

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СЦЕНАРИИ РЕФЕРЕНДУМОВ О НЕЗАВИСИМОСТИ РЕГИОНОВ ГОСУДАРСТВ ЕВРОСОЮЗА

***Аннотация.** В статье рассматриваются отдельные эффекты интеграции Европейского Союза, прежде всего, тенденция регионализации государств-участниц. Попытки сепарации регионов национальных государств рассмотрены в контексте внутренних, европейских и международных правовых ограничений на самоопределение. В центре внимания находятся проявления сепаратизма регионов, которые инициировали референдумы о независимости. Автор определяет политические сценарии проведения референдумов на основании отношений между центром и регионами. В статье рассмотрены три сценария: легальный в Шотландии, мятежный в Каталонии и консультативный в Ломбардии и Венеции. Рождение новых государств на пространстве ЕС путем сепарации может стать опасным прецедентом в обеспечении европейского единства.*

***Ключевые слова:** Европейский Союз (ЕС), регионализация, сепаратизм, референдум, сепарация, политические сценарии, деволюция, радикализм, автономия.*

POLITICAL SCENARIOS OF REFERENDUMS ON THE INDEPENDENCE OF THE REGIONS OF THE STATES OF THE EUROPEAN UNION

***Abstract.** The article examines some of the effects of EU integration, above all, the tendency of regionalization of the states. Attempts to secession of the regions of national states are considered in the context of domestic, European and international legal restrictions on self-determination. The focus is on manifestations of separatism in the regions that initiated referendums on independence. The author determines the political scenarios for conducting referendum based on the relationship between the center and the regions. The article considers three scenarios: legal in Scotland, rebellious in Catalonia and advisory in Lombardy and Venice. The birth of new states in the EU space through secession can be a dangerous precedent in securing European unity.*

***Keywords:** European Union (EU), regionalization, separatism, referendum, secession, political scenarios, devolution, radicalism, autonomy.*

Европа регионов

Кризис интеграции европейского пространства приобрел многоуровневый характер. В то время как Европейский Союз (ЕС) преодолевает

центробежные тенденции, составляющие его государства решают проблему регионального сепаратизма. Причины и предпосылки процессов регионализации сложны и своеобразны в каждой из стран, но имеют общие экономические и политические основания.

Исходя из политической теории можно сказать что, чередование процессов централизации и децентрализации в управлении государством связано с долгосрочными тенденциями в определенной политической системе. Направленность процессов, как правило, соотносится с числом, значимостью и тяжестью общественных проблем. Прослеживается закономерность: когда количество спорных вопросов достаточно велико, возникает необходимость централизации политической системы¹.

В ЕС распространенным явлением стали сепаратистские движения в ряде регионов стран-участниц. Под сепаратизмом обычно понимают «выдвижение требований самоопределения части территорий государств, их последующего отделения и обретения независимости (сецессионизм); применение противозаконных (силовых) методов борьбы за расширение автономных, федеративных, конфедеративных прав»². Сепаратистское движение выражено в стремлении этнической группы, сосредоточенной на определенной территории и осознающей себя единой общностью, выйти из состава существующего государства, то есть произвести сецессию.

Исследователи выделяют множество причин сепаратизма. Среди них — сформированная идентичность сообщества, позиции региональной элиты, социальные настроения населения и экономическое положение территории. Причем сепаратизм в ряде государств ЕС исторически порожден этническими, конфессиональными, культурными размежеваниями.

Основная причина сецессии видится в стремлении этнических групп к самоопределению. Право каждого народа на самоопределение — один из важнейших принципов международного законодательства, равно как и право каждого государства на территориальную целостность. Если для сторонников независимости регионов ключевую роль играет первый принцип, то центральные национальные правительства опирается на второй. Однако нормы международного права не предусматривают для территорий какого-либо государства возможности отделиться за исключением случаев, когда имеется согласие обеих сторон. Идея самоопределения была сформулирована в Уставе ООН не как «право», а как «принцип». В окончательном виде пункт 2 статьи 1 Устава ООН утверждает необходимость «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов».

¹ Теория централизации и децентрализации / Теория и методы в современной политической науке: Первая попытка теоретического синтеза / под ред. С. У. Ларсена. М: РОССПЭН, 2009.

² Сепаратизм в политической жизни современной Европы. Под ред. П. Е. Канделя. М.: Ин-т Европы РАН, 2015. С. 10.

Евробюрократия в Брюсселе сепаратистские движения оценивает неоднозначно, так как они ставят под вопрос сохранение ныне существующих национальных государств. Принцип, согласно которому ЕС должен защищать территориальную целостность своих членов, закреплён в договорах Европейского Союза. Противоположный вариант устроит Евросоюз лишь в том случае, если изменение территориального устройства национального государства произойдет демократическим путем в соответствии с их внутренним законодательством. Однако часть населения, представляющего национальные меньшинства, не готова к выходу своих регионов из существующих государств. Сепаратизм сдерживают законодательные нормы, прописанные в конституциях и других государственных актах. ЕС пока не готов автоматически включить в свои ряды обретших новую государственность³. Согласно статье 4 Договора о Европейском Союзе, «союз уважает основные функции государства, особенно те, которые направлены на обеспечение его территориальной целостности»⁴.

Подъем сепаратистских движений обусловлен как внутривластной ситуацией в отдельных государствах, историческими перипетиями их образования, так и политическими и социально-экономическими проблемами развития ЕС. Происходящая регионализация связана с рядом взаимосвязанных факторов.

Требования отдельных регионов в отношении независимости усилились с началом европейского экономического кризиса в 2010 году. Сжатие экономики привело к напряжению в отношениях между уровнями власти, обострению борьбы за усеченные бюджетные средства: «От пиренейских пастбищ Каталонии до верховых холмов Шотландии сепаратисты набирают силу, поскольку экономический кризис в Европе углубляется. Подобно тому, как национальные государства уступают больше власти над бюджетами и экономической политикой Европейскому Союзу, региональные конфликты, которые зрели на протяжении веков, приобрели новую силу в боях за сжатый пирог государственных денег»⁵.

Финансовый кризис еврозоны вызвал подъем активности движений за независимость регионов, став «микро-версией развала солидарности ЕС». Возрастание напряженности в отношениях центра и регионов многих стран-участников происходит параллельно с конфликтом между властями ЕС и богатыми государствами, такими как Германия и Великобритания, которые считают, что их просят вынести несправедливо большую долю экономического бремени в период кризиса.

³ Швейцер В. Сепаратистская активность в Евросоюзе // URL: <http://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/separatistskaya-aktivnost-v-evrosoyuze>.

⁴ Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) — в редакции Лиссабонского договора 2007 г.

⁵ URL: <https://uk.reuters.com/article/uk-eu-separatists/analysis-europes-separatists-gain-ground-in-crisis-idUKBRE89E13A20121015>.

Перманентный кризис еврозоны, нарастающие инфляционные процессы, увеличение числа безработных, практически неконтролируемый рост числа иммигрантов из беднейших стран мира, нерешенные экологические, энергетические и иные проблемы заставляют сепаратистов действовать.

Неспособность национальных правительств, а также ЕС восстановить докризисное процветание привела к тому, что граждане стали недовольны своими национальными правительствами. Политики, представляющие более развитые регионы, для повышения уровня благополучия и избавления от бремени стали ставить вопросы о выделении своих провинций из менее обеспеченных частей страны. Такие движения были неактуальны в течение десятилетий, когда европейская экономика росла высокими темпами. Затяжной экономической кризис только усугубил экономический разрыв между растущими и отсталыми регионами.

С момента заключения Договора о Европейском Союзе в Маастрихте в 1991 году начал проявляться растущий раскол между элитами и гражданами по вопросу европейской интеграции⁶. Кризис еще более отчетливо высветил проблему демократического дефицита в ЕС. Эта проблема, проявляющаяся в расхождениях политических элит по поводу целесообразности развития интеграции и при скепсисе населения в отношении общеевропейских институтов, выступает серьезным препятствием для дальнейшего развития Европейского Союза. Современная трактовка понятия «демократического дефицита» включает в себя следующие факторы: рост влияния исполнительной и ослабление законодательной ветвей власти в государствах-членах ЕС; слабость Европарламента; отсутствие действительно общеевропейских выборов; сложность и непонятность Евросоюза в глазах обывателя; чрезмерные расхождения между решениями Евросоюза и «идеальными представлениями» граждан на национальном уровне (*policy drift*). К этому добавляют высокомерность брюссельских бюрократов и политиков, основывающуюся на убеждении, что европейская интеграция слишком сложна, чтобы интересовать рядовых граждан. Демократический дефицит — отсутствие у граждан каналов эффективного влияния на официальный Брюссель — становится все более сильным раздражителем для граждан⁷.

Парадоксальным образом глобальные коммуникации также способствуют возрождению регионализма, делая его «мировым явлением». Информационные технологии, социальные сети позволяют людям инициировать кампанию, быстро находить единомышленников, которые вынашивали подобные желания и ранее не предпринимали активных действий.

⁶ Халлер М. Европейский раскол между элитами и гражданами // Социология: теория, методы, маркетинг. 2009. № 2. С. 19.

⁷ Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты) / Отв. ред. Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 12.

Региональный сепаратизм еще более усложняет политические взаимоотношения внутри Евросоюза. Структуры ЕС отбирает все больше компетенций у национальных государств. Во многом интеграция стран-участниц является причиной стремления отдельных регионов реализовать «право на самоопределение», так как обеспечивает необходимые условия, в которых движение за «независимость» становится возможным. Перспектива вступления в ЕС в качестве отдельного государства провоцирует сепаратистские настроения.

Процессы интеграции единого пространства и децентрализации национальных государств породили идеологию и практику местничества, которые направлены на развитие региональных и местных сообществ на европейском пространстве. Некоторые этнические группы и жители регионов с выраженной местной идентичностью государств ЕС устремились самостоятельно интегрироваться в «европейскую семью народов». Желание, прежде всего, этнических территорий государства полностью контролировать свои собственные дела стало распространенным явлением в Европе.

Государства предоставляют своим регионам многие общественные блага, которые были бы неподъемными для этих регионов как для отдельных стран (своя валюта, банковское регулирование, внешняя торговля и так далее). Отдельные регионы даже при экономических или культурных разногласиях с центром соглашались оставаться в составе единого государства в обмен на эти услуги. Рост влияния наднациональных организаций и многосторонних договоров приводит к тому, что многие из таких общественных благ может получить отдельная небольшая страна, которой для этого достаточно вступить в наднациональное образование или подписать многосторонний договор, начиная с соглашений о свободной торговле и заканчивая военными пактами.

Многообещающая иллюзия независимости, искушение стать самостоятельной частью европейских народов, избавившись от иждивенцев, провоцирует движение региональных сил. В конечном счете эти обстоятельства могут привести к росту децентрализации в странах-участниках ЕС. Игнорирование центробежных тенденций грозит ростом напряженности, которая способна открыть путь к конфликтам и распаду государств⁸. В то же время децентрализация национальных государств открывает возможности для усиления «евробюрократии», а следовательно, централизации ЕС в целом. Наднациональные структуры, очевидно, пойдут по пути регламентации «цветущей сложности» конгломерата народа, чтобы предать ему большую управляемость.

Не отказываясь от независимости как конечной цели, «мятежные регионы» рассчитывают на осуществление программы-минимум: получение

⁸ Ениколопов Р. Наднациональное искушение. Почему Каталоний будет больше. 11.10.2017 //URL: <http://carnegie.ru/commentary/73346>.

новых уступок со стороны центральных властей, прежде всего, в плане экономической поддержки регионов; дальнейшее развитие системы самоуправления; укрепление культурно-языковой идентичности в зонах сепаратистской активности. Политика культурной, образовательной, языковой, медийной, политической и правоохранительной автономии приводит дезинтеграции государств ЕС⁹. Признавая справедливым удовлетворение этих требований, следует отметить, что сепаратизм в условиях становящегося перманентным кризиса Евросоюза является деструктивным фактором, осложняющим достижение единства интересов и становление политической гармонии на континенте.

Отдельные европейские политики находят решение проблем интеграции ЕС в устранении приоритета интересов национальных государств над регионами. В политических кругах получила распространение инициатива преобразования ЕС в «Европу регионов», которая оформляется в новую концепцию достижения европейского единства. Политики предлагают отстранить от власти в ЕС национальные государства и предоставить больше полномочий регионам, сделав их реальными носителями европейской идентичности.

Для реализации концепции «Европа регионов» уже существуют институциональные основания. В Брюсселе регулярно проходят заседания Комитета регионов — консультативного органа, своего рода регионального парламента, в который входят представители 350 регионов всех 28 стран-членов ЕС. В настоящее время решения ЕС принимаются при участии 28 государств и 750 депутатов Европарламента, которые избираются путем прямого голосования от территорий.

Если заменить национальные государства на регионы согласно ныне существующему в ЕС территориальному делению, то в каждом саммите бы участвовало не 28 национальных государств, а 98 регионов, которые по своему размеру примерно соответствуют немецким федеральным землям. Возможно и более мелкое деление. Если разбить регионы на территории, равные немецким административным округам, то их число достигло бы 276. Если же единицей, участвующей в принятии политических решений в ЕС, станет немецкий округ или французский департамент, то эта цифра составит 1342. Таким Евросоюзом при его нынешних полномочиях стало бы невозможно управлять. Согласно существующей системе (NUTS), регионы ЕС аккуратно делятся на три уровня: размер субсидий и структурной помощи ЕС уже сегодня рассчитывается, принимая за основу столь мелкое территориальное деление¹⁰.

В настоящее время сепаратистское сообщество Европы включает более 40 политических партий и общественных движений, входящих в «Евро-

⁹ URL: www.democraticunion.eu/2014/03/problem-european-identity-separatist-movements-eu.

¹⁰ URL: www.dw.com/ru/комментарий-европа-регионов-это-не-выход/a-41064798.

пейский свободный альянс». Эта неправительственная организация — своеобразный европейский интернационал регионалистов, автономистов и умеренных сепаратистов¹¹. Региональные движения за обретение независимости используют риторику и методы национализма¹².

Региональные политики артикулируют идею, что мирную Европу можно создать только в том случае, если страны смогут пользоваться правом на самоопределение, так как люди в регионах хотят сами определять свою жизнь. Между тем для многих европейских политиков очевидно, что отказ от формулы «Европа национальных государств» в пользу «Европы регионов» вергнет ЕС в состояние хаоса.

Формирование ЕС помогло положить конец насильственным сепаратистским конфликтам в Северной Ирландии и Стране Басков в Испании. Умеренное крыло сепаратистских сил, представленное популярными в соответствующих регионах партиями и движениями, отказалось от методов вооруженной борьбы и актов терроризма, встало на путь переговоров с центральными властями и добилось положительных для себя результатов. В целом политические силы регионов сепаратистской активности готовы добиваться своих целей легальными демократическими методами, не отказываясь при этом от таких форм сопротивления, как массовые акции протеста и забастовки, использование в своих целях средств массовой информации и Интернета. Главным механизмом обретения независимости признается народное волеизъявление на референдуме.

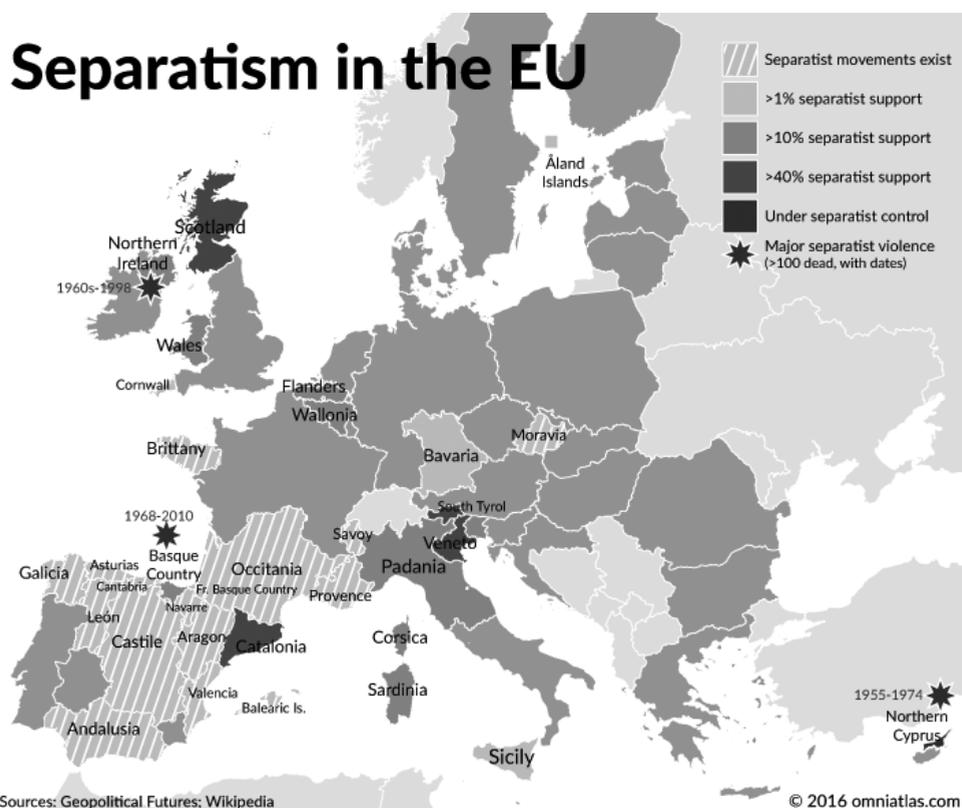
Сепаратистская активность наиболее заметна в регионах таких государств ЕС, как Великобритания (Шотландия, Северная Ирландия), Испания (Каталония, Страна Басков), Бельгия (Фландрия), Италия (Северные провинции), Франция (Корсика). Большая часть сепаратистов склонна добиваться уступок от центральных властей посредством переговоров, требуя проведения референдумов о независимости соответствующих регионов (Шотландия, Каталония, Ломбардия, Венеция и др.). По экспертным оценкам, в XXI веке на территории ЕС потенциально могут возникнуть более 10 новых государств путем сепарации посредством референдума¹³.

¹¹ Новая жизнь европейского сепаратизма. 12.02.2014 //URL: matveychev-oleg.livejournal.com.

¹² См.: Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, М. Хрох и др.; Пер. с англ. И нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. М.: Праксис, 2002.

¹³ URL: <https://ria.ru/politics/20090729/179013774.html>.

Карта сепаратистских настроений в регионах стран ЕС¹⁴



В современной политической истории ЕС назревшие сепаратистские настроения регионов в ситуации системного кризиса приобретают реальное воплощение. Лидеры шотландских сепаратистов, заручившись поддержкой значительной части местных жителей, вынудили власти Великобритании обсуждать с ними вопрос проведения референдума о независимости. В Италии после развала правящей коалиции сепаратистское движение «Лига Севера» вновь заявило о нежизнеспособности существующего унитарного итальянского государства, потребовав (ноябрь 2011 г.) учреждения субрегионального парламента с широкими административными полномочиями. Ратующие за независимость региональные партии заметно расширили свое представительство на выборах в местные органы власти испанской Каталонии (ноябрь 2012 г.) и бельгийской Фландрии (октябрь 2012 г.)¹⁵. В следующей таблице представлена сравнительная характеристика сепаратистских регионов ЕС.

¹⁴ URL: http://omniatlas.com/assets/img/articles/2016/eu_separatism.png.

¹⁵ Швейцер В. Сепаратистская активность в Евросоюзе. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/separatistskaya-aktivnost-v-evrosoyuze>.

Таблица 1.

Сравнительные данные регионов ЕС, инициировавших процедуру референдума о независимости

	Шотландия	Каталония	Ломбардия	Венеция	Фландрия
					
Население, млн. чел. (% по стране)	5,2 (8%)	7,4 (16%)	10 (16%)	4,9 (8%)	6,3 (58%)
Национальный состав	85% — этнические шотландцы, 8% — англичане; ≈ 65% населения считают себя шотландцами, 20% — шотландцами британцами 10% — британцами.	35% — этнические каталонцы, 45% — испанцы, 15% — иностранцы	биллингвизм, широко используются диалекты лангобардского языка, 11,5% — иностранцы	70% — венецианский биллингвизм, 10% — иностранцы	Абсолютное большинство говорит на официальном нидерландском языке и его диалектах, многие говорят на французском и английском языках
ВВП в евро (% в экономике)	≈ 230 млрд. (8%)	212 млрд. (18%)	>350 млрд. (22%)	166,4 млрд. (9%)	335 млрд. (60%)
ВВП на душу населения, тыс. евро (по стране)	≈ 41 (36) тыс.	27,6 (26,4) тыс.	35 (26,5) тыс.	33,5 (26,5) тыс.	≈ 40 (37) тыс.
Статус	Автономная административно-политическая часть Великобритании	Автономное сообщество Каталония в составе Испании	Административная область с регулярым статусом	Административная область Италии с регулярым статусом	Фламандский регион Бельгии автономного субъекта федерации

Для отмеченных регионов характерны общие черты. Все они имеют отличительные культурные особенности, связанные с исторической памятью о собственной государственности, этнической принадлежностью, диалектом языка, укладом жизни, которые образуют региональную идентичность. Эти регионы достигли более высокого экономического развития и благосостояния, чем другие регионы в своих национальных государствах. Среди их жителей распространено убеждение, что они содержат бедные провинции, население которых не отличается трудолюбием, предприимчивостью, творчеством и другими добродетелями.

Во всех обозначенных странах сепаратистские настроения регионов вызревали в условиях поляризации политических сил. Причем политическое размежевание элиты предопределяет изменение предпочтений избирателей. Радикализация политических кругов приводит к обострению общественных настроений. В происходящем важную роль играют эмоции и иррациональные мотивы национальной гордости. Практически во всех этнических конфликтах, «национальная закваска начинает активно бродить только тогда, когда раздувание конфликта оказывается в интересах политических элит»¹⁶. В каждой стране сложившаяся политическая культура и существующие ограничения на политическом поле обуславливают оригинальные сценарии в проведении региональных референдумов о независимости.

Шотландия: сценарий легального референдума

Шотландский опыт проведения референдума о независимости территории демонстрирует возможность решать вопросы государственной целостности законным путем по соглашению между центром и регионами. Центральная власть предоставляет региональной власти возможность решить вопрос самостоятельности посредством неременной демократической процедуры референдума. Волеизъявление большинства жителей региона выступает легитимным основанием для сепарации.

В Шотландии возможность для проведения референдума открылась после ошеломляющей победы лейбористской партии на выборах британского парламента в 1997 году. Лейбористы в свою предвыборную программу внесли пункт о конституционной реформе, расширяющей полномочия территорий, и после завоевания парламентского большинства приступили к укреплению автономии административно-политических частей Соединенного Королевства Великобритании. Процесс перераспределения полномочий между центром и регионами приобрел выраженные черты процесса деволуции, состоявшей в частичной передаче государственной

¹⁶ Ениколопов Р. Указ. соч.

власти из центра на региональный и муниципальный уровни политической системы.

В британском политическом поле более 70 лет легально действует Шотландская национальная партия (ШНП). Она идейно опирается на богатое историческое прошлое Шотландии, имеющей относительно продолжительный период самостоятельной государственности и символический вклад в формирование единой британской монархии. Популярности партии способствуют также экономические факторы: разработка в последние десятилетия запасов нефти и газа на шотландском шельфе Северного моря. В сознании шотландцев их «малая родина» — это не только равнозначная Англии часть королевства, но и источник ее энергетической независимости и благосостояния. Вопросы энергетической безопасности приобретают особую важность, учитывая актуальность данной темы для всего Евросоюза.

Великобритания, будучи по статусу унитарным государством, стала дрейфовать в сторону федерализма, допустив образование автономных административно-политических территорий. В процессе провозглашенного курса на деволуцию политической системы лейбористы пошли на значительное расширение шотландской автономии. В ноябре 1998 года британский парламент принял специальный закон «Акт о Шотландии», который предоставил право территории создать региональный парламент, наделив его ограниченными полномочиями принимать местные законы, вести свои дела и регулировать налоговые ставки. Актом также учреждалась шотландская администрация — аналог кабинета министров во главе с первым министром Шотландии. В следующем году впервые за более чем 300 прошедших лет с момента заключения «Акта об унии» 1707 года прошли выборы в воссозданный однопалатный парламент Шотландии, переизбираемый на четырехлетний срок. Парламент состоит из фиксированного числа представителей — 129 членов, которые избираются по смешанной системе: 73 из них проходят путем прямого голосования по избирательным округам и 56 — по принципу пропорционального представительства от политических партий.

Шотландия получила от центра полномочия в решении многих социально-экономических вопросов региона. При этом лейбористы на волне популярности численно обошли Шотландскую национальную партию в местном парламенте, что несколько снизило общий уровень сепаратистских настроений. К тому же в изменившихся обстоятельствах в ШНП окрепли позиции политиков, склонных к диалогу с центральной властью. В течение двух десятилетий шотландские власти «переваривали» плоды деволуции — переданные им властные функции.

Мировой экономический кризис вызвал новую волну сепаратистских настроений в Шотландии. В 2010 году Шотландская национальная партия вышла на местные выборы с программным заявлением о проведении

референдума по вопросу независимости. Активная агитационная кампания противодействия, координируемая из Лондона, только прибавила симпатий шотландским националистам. Сторонники британского единства заявляли, что «проголосовав за ШНП сегодня, завтра избиратели положат голову Шотландии в петлю». Однако их аргументы и эмоции не возымели большого действия. В результате выборов Шотландская национальная партия стала самой представительной в местном парламенте и смогла сформировать «правительство меньшинства» во главе с первым министром Алексом Салмондом. Правительство Шотландии было намерено вскоре принять закон о референдуме, поскольку это будет «консультативный референдум о расширении полномочий парламента Шотландии», итоги которого не будут иметь юридических последствий для Великобритании. Тем временем А. Салмонд использовал британскую девальвацию, чтобы избавить регион от некоторых наиболее непопулярных мер жесткой экономии, таких, как повышение платы за обучение в университете и некоторые медицинские расходы. Кабинет министров Великобритании, сформированный консервативной партией во главе Дэвидом Кэмероном, ставшим впоследствии премьер-министром, пытался заблокировать инициативы северной провинции.

Однако шотландское правительство шло к намеченной цели, которая для значительной части населения стала «мечтой о свободе». В феврале 2010 года для общественных консультаций был опубликован законопроект о проведении референдума. В тексте законопроекта были изложены детальный регламент проведения референдума и варианты бюллетеня для голосования. В законопроект были включены три предложения. Первое состояло в «максимальной передаче», предполагающей возложение на местный парламент ответственности за «все законы, налоги и пошлины в Шотландии», за исключением «обороны и иностранных дел, финансового регулирования, денежно-кредитной политики и валюты», которые будут сохранены за британским правительством. Второе предложение обозначило фискальную реформу, которая касалась, прежде всего, налогов: шотландские власти получали дополнительные полномочия по установлению ставки подоходного налога, которая могла варьироваться до 10 пунктов по сравнению с остальной частью Великобритании, а также ставки налога на землю и «других незначительных налогов». Кроме того, местные власти могли вводить новые налоги в Шотландии с согласия парламента Великобритании. Еще одно требование — «ограниченная власть занимать деньги». Третье предложение состояло в провозглашении полной независимости Шотландии¹⁷.

¹⁷ Scotland's Future: Draft Referendum (Scotland) Bill Consultation Paper. URL: www.webcitation.org/5no62m3yB?url=http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/303348/0095138.pdf.

После консультаций и общественных слушаний шотландское правительство было вынуждено отозвать законопроект из регионального парламента, так как не получило поддержки оппозиционного большинства. К законопроекту вернулись в следующем году, когда на очередных выборах шотландского парламента ШНП завоевала простое большинство, получив 69 из 129 мест, обеспечив политические позиции, необходимые для инициирования референдума о независимости.

В ходе консультаций правительство Великобритании сочло возможным предоставить Шотландии право провести легальный референдум о независимости. В январе 2012 года британское правительство предложило законодательно предоставить Шотландскому парламента полномочия провести референдум, поскольку это было «справедливым, законным и решительным». Лидер ШНП А. Салмонд объявил о намерении провести референдум осенью 2014 года. Переговоры между правительствами Великобритании и Шотландии завершились заключением Эдинбургского соглашения. 15 октября 2012 года премьер-министр Соединенного Королевства Дэвид Кэмерон и первый министр Шотландии Алекс Салмонд подписали соглашение о проведении 18 сентября 2014 года референдума по вопросу независимости Шотландии. В соответствии с заключенным соглашением правительство Великобритании предоставило шотландскому парламента временные полномочия для проведения референдума о независимости. Действуя в рамках предоставленных прав, шотландский парламента в конце июня 2013 года принял закон о референдуме, который уже в августе по истечении нескольких дней был одобрен королевой Великобритании.

Согласно условиям законопроекта о референдуме, проживавшие на 2010 год в Шотландии граждане Великобритании, стран Британского содружества и ЕС получали право голосовать на референдуме. Бурные споры вызвало предоставление права голосования этническим шотландцам, живущим за рубежом, а также примерно 800 тыс. шотландцам, живущим в других частях Великобритании. Британское правительство, придерживаясь формулы «должна ли Шотландия покинуть Великобританию, это вопрос для Шотландии», настояло на соблюдении территориального принципа, отвергнув возможность расширения избирателей за счет этнических шотландцев. При этом оно дало согласие снизить возраст для участия в референдуме с 18 до 16 лет.

Эдинбургское соглашение предусматривало, что формулировку вопроса, выносимого на референдум, определит парламента Шотландии и рассмотрит избирательная комиссия Великобритании. Шотландское правительство обнародовало свой предпочтительный вопрос: «Согласны ли вы, что Шотландия должна быть независимой страной?» Британская избирательная комиссия рассмотрела предложенный вопрос вместе с тремя другими возможными вариантами. Их исследование показало, что такая

формулировка шотландского правительства подвигает избирателя к положительному ответу. В итоге вопрос был утвержден в следующем виде: «Должна ли Шотландия быть независимой страной?»

В мае 2012 года была запущена агитационная кампания в пользу шотландской независимости «Да, Шотландия». Помимо ШНП ее поддерживали региональные партии социалистов и зеленых. На старте кампании первый министр Шотландии и лидер ШНП А. Салмонд объявил о сборе одного миллиона подписей в поддержку декларации о независимости, чтобы подогреть интерес граждан к референдуму и показать общественную значимость.

Следом в июне 2012 года была развернута контркампания в пользу Шотландии в составе Великобритании «Лучше вместе». Ее поддерживали консервативная, лейбористская и либерально-демократическая партии.

В ноябре 2013 года шотландское правительство опубликовало полную программу «Будущее Шотландии», определяющую действия и средства на пути независимости¹⁸. В свою очередь правительство Великобритании декларировало условие: если подавляющее большинство голосов подано за независимость, то «после проведения переговоров Шотландия станет независимой страной». Если большинство будет против независимости, то Шотландия останется в Соединенном Королевстве. В мае 2014 года Дэвид Кэмерон заявил, что итоги референдума будут «необратимыми и обязательными».

Сторонники независимости в шотландском правительстве отмечали, что в Великобритании существует дефицит демократии в связи с унитарным устройством и отсутствием кодифицированной конституции. Лидеры ШНП видели в неизбираемой палате лордов британского парламента «оскорбление демократии»¹⁹. Местное правительство предполагало, что независимая Шотландия должна иметь письменную конституцию, которая «выражает ценности, воплощает в себе права граждан и четко излагает, как государственные институты взаимодействуют друг с другом и служат людям»²⁰.

В независимой Шотландии в качестве валюты предполагалось оставить британский фунт стерлингов, а главой страны — королеву Великобритании. В то же время в Шотландии должны быть созданы собственные вооруженные силы. Самостоятельный статус Шотландии предполагал вывод с ее территории британского ядерного оружия.

В попытке убедить шотландцев проголосовать на референдуме за независимость националисты упирали на то, что выход из состава Великобри-

¹⁸ Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland — A Summary. URL: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/26_11_13_scottishindependence.pdf.

¹⁹ URL: www.scotsman.com/news/uk/house-of-lords-an-affront-to-democracy-says-snp-1-3029597.

²⁰ URL: www.scotreferendum.com/reports/scotlands-future-from-the-referendum-to-independence-and-a-written-constitution.

тании позволит Шотландии самостоятельно распоряжаться природными богатствами, которыми она вынуждена делиться с центром. Речь идет прежде всего о запасах нефти и газа, добываемых на шотландском шельфе в Северном море. Примерно 90 процентов нефтяных месторождений Северного моря Соединенного Королевства расположены в территориальных водах Шотландии. Доходы от нефти Северного моря использовались для поддержки текущих расходов, а не для создания суверенного нефтяного фонда. Шотландское правительство, ссылаясь на отраслевой регулятор нефти и газа Великобритании, оценило, что в будущем Шотландия может добыть 24 млрд. баррелей нефти.

А. Салмонд приводил пример преуспевающих государств, создавших свое благополучие на углеводородах: «Посмотрите на другую сторону Северного моря, и вы увидите страну, в которой нефть и газ занимают гораздо большую долю в экономике, чем в Шотландии. Несмотря на волатильность такого вида экономики, Норвегия — это единственная страна в Европе, у которой нет дефицита бюджета. У нее есть фонд будущих поколений в размере более 300 миллиардов фунтов стерлингов»²¹. Странники независимости убеждали граждан, что Шотландия не использует в полной мере свой экономический потенциал, поскольку подчинена экономической политике, диктуемой Великобританией.

Д. Кэмерон выступил со страстным призывом сохранить единое Соединенное Королевство. Он приводил политические, экономические и военные основания, чтобы в свою очередь убедить шотландцев в лучшем будущем в составе большой Великобритании. По его словам, вопрос заключается в том, «станет ли Шотландия сильнее, безопаснее, богаче и справедливее за пределами Соединенного Королевства». Премьер-министр акцентировал внимание на важности мощного бренда «Великобритания» и ее значении для всего мира. Он приводил аргументы в поддержку того, что «независимость Шотландии подорвет репутацию Великобритании в мире». Обретение Шотландией независимости чревато для Великобритании низведением ее на роль второстепенного государства, о чем прямо предупредил 6 января в *The Washington Post* бывший генеральный секретарь НАТО, шотландец по национальности Джордж Робертсон. Особенно его беспокоило то, что ядерная база Британии расположена в Шотландии и теперь сторонники выхода настаивают на ее переносе за пределы страны.

Между тем по опросам общественного мнения большинство шотландцев были согласны, что они должны остаться в составе Великобритании. Однако общественное мнение весьма подвижно, подвержено влиянию резонансных событий и заявлений. Как показывали опросы, число сторонников независимости расширялось по ходу проведения напряженных дебатов по вопросу референдума.

²¹ URL: <http://inpress.ua/ru/politics/33780-z-2386>.

Шотландское правительство выступало за полноправное членство в ЕС с некоторыми исключениями, такими как отсутствие необходимости вхождения в зону евро. Оно надеялось, что «в качестве полноправного члена ЕС независимая Шотландия будет представлена на высшем уровне и сможет более эффективно отстаивать свои интересы». В «Белой книге независимости»²², изданной шотландским правительством в ноябре 2013 года, было указано, что страна сможет вступить в ЕС за счет пересмотра Лиссабонского договора. По мнению шотландских юристов, статья 48 договора допускает такую возможность без согласия всех членов ЕС²³. Однако не существует прецедента для того, чтобы государство — член ЕС разделилось на две суверенные страны после вступления в ЕС. Оппоненты заявили, что такое решение невозможно и независимая Шотландия должна будет подать заявку на членство в ЕС по статье 49, которая требует ратификации соглашения всеми государствами-членами.

Руководство Европейской комиссии — высший исполнительный орган ЕС — обозначило позицию, что в ситуации, когда независимая Шотландия должна будет подать заявку на членство, в то время как остальная часть Великобритании по-прежнему будет членом ЕС, вступление Шотландии в Евросоюз будет «чрезвычайно сложно, если не невозможно»²⁴. Председатель Еврокомиссии Жозе Баррозу в феврале 2014 года в отношении намерения Шотландии выразил четкую позицию в пользу сохранения единства Великобритании, чтобы не создавать опасный для стран-участников ЕС прецедент: «В случае если появится новая страна, новое государство, вышедшее из состава одного из нынешних государств-членов ЕС, этой стране придется подавать новую заявку на членство. И, конечно, будет крайне сложно, если невозможно получить одобрение всех членов ЕС на вступление страны, отделившейся от другой страны — члена ЕС»²⁵. При этом избранный в июле 2014 года председатель Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер заявил, что Евросоюз не будет принимать новых стран-участниц организации как минимум в ближайшие пять лет, но расширение ЕС и независимость Шотландии являются «совершенно отдельными вопросами»²⁶.

Референдум о независимости Шотландии от Соединенного Королевства состоялся 18 сентября 2014 года. На вопрос референдума «Должна ли Шотландия быть независимой страной?» большинство ответило отрицательно. Сторонники единой Великобритании получили 55,3 процента (2 001 926 голосов), а сторонники независимости 44,7 процента (1 617 989) голосов). Абсолютное большинство — 28 из 32 областей Шотландии — проголосовало «Нет», но четыре густонаселенные области, в которых проживает

²² URL: www.gov.scot/Resource/0043/00439021.pdf.

²³ URL: www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-6-final-provisions/135-article-48.html.

²⁴ URL: www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-26215963.

²⁵ URL: www.bbc.com/russian/uk/2014/02/140216_barroso_scotland_eu.

²⁶ URL: <https://ria.ru/world/20140716/1016239576.html>.

более 20 процентов шотландского электората (Данди, Глазго, Северный Ланаркшир и Западный Данбартоншир), проголосовали «Да». Огромный интерес избирателей показывает электоральная активность. Явка в 84,6 процента была самой высокой зарегистрированной для выборов или референдума в Соединенном Королевстве с момента введения всеобщего избирательного права²⁷.

Признав поражение, первый министр Шотландии и лидер ШНП А. Салмонд призвал шотландцев принять «вердикт народа», сохранив единство Великобритании. Он назвал референдум «триумфом демократического процесса и участия в политике», но подал в отставку со своих постов в качестве лидера ШНП и шотландского первого министра, заявив, что для него, «как лидера, время почти закончилось, но для Шотландии кампания продолжается, и мечта никогда не умрет»²⁸. Салмонд обратился к британским властям с просьбой обеспечить более широкие полномочия власти Шотландии. В свою очередь премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон посчитал своим достижением сохранение целостности страны. Он обозначил, что предвыборные обязательства будут выполнены «в полном объеме», призвав три основные юнионистские партии в Вестминстере (британском парламенте) выполнить обещание передать больше полномочий шотландскому парламенту. Премьер-министр назвал итоги референдума победой и заверил шотландцев в том, что центр не откажется от предложения о передаче Эдинбургу новых элементов суверенитета, в том числе права оставлять в местном бюджете часть налогов и доходов.

Референдум в Шотландии прошел в установленных правовых рамках, став выстраданным компромиссом между Лондоном и Эдинбургом. Однако политические отношения снова обострились после проведения 23 июня 2016 года референдума по членству Великобритании в ЕС, получившему название Brexit. Общегосударственный референдум выявил пеструю электоральную картину. По итогам референдума сложилась неоднозначная политическая ситуация: англичане намерены выйти из Евросоюза, а шотландцы предпочли остаться. В целом более половины (52%) избирателей Великобритании проголосовали за выход из ЕС. Перевес в голосах обеспечили избиратели Англии и Уэльса. Тогда как в Шотландии абсолютное большинство (62%) избирателей голосовали за то, чтобы Великобритания осталась членом ЕС. При этом только немногим более трети шотландских избирателей (38%) приняли участие в голосовании. В Шотландии все 32 избирательных округа проголосовали большинством голосов за сохранение европейского единства²⁹.

Шотландская национальная партия в своем манифесте по поводу проведенного Brexit выразила намерение остаться в ЕС в случае выхода

²⁷ URL: www.bbc.com/news/uk-scotland-29270441.

²⁸ URL: www.bbc.com/news/uk-scotland-29277527.

²⁹ URL: www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results.

Великобритании: «Европейский союз далек от совершенства, однако в интересах Шотландии остаться ее участником, как можно полнее сотрудничать с его институтами и спорить о реформе изнутри. Мы выступаем против выхода Великобритании из ЕС и предлагаем, чтобы на последующем референдуме требовалось абсолютное большинство»³⁰. Многие политические эксперты поспешили предположить, что если Великобритания в целом проголосовала за выход из ЕС, а Шотландия — за сохранение, то процесс организации второго шотландского референдума о независимости будет ускорен, и оказались правы. Уже на следующий день после проведения Brexit правительство Шотландии объявило, что планирует провести второй референдум о независимости. Новый первый министр Шотландии Никола Стерджен заявила, что местные жители видят свое будущее в ЕС, они «решительно высказались за то, чтобы остаться в Европейском Союзе»³¹. Она, как лидер шотландцев, отметила: «Демократически неприемлемо, чтобы Шотландия была выведена из ЕС против ее воли»³².

Правительство Соединенного Королевства официально запустило рассчитанную на два года процедуру выхода страны из Евросоюза, подав соответствующую заявку еврокомиссии в Брюсселе. В свою очередь правительство Шотландии направило в местный парламент запрос на проведение референдума о ее независимости от Великобритании. Глава правительства Шотландии и лидер Шотландской национальной партии Н. Стерджен заявила о намерении запросить у парламента разрешение начать подготовку к референдуму. 16 октября 2016 года правительство Шотландии опубликовало проект закона, который позволил бы провести второй референдум о независимости Шотландии после получения законодательного согласия³³. Оно мотивировало свои действия так: «Учитывая устремления и однозначное голосование граждан, чтобы остаться в ЕС, Шотландия столкнулась с ситуацией, когда, как обещало правительство, шотландский парламент должен иметь право провести референдум о независимости»³⁴.

Для легального проведения референдума шотландским властям необходимо получить согласие британского парламента³⁵. Установленные законы, в частности Акт Шотландии 1998 года, требуют также согласия правительства Великобритании, чтобы результаты референдума были юридически обязательными. Однако в соответствии с конвенцией Сьюэлла 1998 года парламент Шотландии мог утвердить «консультативный референдум» по вопросу о независимости, который позволил бы провести его без одобрения британского парламента. В соответствии с этой конвен-

³⁰ URL: www.snp.org.

³¹ URL: www.ft.com/content/06a90f8c-39c0-11e6-a780-b48ed7b6126f#axzz4CRXecPen.

³² URL: www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-36621030.

³³ Consultation on a Draft Referendum Bill. URL: www.gov.scot/Resource/0050/00507743.pdf.

³⁴ URL: www.gov.scot/Publications/2016/10/8279.

³⁵ URL: www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/pdfs/ukpga_19980046_en.pdf.

цией правительство Шотландии уполномочено выпустить «меморандум о законодательном согласии», который будет сигнализировать парламенту Соединенного Королевства, что правительство Шотландии считает необходимым изменить закон, принятый правительством Великобритании, или изменить набор полномочий³⁶.

Идея повторного референдума об отделении Шотландии от Великобритании стала обретать реальные основания. 28 марта 2017 года местный парламент проголосовал в пользу проведения второго референдума по независимости Шотландии³⁷. До принятия этого предложения была принята поправка Партии зеленых о наделении правом участия в голосовании 16-и и 17-летних жителей и граждан ЕС, проживающих на территории региона. Парламент апеллировал к суверенному праву шотландского народа определять форму правительства, наилучшим образом отвечающую его потребностям, и поручил правительству Шотландии провести переговоры с правительством Великобритании о деталях распоряжения по разделу 30 Акта Шотландии 1998 года. Согласие британского правительства позволит парламенту Шотландии принять законное решение о проведении референдума, который предоставит народу Шотландии выбор в отношении будущего руководства и управления.

Законопроект о референдуме за независимость Шотландии, во многом повторяющий акт 2013 года, был внесен в правительство Великобритании для консультаций и обнародован, чтобы позволить представителям общественности высказать свои мнения по формулировке и процедурам законопроекта. Н. Стерджен так мотивировала внесение законопроекта: «Если мы поймем, что в составе Соединенного Королевства наши интересы не могут быть полностью соблюдены, независимость должна быть одним из доступных для нас вариантов, и жители Шотландии должны иметь право его рассмотреть»³⁸.

Парламент Шотландии определил временные рамки второго референдума о независимости. Они ставятся в зависимость от процедуры выхода Великобритании из состава ЕС. Референдум планировали провести после лета 2018 года, когда будет ясность в отношении итогов переговоров по Brexit, и до весны 2019 года, когда Великобритания покинет ЕС. Шотландские власти рассчитывают, что если на момент референдума Великобритания формально еще будет членом ЕС, то в случае обретения независимости Шотландия сохранит участие в составе Евросоюза. В заявлении шотландского парламента отмечается, что этого времени достаточно, чтобы жители Шотландии могли определиться с выбором. Референдум

³⁶ URL: www.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/52668.aspx.

³⁷ URL: www.parliament.scot/parliamentarybusiness/28877.aspx?SearchType=Advance&ReferenceNumbers=S5M-04710&ResultsPerPage=10.

³⁸ URL: www.dw.com/ru/новый-референдум-о-независимости-шотландии-быть-или-не-быть/a-36137640.

должен внести определенность в отношении «жесткого выхода» из ЕС, который не учитывает итоги голосования в Шотландии³⁹.

Британские власти в свою очередь возражали: Шотландия не может остаться членом ЕС, в то время как Соединенное Королевство из него выходит, и она не может автоматически занять его место в Евросоюзе. В истории Евросоюза не было подобных прецедентов, правовые аспекты такой рокировки абсолютно неясны. Правительство Великобритании заявило, что второй референдум о независимости Шотландии в намеченные сроки не будет «легитимным, честным и правомочным»⁴⁰. Новый британский премьер-министр Тереза Мэй исключила возможность проведения нового референдума, заявив, что у шотландского парламента «нет мандата» на его проведение. Лондон избрал тактику затягивания политического решения, поскольку юридические и политические возможности его запретить весьма ограничены.

Позиции властей Великобритании и Евросоюза, настроенных против сепаратистских популистских регионов, а также результаты состоявшихся в июне 2017 года национальных всеобщих выборов, умили желания шотландских сепаратистов провести скорый референдум. Н. Стерджен объявила, что региональное правительство приостановит законодательный процесс, касающийся второго референдума по независимости Шотландии до осени 2018 года, когда окончательно определится исход переговоров по Brexit. Шансы на проведение повторного референдума о независимости Шотландии политологи оценивают скептически: «Угрозы Стерджен не пустые, но ее позиция не настолько сильна, как бы ей того хотелось»⁴¹. Помимо расклада политических сил существенным фактором выступает экономическое положение. В настоящее время состояние экономики Шотландия выглядит слабее, чем в 2014 году. Падение цен на нефть негативно сказалось на налоговых поступлениях от добычи в Северном море. Дефицит бюджета Шотландии составил внушительные 9,5 процента ВВП, что более чем в два раза превышает показатель всей Великобритании. В такой ситуации местные власти оказываются связанными решениями британского правительства и парламента, чтобы преодолеть кризисное состояние региона.

История с перипетиями референдума о независимости в Шотландии показывает возможность легального сценария сепарации. Политика деволюции британского правительства создала условия для расширения автономии регионов. Великобритания, как унитарное государство, стала приобретать черты федеративного устройства. Экономический кризис стал катализатором сепаратистских настроений. В существующих обсто-

³⁹ URL: www.parliament.scot/parliamentarybusiness/28877.aspx?SearchType=Advance&ReferenceNumbers=S5M-04710.5&ResultsPerPage=10.

⁴⁰ URL: www.dw.com/ru/будет-ли-в-шотландии-второй-референдум-о-независимости/a-37951391.

⁴¹ Там же.

ательствах стороны — центр и регионы — действуют в рамках установленных правил и достигнутых соглашений. Британские власти на время открыли окно возможности для проведения референдума в Шотландии. Соблюдение правил и соглашения приводит к демократическому решению вопроса, исключающего силовые действия. В ходе референдума стороны разворачивают агитационные кампании, ведя борьбу в информационном поле за избирателей. Итог референдума, проведенного в соответствии с избирательными нормами, признается центром и регионом.

Каталония: сценарий мятежного референдума

Проведение референдума о независимости в Каталонии показывает развитие конфликтной ситуации, когда центр и сепаратистский регион не приемлют достижения консенсуса. Политическая элита региона, имеющего определенную степень самостоятельности, настроена на радикальное решение вопроса о выходе из состава существующего государства. Местные власти опираются на широкое общественное движение жителей региона за независимость. В свою очередь испанские власти применяют для сохранения целостности государства конституционные механизмы, исключающие самостоятельный выход территории. Действия региональной элиты и большинства населения приобретает характер мятежа, выраженного в неподчинении директивам центральной власти и массовых акциях протеста.

Наряду с Brexit и потоками эмигрантов, ситуация в Испании стала следующим вызовом для Европейского Союза. Попытки Каталонии добиться независимости, наткнувшись на ожесточенное сопротивление официального Мадрида, держали в напряжении власти ЕС и стран-участников. Ожидания вокруг референдума в Каталонии, как и в случае с Шотландией, были связаны опасением вызвать «эффект домино» на европейском пространстве. Победа каталонцев за независимость могла запустить цепную реакцию сепаратизма в странах ЕС, вдохновив потенциально бунтарские регионы.

Согласно конституции, в Испании установлено унитарное государство, не предусматривающее самоопределения регионов. Демократическая Конституция Испании 1978 года, которая была одобрена более чем 90 процентами каталонских избирателей, дала широкую автономию регионам, но утвердила «нерушимое единство испанской нации». Только испанский парламент наделен правом изменить конституцию. В 1979 году каталонцы на основании испанской конституции добились автономии и официального статуса каталонского языка, что было закреплено в Уставе Каталонии.

Стремление к независимости в Каталонии связано как с культурными и языковыми, так и с экономическими причинами. Экономика региона

отличается одним из самых высоких индексов социально-экономического развития в Испании. Занимая 6 процентов территории страны, Каталония вмещает 16 процентов населения, но производит более 20 процентов ВВП, 25 процентов экспорта в стране и привлекает почти 30 процентов инвестиций. По размеру экономики Каталония обгоняет большинство стран Евросоюза⁴². ВВП у этой испанской автономной области больше, чем у всей Португалии. Странники отделения считают, что Каталония «кормит Испанию», в частности ее отсталые регионы — Андалусию, Валенсию и Мурсию. Такое положение дел вызывает недовольство элиты и жителей Каталонии, но в течение многих лет разговоры не шли дальше особого статуса региона и увеличения автономии в рамках испанского государства.

Ситуация в Каталонии была достаточно стабильной вплоть до 2011 года. Большую часть времени после восстановления демократии в Испании у власти была социалистическая партия, для которой важна была поддержка каталонских избирателей. Даже в 1996–2004 годах, когда правительство в Мадриде формировала правоцентристская народная партия, которая в Каталонии имела слабую поддержку, политический расклад сил заставлял центральную власть обращать внимание на мнение каталонцев. В эти годы в испанском парламенте важную роль играла каталонская правоцентристская партия «Конвергенция и Союз» (CiU). В той ситуации непропорциональная экономическая важность региона сочеталась с таким же несоразмерно большим политическим влиянием. Баланс экономических и политических интересов элиты региона находился в равновесии.

К резкому обострению ситуации в Каталонии привело падение политического влияния региональных политиков на национальном уровне после прихода к власти Народной партии в 2011 году. Электоральная база этой партии находится в центральных регионах Испании. В свою очередь каталонский политический блок (CiU) развалился и утратил свое влияние в национальном парламенте. Каталонские политики оказались отодвинутыми за рамки национального политического поля. Нарушение политического баланса сил и привело к нарастанию противоречий между Мадридом и Барселоной, которые подстегивали рост сепаратистских настроений среди жителей Каталонии. Политические подвижки сопрягались с затяжным финансово-экономическим кризисом в Испании, который способствовал обострению отношений между центральным правительством в Мадриде и региональными властями Каталонии.

Каталонские власти, пытаясь оказать давление на центр, подогревали общественные настроения, проводя символические акции. В 2009–2010 годах в Каталонии была проведена серия неофициальных консультативных референдумов, в ходе которых 90 процентов участников высказались за

⁴² Ениколопов Р. Указ. соч.

независимость. В сентябре 2012 года состоялась массовая манифестация с участием 1,5 млн человек под лозунгом «Каталония — новое государство Европы». Отстаивание интересов региона вылилось в общественное движение за независимость.

23 января 2013 года парламент Каталонии принял декларацию, в которой область провозглашалась «суверенным политическим и правовым субъектом Испании», и объявил о проведении референдума по его будущему статусу. Однако в марте 2014 года Конституционный суд Испании признал решение каталонского парламента противоречащим конституции. Согласно решению суда, «автономная область не имеет права в одностороннем порядке созывать референдум, позволяющий решать вопрос о принадлежности к Испании». Единственной возможностью достижения суверенитета является внесение в конституцию изменений, которые должны получить одобрение большинства граждан Испании.

Противники независимости Каталонии аргументировали свою позицию, отсылая к конституции Испании, в которой носителем суверенитета является только испанский народ. Жители Каталонии как части государства не могут решать судьбу всей страны. Сторонники независимости апеллировали к праву наций на самоопределение, закрепленному в международном праве, которое имеет законную силу, так как международные нормы имеют верховенство над национальным законодательством.

В распоряжении центральной власти имеется целый ряд законных инструментов, чтобы не признавать плебисцит. Согласно статье 155 Конституции Испанского королевства, «если автономное сообщество не выполняет обязательства, которые налагает конституция и другие законы, или его действия представляют серьезную угрозу общим интересам Испании», правительство, получив одобрение абсолютного большинства в сенате, «может принять необходимые меры», чтобы заставить «данный регион выполнить свои обязательства». Статья приостанавливает действие автономии и переводит все органы региональной администрации в центральное подчинение⁴³. Со времени принятия испанской Конституции 1978 года данная санкция не применялась.

Подготовке к референдуму 2017 года предшествовал аналогичный референдум, который правительство Каталонии намеревалось провести тремя годами ранее. Однако в 2014 году он был заблокирован властями Испании и поэтому прошел лишенный юридической силы опрос по вопросу независимости. 11 сентября 2014 года в Национальный день Каталонии в Барселоне состоялась масштабная манифестация в поддержку референдума об отделении от Испании, в ней приняли участие около 1,8 млн человек. Манифестация прошла под лозунгом «Время пришло!».

⁴³ Конституция Испанского королевства от 27 декабря 1978 г. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=149>.

19 сентября 2014 года парламент Каталонии принял закон о проведении опросов населения, не имеющих характер референдума, по которому социологические опросы должны носить объективный характер и организовываться добровольцами без участия властей автономии. 9 ноября 2014 года, несмотря на запрет со стороны испанских властей, опрос был проведен. В нем приняли участие 2,3 млн человек старше 16 лет (всего правом голоса обладают 5,4 млн каталонцев), 80,76 процента из них положительно ответили на вопрос: «Вы хотите, чтобы Каталония стала независимым государством, да или нет?». Правительство Испании заявило, что «не может признать предоставляемые каталонским правительством данные об участии в опросе населения действительными, так как при его проведении не были соблюдены нормы законности и не применялись необходимые в таких случаях механизмы контроля». Кроме того, Мадрид назвал прошедший в Каталонии опрос «ненужным и не имеющим юридических последствий». 25 февраля 2015 года конституционный суд страны признал опрос в Каталонии противоречащим конституции.

В сентябре 2015 года в Каталонии прошли парламентские выборы, победу на которых одержала коалиция «Вместе «за» Артура Маса, получив 39,55 процента голосов, а после их распределения по установленной избирательной системе — 62 из 135 мест представителей. К коалиции примкнула партия «Кандидаты за народное единство», что ей позволило составить парламентское большинство. Требование о проведении референдума, борьба за «право решать» объединяли буржуазных националистов и антикапиталистических анархистов. 27 октября 2015 года коалиция и партия «Кандидаты за народное единство», обеспечив себе в парламенте большинство мест, согласовали проект резолюции, объявляющий «начало процесса создания независимого государства Каталония в виде республики». Резолюция предусматривала формирование системы государственных органов и подготовку текста новой конституции, на реализацию чего отводилось полтора года. В тексте документа отмечалось, что процесс обретения независимости «не будет подчиняться решениям испанских инстанций, в том числе конституционного суда», который «потерял легитимность».

9 ноября 2015 года состоялось голосование по документу. Резолюцию поддержало большинство (72 депутата). Однако против документа выступила сопоставимая часть представителей местного парламента (63 депутата), состоявшая из представителей Народной партии Каталонии, партии «Граждане» и каталонских социалистов⁴⁴. Сразу после оглашения итогов голосования каталонского парламента председатель правительства Испании Мариано Рахой заявил, что резолюция каталонского парламента не будет иметь «никаких последствий». Он заручился поддержкой всех ключевых политических партий в стране, а также большинства лидеров

⁴⁴ URL: <http://tass.ru/info/2492904>.

ЕС, которые выступали за целостность Испании. Правительство Испании передало в суд заявление об обжаловании документа. По заявлению испанских властей резолюция сепаратистов нарушает восемь статей конституции королевства. Согласно ст. 161.2 Конституции Испании, действие резолюции приостанавливается до вынесения вердикта конституционного суда. За неисполнение решений высшей судебной инстанции 21 должностное лицо Каталонии, в том числе премьер и глава парламента, могут быть отстранены от должностей.

По официальным заявлениям, сложилась политическая ситуация «мятежа и открытого восстания против властей, когда намерением или целью является незаконное изменение территориального устройства государства и провозглашение независимости части национальной территории»⁴⁵. На следующий день прокуратура Национальной судебной коллегии Испании дала указание полиции действовать при попытках нарушения территориальной целостности королевства. Силловые подразделения — национальная полиция, каталонская полиция (Моссос де Эскуадра), гражданская гвардия (военизированная полиция) — получили приказ пресечь действия сепаратистов, им было предписано в срочном порядке информировать суд о преступлениях мятежников. Путем конституционного, административного и силового давления испанским властям удалось почти на два года урезонить каталонских сепаратистов.

Однако в 2017 году движение за независимость Каталонии приобрело еще более широкий общественный размах и выраженный радикальный настрой местной элиты. Поводом послужила информация о межбюджетных отношениях центра и региона, которая вызвала общественный резонанс. По данным департамента экономики правительства Каталонии, в 2010 году регион внес в бюджет Испании налогов на суммы в размере 118,5 процента к общенациональному уровню, получив субсидий только 98,9 процента среднего по стране уровня⁴⁶. Схожие диспропорции были и в последующие годы. Распространенное мнение каталонцев, что они содержат бездельников бедных регионов Испании, получило фактическое подтверждение. Власти автономии заявили, что не намерены мириться с установившейся «бюджетной дискриминацией». После обнародования этих данных в сентябре 2017 года число сторонников отделения Каталонии от Испании, по социологическим исследованиям, впервые за всю историю автономии превысило половину избирателей⁴⁷. Проблемы в отношениях центра и региона, общественное недовольство привели к масштабному политическому кризису.

⁴⁵ URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2427754>.

⁴⁶ URL: www.lavanguardia.com/politica/20120724/54328816886/catalunya-tercera-comunidad-mas-paga-decima-recibir.html.

⁴⁷ URL: www.elespanol.com/espana/20170902/243726044_0.html.

Получив общественную поддержку, 6 сентября 2017 года каталонский парламент принял закон «О референдуме по самоопределению Каталонии»⁴⁸. Большинство (72 депутата) проголосовало за принятие закона, весомое меньшинство (60 депутатов) было против, трое воздержались. В тот же день его подписал председатель Женеалитета (правительства) Каталонии Карлес Пучдемон. Закон был фактически навязан сепаратистскими партиями, которые в регламент работы парламента внесли поправки, позволяющие принять проект в одном чтении, без дебатов, в обход прежней процедуры.

Несколько дней спустя депутатское большинство каталонского парламента утвердило юридический порядок выхода региона из состава испанского королевства. За законопроект «О правовом и учредительном переходном периоде республики» проголосовали 72 депутата, 12 депутатов воздержались, остальные депутаты в знак протеста против «недемократической» процедуры принятия закона покинули зал заседаний. Согласно принятому закону, если бы большинство жителей региона 1 октября проголосовали за независимость от Испании, то уже на следующий день должна была начаться процедура имплементации принятого закона.

Каталонские власти пригрозили, что, если испанское правительство будет блокировать проведение референдума, то закон о независимости вступит в силу полностью и немедленно после того, как парламент Каталонии констатирует наличие препятствия. То есть, даже если референдум будет сорван, каталонцы будут иметь основания выйти из состава Испании.

Председатель правительства Испании Мариано Рахой раскритиковал действия сепаратистов и заявил, что референдума о независимости Каталонии не будет. Премьер-министр отметил, что «это акт бесчестного неповиновения нашим демократическим институтам, которые правительство должно защищать», призвав соблюдать решения конституционного суда. Поддерживая главу правительства, король Испании Филипп VI впервые высказался на тему каталонского кризиса: «Конституция восторжествует над теми, кто пытается нарушить мирное сосуществование граждан»⁴⁹.

Конституционный суд Испании на чрезвычайном заседании принял к рассмотрению иски правительства страны о незаконности принятых властями Каталонии правовых решений, а затем и вовсе приостановил действие всех решений по проведению референдуму о независимости, принятых правительством и парламентом Каталонии. Дальнейшие действия каталонских властей по подготовке референдума стали незаконными. Генеральный прокурор Испании Хосе Мануэль Маза предупредил, что каталонский лидер может быть арестован по обвинению в гражданском неповиновении и злоупотреблении служебными полномочиями.

⁴⁸ URL: http://exteriors.gencat.cat/web/.content/00_ACTUALITAT/notes_context/Law-19_2017-on-the-Referendum-on-Self-determination.pdf.

⁴⁹ URL: www.euronews.com/2017/09/13/king-felipe-speaks-out-on-catalan-poll-plans.

Процедура подготовки к референдуму не была прозрачной. Сторонники независимости объявили о завершении регистрации для голосования, однако осталось неизвестным, каким образом формировались списки избирателей. Составление списков находится в ведении государственных органов, а властям Каталонии доступ к ним был закрыт. Источники финансирования референдума не были официально определены. Испанские власти пригрозили перекрыть доступ Каталонии к фонду ликвидности автономных сообществ, оставив региональные власти без денег на выплаты бюджетникам. Затем испанское правительство взяло на себя выплаты на здравоохранение, образование, социальные услуги, которые ранее находились в руках каталонского правительства, чтобы средства не пошли на нелегальное финансирование референдума.

Центральная власть пыталась не допустить проведение референдума, оказывая не только политическое, но и силовое давление на «мятежную провинцию». В сентябре на особый режим дежурства были переведены каталонские полицейские. Гражданская гвардия произвела обыски в офисах нескольких департаментов правительства Каталонии, задержав ключевых региональных чиновников, среди которых оказались главы экономического и налогового ведомств, сотрудники министерств телекоммуникаций, труда и социальных вопросов. В ответ в автономии и по всей стране прошла широкая волна митингов сторонников независимости. Лидер Каталонии Карлес Пучдемон высказался против действия испанских властей, «достойных тоталитарного государства», направленных на срыв голосования. И заявил, что голосование все равно состоится, и если участники референдума выберут независимость, то он первым делом обратится к Испании и Евросоюзу с приглашением к диалогу.

Подготовка к референдуму превратилась для каталонских властей в политическую игру с испанскими правоохранительными подразделениями. Согласно инструкциям Генеральной прокуратуры Испании, полицейские должны были конфисковать урны для голосования, избирательные бюллетени, агитационные материалы и инструкции для членов избирательных комиссий. Сторонники независимости перешли на нелегальное положение, материалы референдума производили и хранили подпольно. В свою очередь подразделения силовиков прочесывали типографии и предприятия, подозреваемые в сотрудничестве с сепаратистами. Гражданская гвардия изъяла в ходе обысков 45 тысяч именных уведомлений, предназначенных для отправки членам местных избирательных комиссий в муниципалитеты Каталонии, было арестовано 10 млн избирательных бюллетеней референдума⁵⁰; закрыто в общей сложности 140 сайтов с информацией о голосовании; 26 сентября был заблокирован сайт общественной организации «Каталонская национальная ассамблея», которая активно под-

⁵⁰ URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4577244>.

держивала проведение голосования и собирала митинги протеста против действий властей.

Генеральная прокуратура королевства заявила, что будет расследовать и пресекать любые попытки подготовки к проведению плебисцита: издание и распространение агитационных материалов, листовок, а также оборудование участков. Было открыто 700 уголовных дел в отношении мэров и глав муниципалитетов каталонских городов из-за подготовки к референдуму. Соответствующий циркуляр был разослан руководителям надзорных ведомств крупных каталонских городов — Барселоны, Жироны, Таррагоны и Лейды. Правительство Испании убедительно попросило всех 948 мэров Каталонии подумать о последствиях, прежде чем совершать противозаконные действия. В итоге избирательные участки решились открыть у себя лишь 75 процентов муниципальных округов региона. Сепаратисты не располагали полной поддержкой муниципальных властей трех из четырех столиц провинций Каталонии: Барселоны, Лейды и Таррагоны (две последних полностью отказались предоставлять помещения для голосования): в них голосование прошло в помещениях, принадлежащих краевым властям, а не муниципалитетам⁵¹.

Власти Испании намеревались закрыть доступ на избирательные участки. 30 сентября полиция собиралась опечатать образовательные и другие учреждения, где предполагалось установить урны для голосования. Возле входов на участки в воскресенье должны были дежурить силовики: представители регионального корпуса полиции, гражданской гвардии Испании и национальной полиции. Перед ними же была поставлена задача проследить, чтобы сепаратисты не прибегли к голосованию прямо на улице.

Бюллетени для голосования с вопросом «Вы хотите, чтобы Каталония стала независимым государством в форме республики?» были отпечатаны сразу на трех официальных языках Каталонии: на каталанском, кастильском испанском и аранском окситанском.

1 октября 2017 года референдум по вопросу независимости проходил в обстановке большой напряженности: выполняя постановления испанского суда, сотрудники национальной полиции и гражданской гвардии пытались пресечь работу участков для голосования, изымая там урны для бюллетеней. В день референдума правоохранители свернули работу порядка 300 участков, тогда как власти Каталонии рассчитывали обеспечить функционирование около 2,3 тыс. участков в день референдума. Во многих местах появление полицейских и гвардейцев привело к стычкам с голосующими. В ряде случаев правоохранители для усмирения толпы были вынуждены прибегнуть к резиновым пулям и слезоточивому газу. В результате этих инцидентов, по данным каталонских властей, разного

⁵¹ URL: www.bbc.com/russian/features-41414712.

рода повреждения получили 844 человека. В свою очередь МВД Испании сообщило о ранении 13 сотрудников полиции и гражданской гвардии в ходе этих столкновений⁵². Полностью пресечь голосование и заблокировать избирательные участки испанским властям не удалось, так как автономные полицейские силы Каталонии проигнорировали приказ центра и предпочли бездействовать.

Правительство Каталонии обнародовало результаты референдума: независимость поддержали более 2 млн человек, или 90 процентов принявших участие в голосовании. Явка составила 43 процента, более половины избирателей проигнорировали проведение референдума, многие из них следовали официальной позиции испанских властей о незаконности плебисцита. При этом его итоги вызывали сомнение, — воспользовавшись тем, что на пунктах голосования не было списков избирателей, активисты сепаратистских организаций, по многочисленным свидетельствам очевидцев, голосовали по несколько раз. К властям Каталонии политологи, следующие испанским интересам, предъявили ряд претензий, связанных непосредственно с процедурой проведения референдума⁵³:

- согласно стандартам Венецианской комиссии (европейского консультативного органа по конституционному праву), организацией плебисцита должен заниматься независимый и беспристрастный орган, тогда как избирательная комиссия Каталонии состоит из пяти человек, каждый из которых напрямую связан со сторонниками отделения;
- сторонники независимости не располагают полной поддержкой муниципальных властей. Голосование прошло в помещениях, принадлежащих региональным властям, а не, как положено, муниципалитетам. Из 948 муниципалитетов Каталонии 700 согласились провести голосование, остальные — ответили отказом;
- закон о проведении плебисцита подразумевает открытое присутствие международных наблюдателей. Однако имена многих скрывали от общественности.

Выступая с официальным обращением по итогам голосования, глава Каталонии К. Пучдемон заявил, что народ автономии завоевал себе право на независимую республику, результаты народного волеизъявления послужат властям региона основой для дальнейших действий. Он провозгласил: «Мы имеем право быть свободной, мирной и демократической страной»⁵⁴. Пучдемон объяснил свое решение о независимости результатами референдума, большинство участников которого, по словам каталонского лидера, поддержали идею суверенитета.

⁵² URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4607767>.

⁵³ URL: www.thelocal.es/20170916/the-pitfalls-of-catalonias-independence-referendum.

⁵⁴ URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4607886>.

То, что в Каталонии видится как угнетение, в Мадриде многими воспринимается как верховенство закона и защита национального единства. Сразу после завершения голосования в Каталонии с официальным заявлением из Мадрида выступил председатель правительства Испании М. Рахой, отказавшись называть голосование в Каталонии референдумом о самоопределении, объяснив свою позицию тем, что верховенство права имеет основополагающее значение для демократии, «правовое государство сохранило свою силу». По мнению главы правительства, сепаратистский процесс региональных властей потерпел неудачу, так как большинство каталонского народа не захотело участвовать в плебисците.

10 октября 2017 года К. Пучдемон объявил об «отложенной независимости». Он подписал декларацию, в которой говорится о независимости региона от Испании, но попросил парламент отложить его одобрение ради диалога с королевством. Форма, в которой каталонский лидер преподнес испанцам и мировому сообществу сообщение о независимости, действительно, вызвала определенное непонимание как у сторонников каталонской независимости, так и у сторонников испанского единства. Первые были разочарованы невнятным поведением каталонского правительства и пригрозили К. Пучдемону массовыми уличными протестами, забастовками и актами неповиновения, а вторые увидели в маневрах каталонского лидера попытку тянуть время и уйти от персональной ответственности за содеянное.

К. Пучдемон оправдывал формулу «поэтапного перехода» Каталонии к независимости желанием начать диалог с центральным правительством. Он утверждал, что в ходе диалога должен обсуждаться процесс отделения Каталонии и что в нем непременно должны принять участие международные посредники. В свою очередь испанские власти заявили, что не сядут за стол переговоров, пока каталонская администрация будет настаивать на разрушении государственного единства. Лишь после отказа от сепаратистских позиций диалог может состояться. Предметом обсуждения могло стать расширение прав каталонской автономии в составе Испании, совершенствование системы регионального финансирования, передача региональной администрации ряда полномочий и функций центральной власти.

По истечении десяти дней после референдума — 11 октября — премьер-министр Испании М. Рахой потребовал от каталонского главы правительства К. Пучдемона в течение 48 часов официально пояснить, провозгласила Каталония независимость или нет. По словам премьера, выступление Пучдемона в региональном парламенте, в ходе которого он анонсировал суверенитет каталонской республики и тут же отложил его официальное объявление на несколько недель, вызвало «всеобщую неразбериху и непонимание». Письменный однозначный ответ каталонского правительства требовался испанским властям, чтобы принять решение

в отношении статьи 155 конституции, приостановив действие статуса региональной автономии из-за неподчинения местных властей законам Испании. Поводом для применения данной статьи стало письмо К. Пучдемона М. Рахою, в котором он настаивал на анонсированной легитимности, но пока не объявленной независимости региона.

Применение статьи не означает ликвидацию автономии, ее действие рассчитано на непродолжительное время: до нормализации ситуации и проведения региональных выборов для формирования новой администрации. Правительству пришлось тщательно изучить положения конституционной статьи с юристами и лидерами ведущих парламентских фракций, так как она еще никогда не применялась. Статья 155 дает испанскому правительству большие полномочия. Оно вправе отстранить от власти местную администрацию и распустить парламент. Управление регионом должны при этом осуществлять сотрудники центральных министерств и ведомств. Под их полный контроль попадают финансы и региональная полиция, а также вся инфраструктура, транспорт, образование и здравоохранение. Приведению в действие этой статьи должна предшествовать процедура внесения правительством решения в сенат — верхнюю палату генеральных кортесов (парламента) Испании.

В сенате правящая народная партия имела большинство. При этом действия властей поддержали основные оппозиционные силы — Социалистическая рабочая партия и центристская партия «Граждане». Правительство Рахоя в своих действиях опиралось не только на большинство в парламенте, но и на поддержку государственного единства испанского общества. По данным социологических опросов, абсолютное большинство (72%) испанцев одобрили политику сохранения национального единства.

Лидеры движения за независимость Каталонии называли статью 155 Конституции Испании «антидемократичной», намереваясь в случае ее применения немедленно «разморозить» анонсированную независимость и провозгласить суверенную Каталонскую республику. Леворадикальная каталонская партия «Кандидаты народного единства» в ответ на объявленные меры правительства в Мадриде призвала устраивать уличные протесты, забастовки и акции неповиновения.

19 октября 2017 года испанское правительство выступило с заявлением по каталонскому референдуму, в котором конкретизировало свои предстоящие действия. Власти в Мадриде были намерены «восстановить нарушенный конституционный порядок и защитить интересы граждан страны, включая жителей Каталонии», воспользовавшись нормой конституции страны. Заявление подвело черту под попытками убедить сторонников каталонской независимости отказаться от своих планов. Официальное предупреждение о намерении центральной власти прибегнуть к действию статьи 155 было направлено каталонским властям до вынесения решения о провозглашении независимости.

27 октября парламент Каталонии провозгласил независимость Республики Каталония («за» проголосовали 70 депутатов из 135, 10 — «против», двое воздержались). Депутаты от оппозиции отказались присутствовать при голосовании после того, как юридические службы Каталонского парламента сообщили, что голосование не может состояться, поскольку закон, на котором он основывался, был приостановлен конституционным судом. Следом сенат Испании одобрил действия, предлагаемые испанским правительством: взять на себя прямой контроль над автономным регионом Каталония. Решение было принято подавляющим числом депутатов (214 проголосовали «за», 47 — «против» и 1 депутат воздержался). Эта мера была обозначена временной, применяемой для «восстановления верховенства закона». Автономии предполагалось восстановить после новых выборов, назначенных на 21 декабря 2017 года. После одобрения сенатом премьер-министр Испании отправил в отставку президента Каталонии К. Пучдемона, его кабинет министров и распустил парламент региона⁵⁵. 16 января 2018 года Конституционный суд Испании издал временный запретительный приказ о работе комиссии правительства Каталонии, которая расследует нарушение испанских законов в регионе.

Политический кризис привел к серьезным экономическим издержкам в Каталонии. С момента проведения референдума регион покинули более 700 ведущих банков и крупных предприятий, которые опасаются оказаться изолированными от рынков Испании и Евросоюза⁵⁶. Каталонию теперь ожидают серьезные политические и экономические испытания. По оценке экспертов, государственный долг региона может вырасти до 265 млрд. евро, это 124 процента ВВП (при этом заметная часть долга будет находиться в руках Испании)⁵⁷.

Отделение от Испании будет означать для Каталонии выход из ЕС и, соответственно, из зоны евро. В Брюсселе неоднократно указывали на то, что в случае отделения от Испании Каталония не станет автоматически членом Евросоюза. «Каталония не может стать членом Европейского Союза на утро после голосования», — заявил Жан-Клод Юнкер. Он обозначил, что в случае объявления о независимости Каталонии придется подавать заявку на вступление в ЕС, к тому же отколовшийся регион также потеряет евро как валюту и доступ к внутреннему рынку ЕС⁵⁸. При этом, для того чтобы заблокировать вступление Каталонии в ЕС, будет достаточно отрицательной позиции одной из входящих в него стран. Нет никаких сомнений в том, что Испания будет голосовать против. К ней могут присоединиться и другие государства, опасющиеся, что случай

⁵⁵ URL: www.bbc.com/news/world-europe-41783289.

⁵⁶ URL: www.dw.com/ru/мaдpид-взялся-за-каталонию-с-автономией-можно-попрощаться/a-41036322.

⁵⁷ URL: www.abc.es/espana/abci-deuda-oculta-plan-independentista-catalan-265000-millones-euros-201709030329_noticia.html.

⁵⁸ URL: www.dw.com/ru/почему-у-каталонии-мало-шансов-на-независимость/a-40897605.

Каталонии создаст прецедент. Правовые и политические основания ЕС дают мало шансов сепаратистским регионам добиться независимости по «мятежному сценарию».

Европейские сепаратисты рассматривают мятежный референдум в Каталонии в широком контексте. Они считают его проявлением хаотичного, общеевропейского, многоуровневого разрушения авторитета и легитимности традиционного, всеильного, единообразного национального государства, а также постепенной утраты контроля основными левоцентристскими и правоцентристскими партиями. «Храбрые избиратели Каталонии встали в авангарде нового движения к такой Европе, в которой идентичность будет пересматриваться радикальным образом»⁵⁹.

Ломбардия и Венеция: сценарий консультативного референдума

В Италии элиты сепаратистских регионов идут к стратегической цели достижения независимости, применяя умеренные тактические действия. Регионы используют консультативные референдумы для усиления своих позиций в торге с центральным правительством за распределение налоговых и бюджетных ресурсов. Согласно итальянской конституции, с 2011 года регионы республики имеют право потребовать предоставления большей самостоятельности во всех областях, начиная со сферы образования и кончая распределением налоговых сборов. Однако финансовая самостоятельность регионов была неожиданно ограничена во время экономического кризиса в Евросоюзе.

В Италии из 20 областей пять обладают статусом автономии — Трентино-Альто-Адидже (автономные провинции Больцано и Тренто), Фриули-Венеция-Джулия, Валле д'Аоста, острова Сицилия и Сардиния. Каждая из них обладает особым статусом, закрепленным в конституции. Венето и Ломбардия являются областями с регулярным статусом, но именно они ставят перед центром вопрос о самоопределении посредством референдума.

Стремления к независимости Ломбардия и Венеция проявляли достаточно давно. В 1990-х годах жители процветающих северных регионов Италии мечтали о создании собственного государства. Оно должно было называться Паданией (от итал. Pianura Padana — Паданская равнина). Сторонники независимости устраивали красочные шествия, пестрящие флагами с зеленой эмблемой, и раздавали будущим гражданам Падании символические географические карты.

Спустя 30 лет мечты о мифологическом итальянском государстве практически выпали из сознания жителей. Правая популистская партия

⁵⁹ URL: www.theguardian.com/world/2017/oct/02/ripples-from-catalan-referendum-could-extend-beyond-spain.

«Лига Севера» (Lega Nord), некогда выступавшая в роли инициатора отделения северных регионов от остальной территории страны, вместо этого предложила провести умеренные, согласованные, не имеющие юридической силы референдумы в регионах Ломбардия и Венето. Избирателям предложено ответить на вопрос о том, хотят ли они предоставления этим областям более широкой автономии. При этом итоги голосования носили лишь характер консультации с избирателями.

16–21 марта 2014 года в Венеции проводился общественный референдум по вопросу создания республики Венеция и ее выхода из состава Италии. Он изначально носил консультационный характер и не имел юридической силы. Референдум был запущен частным беспартийным комитетом «Plebiscito. eu», в который входят местные политики и предприниматели. Власти области поддержали идею. Виртуальный плебисцит был также поддержан популистской партией «Лига Севера». Итальянские власти негативно отнеслись к инициативе, но активного противодействия не оказывали. На референдум был выставлен всего один вопрос: «Хотите ли вы, чтобы регион Венето стал независимой суверенной республикой?» Главной причиной проведения опроса организаторы называли необходимость избавления от излишне тяжелого налогового бремени, за счет которого фактически спонсируется бедная южная часть Италии. Свою волю можно было выразить тремя способами: через Интернет, по телефону и проголосовав на специально организованных участках. Граждане, зарегистрированные в избирательных списках региона, получили онлайн-код для участия в референдуме⁶⁰.

В голосовании принимало участие всего несколько тысяч человек. По словам организаторов, референдум был проведен главным образом через Интернет. По их данным, которые вызывают сомнение, в голосовании приняли участие 2,36 млн избирателей, явка составила 73 процента граждан. Абсолютное большинство (89%) проголосовало за создание независимого государства «Республика Венето». Также были избраны десять членов комитета, которые должны были стремиться реализовывать инициативу проведения легального референдума на международном уровне. Организаторы консультативного референдума считали, что он даст импульс к осуществлению подобной инициативы на официальном уровне. Инициаторы референдума выразили намерение начать процедуру формирования руководства нового государства. При этом сначала будет приведено к присяге руководство новой республики Венето, так называемый Совет десяти, чтобы ускорить процесс учреждения нового государства. В новое государство должны войти провинции Тревизо, Венеция, Верона, Виченца, Падуя, Беллуно и Ровиго⁶¹.

⁶⁰ URL: <https://derstandard.at/1395362885856/Norditalien-89-Prozent-fuer-Unabhaengigkeit-des-Veneto>.

⁶¹ URL: <https://ria.ru/world/20140322/1000656699.html>.

В поддержку расширения автономии двух регионов выступили партия «Вперед, Италия» бывшего премьер-министра Сильвио Берлускони, популистское движение «Пять звезд», а также целый ряд профсоюзов и союзов работодателей. В свою очередь правящая демократическая партия выступает против проведения голосования. Представители партии выразили претензию к формулировке вопроса: не определено, что означает предоставление региону более широкой автономии. Демократы призвали граждан бойкотировать референдум в Венето, так как для признания голосования состоявшимся в нем должны принять участие как минимум 50 процентов избирателей.

Основным фактором североитальянского сепаратизма считаются региональные экономические диспропорции. За счет промышленности и банковского сектора север страны с регионами Ломбардия, Пьемонт, Лигурия, Венето, Эмилия-Романья и др. вносит значительный вклад в итальянский ВВП. Во время экономического кризиса с введением мер жесткой экономии произошла повторная централизация функций финансового управления, что привело к ограничению региональной автономии. Каждый регион обязан проводить сбалансированную бюджетную политику.

Подобные меры вызывают недовольство северных регионов, которые процветают за счет промышленности и финансового сектора и обходят менее благополучные южные регионы по всем без исключения финансовым показателям. Представители «Лиги Севера» указывают на то, что Ломбардия и Венето ежегодно направляют в Рим намного больше средств, чем получают взамен. Ломбардия в год отдает на 54 млрд. евро больше, чем получает, а Венето — на 15,5 млрд. евро⁶². Президент Ломбардии Роберто Марони и глава Венето Лука Дзайа состоят в оппозиционной, антииммигрантской «Лиге Севера» и считают, что север не должен «кормить» куда более бедный юг. На долю Ломбардии и Венето приходится соответственно около 20 и 10 процентов общего ВВП страны. Многие местные жители полагают, что деньги, заработанные ими с большим трудом, растрачивают центральные и южные регионы⁶³. В настоящее время требования движения стали более умеренными: успешные северные районы должны сами распоряжаться 75 процентами своих доходов, а не перечислять все в государственный бюджет для компенсации последствий затяжного экономического кризиса в Италии.

Решение региональных властей о проведении референдумов следует рассматривать также в контексте предстоящих парламентских выборов в Италии в 2018 году. Критики референдума называют его уловкой, призванной укрепить позиции правой «Лиги Севера» в преддверии всеобщих выборов, которая таким способом пытается заручиться поддержкой как можно

⁶² URL: <http://www.bbc.com/russian/news-41717264>.

⁶³ URL: www.dw.com/ru/референдумы-нынче-в-моде-последует-ли-север-италии-примеру-каталонии/a-41060782.

большого числа избирателей. Движение было критически оценено важным членом правоцентристской коалиции во главе с Сильвие Берлускони. Несмотря на преклонный возраст и признание виновным в уклонении от уплаты налогов, С. Берлускони вернулся в политику после вынужденного ухода в отставку в 2011 году. Он остается бесспорным лидером консервативной партии «Вперед, Италия» (Forza Italia) и поддержал решение о проведении референдумов в Ломбардии и Венето, пообещав регионам более широкую автономию в случае победы своей партии на выборах. Сейчас партии снизили накал риторики и настаивают только на федерализации Италии.

На фоне испанского политического кризиса вокруг стремления испанской Каталонии к независимости в Италии в октябре 2017 года прошли два референдума о расширении автономии. Избиратели Ломбардии и Венеции не стремятся к независимости, а лишь хотят получить от Рима дополнительные полномочия. В отличие от референдума в испанской Каталонии, референдумы в регионах Ломбардия и Венеция были согласованы с центральным правительством Италии и не противоречат конституции страны.

Изначально сторонники автономии хотели устроить голосование по каталонскому сценарию. На референдум предполагалось вынести такие вопросы, как «Хотите ли ты, чтобы Венето стала независимой?», «Хотите ли, чтобы 80 процентов налогов оставались в региональной казне?». Однако эти формулировки были отклонены Конституционным судом Италии. Остался лишь один вопрос: «Хотите ли вы, чтобы регион Венето получил дополнительные формы и условия по автономии?». Он фактически повторяет текст из Конституции Италии. В статье 116 Основного закона говорится: «Дополнительные статусы автономии могут передаваться регионам посредством государственного закона по соответствующему запросу заинтересованного региона»⁶⁴. В постановлении конституционного суда прописано, что результаты референдума несколько не влияют на Основной закон страны и не влекут внесения в него изменений. Согласно Основному закону, Венето и Ломбардия посредством переговорного процесса с государством могут определить, какие полномочия им переходят под формой автономии, то есть какие ресурсы они могут задействовать, чтобы исполнять отдельные функции государства.

Для того чтобы какой-либо регион мог стать автономией, необходимо вносить поправки в конституцию, а для этого нужен консенсус парламента (2/3 голосов) или поддержка населения Италии на общенациональном референдуме. Реально регионы могут обсуждать с центральными властями лишь расширение ряда полномочий региональных властей.

Правительство может предоставить больше полномочий регионам, но это определяется не в одностороннем порядке, а на основе двустороннего соглашения. Получив народный мандат, губернатор Венето Лука Дзайя

⁶⁴ URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=148>.

и глава Ломбардии Роберто Марони (оба — представители партии «Лига Севера») должны начать переговоры с центром. Они были намерены добиваться от Рима передачи компетенций в 23 сферах общественной жизни: от образования и здравоохранения до транспорта и охраны окружающей среды. Ломбардия стремится сохранить в региональной казне 50 процентов собираемых налогов⁶⁵. Но именно это представляет проблему для Рима, поскольку значительное сокращение налоговых поступлений подрывает весь национальный бюджет.

По итогам голосования за расширение полномочий региональных властей высказались в Венето 98 процентов и в Ломбардии 95 процентов участников референдумов. В Венето явка составила 57 процентов, в Ломбардии — 40 процентов. Итоги референдума не имеют юридически обязывающей силы для центрального правительства в Риме, а сами референдумы носят рекомендательный характер.

Противники референдума указывают на миллионы евро, потраченные на референдум, в то время как у всех регионов есть конституционное право вести переговоры с Римом напрямую. Некоторые опасаются, что референдум лишь обострит и без того непростые отношения между югом и севером Италии. И тем не менее, Риму будет сложно не считаться с мнением населения двух самых сильных с экономической точки зрения регионов.

Референдумы в Италии резко контрастируют с Испанией, Роберто Марони считает, что ситуация в Италии отличается от испанской: «Мы — не Каталония. Мы остаемся частью итальянского государства с большей автономией, в то время как Каталония хочет стать 29-м членом Евросоюза. Мы — нет. Не сейчас, во всяком случае»⁶⁶.

Референдумы по вопросу независимости в ряде регионов Италии не носят радикального политического характера. Они используются региональными элитами для завоевания общественной поддержки и давления на национальное правительство. Такая тактика позволяет усилить позиции субрегиональных партий в итальянском парламенте и определять политику власти.

* * *

Выборы Европейского парламента в июле 2014 года показали, что «жители континента повсеместно недовольны своей судьбой». Избиратели в 28 странах ЕС продемонстрировали различные политические пристрастия, «проголосовав за все то, против чего сами же и выступают»⁶⁷. Правые смогли усилить свои позиции в европейских странах за счет недовольства избирателей политикой нынешних властей, а также заручившись

⁶⁵ URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4669277>.

⁶⁶ URL: <http://www.bbc.com/russian/news-41717264>.

⁶⁷ URL: <http://www.elmundo.es/opinion/2014/07/01/53b30611268e3e5c1e8b456d.html>.

поддержкой левого электората, что само по себе говорит об абсурдности ситуации. От Шотландии до Каталонии, от Голландии до Греции правым удалось наложить свой отпечаток на европейскую политику благодаря поддержке левых. В каждом случае прослеживается тенденция голосовать не столько против евроинтеграции, сколько против миграции, снижение уровня жизни населения.

Среди многочисленных проблем национального масштаба важнейшей остается проблема регионализации. В Евросоюзе есть понимание серьезности проблемы сепаратизма регионов и явное нежелание ему потворствовать. Страны-участники ЕС еще более не заинтересованы в разрастании сепаратизма. Власти Испании, столкнувшись с мощным движением за независимость Каталонии, категорически заявили, что воспользуются правом вето, если Шотландия будет пытаться автоматически стать членом ЕС вместо Великобритании. Испания выступила против перекраивания границ в Европе, заявила о строгом следовании правилу приема новых государств в Евросоюз на общих основаниях при единогласном согласии стран-участников.

В условиях складывающихся наднациональных структур деволюция призвана укрепить и континентальное, и внутристрановое единство. С учетом исторических особенностей, а также разноплановости федеративных и автономных структур в Бельгии, Великобритании, Испании и Италии трудно выработать устраивающую всех модель. Очевиден только главный принцип: повысить статус регионов и автономий при сохранении целостности государств и единства ЕС. Если национальные правительства смогут найти решение, приемлемое для большинства жителей в регионах и странах и согласованное на общеевропейском уровне, то сепаратистское крыло будет ослаблено, а позиции умеренных политиков окрепнут. Достижение консенсуса как между центральными и региональными органами власти, так и внутри партийно-политической элиты регионов не оставит сепаратистам шанса для самовыдвижения. Поиск взаимоприемлемых решений не означает полную гармонию интересов. На отдельных этапах возможны и движение вспять, и острые конфликтные ситуации. Однако высокая степень политической ответственности и взаимные выгоды должны брать верх над эмоциями. Таким образом, возможно разрешить накопившиеся за десятилетия этнорегиональные проблемы в наступившем столетии⁶⁸.

В едином Европейском Союзе вопросы регионального сепаратизма уже не могут быть внутренним делом отдельных государств. Ряд декларативных правовых оснований, касающихся региональной политики, требуют внесения определенности. При этом вопрос обеспечения целостности государств нельзя рассматривать только в конституционной плоскости.

⁶⁸ Швейцер В. Сепаратизм или автономия? //Россия в глобальной политике. 2007. № 1, http://globalaffairs.ru/number/n_8153.

Многие вопросы требуют политических решений по вопросу пределов децентрализации регионального и местного уровня управления. На повестку дня ЕС выносятся вопросы исследования различных сценариев будущего баланса полномочий и отношений между ЕС, его государствами-членами и их регионами.

Дилемма «Европа государств» или «Европа регионов» не может быть решена без выработки политически взвешенной концепции, учитывающей межгосударственные и региональные интересы, проблему государственно-региональной соподчиненности и этнокультурные вопросы.

Список литературы

1. Ковлер А. И. Европейская интеграция: федералистский проект (историко-правовой очерк). М.: Статут. 2016. 216 с.
2. Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты) / Отв. ред. Н. К. Арбатова, А. М. Кокеев. М.: ИМЭМО РАН. 2013. 204 с.
3. Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, М. Хрох и др.; Пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. М.: Праксис. 2002. 416 с.
4. Сепаратизм в политической жизни современной Европы. Под ред. П. Е. Канделя. М.: Ин-т Европы РАН. 2015. 88 с.
5. Теория и методы в современной политической науке: первая попытка теоретического синтеза. Под ред. С. У. Ларсена. М.: РОССПЭН, 2009. 751 с.
6. Халлер М. Европейский раскол между элитами и гражданами //Социология: теория, методы, маркетинг. 2009. № 2.
7. Швейцер В. Сепаратизм или автономия? //Россия в глобальной политике. 2007. № 1.
8. Haller M. European Integration as an Elite Process. The Failure of a Dream? New York; London, 2008.