

СЕПАРАТИЗМ І ЙОГО ВПЛИВ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЙОГО ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ

Від Шотландії до Фландрії і далі до Каталонії: сепаратистські тенденції в сучасному Європейському Союзі – це не прикре виключення з правил, а певна тенденція, процес, що поступово набирає обертів. З одного боку, європейці добре усвідомлюють раціональність лозунгу «наша сила в єдності», оскільки лише об'єднана Європа може бути почута США, Росією, Китаєм і гідно відповісти на сучасні глобальні виклики. Але, з іншого боку, ми спостерігаємо тенденцію до зростання сепаратистський прагнень, бажання перетворити Європейський Союз з міждержавного об'єднання на Європу регіонів. Відтак концепція побудови об'єднаної Європи на федералістських засадах поєднується сьогодні з регіоналістськими і сепаратистськими тенденціями.

У регіонах багатьох держав-членів ЄС ми можемо спостерігати не лише розвиток стихійного вуличного протестного руху, але й цілеспрямованої діяльності регіональних еліт, результатом якої стають референдуми про незалежність. Постає питання, чому в державах-членах і Європейському Союзі в цілому, що засновані на системі демократичних, правових цінностей, виникає і успішно розвивається сепаратизм? Які наслідки ця тенденція матиме для державно-правового розвитку європейських держав і Союзу в цілому? Яку роль в цьому процесі відіграє сам Європейський Союз? Аналіз цих та ряду інших питань присвячена дана стаття.

¹ Кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Розвитку сепаратизму, як не дивно, певною мірою сприяють процеси глобалізації та регіональної інтеграції, які можуть відігравати як інтегративну, так і деструктивну роль. Глобалізація і інтеграція сприяють більш тісній взаємодії держав і недержавних акторів, їх об'єднанню у транснаціональні та глобальні мережі, які побудовані на різних каналах взаємозалежності, які включають торгівлю, політику, безпеку, навколишнє середовище та соціокультурні зв'язки. З іншого боку, глобалізація може сприяти фрагментації усталених політичних і соціальних порядків, дозволяючи регіональним та транснаціональним рухам ставити перед собою завдання, реалізація яких несе загрозу суверенітету і територіальній цілісності держав.

Сепаратистські рухи неоднорідні за спрямуванням: якщо одні прагнуть до автономії в межах національних держав, то інші ставлять перед собою більш сміливі цілі – вихід зі складу держав і створення нових незалежних держав. За статистикою з 1990 р. виникло понад 30 нових держав і на цьому сепаратистські рухи не збираються зупинитися [14]. Слід зазначити, якщо розпад колишніх соціалістичних федерацій (СРСР, ЧССР, СФРЮ) розглядався як цілком закономірне явище внаслідок утиску прав і свобод громадян, то стрімкий розвиток сепаратистських рухів в країнах Західної Європи (на сьогодні в державах-членах ЄС налічується понад 40 сепаратистських партій [9]), що функціонують на усталених демократичних і правових засадах, застав зненацька європейських політиків і експертів.

Однак, розвиток сепаратизму в об'єднаній Європі лише на перший погляд виглядає парадоксальним. Євросоюз прийнято розглядати як «пост-суверенну» політико-правову систему, яка, у випадку успішного розвитку інтеграційного процесу, могла б послужити моделлю для формування інтеграційних «ядер» різної потужності в Південній і Латинській Америці, Азії та на теренах СНД [6, с. 35]. Проведення Євросоюзом регіональної політики, заснованої на принципах солідарності і субсидіарності, мало б зняти проблему сепаратизму в ЄС як таку, оскільки у регіонів з'явилася реальна можливість легально поряд з національними державами вийти на міждержавний та наднаціональний (у межах ЄС) рівень при вирішенні питань у різних сферах суспільного життя [5, с. 60]. Попри це, сепаратистські рухи не тільки не зникли, але й розвиваються, дестабілізуючи не лише держави-члени, але й Європейський Союз в цілому.

Що сприяє розвитку сепаратизму в Євросоюзі? Це прагнення сепаратистських рухів зберегти і розвинути свою ідентичність відповідно до ст. 3 Договору про ЄС, яка проголошує: «Союз поважає своє багате культурне та мовне розмаїття й забезпечує захист та подальше збагачення культурної спадщини Європи» [4]. Ідентичність сепаратистських рухів як правило ґрунтується на спільній історії, культурі, мові та соціальній єдності. Спираючись на ці ідентичності та суперечки у стосунках з центральною владою держав-членів, сепаратисти вдало використовують комунікаційні технології та транснаціональні мережі для організації політичних дій та залучення підтримки діаспорних груп та зарубіжних симпатиків [11, с. 136–137]. Роль ідентичності в розвитку сепаратистських рухів можна побачити на прикладі Країни Басків і Каталонії в Іспанії, для яких спогади про репресії, порушення культурних та мовних прав (як відомо, іспанський уряд заблокував визнання каталонців як нації та надання переваги каталонській мові в регіоні) є важливим фактором підтримання життєздатності сепаратистських настроїв.

Разом з тим слід зазначити, що культурно-мовна ідентичність не завжди використовується сепаратистськими рухами в їх боротьбі. Так, хоча Шотландія має відмінну культурну та мовну ідентичність від решти Великобританії, сучасні шотландські сепаратисти не використовують цей фактор. Більше того, вони підкреслюють, що у випадку виходу зі складу Сполученого Королівства Шотландія збереже тісні культурні зв'язки з Англією: англійська мова залишатиметься офіційною мовою, так само як британський фунт буде офіційною валютою незалежної Шотландії.

Аналізуючи проблему посилення сепаратистських тенденцій в ЄС слід безумовно зважати на економічні чинники цього процесу. Так, Каталонія є одним із найбагатших регіонів Іспанії, але податки збираються та перерозподіляються іспанським урядом. В результаті кошти, які повертаються назад до Каталонії, набагато нижчі, ніж податки, які були зібрані тут Мадридом. З кожного євро, сплаченого каталонцями у вигляді податку до іспанського бюджету, лише 57 центів повертається назад до Каталонії. В результаті уряд Каталонії вимушений звертатися до уряду Іспанії за кредитами, аби погасити свої борги [10]. Для боротьби з боргами Каталонії іспанський уряд примушує владу регіону проводити жорсткі і вкрай непопулярні заходи. Показово, що іспанський уряд не вдався до заходів, які б сприяли полегшенню ситуації Каталонії, після того, як сам отримав

допомогу з боку Європейського Союзу. Зрозуміло, що така політика Мадриду щодо Каталонії є однією з причин, що штовхає Каталонію до відокремлення від Іспанії. Економічний сепаратизм проявляється також в Бельгії та Італії.

Як не дивно, але певного імпульсу, якщо не прямий, то принаймні побічний, сепаратистським тенденціям надає сам Європейський Союз. Запровадження регіональної політики ЄС сприяло подальшій децентралізації влади, причому як у федеративних та регіоналістських державах, так і унітарних. Делегування владних повноважень від центральних органів влади на нижчі рівні дає субрегіонам більшу автономію, а отже можливість реалізувати власні інтереси, які не завжди і не в усьому збігаються із загальнонаціональними інтересами. З іншого боку, насамперед в умовах економічної кризи, національні уряди далеко не завжди можуть забезпечити реалізацію національних та регіональних завдань. Оскільки регіональні співтовариства і їх еліти невдоволенні неспроможністю центральної влади забезпечувати їх потреби та інтереси, вони починають демонструвати схильних до набуття більшої автономії або навіть незалежності.

За цих умов взаємодія з інститутами Європейського Союзу стає більш привабливим для регіонів, які прагнуть до незалежності. Як відомо, невеликі держави в ЄС можуть мати більшу вагу у вирішенні європейських справ, а також кращий доступ для отримання фінансової допомоги. Європейські регіони використовують Євросоюз для створення через нього транснаціональних мереж. Регіони, зокрема сепаратистські, створюють офіси при інститутах ЄС для зв'язків з посадовими особами Союзу, а також транснаціональні організації, наприклад European Free Alliance, який з 2004 р. став політичною партією, що має представництво у Європейському парламенті. Крім того, сепаратистські регіони беруть участь у транснаціональних політичних мережах, таких як Конференція європейських регіонів.

Слід звернути увагу також ще на один момент: невеликі держави завдяки членству в ЄС і НАТО, мають набагато менше проблем із забезпеченням власної безпеки, аніж більш крупні держави, що знаходяться поза межами цих організацій [13, с. 16]. У випадку виходу певного регіону зі складу держави-члена ЄС можна з упевненістю стверджувати, що заради забезпечення геополітичних інтересів США і Європейського Союзу НАТО буде продовжувати надавати військовий

захист сепаратистським регіонам ще до того моменту, як вони отримають членство в Альянсі.

Постає питання, якщо той чи інший регіон (наприклад, Каталонія, Шотландія або Фландрія) держави-члена ЄС вийде зі складу відповідної країни, які наслідки матиме цей крок? Лісабонський договір регламентує лише ситуацію, коли держава-член хоче залишити Євросоюз [7]. Стосовно членства держави, яка утворилася шляхом виходу зі складу держави-члена, Лісабонський договір нічого нам не каже. Але, вважаємо, що наслідки для цього регіону будуть цілком зрозумілі: новоутворена держава де-факто і де-юре має вийти зі складу ЄС. У випадку, якщо вона захоче набути членства в ЄС, то вона повинна буде пройти усі етапи відповідної процедури – стосовно цієї вимоги європейські інститути демонструють досить чітку позицію.

Сепаратисти зазвичай стверджують, що їхні регіони зможуть зберегти членство в ЄС одразу після переговорів про відокремлення. Вони вважають, що право на сецесію ґрунтується на положеннях ст. 2 Договорів про Європейський Союз, в якій окреслено основні цінності демократії та верховенства права в ЄС [8]. Крім того, в якості аргументу висловлюється наступне твердження: зважаючи на те, що багато сепаратистських регіонів є політично та економічно важливими, їх виключення зі складу Євросоюзу буде проблематичним для ЄС та європейської інтеграції.

З великою долею ймовірності можна передбачити, що насправді шлях до набуття членства в ЄС в цьому разі буде ускладнений насамперед суб'єктивними чинниками і залежатиме передусім від того, в який спосіб регіон «розлучився» з «материнською» державою. Слід пам'ятати, що вступ до ЄС вимагає згоди всіх її держав-членів, а тому вступ до ЄС колишніх регіонів – нових незалежних держав може бути заблокованим старими державами-членами. Деякі члени ЄС, зокрема Іспанія, відмовилися визнати незалежність Косово, щоб не створити прецедент для сепаратистських регіонів на своїх територіях. Напередодні референдуму в Шотландії Іспанія попередила місцевих сепаратистів, що незалежній Шотландії знадобиться не менше восьми років для переговорів про членство в ЄС [12].

Найбільш оптимальним є цивілізований, правовий шлях виходу регіону зі складу «материнської» держави. Саме таким шляхом може піти Бельгія у випадку її розпаду. Принаймні підстави для такого висновку дає досвід переходу Більгії від унітарної до федеративної фор-

ми державного устрою. У цьому разі розпад Бельгії буде нагадувати розпад Чехословаччини, коли обидва суб'єкта федерації погодились на відокремлення, внаслідок чого ані Чеська Республіка, ані Словаччина не визнали юридичну особу Чехословаччини в міжнародних організаціях. Щоправда можна передбачити виникнення певних проблем зі статусом Брюсселя, який сьогодні є не лише столицею королівства, але й штаб-квартирою Євросоюзу, у ньому знаходяться секретаріат Бенілюксу та офісу НАТО.

Шотландія також обрала правовий, цивілізований шлях виходу зі складу Сполученого Королівства. У 2012 р. Лондоном і Едінбургом досягли згоди щодо проведення в 2014 р. референдуму про незалежність Шотландії. Негативне ставлення більшості тих, хто взяв участь у голосуванні, тимчасово зняло з порядку денного питання виходу Шотландії зі складу Великобританії [1].

Однак, перемога прибічників Brexit на референдумі 2016 р. змусив шотландців обговорювати питання щодо проведення другого референдуму з питання про незалежність Шотландії та її членство в ЄС. Якщо такий референдум відбудеться і питання про вихід отримає підтримку, то дотримання Шотландією конституційної процедури виходу забезпечить їй лояльне ставлення Лондону, який не буде серйозно перешкоджати їй на шляху до членства в ЄС. Але це зовсім не означає, що намір Шотландії вступити до ЄС буде підтриманий усіма державами-членами, особливо тими, у складі яких є регіони, які можуть бути потенційними кандидатами на вихід зі складу відповідних держав.

Інша ситуація, коли регіон здійснить такий вихід не цивілізовано, то в цьому випадку вступ новоутвореної держави скоріш за все буде заблокований з боку «материнської» держави. Слід також зазначити, що блокування вступу таких держав можуть здійснювати й інші держави-члени ЄС, на території яких існують сепаратистські регіони, і відповідно які будуть занепокоєні можливістю подібного розвитку подій в них самих. Так, Бельгія, яка стикається з проблемою фламандського сепаратизму, навряд чи підтримає відокремлення Шотландії від Великобританії і її входження до складу ЄС. У цьому зв'язку можна пригадати ситуацію з невизнанням незалежності Косово Іспанією, Грецією і Кіпром.

Європейський Союз, як правило, займає нейтральну позицію стосовно внутрішніх проблем держав-членів відповідно до п. 2 ст. 4 Договору

про Європейський Союз, де зазначено, що Євросоюз поважає національну самобутність держав-членів, властиву їхнім основним політичним та конституційним структурам, включно з регіональним та місцевим самоврядуванням. Союз поважає головні функції держави, включаючи гарантування територіальної цілісності держави, підтримання правопорядку та забезпечення національної безпеки (останнє речення було включене до тексту Договору на вимогу Іспанії) [4]. Це зокрема означає, що кожна держава-член самостійно визначає форму державного устрою, а тому Бельгія, Австрія, Німеччина є федераціями, Великобританія і Іспанія – регіоналістськими державами, більшість держав-членів ЄС відноситься до унітарних держав.

На сучасному етапі інтеграції інститути Союзу демонструють відданість ідеї збереження територіальної цілісності держав-членів. Так, можна пригадати заяву Голови Європейської комісії Ж. М. Баррозу після Шотландського референдуму. Він зокрема зазначив, що вітає рішення шотландців зберегти єдність Великобританії. Цей результат дуже гарний для єдиної, відкритої і більш сильної Європи. Єврокомісія продовжить вести конструктивний діалог з шотландським урядом в областях, які важливі для майбутнього Шотландії, включаючи зайнятість і економічне зростання, енергетику, зміни клімату та навколишнього середовища [2]. З приводу проведеного у жовтні 2017 р. в Каталонії референдуму офіційний представник Європейської комісії Маргарітіс Схінас заявила, що, по-перше, ситуація в Іспанії є внутрішньою справою Іспанії, яка має бути вирішена відповідно до іспанського правопорядку, по-друге, відповідно до Конституції Іспанії голосування в Каталонії було незаконним, по-третє, якщо б референдум був проведений відповідно до іспанської конституції, то Каталонія залишила б Євросоюз, по-четверте, сторони повинні перейти від конфронтації до діалогу з метою цивілізованого вирішення конфлікту [3].

Література:

1. Ананьева Е. В. Референдум о независимости Шотландии: цепная реакция // Сепаратизм в политической жизни современной Европы = Separatism in the political life of modern Europe / [под ред. П. Е. Канделя]. – М. : Ин-т Европы РАН, 2015. – С. 42–53.

2. Баррозу приветствовал решение шотландцев сохранить единство Британии. РИА Новости (19 сентября 2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/world/20140919/1024760726.html>

3. Европа не признала независимую Каталонию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.gazeta.ru/politics/2017/10/02_a_10914218.shtml

4. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01) http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06

5. Яковюк І. В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х. : Право, 2004. – Вип. 8. – С. 57–68.

6. Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01, 12.00.11 / Іван Васильович Яковюк. – Харків, 2014. – 474 с.

7. Яковюк І. В. Проблеми конституційного регулювання членства в Європейському Союзі // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2010. – № 20. – С. 25–36.

8. Chamon, M., & Van Der Loo, G. (2014, January 16). *Scotland and Catalonia would face very real challenges in making a seamless transition to EU membership after independence*. Retrieved from The London School of Economics and Political Science: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2014/01/16/scotland-and-catalonia-would-face-very-real-challenges-in-making-a-seamless-transition-to-eu-membership-post-independence/>

9. EFA. (2014). *About Us*. Retrieved from E-F-A.org: <http://www.e-f-a.org/about-us/>

10. Gonzalez, R., & Clotet, J. (2012, October 2). *Spanish Prisoners*. Retrieved from New York Times: <http://www.nytimes.com/2012/10/03/opinion/a-new-call-for-catalonias-independence.html?emc=tnt&>

11. Gurr, T. R. (2007). Minorities, Nationalists, and Islamists. In C. A. Crocker, F. O. Hampson, & P. All, *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World* (pp. 131–160). Washington D. C.: United States Institute of Peace.

12. Lynch, S. (2014, September 19). *Scotland vote may lessen likelihood of UK leaving EU*. Retrieved from The Irish Times: <http://www.irishtimes.com/news/world/europe/scotland-vote-may-lessen-likelihood-of-uk-leaving-eu-1.1934879>

13. Pantovic, A. (2014). The Economic Impact of the European Union on Subnational Separatist Sentiment. *University of Colorado Boulder Undergraduate Honours Thesis*, 1–55.

14. Rosenberg, M. (2014). New Countries of the World: The 34 New Countries Created Since 1990. Retrieved from Geography.about.com: <http://geography.about.com/cs/countries/a/newcountries.htm>