень керівних установ (уряду, парламенту, конституційного суду) унітарної держави.

На думку провідного дослідника федералізму, Д. Елейзера, для того, аби федеративна система могла успішно функціонувати, *вся територія* певної політії має бути федералізована. Інакше кажучи, всі частини федерації повинні мати однаковий статус. Адже в політіях, де якимось територіям, населеним конкретними меншинами, надана автономія (навіть якщо вона є реальною), а контроль над іншими регіонами повністю залишається в руках центрального уряду, «відбувається периферизація

регіонів, які отримали особливі повноваження». Натомість там, де центральний уряд має здійснювати як центральну, так і місцеву владу, він у змозі не тільки залякати федеровані регіони, але й пригнічувати їх. «І в будь-якому разі подібна ситуація скоріше за все закінчиться конфліктом, тим більше, що такі форми вибіркової автономізації зазвичай використовуються для вирівнювання етнічних протиріч, незалежно від усього іншого, вкрай небезпечних для федералізму» (Элейзер 1995: 111).

Вважається, що встановлення належного балансу між співпрацею центрального уряду і федерованих (автономних) одиниць і конкуренцією між ними є запорукою успішності не тільки федеративних систем, але й кожної багатоскладової держави загалом. Серед факторів безпеки, які спіткають багатоскладові держави, вирізняють сили, які тягнуть до надмірної централізації (унітаризму) або до фрагментаризації, включно з етнічним націоналізмом. При цьому, за оцінкою Д. Елейзера, «етнічний націоналізм — це найбільш егоцентрична форма націоналізму», що найважче піддається включенню до системи конституціоналізованої співучасті у владі (Элейзер 1995: 114). З огляду на це, «з федералізмом узгоджується лише той тип націоналізму, який формулюється через договір або згоду спільноти індивідів і потім оформлюється у відповідних конституційних документах, що розмежовують сфери, які відводяться федеративній системі<sup>1</sup>, — з одного боку, і одиницям, що входять в неї, — з другого» (Элейзер 1995: 114).

В контексті етнополітики, наявність сепаратистських чи автономістських рухів пов'язана з перебігом суспільно-політичних процесів у багатонаціональних державах. Як правило, наявність сепаратистських рухів характерна для іноетнічних регіонів унітарних держав. Причини виникнення чи активізації таких рухів можуть бути вельми різними й залежать від загального стану суспільних відносин, спрямованості політики центральної влади, змін в економічній ситуації тощо. В країнах Західної Європи автономістські та сепаратистські рухи присутні в ряді провінцій та регіонів Італії, Франції, Іспанії, Великої Британії, Бельгії. Утім, ознак реального фактору політичного процесу вони набули лише в двох політичних ситуаціях у формі рухів за проголошення незалежності Шотландії та Каталонії.

Представництво та реалізація програмних цілей націоналістичних рухів стають можливими завдяки наявності низки правових інструментів та використання різноманітних політичних чинників, зокрема:

— зафіксованих у конституційно-правових актах широких повноважень регіональних автономних органів влади, які формуються на засадах парламентсько-представницької форми правління;

— формування в самоврядних автономних регіонах специфічних і відносно стабільних партійно-політичних систем, які відрізняються від складу і пропорцій

---

<sup>1</sup> Концепція Д. Елейзера окреслює визначальний принцип федеративної політичної моделі, який передбачає розподіл владних повноважень між системою центральних федеральних органів влади та владними органами самоврядних територіальних «федерованих» одиниць базового рівня (земель, штатів, провінцій, кантонів тощо).

партійного представництва на загальнодержавному рівні та в загальнонаціональному парламенті;

— високого рівня популярності програм національних рухів в суспільному середовищі автономних регіонів та підтримки їхніх програмних установок з боку частини місцевого бізнесу, що знаходить відображення в результатах голосування на місцевих і загальнонаціональних виборах:

— домінування в автономних парламентах регіональних партій, зорієнтованих на розширення автономії аж до самовизначення в формі проголошення нових незалежних держав;

— доступу націоналістичних партій до використання функцій виконавчої влади в автономних територіальних утвореннях;

— встановлення націоналістичними партіями контролю над системою шкільної освіти та інструментами інформаційної політики;

— використання націоналістичними партіями свого представництва в загальнонаціональному парламенті в якості чинника популяризації своїх цілей та засобу тиску на центральний уряд, зокрема в умовах нестабільного складу проурядової більшості чи хиткого балансу між проурядовою більшістю та опозицією;

— наявність представництв урядів регіональних автономій при керівних установах ЄС та партійних делегацій націоналістів у Європейському парламенті, які використовуються з метою популяризації сепаратизму та налагодження взаємодії з політичними партіями інших країн, які висувають схожі політичні гасла та прагнуть переформатування європейського устрою на засадах концепції «Європи регіонів»<sup>2</sup>.

На певному етапі, в 1960-х–1980-х рр. простежувалася цілком реальна перспектива територіального розколу Бельгії, однак проведена в цій країні реформа адміністративно-територіального устрою та міжобщинних відносин зробила територіальний розкол країни майже нереалістичним. Адже в Бельгії в якості суб'єктів федерації виступають не тільки відмінні в мовному відношенні регіони (Фландрія та Валлонія), але й переважно франкомовний і поліетнічний Брюссель. Заради виділення в формі окремого суб'єкта федерації бельгійської столиці, розташованої на території Фландрії, в ході реформи було навіть розділено за мовним принципом історичну провінцію Брабант.

Внаслідок серії реформ 1970-1993 рр. система державного управління Бельгії зазнала суттєвих змін. Нова бельгійська конституція в редакції від 17 лютого 1994 р. передбачає співіснування трьох регіонів (Фландрія, Валлонія та Брюссель), які є

---

<sup>2</sup> В змістовному відношенні концепція «Європи регіонів» суттєво відрізняється від найбільш поширених концепцій функціоналізму, федералізму, диференційованої інтеграції («Європа різних швидкостей») та Європи націй. Популяризацію терміну «Європи регіонів» пов'язують з діяльністю швейцарського письменника і громадського діяча Дені де Ружмона. В 1960-х рр. Д. де Ружмон, виступаючи з позицій федералізму, пропонував подальше поглиблення децентралізації включно з передачею ключових функцій управління від центральних урядових інститутів держав-членів ЄЕС до місцевих органів влади. Ці ідеї дали поштовх розвитку концепції «Європи регіонів», яку обстоюють політичні кола в багатьох автономіях і федерованих одиницях країн ЄС.

суб'єктами федерації, трьох лінгвістичних співтовариств (фламандського, французького та німецькомовного) і визначення чотирьох мовних регіонів (двомовний Брюссель та окремі зони нідерландської, французької та німецької мов)<sup>3</sup>. Регіони і співтовариства здійснюють управління в межах власної компетенції, а федеральний уряд — лише в тих сферах, які чітко визначені в тексті конституції та законах, ухвалених на її підставі.

Згідно положень бельгійської конституції, регіональні парламенти обираються громадянами шляхом прямих виборів. Внаслідок третього етапу реформи кількість членів двопалатного національного парламенту Бельгії було суттєво скорочено, а функції сенату обмежено врегулюванням конфліктів між регіональними парламентами, затвердженням змін до конституції та ратифікацією міжнародних угод (Павличук 1995: 130–135).

Обрані члени кожної палати федеральних представницьких органів Бельгії поділяються встановленим законом способом на французьку і нідерландську «лінгвістичні групи». При цьому члени обох палат федерального парламенту мають представляти націю загалом, а не тільки тих, хто їх обрав (виборців відповідного співтовариства).

Власне, найскладнішими питаннями бельгійської конституційної реформи були надання Брюсселю статусу повноцінного суб'єкта федерації (1989 р.), уточнення повноважень регіональних органів влади та упорядкування умов співіснування двох мовних співтовариств у столичному регіоні (2001 р.).

Як і в Бельгії, система організації влади в Шотландії та Каталонії сформувалася в результаті тривалого переходу від держави унітарного типу до більш децентралізованих форм державного устрою. При цьому в Іспанії на етапі переходу до демократичного правління було застосовано складну модель конституювання «автономних співтовариств». Вони створювалися шляхом політико-правового визначення території автономії за згодою та прямою участю органів місцевого самоврядування провінцій і розробки автономних статутів. Проекти статутів підлягали подальшому схваленню на місцевих референдумах і затвердженню іспанським парламентом.

Ст. 151 конституції Іспанії (1978 р.) визнала за «історичними національностями» (Каталонія, Країна Басків, Галісія) право на спрощену процедуру формування автономних органів влади з найвищим ступенем самоврядування. Це пояснювалося етнополітичними відмінностями вказаних регіонів та історичними традиціями, включно з існуванням у минулому в Каталонії та Країні Басків автономних форм самоврядування.

В 2006 р. місцевий уряд Каталонії ініціював перегляд першого статуту автономного співтовариства, прийнятого у 1979 р. Імпульсом для перегляду статуту

---

<sup>3</sup> За чинною конституцією Бельгії (ст. 4) «кордони чотирьох лінгвістичних регіонів можуть бути змінені або уточнені тільки законом, ухваленим більшістю голосів у кожній лінгвістичній групі кожної з палат, за умови присутності більшості кожної з груп та якщо загальна кількість поданих голосів у обох лінгвістичних групах досягає двох третин від тих, хто взяв участь у голосуванні».



були зміни, спричинені вступом Іспанії до ЄС, міграційними процесами та спроби домогтися розширення повноважень автономних органів влади включно з переглядом принципу розподілу фіскальних надходжень.

Не вдаючись до деталізованого опису перебігу спору між каталонськими національно орієнтованими організаціями, які домагалися спочатку розширення автономії, а згодом — проголошення незалежності й відокремлення, та іспанською владою, зауважимо, що цей конфлікт визрівав поступово. Початково ідею розширення автономії підтримав лівий уряд Паскуаля Мараґаля, сформований коаліцією в складі каталонського відділення Іспанської соціалістичної робітничої партії (ІСРП), «Лівих республіканців» («Ескерра республікана») та конгломерату партій «Ініціатива за Каталонію — Зелені» та «Об'єднані ліві та Альтернатива». Керівництво лівої коаліції виступило з вимогою розширення автономних прав Каталонії, включно зі збільшенням частки видатків, що має залишатися в розпорядженні регіонального уряду, та визнанням Каталонії «країною» і «нацією» в межах «держави, яка визнає й поважає багатоманітність і самобутність народів Іспанії» (Автономний Статут Каталонії 2006).

Схвалений каталонським урядом П. Мараґаля новий проект Статуту автономії ст. 206 пропонував перерозподіл зібраних на території Каталонії державних податків між місцевим і загальнодержавним бюджетами. Йшлося про те, що обсяг фінансових коштів, які перебувають у розпорядженні місцевого уряду, має враховувати потреби у видатках і податковий потенціал автономії. Для цього пропонувалося застосувати коригування податкових надходжень через «механізми застосування принципів нівелювання і солідарності» (Автономний Статут Каталонії 2006).

Попри лояльне ставлення з боку тодішнього іспанського прем'єра-соціаліста Х.Л. Родріґеса Сапатеро, парламент Іспанії вилучив зі Статуту автономії визначення Каталонії як «нації», залишивши його лише в преамбулі, яка, як було окремо відзначено, вважалася суто декларативною й не мала юридичної сили. Проте у преамбулі Статуту залишилася згадка про те, що «парламент Каталонії, втілюючи почуття і волю громадян Каталонії, визначив широкою більшістю (голосів депутатів. — *Прим. авт.*) Каталонію як націю» (Автономний Статут Каталонії 2006). Це формулювання вочевидь відрізнялося від дефініцій іспанської конституції, яка у ст. 2 визначала «національну реальність Каталонії» у якості «національності»<sup>4</sup>.

Після внесення поправок, новий Автономний Статут Каталонії був затверджений обома палатами Генеральних кортесів Іспанії та дістав підтримку на загальнокаталонському референдумі 18 червня 2006 р., однак був надовго заблокований Конституційним Судом Іспанії, що й стало передумовою для радикалізації вимог національного руху й переходу конфлікту на якісно новий щабель.

---

<sup>4</sup> Ст. 2 Конституції Іспанії містить формулювання, яке обмежує самовизначення регіонів рамками автономії: «Конституція ґрунтується на непорушній єдності іспанської Нації, спільній та неподільній Батьківщині всіх іспанців; вона визнає й гарантує право на автономію для національностей і регіонів, які її складають, і солідарність між ними».

В політичному сенсі питання про визначення Каталонії нацією (*nación*) чи національністю (*nacionalidad*) мало політичне значення, оскільки уособлювало вимоги сепаратистськи налаштованих партій і рухів щодо визнання права на самовизначення в формі незалежної держави. Отже, з точки зору державного устрою, мова йшла про різні форми самовизначення, які перевищували дозволений іспанською конституцією поріг у формі створення «автономного співтовариства». У випадку Каталонії мовне питання було важливим, оскільки суттєво впливало на мобілізацію прибічників незалежності, однак, на відміну від гасла економічного суверенітету, не було визначальним. Статут 2006 р. пропонував закріпити роль каталанської мови як мови «звичайного й переважного використання» в роботі органів публічного управління, засобів масової інформації та основної мови в освітніх установах, однак не містив прямих норм щодо заборони використання іспанської мови. До того ж, каталонська незалежність напевно не змогла б стати реальною альтернативою «багатоскладовій» іспанській державі, якби вона мотивувалася суто мовно-культурними чинниками.

Суттєве місце у вимогах організацій нового покоління національного руху посідають прагнення дістати від іспанського уряду визнання Каталонії як окремої нації, так само як і пропозиції щодо встановлення договірних відносин між урядом автономного співтовариства та центральними органами влади, які були відображені у Статуті 2006 р.

На відміну від Каталонії, конституційний статус Шотландії потенційно не заперечує розширення повноважень місцевої влади. Сам історичний факт входження Шотландії до складу королівства Велика Британія був оформлений легітимними актами, включно з королівською (1603 р.) та парламентською (1707 р.) уніями. Британська конституційна традиція, яка ґрунтується на парламентському суверенітеті, передбачає можливість проведення регіональних референдумів, на які виносяться питання про визначення їх структури управління та навіть конституційного статусу.

На разі Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії є унітарною державою, в якій передбачено принципи децентралізації влади та існування регіонів з різним ступенем автономії. З 1999 р. Шотландія, Уельс і Північна Ірландія, які іноді називають «внутрішніми націями», мають статус самоврядних територій з неоднаковими автономними повноваженнями.

Суперечливості несамоврядного становища Шотландії у складі Сполученого Королівства пом'якшувалися широким і вільним доступом місцевих підприємницьких кіл до ресурсів і ринків Британської імперії, а згодом — до простору Європейського Союзу та системи преференцій у торгівлі з країнами АКТ.

Попри певне відставання за статистичними показниками ВВП на душу населення, етнополітичні суперечності між шотландським суспільством і центральною владою не набували конфронтаційних чи навіть надто гострих форм, хоча й позначилися на політичних уподобаннях місцевого населення в індустріальних районах у формі сталої підтримки лейбористської партії.

Ступінь підтримки автономії Шотландії суттєво зріс після початку промислового видобутку нафти на родовищах у Північному морі в 1970-і рр. Актуалізація

шотландського націоналізму збіглася з новою хвилею етнонаціональних рухів, поштовхом до якої стала хвиля протестних виступів 1968 р. Утім, запропонований лейбористським урядом Дж. Каллагана референдум 1979 р. про створення шотландської національної асамблеї не призвів до надання автономії. Хоча на підтримку урядового акту висловилися 51,5% учасників референдуму, закон не набув чинності, адже його впровадження потребувало, аби в референдумі взяли участь не менш, як 40% усіх зареєстрованих виборців.

У 1997 р. за правління лейбористського уряду Т. Блера в Шотландії було проведено новий референдум щодо деволюції (децентралізації влади), на якому 74,3% шотландських виборців підтримали створення регіонального парламенту. По другому питанню референдуму 63,5% виборців підтримали право шотландського парламенту регулювати ставки місцевих податків. У 1998 р. парламент Сполученого Королівства ухвалив Акт про Шотландію, який окреслив межі самоврядування регіону, який зберігає історичний статус королівства (Ladner, Keuffer & Baldersheim 2016).

Акт про Шотландію 2012 р. розширив повноваження місцевого парламенту (включно з правом ухвалювати регіональний бюджет) й надав виконавчій структурі регіональної автономії статусу уряду.

Найбільш активним пропагандистом розширення автономії виступала Шотландська національна партія (ШНП), головне програмне гасло якої полягало в самовизначенні Шотландії в формі відновлення незалежної держави. Важливим чинником в агітації ШНП був заклик до націоналізації податкових надходжень від видобутку нафти, адже в разі проголошення незалежності 90% британських нафтових родовищ перейшло б до шотландського сектору Північного моря.

### **Етнополітика в теорії і на практиці**

З точки зору етнополітики проблема сепаратизму і сучасних національних рухів виглядає концептуально набагато складнішою, аніж у політичному чи державно-правовому контексті. Адже в сенсі формування національних спільнот теоретичні уявлення видаються більш умовними і строкатими, що пов'язано з розбіжністю чи навіть діаметральною протилежністю поглядів різних шкіл на процеси формування націй та спрямування процесів у багатоетнічних суспільствах.

Дослідники вирізняють три основних теоретичних підходи до визначення понять «етносу» та «етнічності». До переліку цих підходів входять примордіалізм, конструктивізм та інструменталізм. Вказані моделі по-різному тлумачать і обґрунтовують чинники, що визначають приналежність особи до тієї чи іншої нації чи етнічної групи та пропонують різний інструментарій виокремлення визначальних рис для теоретичного конструювання, ідентифікації чи самоідентифікації (Елишев 2011).

Розглядаючи специфіку сучасних етнополітичних проблем у країнах Західної Європи, доцільно звернути увагу на переплетіння різних елементів у діяльності організацій національних рухів, які вочевидь тяжіють до інструменталізму і конструктивізму. Приміром, ознаки інструменталізму можна побачити в спробах

використати потенціал національної свідомості в досягненні таких цілей, як підвищення життєвого рівня, здобуття економічної самодостатності чи перегляд зовнішньополітичної орієнтації. Натомість конструктивізм розглядає етнос як продукт соціальної та інтелектуальної діяльності, який формується в результаті цілеспрямованих зусиль політичних і культурних еліт. Характеризуючи конструктивістський підхід, С. Єлішев вказує на використання соціального менеджменту та інформаційно-комунікаційних інструментів, які представники еліт використовують заради досягнення своїх, часто егоїстичних цілей, коли намагаються «впливати на свідомість членів етнічного колективу, аби шляхом здійснення ними колективних дій досягти потрібного результату» (Єлішев 2011).

Інакше кажучи, відмінність між практиками інструменталізму та конструктивізму може полягати в різних точках відліку. Адже інструменталізм спирається на факт наявності певної консолідованої спільноти, сприймаючи як даність її спільні інтереси, властиві їй інституції та відчуття солідарності, а конструктивізм пропонує модель побудови нації шляхом її відокремлення від ширшої етнополітичної спільноти за допомогою загострення певних колективних інстинктів, актуалізації історичної пам'яті та традиційних уявлень.

Порівнюючи політичні процеси в Шотландії та Каталонії, можна стверджувати, що програма Шотландської національної партії загалом тяжіє до ознак інструменталізму, а її методи агітації використовують переважно стандартні форми політичних комунікацій. Натомість у практиці національного руху Каталонії простежується використання новітніх політичних технологій та експериментальних методів політичної мобілізації. Серед них – практичне використання методів ненасильницького цивільного спротиву всесвітньо відомого американського політолога Дж. Шарпа, автора книги «Від диктатури до демократії», апробація сільової теорії суспільства англійського соціолога М. Манна, вдосконалення механізмів соціокультурного та політичного впливу, спрямованих на подолання відчуження особи від активних форм політичної участі<sup>5</sup>. Агітаційні кампанії націоналістів переслідують мету прискорення етноідентифікаційних процесів шляхом здобуття громадянами стійкого індивідуального і колективного досвіду прямої участі у протестних акціях, таких як політичні страйки, «ланцюги єдності», участь у плебісцитах, масові демонстрації, мітинги та пікети. Засоби, які використовуються з метою конструювання політичної нації, спричиняють поляризацію між прибічниками та опонентами державної незалежності, баланс між якими коливається на межі 50%. Однак, як показує досвід Брекситу, для отримання результату достатньо проведення референдуму за умов ситуативної переваги громадської думки на користь запропонованого політичного рішення.

---

<sup>5</sup> Численні публікації ЗМІ розповідають про залучення політичних консультантів та застосування нових політичних технологій, які використовують організації каталонського національного руху, зокрема «Національна асамблея Каталонії» (Assemblea Nacional Catalana) та «Омніум Культураль» (Òmnium Cultural). Різні проекти націоналістичних організацій виконувалися за підтримки місцевого бізнесу, деяких близьких до Ротшильдів транснаціональних підприємницьких структур і фондаций громадсько-політичного спрямування, включаючи Ініціативу «Відкритого суспільства» для Європи Дж.Сороса.

У більшості випадків за показниками етнічної самосвідомості населення етнічно самобутніх регіонів багатонаціональних країн виявляє різні, у тому числі перехідні форми ідентичності<sup>6</sup>. Приміром, за даними соціологічних досліджень, наприкінці 1970-х рр. 35% населення Шотландії вважали себе британцями, 52% — шотландцями, 2% — англійцями, 1% — ірландцями. В Уельсі 33% ідентифікували себе як британці, 57% — як валлійці, і 8% — як англійці (Rose 1982: 14).

За таких умов політичні еліти, зорієнтовані на консолідацію етнорегіональних спільнот у формі нових націй, широко застосовують різні мобілізаційні та комунікаційні стратегії, включно з тривалою «війною нервів» з центральним урядом країни, від якої вони прагнуть відокремити відповідні іноетнічні регіони. Цілком очевидно, що спромогтися побудувати етнічну спільноту на чистому ґрунті вони не спроможні. Для того, аби розпочати процес самоорганізації мозаїки різних компонентів недержавного етносу потрібні тривалі політичні традиції, специфічна культурна спадщина та наявність інтелектуальної еліти, здатної поділяти, підтримувати й пропагувати ідею власної державності. Часто в якості стартового моменту для активізації національного руху виступають або використовуються негативні інформаційні приводи або події економічного життя. У похвалленні й радикалізації вимог національних рухів у Шотландії та Каталонії таким поштовхом стали негативні наслідки глобальної фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. На початку 2010-х рр. подібна тенденція спостерігалася і в деяких інших регіонах багатонаціональних держав, однак лише в Шотландії та Каталонії вона спиралася на сприятливі базові чинники, які дозволяли поставити у практичній площині питання про відокремлення й створення нових держав.

Серед таких чинників слід відзначити:

— історичні традиції та символи колишньої окремої державності, включно з такими символічними датами, як «день незалежності» Шотландії (річниця перемоги армії Роберта Брюса при Беннокберні 24 липня 1314 р.) та Національний день Каталонії (роковини захоплення Барселони франко-іспанською армією 11 вересня 1714 р., яке призвело до скасування каталонської державності);

— наявність автономних інституцій включно з парламентами і регіональними урядами;

— домінування в регіональних парламентах політичних партій, які підтримують ідею самовизначення в формі проголошення незалежності;

— неготовність центральних урядів до переговорів про принципове розв'язання політичного конфлікту на підставі значних економічних поступок;

---

<sup>6</sup> В найбільш узагальненому розумінні поняття «ідентичність» зводиться до самосприйняття, наповненого культурною формулою. Культурна формула ґрунтується на внутрішніх потребах і уподобаннях, групових характеристиках і колективних цінностях. В конфліктах ідентичностей культурна формула може бути персональною, груповою чи міжгруповою, однак саме ідентичність виступає в якості найзручнішого інструменту та джерела протиставлення та слугує каталізатором конфлікту (Rothman & Alberstein 2013: 651).

— використання додаткових заохочувальних чи мотиваційних інструментів, таких як претензії шотландських націоналістів на доходи від видобутку нафти;

— заперечення існуючої форми державного устрою багатоскладової країни (республіканські програми лівих партій, які з 2003 р. входять до коаліційних урядів Каталонії, проголошують несумісність політичної моделі каталонської державності з державним устроєм Королівства Іспанії);

— наочний прояв протиріч між настроями більшості населення Англії та Шотландії, які визначилися під час референдуму 23 червня 2016 р. про вихід Сполученого Королівства з ЄС, на якому 62% шотландських виборців, які взяли участь у голосуванні, виступили проти Брекситу.

Процеси формування політичної свідомості в іноетнічних регіонах багатонаціональних держав мають істотну специфіку, яка визначає шляхи і методи конструювання регіональних ідентичностей. В політичній діяльності організацій національних рухів здебільшого простежується трифазна модель аргументації і популяризації ідей національної державності. На початковому етапі становлення національного руху головна увага приділяється розробці загальної програми національних інтересів, активізації уваги суспільства до специфічних цінностей регіональної спільноти, культурних традицій та історичної спадщини. Зазвичай підсумком успішної реалізації цілей цього етапу є впровадження моделі регіональної автономії. На другому етапі відбувається формулювання та популяризація ідеї національної державності, що зазвичай пов'язано з розширенням самоврядування. Зміст третього етапу полягає в стимулюванні конфлікту ідентичностей у формі протиставлення інтересів і цілей регіональної етнополітичної спільноти цілям і політичним стереотипам домінуючої нації або конституційним засадам держави, до якої входить автономний регіон. Головна мета цього етапу полягає в активній пропаганді національної програми, демонстрації електоральних успіхів національних партій та застосуванні методів примусу, які мають змусити центральний уряд погодитися на легітимне відокремлення автономного регіону.

З точки зору функціонально-рольової класифікації форм сепаратизму, подекуди важко розрізнити суто інструментальне використання політичного сепаратизму як засобу тиску регіональних еліт на центральну владу від самодостатніх та/або керованих проявів національного руху, який спирається на настрої масового невдоволення населення регіону, обумовлені ментальним відчуттям несправедливості чи пригнічення. При цьому перехід регіональних партій від суто автономістських програм до вимог незалежності може обумовлюватися цілком конкретними обставинами, такими як деструктивні наслідки фінансово-економічних криз та дискримінаційний характер рішень органів центральної влади. Схожі обставини, включно із блокуванням положень нового автономного статуту Каталонії та відмовою від надання регіону повної бюджетно-податкової автономії, передували проголошенню лідером каталонської правлячої коаліції «Конвергенція і Союз» А. Масом права регіону на самовизначення. Переведенню проблеми в суто політичну площину сприяли перемога національно орієнтованих партій на трьох позачергових регіональних виборах (2012, 2015, 2017 рр.), ухвалення парламентом Каталонії

Декларації про суверенітет і право народу Каталонії на самовизначення (23 січня 2013 р.) та дві спроби проведення референдуму про незалежність (2014 та 2017 рр.). При цьому перший референдум (9 листопада 2014 р.) проводився як «консультативний», а другий (1 жовтня 2017 р.) був заборонений і частково заблокований іспанською владою після введення в Каталонію контингентів іспанської поліції та цивільної гвардії (жандармерії).

Так само вразливість шотландської економіки під час фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. та відсутність засобів, спроможних забезпечити захист життєвих стандартів населення стали головними аргументами на користь проведення референдуму про незалежність Шотландії 18 вересня 2014 р.

За показниками публічної та електоральної підтримки, дослідники виокремлюють «три кластери» західноєвропейських регіонів з відносно високим, середнім і слабким рівнем підтримки сепаратизму. Суттєве значення проблематика сепаратизму відіграє лише в регіонах першої групи, де політичні організації, які пропагують зміну статусу регіону чи проголошення незалежності, мають підтримку понад 20-25% населення.

Окрім Шотландії та Каталонії, в яких програма створення нових незалежних держав користується сталою підтримкою близько половини населення, до цієї групи відносять Фарерські острови (з 1948 р. мають статус самоврядної громади в межах Данії), Країну Басків, Фландрію, Ломбардію, Венето та Уельс, де націоналістичні та регіоналістичні партії входять до автономних урядів або користуються суттєвою підтримкою на виборах. Що стосується проблем Північної Ірландії та Больцано (Південний Тіроль), їхня регіональна специфіка пов'язана з колишнім відокремленням від сусідніх держав чи адміністративних утворень та популярністю серед частини населення планів возз'єднання з «історичною батьківщиною». Серед понад 40 партій і рухів, що входять до міжпартійного об'єднання Європейський вільний альянс (ЄВА), тільки 12 висувають цілі, ширші від самовизначення в формі автономії (Нарочницькая 2015: 40–41).

У теперішніх формах шотландський, каталонський та квебекський націоналізм, поєднуючи регіональні та етнічні (культурно-історичні) ознаки, більше відповідає громадянсько-територіальним, а не суто етнонаціональним ознакам. При цьому етнорегіональний чинник знаходить прояв у програмних гаслах самовизначення відповідних регіонів як окремих націй, включно з вимогами про визнання легітимності їхнього державного відокремлення чи встановлення конфедеративних договірних відносин у форматі «політичний суверенітет – економічна асоціація». Етнічні, та головно — мовні ознаки більш чітко виражені в адміністративному та політичному розмежуванні в Бельгії, в якій досягнення хоча б якогось прийняттого компромісу, спроможного забезпечити територіальну цілісність, супроводжувалося визнанням пріоритету прав мовних спільнот (*sic!*) та формуванням фрагментованої політичної системи, що складається переважно з регіональних партій, зорієнтованих на спеціалізоване представництво мовно-етнічних общин окремих суб'єктів федерації. При цьому Новий фламандський альянс, найбільш популярна партія фламандської

громади, продовжує дотримуватися доволі радикальної версії фламандського етнічного націоналізму — аж до відокремлення Фландрії від Бельгії.

### **Параметри і межі регіонального самоврядування**

Для розуміння характеру вимог регіональних партій сепаратистського спрямування та ймовірних тенденцій розвитку процесів у європейських самоврядних регіонах доцільно звернутися до практики європейської регіональної політики. Адже з середини 1990-х рр. сприяння регіональному самоврядуванню вважається однією з важливих складових інтеграційного проекту. В основу загального підходу європейських інституцій до політичного управління на регіональному рівні покладено принцип субсидіарності, який витіснив федералістські ілюзії й став базовим принципом, що користується безумовною підтримкою держав-членів ЄС.

Ідеї та принципи регіонального самоврядування безпосередньо пов'язані з концепцією «Європи регіонів». В розумінні політичного змісту регіоналізм як специфічний напрям спільної політики ЄС виступає у ролі антитези централістично-бюрократичній концепції європейського інтеграційного проекту і передбачає активну участь самоврядних регіонів країн-членів ЄС у владних функціях Союзу. З кінця 1960-х рр., в зв'язку з започаткуванням регіональної політики Європейських Співтовариств, було ініційовано розробку проектів, спрямованих на створення «полюсів розвитку», зміцнення зв'язків між індустріальними регіонами сусідніх країн, а також між ними й економічно відсталими районами. Згодом мета регіональної політики ЄС була скоригована в бік забезпечення еволюційного переходу до єдиного економічного і політичного простору як системи регіонів, що взаємодіють безпосередньо. При цьому важливе значення приділялося потребам у вирівнюванні економічних можливостей, підвищенні загального рівня розвитку та раціональній економічній спеціалізації з урахуванням відносних факторів виробництва. Відповідно до цього регіональна ланка почала враховуватися як самостійний напрям європейського інтеграційного процесу.

Суперечливість процесу європейської регіоналізації спричинила виникнення різних концепцій, пов'язаних з еволюцією ролі держави та інтеграційних інституцій. Лібертаріанська версія регіоналізму робила наголос на неминучості скорочення функцій держави через віддаленість державного апарату від економічних інтересів місцевих громад та зростання ваги наднаціональної та регіональної ланок управління. Основні альтернативні підходи були представлені прибічниками функціоналізму та федералізму. Функціоналісти вбачали у ринкових стимулах і застосуванні ефективного менеджменту спосіб пожвавлення економічного розвитку, що мало б перетворити регіони, подібно до суб'єктів ринку, на осередки конкурентного змагання й «осередки добробуту». Міждержавні програми співпраці пропонувалося замінити добровільним партнерством регіонів, залишивши координаційні функції за відповідними структурами Європейських Співтовариств. Проте такий підхід вів до збільшення розриву між найбільш успішними і депресивними регіонами, суперечив політиці вирівнювання розвитку і принципу солідарності. Натомість, з точки зору прибічників федералізму, європейська бюрократія, не відкидаючи потреби в демократизації управління, мала контролювати розподіл повноважень у форматі



«триступеневої» Європи (між наднаціональними органами, урядами національних держав і представництвом субнаціональних регіонів). Для надання допомоги регіональним економічним проектам 1975 р. було створено Європейський фонд економічного розвитку регіонів.

Суттєві зрушення в регіональній політиці ЄС відбувалися впродовж 1980-х рр. Проявом ініціативи знизу стало створення окремими самоврядними регіонами ФРН, Іспанії та інших країн Асамблеї європейських регіонів (1985 р.) — панєвропейського органу, що висунув вимогу формалізації участі субнаціональних структур у справах Європейських Співтовариств. В 1988 р. Європейський парламент ухвалив «Хартію Співтовариства з проблем регіоналізації», а в 1991 р. — «Хартію регіонів Співтовариства». Вказані документи закликали уряди країн ЄС розпочати процес децентралізації в формі надання самоврядних прав регіонам.

Паралельно відбувалося суттєве вдосконалення засад європейського права щодо місцевого самоврядування. В 1980 р. Рада Європи схвалила «Європейську (Мадридську) рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво територіальних утворень та владних органів», до якої згодом вносилися зміни і доповнення, а в 1985 р. — «Європейську хартію місцевого самоврядування».

З 1994 р. почав діяти Комітет регіонів – консультативний орган ЄС, створений згідно з Маастрихтським договором (1992 р.) за участю представників органів регіонального та місцевого самоврядування країн-членів, покликаний забезпечувати проведення регіональної політики і координацію діяльності регіонів на загальноєвропейському рівні.

Мадридська конвенція 1980 р. визнала за органами місцевої влади право на укладення (з урахуванням вимог національного законодавства) угод про економічну, соціальну, екологічну та культурну взаємодію з іноземними суб'єктами, насамперед з регіонами сусідніх держав. Передбачалося створення спеціальних органів для координації діяльності транскордонних регіонів, вдосконалення податкових і митних правил, умов зовнішньої торгівлі та обігу капіталів.

Запровадження нових правил сприяло визнанню регіонального самоврядування фактором демократичного процесу, підтвердженого Лісабонським договором 2007 р. в сенсі застосування принципу субсидіарності в формі наближення реалізації національних компетенцій на максимально близький до населення рівень. Утім, процес передачі автономних прав на регіональний рівень виявив значні суперечності, пов'язані з конституційним і політичним устроєм окремих країн.

Принаймні в документах Асамблеї європейських регіонів концепція регіоналізації розглядається як процес перерозподілу влади і надання адміністративно-територіальним одиницям юридичних, політичних, адміністративних і фінансових повноважень, підтверджених у конституції чи в законодавчих актах. При такому підході регіоналізація вочевидь означатиме зміцнення ролі регіонів в державному управлінні, регулюванні соціально-економічних процесів та набуття ними федералізованого політичного статусу, ширшого аніж адміністративна автономія.

Внутрішній вимір регіоналізації пов'язується з передачею на регіональний рівень значної частини повноважень, що сприяє економічній самодостатності й забезпечує вільну культурну самоідентифікацію місцевої територіальної спільноти. Більш проблемними виглядають зовнішні атрибути регіоналізації, адже владні структури автономних регіонів чи суб'єктів федеративних держав набувають можливості здійснювати в певних обсягах самостійну міжнародну діяльність, поряд із урядами держав-членів ЄС, що посилює тенденцію до суверенізації та подальшого перерозподілу публічної влади між трьома рівнями компетенції: національним, наднаціональним і регіональним.

У найбільш повному вигляді концепція регіоналізації була викладена в декларації Асамблеї регіонів Європи щодо регіоналізму в Європі, ухваленій у Базелі 4 грудня 1996 р.

У документі чітко окреслено розподіл рівнів компетенції в межах європейського проекту між трьома рівнями: субнаціональним (внутрішньодержавним), національним (державним) і наднаціональним або комунітарним (Асамблея Європейських Регіонів 1996).

Декларація містить чітке визначення ознак, статусу й повноважень субнаціонального регіону як одиниці в межах багатоскладової держави:

«1. Регіон — це територіальне утворення, яке сформовано у законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням.

2. Регіон визнається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційний устрій.

3. Регіон має власну конституцію, статут автономії або інший закон, який є частиною загальнодержавної правової системи на найвищому рівні і встановлює якнайменше його владні повноваження та устрій. Статус регіону може бути змінений лише за узгодженням з регіоном. В одній державі можуть бути регіони з різним статусом відповідно до їхніх історичних, політичних, соціальних та культурних особливостей.

4. Регіон є виразом певної політичної самобутності, яка може набувати різних політичних форм, що відображують демократичну волю кожного регіону набувати таку форму політичної організації, якій він віддає перевагу. Регіон формує і фінансує свою адміністрацію та встановлює свою представницьку символіку» (Асамблея Європейських Регіонів 1996).

Серед інших інституціональних ознак суб'єктів регіонального самоуправління наголошувалося на наявності «повного юридичного статусу», виключному праві формування представницької асамблеї та виконавчого органу, непідконтрольності членів представницької асамблеї і виконавчого органу «органам центральної влади, оскільки це заважатиме вільному виконанню їх функцій», розмежуванні повноважень між державою та регіонами на рівні, максимально наближеному до громадян, відповідальності регіону «за здійснення всіх функцій, що переважно відносяться до

регіонального відома». Стверджувалося, що регіон втілює власну політичну ідентичність, яка може набувати різних проявів і, залежно від демократичного волевиявлення, обирати форму політичного устрою.

Важливе місце в декларації відведено положенням, які пропонували обмеження прав органів влади державного рівня, зокрема імперативній вимозі узгоджувати з регіональними органами влади дії, що «впливають на фінансовий стан або на місцеві органи влади, чи рішення, що впливають на законодавчі повноваження регіонів», а також обґрунтування права різних регіонів однієї держави у разі необхідності домовлятися «про узгодження своїх дій, що здійснюються в сфері їх специфічної компетенції» (Асамблея Європейських Регіонів 1996).

До переліку примірних повноважень органів влади регіонального рівня було включено: регіональну економічну політику, регіональне планування, будівництво і житлову політику, телекомунікації та транспортну інфраструктуру, енергетику та навколишнє середовище, сільське господарство та рибальство, освіту на всіх рівнях, університети та науково-дослідницькі роботи, культуру та засоби масової інформації, охорону здоров'я, туризм, відпочинок та спорт, поліцію та громадський порядок.

Ст. 10–12 присвячені участі регіонів у міжнародних відносинах, включно з правом «укладати договори, угоди або протоколи, які є міжнародними за характером, і узгоджувати ці питання з центральним урядом, якщо цього вимагає національне законодавство», «здійснювати міжрегіональне внутрішнє та транскордонне співробітництво на двосторонньому та багатосторонньому рівні», «самостійно або спільно з іншими регіонами засновувати свої представництва в інших державах або у відповідних міжнародних організаціях», брати участь у міжнародних програмах свого уряду тощо.

Ст. 12 «Регіони та Європейський Союз» обґрунтовувала право регіонів брати певну участь у роботі європейських інституцій та «звертатися до Європейського Суду, якщо дії інститутів Спільноти торкаються повноважень або інтересів регіонів» (Асамблея Європейських Регіонів 1996).

Наведений перелік вимог, що межують з визнанням розподіленого суверенітету, має вочевидь максималістський характер. Регіональні повноваження в такому обсязі вкрай рідко зустрічаються в політичній практиці європейських держав. Як приклади наближення до описаної моделі можна розцінювати автономію Гренландії і Фарерських островів (Данія), Аландських островів (Фінляндія), федеральної землі Баварія (ФРН), федеральних провінцій і мовних громад Бельгії, а також Країни Басків (Іспанія). У переважній більшості інших випадків статус регіонів не дозволяє здійснювати повністю самостійну економічну й бюджетну політику або брати широку участь у міжнародних відносинах. З приводу ролі Комітету регіонів ЄС варто зауважити, що всупереч первинним очікуванням він не набув значення окремої представницької палати й тим більше – провідника перерозподілу владних компетенцій у дусі «Європи регіонів».

Провідна роль держав-членів у формуванні та діяльності європейських інституцій втілюється у дотриманні принципу солідарності, який вимагає від

функціонерів Європейської Комісії як виконавчого органу ЄС сприяти збереженню територіальної цілісності держав-членів. На етапі підготовки до шотландського референдуму про незалежність (2014 р.) негативна позиція Європейської Комісії була чітко заявлена її президентом Ж. М. Баррозу. «Формула Баррозу» полягала в тому, що в разі проголошення незалежності, нова країна автоматично опиниться поза межами ЄС й не зможе користуватися можливостями (умовами митного союзу і доступом до фондів), які вона мала у складі Сполученого Королівства.

Наступник Баррозу на посаді президента Європейської Комісії – Ж.-К. Юнкер висловив не менш принципові заперечення проти «параду суверенітетів»: «Якщо ми дозволимо – хоча це не наша справа – Каталонії бути незалежною, інші наслідуватимуть цей приклад... Я б не хотів, щоб через 15 років Союз складався з близько 90 держав», адже управляти ЄС в такому вигляді буде набагато складніше, зазначив голова Єврокомісії у своєму виступі в університеті Люксембурга 13 жовтня 2017 року (Радіо Свобода 2017).

Попри різні умови, ідеологічні особливості й подекуди причини появи та активізації західноєвропейських сепаратистських рухів, вони здебільшого тяжіють до громадянсько-територіальної форми й намагаються утримуватися в легальному правовому полі. В питанні реалізації своїх вимог, пов'язаних з проголошенням нових незалежних держав, національні партії повністю залежать від підтримки більшості населення субнаціональних регіонів.

За нормами європейського права, агітація за відокремлення вважається цілком легальною, а конкретні дії, спрямовані на розширення повноважень чи зміну статусу регіону, залежать від чинних конституційних правил або рішення центральних органів влади. Приміром, легальність шотландського референдуму 2014 р. була обумовлена угодою між першим міністром Шотландії та британським прем'єром з подальшим схваленням рішення про референдум британським парламентом, який користується правом парламентського суверенітету. Натомість іспанська конституція прямо забороняє проведення регіональних референдумів про відокремлення, що дає змогу сенату, конституційному суду та уряду застосовувати репресивні заходи проти спроб легалізації державного суверенітету Каталонії.

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 й не заохочують до відокремлення навіть за умов досягнення згоди з боку національних урядів.

Досі всі спроби національних партій Шотландії та Каталонії домогтися права на відокремлення були безуспішними. За підсумками референдуму 18 вересня 2014 р. в Шотландії на підтримку незалежності висловилося 44,7% виборців, проти — 55,3%. На трьох останніх виборах до парламенту Каталонії (2012, 2015 та 2017 рр.), які проводяться за пропорційною виборчою системою з використанням методу д'Ондта, сепаратисти діставали абсолютну більшість депутатських місць, що давало їм змогу сформувавати місцевий уряд. Але їм також жодного разу не вдалося отримати абсолютну більшість голосів виборців (понад 50%), що брали участь у голосуванні.

Через спротив з боку іспанської центральної влади регіональній владі Каталонії досі не вдалося провести повноцінний референдум про відокремлення від Іспанії. Адже референдум про незалежність Каталонії 9 листопада 2014 р. мав вибірковий і «консультативний» характер, а референдум 1 жовтня 2017 р. був заборонений і зірваний іспанською владою. За підсумками референдуму, з 2 262 424 виборчих бюлетенів, які не були вилучені, 2 020 144 були подані за незалежність (90,18%), 176 566 — «проти» (7,83%), а решта (1,98%) виявилися порожніми чи недійсними.

Участь у референдумі взяли лише 2,02 млн осіб з 5,3 млн зареєстрованих виборців, хоча місцева влада Каталонії стверджувала, що загальна явка на референдумі склала 57%, а не 43%, адже частина бюлетенів була вилучена іспанською поліцією.

Суттєвим викликом для європейських структур може стати проголошення незалежності Шотландії, якщо більшість її населення виявлятиме стале незадоволення наслідками виходу Сполученого Королівства зі складу ЄС. Передумовою такого розвитку подій має бути домовленість між керівництвом Шотландської національної партії, яке очолює автономний уряд в Единбурзі, з британським урядом про проведення нового референдуму про шотландську незалежність. Однак і в цьому разі навряд чи можна очікувати, що Європейська Комісія з легкістю погодиться змінити свою принципову позицію проти збільшення кількості суб'єктів ЄС.

## Висновки та узагальнення

Оцінка стану і сучасних тенденцій етнорегіональних проблем у країнах ЄС дозволяє сформулювати деякі загальні оцінки та зауваження.

1. Доцільно відзначити, що хоча регіональні сепаратистські рухи присутні в багатьох країнах Європи, серйозний виклик територіальній цілісності вони становлять лише в Іспанії, Великій Британії та меншою мірою — в Бельгії. Серед них лише в Іспанії каталонський рух за незалежність став причиною гострої й довготривалої конституційної кризи.

2. Федеративний устрій країни, за яким окремі провінції (землі, штати) мають стандартизовані обсяги внутрішніх повноважень, менше загрожує територіальній цілісності держави, аніж встановлення для окремих територій асиметричних автономних прав, які потенційно можуть розширюватися чи звужуватися в залежності від розподілу повноважень між центральною і регіональною владою.

3. Кризові явища та тенденції в контексті європейського інтеграційного проекту позначені неспроможністю урядів країн-членів та керівних установ ЄС знайти рішення таких проблем, як масовий і неконтрольований наплив мігрантів, посилення терористичної загрози, мінімізація розбіжностей між національними податковими ставками і стандартами соціального захисту, обмеження обсягів державного боргу, запровадження спільної валютно-фінансової політики тощо. Перелічені деструктивні тенденції посилюють прагнення автономних регіональних урядів до розширення їх повноважень. Мета таких вимог здебільшого стосується забезпечення безпеки та

належних соціальних стандартів місцевих громад, які не бачать у діях центральної влади адекватної відповіді на свої запити. В окремих випадках регіональні уряди та лідери регіональних партій намагаються впливати на політику центру шляхом переговорів або прямого тиску, не гребуючи погрозами виходу з урядової коаліції<sup>7</sup>.

4. Реформа регіонального устрою в бік рівномірного перерозподілу владних повноважень між основними рівнями компетенції в межах ЄС сприяла децентралізації влади та втіленню ідей демократичного представництва. Проте цілі реформи були втілені лише частково. Під час її реалізації виявилися суттєві суперечності, пов'язані з нерівномірністю умов і рівнів економічного розвитку, виникненням суперечностей між політико-ідеологічною спрямованістю політики центральних і регіональних урядів й подекуди уповільненням впровадження комунітарних принципів у діяльності керівних установ ЄС. За цих обставин урядові кола низки країн, включно із середніми та дрібними державами ЄС, свідомо апелюють до принципів суверенітету і солідарності, аби мати можливість проводити більш самостійну внутрішню політику, яка подекуди суперечить узгодженим критеріям і спільним європейським стандартам. В ряді випадків подібна практика заохочує уряди і політичні рухи найбільш економічно потужних і самобутніх у культурному відношенні автономних субнаціональних регіонів Західної Європи вимагати прав і можливостей, подібно до тих, якими користуються інші держави-члени ЄС, зокрема Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Словенія, Угорщина чи Хорватія.

5. Інтеграційні структури ЄС займають відверто негативну позицію щодо сепаратистських рухів у Каталонії, Шотландії та інших регіонах країн ЄС, оскільки європейське право ґрунтується на постулаті, що будь-яка частина держави, яка відокремлюється від країни-члена ЄС, стає «третьою стороною». У разі наміру нового державного утворення вступити до ЄС, його заявка на здобуття членства має дістати згоду всіх чинних членів ЄС.

6. Протидія сепаратистським рухам, що діють у суто мирних політичних формах, потребує застосування гнучких методів впливу, включно з організацією конструктивного діалогу з метою вдосконалення повноважень автономії та врегулювання прерогатив органів місцевого самоврядування. Специфіка європейських «правил гри» суттєво впливає на розстановку сил, зокрема на тактику і методи сторін. Адже допоки опоненти дотримуються мирних і ненасильницьких методів агітації, уряди європейських держав мають утримуватися від застосування проти організацій національного руху масштабних силових репресій на кшталт масових превентивних арештів чи введення до автономного регіону військових контингентів. Агітація за незалежність не підпадає під кримінальну відповідальність. Арешти мають виконуватися лише в суворій відповідності до судових приписів, так само як і висунення звинувачень проти конкретних осіб. Таким чином центральна

---

<sup>7</sup> Яскравим прикладом такого тиску були погрози лідера баварської партії Християнсько-соціального союзу Х. Зеєхофера про припинення участі в коаліційному уряді ФРН, якщо канцлер А. Меркель не відмовиться від політики безконтрольного допуску іммігрантів з країн Близького Сходу і Північної Африки. В червні 2018 р. голова ХСС і міністр внутрішніх справ ФРН Х. Зеєхофер погрожував виходом з блоку ХДС/ХСС у разі, якщо уряд не заборонить допуск мігрантів та біженців, попередньо зареєстрованих в інших країнах ЄС.

влада може утримувати автономію у складі держави суто мирними засобами. Натомість надмірне використання сили не тільки загрожує викликати осуд з боку правозахисників та європейської преси, але й може перехилити шальки терезів на користь прибічників відокремлення.

7. В політико-правовому просторі ЄС суттєве значення мають специфіка сучасної європейської ментальності та демократичної культури. Ці чинники знаходять прояв у визнанні за опонентами права обстоювати власну програму, навіть якщо вона вважається хибною. Приміром, в Іспанії за проведення референдуму щодо статусу Каталонії виступали не тільки сепаратисти, але й певна частина противників відокремлення, наприклад ліва партія «Подemos», яка в каденції 2014-2019 рр. була третьою силою в іспанському парламенті. Прибічники демократичного розв'язання проблеми надають перевагу аргументованій агітації проти відокремлення. При цьому висловлюються застереження, що в разі 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.

8. За умов дотримання національними рухами вимог національного та європейського законодавства підхід до проблеми регіонального сепаратизму як до політичного конфлікту вимагає окреслення способів його розв'язання. В руслі європейської практики цьому могло б сприяти чітке визначення частки ВВП окремих регіонів, які мають відраховуватися в формі фіксованих платежів і податків до державного бюджету та фондів, призначених для надання субвенцій більш економічно відсталим регіонам.

9. За відсутності взаємної довіри організація переговорів між центральним та автономним урядами потребує залучення зовнішнього посередництва та медіації. У випадках Шотландії та Каталонії керівні установи ЄС вочевидь не вважали своє посередництво зручним чи корисним, адже проблема стосувалася внутрішніх справ окремих держав-членів. Однак певні посередницькі дії могли б бути корисними, наприклад з боку Комітету регіонів чи країн, які почергово виконують у ЄС функції головування.

10. Такі статутні 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 ускладнює їх розв'язання та мінімізацію негативних наслідків.

## Бібліографія:

Allum, P. A. (1995). *State and Society in Western Europe*. Cambridge: Polity Press.

Connolly, Ch.K. (2013). Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and the European Union. *Duke Journal of Comparative & International Law* 24(1): 51–105.

- Deschouwer, K. (2006). And the peace goes on? Consociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century. *West European Politics* 29(5): 895–911.
- Goethem, H. van. (2011). *Belgium and the Monarchy: From National Independence to National Disintegration*. Brussels and Antwerpen: Academic and Scientific Publishers/University Press Antwerp.
- Hannum, H. (1998). The Right of Self-Determination in the Twenty-First Century. *Washington and Lee Law Review* 55(3): 773–780.
- Erk, J. & Anderson, L. (2009). The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions? *Regional & Federal Studies* 19(2): 191–202.
- Keating, M. (2001). *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. N.Y.: Oxford University Press.
- Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies* 26(3): 321–357.
- Marks, G., Hooghe, L. & Schakel, A.H. (2008a). Measuring Regional Authority. *Regional & Federal Studies* 18(2–3): 111–121.
- Marks, G., Hooghe, L. & Schakel, A.H. (2008b). Operationalizing Regional Authority: A Coding Scheme for 42 Countries, 1950–2006. *Regional & Federal Studies* 18(2–3): 123–142.
- Marks, G., Hooghe, L. & Schakel, A.H. (2008c). Patterns of Regional Authority. *Regional & Federal Studies* 18(2–3): 167–181.
- Marks, G., Hooghe, L. & Schakel, A.H. (2008d). Appendix A: Profiles of Regional Reform in 42 Countries (1950–2006). *Regional & Federal Studies* 18(2–3): 183–258.
- Marks, G., Hooghe, L. & Schakel, A.H. (2008e). Country and Regional Scores. *Regional & Federal Studies* 18(2–3): 259–274.
- Murphy, A. (1995). Belgium's Regional Divergence: Along the Road to Federation. *Federalism: The Multi-ethnic Challenge*. Ed. by G. Smith. London: Longman, 74–100.
- Rose, R. (1982). *Understanding the United Kingdom. The Territorial Dimension in Government*. London: Prentice Hall Press.
- Rothman, J. & Alberstein, M. (2013). Individuals, Groups and Intergroups: Theorizing About the Role of Identity in Conflict and its Creative Engagement. *Ohio State Journal on Dispute Resolution* 28(3): 631–657.
- Schakel, A.H. (2008a). Validation of the Regional Authority Index. *Regional & Federal Studies* 18(2–3): 143–166.
- Schakel, A.H. (2008b). Appendix C: A Library on Regional Authority. *Regional & Federal Studies* 18(2–3): 275–302.
- Serrano, I. (2013). Just a Matter of Identity? Support for Independence in Catalonia. *Regional & Federal Studies* 23(5): 523–545.
- Swenden, W., Brans M., De Winter, L. (2006). The politics of Belgium: Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism. *West European Politics* 29(5): 863–873.
- Swenden, W. (2013). Conclusion: The Future of Belgian Federalism—Between Reform and Swansong? 2007–11: A Critical Juncture in the Transformation of the Belgian State? *Regional & Federal Studies* 23(3): 369–382.
- Weiler, J.H.H. (1999). *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have an Emperor?"*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Асамблея Європейських Регіонів. (1996). Декларація щодо регіоналізму в Європі, *Конституанта*, 4 грудня 1996, <https://constituanta.blogspot.com/2013/03/1996.html> (перевірено 1 жовтня 2019).



- Бьюкенен, А. (2001). *Сецессия: Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства*. Москва: Рудомино.
- Елишев, С. (2011). Основы национальной политики. *Суждения* вып. 11, <http://suzhdenia.ruspole.info/node/1188> (перевірено 1 жовтня 2019).
- Лагасс, Н. (2004). Бельгийский опыт: пример федерализма путем разъединения. *Казанский федералист* 1(9): 117–137.
- Нарочницкая, Е. (2000). Этнические конфликты и государство в западноевропейских демократиях. *Актуальные проблемы Европы* 3: 118–153.
- Нарочницкая, Е. (2015). Многообразный сепаратизм: проблема типологии и европейские реальности. *Актуальные проблемы Европы* 1: 32–55.
- Ормонбеков, Ж. (2004). Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы. *Казанский федералист* 1(9): 138–156.
- Павличук, Е.И. (1995). Федеральная реформа Бельгии. *Полис* 5: 130–135.
- Радіо Свобода. (2017). Голова Єврокомісії про Каталонію: не хочу, щоб ЄС складався з 90 країн, *Радіо Свобода*, 13 жовтня 2017, <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28792036.html> (перевірено 1 жовтня 2019).
- Тимошук, О.О. (2007). Розширення автономного статусу Каталонії у складі унітарної Іспанії за новим статутом 2006 р. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»* 20(59)1: 203–209.
- Толстов, С. (1988). Северная Ирландия: национально-религиозный аспект ольстерского кризиса. *Вопросы новой и новейшей истории* 34: 103–115.
- Толстов, С. (1990). Тенденции межнациональных отношений в Великобритании: 70-80-е годы. *Зарубежный мир: социально-политические и экономические проблемы* 19: 52–70.
- Толстов, С. (2001). Британський досвід регулювання етнорегіональних відносин: адміністративно-територіальні та конституційні аспекти. *Дослідження світової політики* 17: 120–142.
- Толстов, С. (2019). Сепаратизм і шляхи його подолання в Іспанії: міжнародний вимір. *Суспільно-політичні процеси* 1(11): 332–376.
- Устав автономии Каталонии. (2006). Автономный Статут Каталонії (рос. переклад), *Parlament de Catalunya: веб-сайт*, 2006, <https://www.parlament.cat/document/cataleg/150268.pdf> (перевірено 1 жовтня 2019).
- Элейзер, Д.Дж. (1995). Сравнительный федерализм. *Полис* 5: 106–115.