

УДК

Тимощук О.О.

РОЗШИРЕННЯ АВТОНОМНОГО СТАТУСУ КАТАЛОНИЇ У СКЛАДІ УНІТАРНОЇ ІСПАНІЇ ЗА НОВИМ СТАТУТОМ 2006 Р.

Незважаючи на невпинний процес розвитку децентралізації та територіального самоврядування у розвинутих країнах світу, серед політиків популярною є теза про те, що надання автономних повноважень регіонам призводить до розвалу країни. Подібні критичні закиди лунали зокрема на адресу іспанського прем'єр-міністра Хосе Луїса Родрігеса Сапатеро через прийняття нового Статуту про автономію Каталонії у червні 2006 р. За цим нормативним актом Каталонії було надано статус окремого національного утворення в межах Іспанії, значно поширено повноваження місцевої влади, вживання каталонської мови, її, поряд із іспанською було визнано офіційною мовою регіону. Таким чином, «Каталонія перетворилася на один із найбільш самостійних регіонів Європи» [1]. Представники опозиційної консервативної партії відкрито заявляли, що «потрібно зупинити цю операцію із знищення Іспанії». А в пресі з'явилися публікації, що ця подія закладає своєрідний прецедент і може розпочати новий етап боротьби національних спільнот за незалежність у «Старій Європі» (Країна Басків, Шотландія, Турецька Республіка Північного Кіпру тощо), у «Новій Європі» (Колишня Югославія і Косово), а також на території колишнього Радянського Союзу (Придністров'я, Абхазія, Південна Осетія, Нагорний Карабах) [1]. До цього переліку належить і Україна, з порядку денного політичного життя якої не зникає питання кримськотатарської автономії. Зайвим підтвердженням цього може слугувати звернення до Президента України кримськотатарської організації «Мілли Фірка» від 20 жовтня 2007 року, про відновлення на півострові кримськотатарської автономії [2].

Із часу затвердження нового автономного статуту Каталонії пройшло вже більше року, але передбачення щодо зникнення Іспанії як єдиної країни не здійснилися. Каталонія поряд із Країною Басків та Наваррою, користується найбільшою серед усіх іспанських регіонів автономією, залишається найрозвинутішим регіоном у складі унітарної Іспанської держави. Більш того, іспанська центральна влада декларує, що в законному порядку готова надати й іншим регіонам пільги, подібні до каталонських. Розширення автономних повноважень Каталонії позитивно вплинуло на відносини між центральною владою і регіоном. Певні поступки дозволили задовольнити національні потреби каталонців. Слід нагадати, що Каталонія має автономний статус з 1979 р., коли було затверджено перший Статут про автономію.

Отже, спробуємо визначити, що ж насправді змінилося в статусі Каталонії, за збільшення яких повноважень боролися каталонці та яким чином вдалося досягти компромісу між інтересами всієї Іспанії та її найбагатшого регіону, що відрізняється національною самобутністю. Для цього порівняємо положення статутів про автономію 1979 та 2006 років та звернемося до Конституції Іспанії, що поклала основу для створення «держави автономій». Але щоб зробити певні висновки, лише аналізу юридичних

текстів недостатньо. Необхідно враховуючи історичні особливості боротьби каталонського народу за особливий статус у складі Іспанської держави, звернутися до сучасної ситуації у країні. Цим питанням присвячена найновіша збірка статей іспанських аналітиків та публіцистів, зібраних Оленою Вісенс [3]. Маємо визнати, що вітчизняні вчені не приділяють достатньо уваги питанням іспанської державності. Деякі відомості стосовно автономних співтовариств взагалі, та Каталонії зокрема, можливо почерпнути з робіт російських вчених [4]. Але, зазвичай ніхто не розуміється на питаннях іспанського автономізму краще за самих іспанських вчених.

Державний устрій Іспанії є насправді унікальним, не відповідає жодній із існуючих на сьогодні моделей. На основі міжнародного досвіду та досвіду усього попереднього конституційного розвитку країни, іспанці створили власну форму національно-територіального устрою. Теоретико-правова наука визначає чотири класичні форми державного устрою: унітарна держава, федерація, конфедерація та імперія. Фактично, Іспанія не відповідає жодній із них. Її Конституційний суд публічно назвав Іспанію „складеною державою” [5], таку назву вона має і в офіційних документах. Сучасна складена держава або держава автономій існує з часу прийняття нової демократичної Конституції 1978 р., за якою визнавалося та гарантувалося право на автономію для національностей та регіонів, що складають країну, а також солідарність між ними [6,а.2]. В централізованій тоталітарній державі Франко не було місця жодним проявам автономії. Стосовно Каталонії, наприклад, навіть вживання каталонської мови заборонялося. Для того, щоб охарактеризувати наслідки конституційних змін в Іспанії з часу прийняття нової Конституції, достатньо навести обґрунтоване ствердження іспанського науковця Хосе-Бидаль Пеласа Лопеса: «...за той короткий проміжок часу, що пройшов, Іспанія встигла перетворитися з однієї з найбільш центристських держав Європи в одну з найбільш децентралізованих, перевершивши в цьому федеративні моделі, наприклад Німецьку» [7, р.127]. Разом з тим, формально Іспанію визнають унітарною державою. Сьогодні Іспанія складається з 17 автономних співтовариств, що користуються різним обсягом самоврядування. Найбільшою автономією користуються три регіони, що мають історичні, національні та навіть лінгвістичні особливості. Одним із таких регіонів є Каталонія.

Автономістські традиції Каталонії сягають часів Середньовіччя, коли іспанські королі дарували територіям сучасної Каталонії особливі феодалні привілеї та вільності – «фуерос» [8]. Нагадаємо, що сучасна Іспанія сформувалася в наприкінці XV ст. після об'єднання християнських королівств, що існували на території Піренейського півострова. Починаючи з цього історичного періоду, Каталонія входить до складу Іспанії. Проте каталонський народ завжди претендував на самоврядування, а часом і на незалежність (так, у 1871 р. Каталонія намагалася від'єднатися від Іспанії і лише після довгострокових переговорів залишилася у складі Іспанського Королівства). Першим наслідком цього історичного процесу став Манкомунітат Каталонії – регіональний уряд, що мав обмежені повноваження, але був символічно важливим для каталонців. Цей орган обмеженого самоврядування існував з 1917 по 1925 рр. та залишив значний слід у формуванні сучасної каталонської культури. Вперше автономний статус Каталонія отримала у 1932 р., під час Другої республіки. Але практично скористатися автономією каталонці не встигли, у 1936 р. в Іспанії почалася громадянська війна. Перемога

франкістів у 1939 р. поклала край самоврядуванню в Каталонії та інших іспанських регіонах. Голову автономного уряду Каталонії було страчено, було заборонялося вживання каталонської мови та будь-яке вираження культурної ідентичності. До питання самоврядування національних меншин Іспанія повернулася лише після смерті Франко у 1975 р., коли в країні почалися демократичні перетворення. Тому не дивно, що питання демократизації суспільства тут нерозривно пов'язані із вимогами децентралізації та визнання національної ідентичності. Процес пошуку інших, прийнятних для нової Іспанії форм державного устрою завершився прийняттям діючої Конституції Іспанії у 1978 р. Як уже зазначалося, ця конституція надавала іспанським регіонам право на самовизначення та автономію. Цим одразу після прийняття Конституції і скористалися іспанські національні спільноти, у тому числі й каталонці. Вже наступного 1979 р. Каталонія прийняла Статут Автономії, за яким й існувало Каталонське Автономне Співтовариство до прийняття нового Статуту в 2006 р.

Основною причиною скасування Статуту 1979 р. була зміна обставин у порівнянні із ситуацією часів створення держави автономій та проблеми, виявлені у Статуті за 25 років. Вхід Іспанії до Європейського Союзу, процеси глобалізації, значне проникнення іммігрантів, проблеми, що належать до фінансування Генералітату (уряду Каталонії), бажання сформувати особливу правову систему, адекватну політичній ідентичності (у Каталонії, наприклад, діє власний цивільний кодекс), а також необхідність упорядкувати інституціональну систему (одним із центральних питань було уникнення двовладдя). Ці проблеми викликали необхідність включення до порядку денного питання щодо зміни каталонської системи самоврядування. Перетворення розглядалися як можливість перегляду позиції Каталонії виключно у межах Іспанської держави.

Проаналізувавши тексти статутів 1979 р. та 2006 р. можемо вказати на основні нововведення. По-перше, у новому Статуті детальну увагу надано питанням ідентичності (особливо лінгвістичним питанням). По-друге, декларація прав каталонців. По-третє, упорядкування інституціональної системи, у тому числі розширення повноважень Генералітату. По-четверте, нове визначення відносин між автономним урядом Каталонії та центральною владою. По-п'яте нова податкова система та система фінансування. Спробуємо навести найважливіші риси, що характеризують трактування цих питань у Статуті 2006 р.

У взаєминах між центральною владою та національними меншинами в усіх країнах, де існують національні питання, принциповим є визнання національної меншини як народу чи нації. Порівняно із попереднім статутом, Каталонія досягла значного прогресу в цьому питанні, хоча центральна влада так і не наважилася надати каталонцям юридичного визначення нації. У Статуті 1979 р. стосовно каталонців вживається термін «el pueblo catalan», тобто «каталонський народ», з переважним значенням «населення» [9, с.280]. У Статуті 2006 р. визначення Каталонії як нації (nación) в юридичному контексті Статуту знову було заборонено, але у м'якому формулюванні збережено в Преамбулі: «Парламент Каталонії, виражаючи почуття і волю громадян Каталонії, визначив Каталонію як націю (nación) зі значною більшістю» [10]. Незважаючи на це, новий Статут Каталонії означає крок уперед на шляху до визначення Іспанії як складеної нації, утвореної з різних об'єднаних у єдине ціле націй. Там само, в Преамбулі Статуту 2006 р. читаємо: «Конституція Іспанії в ст. 2 визнає існування ка-

талонців як національність (*nacionalidad*). Вперше у законодавчих актах Іспанії з'явилося визнання національної меншини як нації. Значущість цієї події підкреслюється й тим, що, як вже траплялося у минулому, розвиток політичних подій у Каталонії може показати шлях розвитку конституціональної системи Іспанії у питанні розподілу владних повноважень і національного питання.

Відомо, що одним із головних критеріїв визначення національної спільноти як нації є наявність власної мови. Вже в Статуті 1979 р. було визначено, що власною мовою каталонців є каталонська (*la lengua catalán*) [9,ст.279]. Але у новому Статуті знання каталонської мови для всіх громадян Каталонії, незалежно від їхньої рідної мови, стає обов'язковим.

Стосовно інших проявів національної ідентичності, новий Статут дозволяє Каталонії розробляти свої власні програми етнічного розвитку у межах положень іспанської Конституції.

Каталонські розроблювачі Статуту 2006 р. вирішили включити в його складу декларацію прав з Європейської Конвенції прав людини, а також права, перераховані в Конституції Іспанії. Ця декларація починається з констатації факту, що багаторівнева система захисту прав можлива і бажана, і що Каталонія може вносити доповнення до прав, визнаних іншими рівнями, і, за допомогою цього, розробляти свої етнічні і політичні програми розвитку цивільного суспільства. За допомогою цієї декларації Каталонія може визначити свою власну соціальну модель.

Більшість компетенцій, передбачених іспанською системою розмежування повноважень і встановлених Конституцією і статутами автономій, належать до розділених повноважень. Частина цих розділених повноважень залишається Центральній владі - так називані базові повноваження (*legislación básica*). Це означає, що центральна влада може встановлювати основні напрями, а Автономні Співтовариства - здійснювати правове регулювання питань у межах цих напрямів. Але центр занадто широко трактує поняття базових повноважень і використовує їх як інструмент для обмеження повноважень автономій. Як відповідь на таку ситуацію укладачі Статуту запропонували дуже деталізовану конфігурацію повноважень Генералітату. Це найзначуще нововведення у порівнянні зі Статутом 1979 р. щодо питання повноважень. У новому тексті повноваженням присвячено близько 60 статей і більшість з них мають дуже докладні і вичерпні формулювання для того, щоб продемонструвати наявні обмеження можливостей центральної влади, що занадто активно користується своїми «базовими повноваженнями».

Перелічимо найважливіші повноваження Каталонських органів влади згідно із новим Статутом: сільське господарство, тваринництво і рибальство (ст.ст. 116, 119, згадувалися в Статуті 1979 р.); ощадні каси (ст. 120; згадувалися в Статуті 1979 р.); торгівля (ст. 120; згадувалася в Статуті 1979 р.); захист споживача (ст. 123; згадувався в Статуті 1979 р.); культура (ст. 127; згадувалася в Статуті 1979 р.); цивільне право (ст. 129; згадувалося в Статуті 1979 р., але більш чітко сформульовано і значно знижує роль центральної влади); освіта (ст. 131; згадувалася в Статуті 1979 р.); енергетика і шахти (ст. 133; згадувалися в Статуті 1979 р.); житлове будівництво (ст. 137; згадувалося в Статуті 1979 р.); імміграція (ст. 138; нововведення 2006 р.); промисловість (ст. 139; згадувалася в Статуті 1979 р.); транспорт і комунікаційна інфраструктура (ст. 140; згадувалися в Статуті 1979 р., але значно розширені); власна мова Каталонії (ст. 143;

нововведення 2006 р., що дає можливість Генералітату мати деякий вплив в урядових органах центральної влади, розташованих у Каталонії); охорона навколишнього середовища (ст. 144; згадувалася в Статуті 1979 р.); засоби масової інформації (ст. 146; згадувалися в Статуті 1979 р.); зайнятість (ст. 148; згадувалася в Статуті 1979 р.); гендерна політика (ст. 153; нововведення 2006 р.); інтелектуальна і промислова власність (ст. 155; згадувалася в Статуті 1979 р.); захист персональних даних (ст. 156; нововведення 2006 р.); науково-дослідні розробки і технологічні інновації (ст. 158; нововведення 2006 р.); зв'язки з релігійними утвореннями (ст. 161; нововведення 2006 р.); охорона здоров'я (ст. 162; згадувалася в Статуті 1979 р.); суспільна й особиста безпека, зокрема створення і керування Каталонської поліції (ст.ст. 163 і 164; згадувалися в Статуті 1979 р., однак значно розширені); система в'язниць (ст. 168; згадувалася в Статуті 1979 р.); університети (ст. 172; згадувалася в Статуті 1979 р.).

Надзвичайно важливою для каталонських розроблювачів нового Статуту була необхідність підкреслити двосторонню природу взаємин між Генералітатом і центральною владою як засобу відмінності каталонської автономії у порівнянні з іншими автономними співтовариствами. Для народу Каталонії важливо затвердити своє положення як нації і показати розходження із «не-національним» статусом інших автономних співтовариств, розглянутих як звичайні іспанські регіони. Народ Каталонії має дуже розвинуте почуття національної самосвідомості, що викликає необхідність особливих взаємин з центральною владою.

Найважливішим нововведенням у цьому питанні є створення двосторонньої комісії Генералітат - центральна влада як основного і постійного механізму для здійснення взаємин між Урядом Генералітата й Урядом Центральної влади (ст. 183). Ця комісія покликана по-перше, сприяти участі Генералітата під час реалізації центральною владою повноважень, що торкаються автономії Каталонії. По-друге, забезпечувати обмін інформацією і законодавчою базою, під час роботи у сфері реалізації державної політики стосовно питань, що становлять взаємний інтерес.

Як бачимо, більшість повноважень каталонських органів влади містилися й у попередньому Статуті, але треба підкреслити, що основною метою каталонських політиків було не введення нових, а гарантування старих повноважень. Проте головною гарантією здійснення автономних повноважень виявилися зміни фінансової системи.

Питання фінансів є одним з основних у новому Статуті, оскільки без відповідного фінансування ефективно здійснення повноважень каталонськими владними інститутами було б неможливим, а положення Статуту мали б лише декларативний характер. Необхідно зазначити, що проект, представлений Каталонським Парламентом, був значно змінений Іспанськими Генеральними Кортесами (двопалатний парламент Іспанії). Загалом, центральні органи влади збирають податки на всій території країни, а потім розподіляють фінанси між регіонами. З цього правила є два винятки – Країна Басків та Наварра, де фінансова система має значні відмінності: спочатку автономне співтовариство збирає податки, а потім перелічує частину з них центральній владі. Саме таку систему каталонські політики намагалися затвердити у новому Статуті. Каталонські політики прагнуть створити таку ж фінансову систему, як в Країні Басків, однак, центральні органи влади і, зокрема, кабінет прем'єр-міністра Луїса Родригеса Сапатеро не підтримав такий підхід. Тому було досягнуто компромісної згоди, що хоча

і не задовольняло амбіцій каталонських політиків, але було переважніше, ніж фінансова система, що існувала раніше. Як зазначалося, Каталонія виробляє близько 20% валового внутрішнього продукту, відповідно, вона є одним з основних джерел доходу центральної влади. Але гроші поверталися в іншій пропорції. За новим Статутом каталонці законодавчо закріпили положення, за яким рівень доходів на душу населення не може бути нижчим ніж в будь-якому іншому автономному співтоваристві. Більш того, Генералітат має можливість одержувати частину з доходів центральної влади від загального збору податків. Відповідно до восьмого додаткового положення Статуту, перший урядовий законопроект про передачу податків має забезпечувати розподіл на користь Каталонії 50% доходів від податку на особистий прибуток. Так само, як і 58% доходів від наступних податків: податок на видобуток вуглеводнів, податок на тютюнову продукцію, податок на алкоголь і вироблені напої, податок на пиво, вино і слабоалкогольні напої, податок на проміжну продукцію. Нарешті, відповідно до десятого додаткового положення, той самий законопроект гарантує Каталонії 50% доходів від податку на додану вартість. Таке відсоткове співвідношення дозволяє забезпечити мінімальний необхідний прибуток, необхідний для фінансування діяльності каталонських органів влади, враховуючи широке коло надто витратних повноважень владних органів автономного співтовариства, зокрема освіту, охорону здоров'я та питання безпеки.

Отже, нова фінансова система виділяє Каталонію з інших автономних співтовариств та гарантує фінансування не тільки регіону в цілому, але й закладає фінансові гарантії для ефективної діяльності владних інститутів автономії.

З часу прийняття нового Статуту про автономію Каталонії пройшло вже більше року. І побоювання деяких політиків, журналістів та навіть науковців щодо негативних наслідків прийняття цього документа поки що не справдилися. Не підтвердилися прогнози стосовно розвалу Іспанії та хвилі відокремлень територій. Для того, щоб робити певні висновки, необхідно враховувати особливості автономістського процесу, що має місце в Каталонії. І навпаки, майже злочинним може стати вирішення етнічних проблем в інших країнах за Каталонським зразком.

На наш погляд, заяви про те, що саме завдяки новому Статуту Каталонія перетвориться «на один із найбільш автономних регіонів Європи» не мають достатніх підстав. Адже каталонці вже користувалися досить широкою автономією на підставі Конституції Іспанії та Статуту 1979 р. Тобто значного розширення автономних повноважень не відбулося. Але прийняття Статуту 2006 р. має інше дуже важливе для Каталонії значення. Каталонці домоглися підтвердження та гарантування свого особливого статусу та автономних повноважень. Крім того, на конституційному рівні було закріплено механізм їхнього здійснення та систему фінансування. Не має також підстав надавати надмірного значення визначенню каталонської мови державною та визнанню каталонців нацією. У випадку із мовою лише юридично закріплено об'єктивно існуючу в регіоні мовну ситуацію. Що ж стосується визначення каталонців у новому Статуті як нації, слід враховувати, що це ніяк не суперечить Конституції Іспанії та ідеї Держави Автономій. Ст. 2 Конституції не забороняє використовувати цей термін стосовно співтовариств, які приймають самоврядування [11,р.157]. Вважається, що це співтовариство, визначаючись як нація, складає частину «єдиної іспанської нації» Ви-

користання визначення «нація» в Іспанській конституційній доктрині не означає визнання права на самовизначення і, таким чином, не є порушенням положень ст. 2, щодо питання іспанської неподільності. Новий Статут Каталонії означає інше трактування ст. 2 Конституції Іспанії і крок уперед на шляху до визначення Іспанії як складеної держави, утвореної з різних об'єднаних у єдине ціле націй.

Враховуючи ці висновки, стає зрозумілішим, чому центральна влада Іспанії наважилася на прийняття нового Статуту Каталонії. До цього слід додати наступні обставини. По-перше, боротьба каталонців за національні привілеї проходить, на відміну від басків, мирно, законно, цивілізовано. По-друге, центральна влада зацікавлена у найбагатшому, та найрозвинутішому у культурному та науково-технічному плані регіоні. По-третє, не зважаючи на сильні етнічні рухи у Каталонії, її мешканці вважають себе частиною іспанської нації [12]. І по-четверте, каталонські політики не ставлять за мету створення незалежної держави, оскільки існуючий статус надає їм достатній рівень як політичної свободи, так і фінансової самостійності, а витрати на створення та утримання апарату незалежної держави призведе до зниження рівня життя в країні.

Таким чином, на наш погляд, новий статус Каталонії не суперечить а ні Конституції Іспанії, а ні доктрині єдиної «держави автономій». Процес поширення автономізації може містити загрозу цілісності Іспанської держави лише у разі невірному трактування та спекуляцій з боку політичних діячів. Тим не менш, прийняття нового Статуту Каталонії має велике значення для майбутнього Іспанської держави, оскільки розвиток політичних подій у Каталонії може стати моделлю для розвитку конституціональної системи Іспанії, зокрема у питаннях розподілу повноважень, а також успішного вирішення національних проблем.

Список використаних джерел та література:

1. El país, 2006, 19 de junio.
2. Вечерний город, 2007, 19 октября.
3. Испания - Каталония: империя и реальность. Пер. с исп. и сост. Елены Висенс, - М.: ИА REGNUM, 2006. - 234 с.
4. Кожановский А.Н. Народы Испании во второй половине XX в. (Опыт автономизации и национального развития). – М.: Наука, 1993. – 189 с.; Волкова Г. И., Тадевосян Э. В. Государство автономий и политика регионального автономизма в современной Испании // Право и политика. -2001. - №1.
5. Постанови Конституційного суду Іспанії 1/1982 і 35/1982
6. La Constitución de España // “Boletín oficial del Estado” № 311.1, el 29 de diciembre de 1978
7. José-Vidal Pelaz López El estado de las autonomías. Regionalismos y nacionalismos en la historia contemporánea de España. – Madrid, Actas, 2001 - 131p.
8. Тимошук О.О. Правовий інститут «фуерос» як гарантія права національних меншин на місцеве самоврядування в історії іспанської держави. – Матеріали XII історико-правової конференції істориків права. Етнонаціональні чинники в історії державно-правового будівництва. – Сімферополь 2005. – С. 397-403.
9. Испания. Конституция и законодательные акты. Пер. с исп., - М.: Прогресс, 1982. – 352 с.
10. Estatuto de autonomia de Catalunya 2006 // Boletín oficial del Estado el 27 de junio de 2006
11. Alzaga Villamil (dir.) Comentarios a la Constitución española de 1978. – Madrid, 2002 – 236p.
12. Luis Palacios Bañuelos La España plural. Nación, nacionalidades y regiones. – Madrid: Editorial universitas, S.A., 2000. - 371 p.

Надійшла до редакції 15.08.2007 р.