

## **ПРОЦЕСС РЕГИОНАЛИЗАЦИИ В РАМКАХ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ РУБЕЖА XX–XXI ВЕКОВ**

**И. Е. Напалкова**

*Колледж ЮУрГГПУ (Южно-Уральский государственный гуманитарно-педагогический университет), Челябинск, Россия.nair183@mail.ru*

Статья посвящена региональной реформе (деволюции) Великобритании, ставшей частью глобальной конституционной реформы, начатой лейбористским правительством Э. Блэра и Г. Брауна на рубеже XX–XXI вв. Этот процесс стал закономерным этапом в развитии унитарных государств Европы и вызван общим кризисом государств – наций. В последние десятилетия процессы политической регионализации охватили многие крупные государства Западной Европы, например, такие как Франция, Испания, Италия и Великобритания. Осознание этих непростых процессов политической элитой Европы привело к выработке концепции «Европы регионов», отражающей возросшее значение регионов. В статье рассматриваются особенности этого процесса в трех исторических регионах Соединенного Королевства: Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии и перспективы его дальнейшего развития. Особое внимание в статье уделяется политическому и социально – экономическому содержанию процесса деволюции.

**Ключевые слова:** *Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Шотландия, Уэльс, Ольстер, региональная реформа, деволюция, сецессия.*

Рубеж XX–XXI вв. стал непростым временем кризиса государств – наций. При этом кризис нашел свое выражение в двух противоположных процессах: глобализации и регионализации (деволюции). В юридической литературе «деволюция» определяется как «передача (делегиrowание) центральными правительственными органами части своих полномочий органам власти административно-территориальных единиц» [Барихин: 2006, С. 67]. Указанные полномочия могут быть двух видов: 1) право издавать законы по некоторым вопросам; и 2) право проводить в жизнь законы и политику, установленные центром, применительно к данной административно-территориальной единице.

Причем в последние десятилетия процессы политической регионализации охватили многие государства Западной Европы, до того считавшиеся унитарными. Речь идет о таких государствах как Великобритания, Франция, Испания, Италия.

Изучению процесса регионализации посвящено достаточно большое количество научно-исследовательских работ и статей, но так как процесс регионализации относительно «молодое» явление, то, как правило, деволюция показана несколько фрагментарно. Так, например, Т. В. Матюхина (ныне кандидат юридических наук), в годы подготовки своей кандидатской диссертации написала несколько научных статей, посвященных правовому регулированию процесса

деволюции. Эти статьи представляют безусловный интерес, но в них практически не затронуты вопросы культурного и исторического контекста.

Наиболее полно процесс деволюции попыталась отразить в своих работах С. И. Коданева, которая посвятила Британской конституционной реформе несколько статей и монографию «Британский регионализм (конституционная реформа)», но в этих работах отражен только начальный этап деволюции в Великобритании, последние 15 лет реализации сложного процесса полноценно не анализировались.

За последние годы вышло всего несколько работ, посвященных национальным проблемам Соединенного Королевства, однако даже в них основное внимание уделялось деволюционным процессам в Шотландии и Уэльсе и практически не анализировался этот процесс в Северной Ирландии. Среди таковых хотелось бы отметить диссертационные исследования Т. П. Бодякиной [Бодякина: 2000], О. В. Маркиной [Маркина: 2002], Н. В. Ереминой [Еремина: 2003].

Вместе с тем, изучение многообразного глгобоко структурированного процесса, предполагает применение системного подхода как наиболее плодотворного и перспективного направления научного поиска. Специфика данного подхода определяется тем, что он ориентирует исследование на раскрытие целостности объекта и механизмов обеспечивающих его внутреннее единство, на

выявление многообразных типов связей структурированных элементов и сведение их в единую теоретическую картину. Использование в ходе исследования таких методов, как сравнительно-исторический и проблемно-хронологический, также может способствовать изучению эволюции правительственной политики в области регионализации и практических шагов по ее реализации.

Изучение сложного процесса регионализации, непосредственно связанного с современной политической ситуацией, выходит за рамки сугубо исторического исследования, и представляет собой целую проблемную область, расположенную на стыке нескольких общественных наук: социологии, политологии, юриспруденции и др.

В самой Великобритании проблемам автономии посвящено немало работ. Многие исследователи еще до начала преобразований, а также уже в ходе реформы выдвигали самые различные версии того, в чем кроется коренная причина, приведшая к столь существенным изменениям. Строились и продолжают строиться различные версии будущего страны в свете преобразования ее территориального устройства.

Общие причины регионализации заключаются в стремлении сделать власть более эффективной, делегировать региональным властям часть ответственности за принимаемые решения и удовлетворить стремление тех или иных слоев общества к самоуправлению.

В общем виде можно выделить следующие преимущества регионализации с точки зрения поддержания демократического процесса в стране:

- она расширяет возможности для регионального эксперимента, поиска оптимальной модели управления обществом;
- существенный объем полномочий регионов позволяет им дистанцироваться от центра при необходимости;
- деволюция позволяет сократить дистанцию между региональной политической элитой и рядовыми гражданами, что дает им дополнительные возможности для участия в политической жизни.

У. Булманн выделяет следующие общие причины регионализации и децентрализации национальных государств в ЕС:

- попытка модернизации политических систем, которая всегда опирается на особые национальные традиции; попытка предоставить регионам более широкое поле для маневра, то есть самостоятельного роста, внутреннего развития и привлечения внешних ресурсов перед лицом глобализации;

- попытка модернизации современных национальных государств в условиях обострения социальных, экономических и экологических проблем, требующих иного подхода, нежели традиционный универсальный иерархический подход «сверху вниз»;

- отражение культурно-исторических проблем и ответ на требования территориальной автономии, расширения политических прав регионов;

- углубление интеграционных процессов и их проникновение в компетенции регионов [Bullmann: 1997, P. 9–10].

Осознание этих процессов политической элитой Европы привело к выработке концепции «Европы регионов», отражающей возросшее значение регионов и имеющей целью определить их место в ЕС. Были созданы такие организации как Ассамблея европейских регионов, а также Комитет регионов [Зонва: 1999, С. 156]. 4 декабря 1996 года Ассамблеей регионов Европы была принята «Декларация о регионализме». Одним из основополагающих положений Декларации стала идея о том, что «статус региона может быть изменен только при согласии и участии самого региона. В целях сохранения своих исторических, политических, социальных и культурных особенностей регионы в одном и том же государстве могут иметь различные статусы». Декларация также призвало государство «гарантировать автономию, самобытность, полномочия и организационное устройство» регионов и, «насколько это возможно, способствовать передаче полномочий регионам, а также финансовых ресурсов, необходимых для их существования, внося изменения при необходимости в международное законодательство» [Лихачев: 2000, С. 19]. В зарубежной и в отечественной науке термин «Европа регионов» в настоящее время получил широкое распространение, а некоторые ученые выделяют его в качестве особой формы территориального устройства, наряду с унитарным и федеративным, а также региональное государство (квазифедерация, полуфедерация) как переходную фазу от унитарного к федеративному государству [Bogdanor: 1999, P. 294].

Достаточно ярко эти процессы протекали в Великобритании в 1990-е – 2010-е гг., что проявилось в региональной политике лейбористского правительства Э. Блэра и Г. Брауна. Выстраивание лейбористским правительством новой вертикали «центр – регионы – местное самоуправление» преследовало цель сохранить политическую целостность государства, но при этом предоставить регионам максимально возможную свободу

при определении перспектив экономического, финансового и гражданского развития. Особое внимание следует обратить на антифедералистскую позицию Э.Блэра по устройству Европы. Несмотря на то, что Соединенное Королевство является членом ЕС, Блэр считал, что применять к Евросоюзу категории территориально – государственного устройства нельзя, т.к. ЕС это не государство, а международная организация. Поэтому, по мнению Э. Блэра, ЕС должен, прежде всего, опираться на национальные демократии и не «навязывать» правительствам те или иные решения в вопросе о регионах.

Еще одним фактором, подтолкнувшим «не-лейбористов» на проведение деволюции стало возросшее национальное движение в регионах Королевства. Деятельность же Комитета регионов и Комиссии, а именно стимулирование повышения самостоятельности регионов государств – членов ЕС, финансовая поддержка региональных интересов лишь усилило этот процесс<sup>1</sup>.

Среди экономических факторов процесса деволюции можно выделить, прежде всего, существенные различия отдельных регионов Великобритании. Так, в Уэльсе экономика традиционно основана на сельском хозяйстве и рыбной ловле с довольно низким уровнем доходов, высокой безработицей, что сказывалось на снижении среднего жизненного уровня. Промышленный сектор в этом регионе строился на производстве и использовании угля, стали, железа и к концу XX века переживал кризис.

Северная Ирландия также много десятилетий являлась отсталым в экономическом отношении регионом Королевства, что, прежде всего, связано с многолетним Североирландским кризисом.

Также в качестве факторов, подталкивающих регионы к требованиям уж если не полной сецессии (выхода из состава государства), то, по меньшей мере, к расширению автономных прав, можно считать неправомерную деятельность полиции и суда. Это привело к недовольству простых граждан, прежде всего в Северной Ирландии, и, как результат, обусловило дальнейшую реформу всей правоохранительной системы. Кроме того, причинами послужили различия регионов в культурном, религиозном, национальном, языковом и других аспектах.

<sup>1</sup>Три политических региона (Уэльс, Шотландия, Северная Ирландия) имеют свои офисы в Брюсселе, два из которых действуют как офисы-посольства. Все они имеют возможности влиять на позиции Королевства по европейским делам, напрямую сотрудничать с ЕС и его членами, минуя вертикальные каналы, в частности через Северно-Южный и Британско-Ирландский советы.

Деволюция мыслилась «новыми лейбористами» как процесс, который в перспективе должен был охватить все административные регионы Королевства. Однако пока практические шаги на этом пути были сделаны в трех национальных регионах страны в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии.

Одним из программных обещаний новых лейбористов было создание парламента Шотландии и ассамблей в Северной Ирландии и Уэльсе. Программное заявление Э. Блэра, сделанное в 1996 г., гласило, что первыми шагами к этой цели станут референдумы в данных регионах. После победы на выборах новое правительство приступило к реализации своих обещаний.

31 июля 1997 г. специальная правительственная комиссия с участием представителей региональных партий разработала предложения о деволюции и учреждении в Шотландии и Уэльсе законодательных и исполнительных органов и назначила даты референдумов: на 11 сентября 1997 г. в Шотландии, а в Уэльсе – на 18 сентября. Референдум в Шотландии проводился по двум вопросам: об учреждении парламента Шотландии и о наделении его полномочиями по изменению размеров подоходного налога, устанавливаемых общенациональным парламентом. В Уэльсе на решение народа был поставлен лишь вопрос о создании Ассамблеи Уэльса. Голосовать на референдумах в Шотландии и Уэльсе могли граждане, зарегистрированные в качестве избирателей на местных выборах. Следует обратить внимание на то, что не устанавливалось никаких требований относительно того, сколько избирателей должно принять участие в референдуме и сколько проголосовать «за».

В результате проведенного референдума шотландцы большинством голосов поддержали создание парламента (64,7 %) и высказались за наделение его налоговыми полномочиями. А в Уэльсе в голосовании приняло участие 50,12 % избирателей, а за реформу проголосовало 50,3 %.

Процессы, происходившие в Северной Ирландии на начальном этапе реформы, заметно отличались от тех, что имели место в Шотландии и Уэльсе. В связи с этим Э. Михан замечает, что если изменение статуса Шотландии и Уэльса носит чисто конституционно-правовой характер и основывается на результатах референдума, то новый статус Северной Ирландии базируется на международном договоре и соответственно носит не только конституционный, но и международно-правовой характер<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>Цит. по: [Коданева: 2004].

В Северной Ирландии деволюция по образцу Шотландии и Уэльса не предусматривалась изначально, поскольку лейбористы считали, что из-за особо запутанной ситуации, здесь необходимо предусмотреть такую систему исполнительной власти, которая отражала бы интересы всего североирландского общества. Перед референдумом в Северной Ирландии нелейбористы запланировали провести ряд встреч и конференций, целью которых было примирение противостоящих сторон (католиков и протестантов Ольстера). Итогом серии встреч стало заключение Стормонтского Соглашения 10 апреля 1998 г., базирующееся на принципах консociативной демократии.

Для вступления данного акта в силу требовалось его одобрение населением Северной Ирландии и Ирландской Республики на одновременных референдумах. Такое условие было выдвинуто партиями еще в ходе переговоров и закреплено в Соглашении [Коданева, О'Коннор: 2002, С. 27]. Жители Северной Ирландии и Ирландской Республики оказались по сравнению с другими регионами Великобритании самыми инициативными. Участие в референдуме приняли 81 % избирателей, из них в поддержку Соглашения высказался 71 %. Таким образом, в трех регионах Соединенного Королевства в 1998 году положительно (хотя и с разной процентной долей) прошли референдумы по образованию региональных законодательных и исполнительных органов власти. Дальнейшее реформирование проходило путем заключения парламентских актов: Шотландский Акт 1998 г., Акт об управлении Уэльсом 1998 г., Североирландский Акт 1998 г. [Trickett Jon MP. Issues & Politics]. Данные документы регулировали основные вопросы организации и деятельности созданных законодательных органов: в Шотландии – Парламента, в Уэльсе – Национальной ассамблеи, в Северной Ирландии – Ассамблеи Северной Ирландии. Кроме того, в Шотландии создавался не только законодательный, но и исполнительный орган власти [Коданева: 2003, С. 84]. Процесс деволюции в Великобритании привел также к практике использования в Шотландии собственной валюты и образованию в данном регионе собственной системы юриспруденции [Там же: С. 88].

Согласно Акту о Шотландии 1998 г., Шотландское правительство первоначально называлось – шотландская исполнительная власть. В его состав входят Первый министр, назначаемый Королевой из числа членов парламента, министры, которых может назначать Первый министр с одобрения Ее Величеством, а также Лорд – адвокат и Генераль-

ный прокурор Шотландии. Однако Акт о Шотландии 2012 г. (ст. 12(1)29) уточнил это положение – в настоящее время в отношении исполнительной власти Шотландии используется термин «Шотландское правительство».

Модель деволюции, реализованная в Уэльсе, отличалась от шотландской. Если в Шотландии речь шла о системе административной и законодательной деволюции, то деволюция в Уэльсе носила исключительно административный характер [Elliott, Beatson, Matthews: 2005, P. 24–25]. Так в случаях с Шотландией и Северной Ирландией Акты указывали вопросы, по которым регионы не могут законодательствовать. Уэльс же, наоборот, мог законодательствовать только по тем вопросам, которые специально относились к его ведению. Полномочия, осуществляемые Национальной Ассамблеей Уэльса, были ограничены по сравнению с теми, которые ранее осуществлялись министрами Короны. Национальная Ассамблея Уэльса, состоящая из 60 членов, была учреждена вышеупомянутым Актом об управлении Уэльсом 1998 г. Статьи 93–94 Акта об управлении Уэльсом 2006 г. предусматривали право Ассамблеи издавать законодательные акты, которые называются мерами Национальной Ассамблеи Уэльса, в сферах, перечень которых определен Приложением 5 к данному акту. В перечень входят экономическое развитие, образование и воспитание, рыболовство, культура и др. (всего 20 предметных областей).

3 марта 2011 г. в Уэльсе был проведен референдум по вопросу о дальнейшем расширении законодательных полномочий Национальной Ассамблеи. На референдум был вынесен вопрос: «Хотите ли вы, чтобы Ассамблея сейчас могла издавать законодательные акты по всем вопросам в двадцати предметных областях, в которых она обладает полномочиями для этого?». 63,5 % населения Уэльса проголосовало на референдуме положительно [Устюжанинова: 2015, С. 101].

Результаты референдума показали готовность Ассамблеи Уэльса взять на себя больше ответственности и издавать законодательные акты по всем вопросам в двадцати делегированных областях без необходимости предварительно достигать соглашения об этом с Вестминстерским парламентом. Процесс шел, но достаточно медленно и в итоге весной 2014 года официальные лица Уэльса потребовали передать в их ведение вопросы транспорта, энергетики, правосудия и правопорядка. Однако британское правительство сыграло на опережение и внесло законопроект, отражающий более умеренный подход к деволю-

ции. В ведение представительского органа автономии перешло два налога — гербовый и утилизационный. Кроме того, Уэльс обрел право самостоятельно определять размер налога на прибыль, а также заключать кредитные соглашения с частными банковскими структурами. Однако Государственное казначейство сохранило возможность устанавливать лимит заимствований и влияние на сам процесс получения кредита [Лошкарёв].

Нормы, обеспечивающие, чтобы делегированные режимы оставались в пределах своего ведения, были похожи во всех трех случаях. Положения о деволюции, включая структуру исполнительной власти и процедуру законодательных собраний, не могли быть изменены делегированными органами, однако нельзя и сказать, что правительства регионов совсем не могут влиять на процесс принятия решений Парламентом Соединенного Королевства. Например, существуют юридически не обязательные «конкордаты» между каждым правительственным департаментом Соединенного Королевства и делегированной администрацией регионов. Они устанавливают принципы для координации деятельности правительств (например, через создание совместного министерского комитета).

В качестве примера можно также привести известное «Соглашение Сьюэла» (предложение Сьюэла)<sup>1</sup>. Это собирательный термин, обозначающий принятую правительством Соединенного Королевства политику относительно законодательной деятельности британского парламента по вопросам деволюции. Согласно ст. 28(7) Акта о Шотландии 1998 г., Вестминстерский парламент имеет неограниченное полномочие издавать законы для Шотландии (как и для других частей Соединенного Королевства). Однако, как указывается в Пояснительной записке по вопросам деволюции 10 Правительство Соединенного Королевства согласилось, что три категории положений не будут введены обычным порядком в первичное законодательство Великобритании, пока Шотландский парламент не даст свое согласие:

- положения, относящиеся к законодательной компетенции Шотландского парламента;
- положения, которые могли бы изменить законодательную компетенцию Шотландского парламента;
- положения, которые могли бы расширить исполнительную компетенцию шотландских ми-

нистров (т.е. полномочия, которые в качестве альтернативы могли быть возложены Приказом в Совете в соответствии со ст. 63 Акта о Шотландии 1998 г.) [Устюжанинова: 2015, С. 103].

Таким образом, если предлагается включение в тот или иной закон положений, подпадающих под любую из указанных категорий, необходим механизм, позволяющий Шотландскому парламенту обозначить, дает он свое согласие или нет. Такой механизм, независимо от категорий спорных положений, известен в целом как предложение о законодательном согласии (ранее известное как «предложение Сьюэла», по имени лорда Сьюэла, министра правительства Соединенного Королевства, который во время прохождения в парламенте Акта о Шотландии дал обязательство, что «Вестминстер не будет в обычном порядке законодательствовать по делегированным Шотландии вопросам без согласия шотландского парламента»)<sup>2</sup>.

На первое десятилетие 2000-х приходится новый всплеск национального движения в Шотландии, число сторонников полного выхода из состава Королевства (сецессии) неуклонно росло. Новому премьер – министру Джорджу Камерону, чтобы избежать беспорядков, пришлось согласиться на новый референдум. При этом вопрос ставился о полной независимости Шотландии. Три ведущие партии Великобритании объединились в движение «Лучше вместе». Однако сторонники независимости считали, что скрытый смысл этого лозунга был совсем иным: «Без нас вы – никто», поскольку аргументация приверженцев единства страны сводилась к разъяснению проблем, которые возникнут в Шотландии в случае обретения независимости. Столкнувшись с реальной возможностью распада Соединенного Королевства, лидеры консерваторов, лейбористов и либеральных демократов начали в Шотландии активную кампанию за единство страны. Они предложили свои варианты расширения полномочий регионального парламента в сферах налогообложения и социальных расходов на случай, если Шотландия останется в составе Великобритании. Д. Кэмерон, Э. Милибэнд и Н. Клефт даже подписали соответствующее обязательство («клятву»).

Исход референдума 2014 г. был следующий: 55 % участников высказались против независимости Шотландии, 45 % – за, при этом явка была рекордно высокой – 85%<sup>3</sup>. Лидер шотландских

<sup>2</sup>См.: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/316157/MoU\\_between\\_the\\_UK\\_and\\_the\\_Devolved\\_Administrations.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf).

<sup>3</sup>Маккроун Д. Итоги шотландского референдума URL: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=4496#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=4496#top-content).

<sup>1</sup>См.: <http://www.scotland.gov.uk/About/Government/Sewel/Background>.

националистов А. Салмонд объявил о своей отставке, общественность Шотландии оказалась расколота.

Насколько было велико напряжение, показывают неосторожные реплики премьер-министра после референдума. Д. Кэмерон пообещал подать в суд на агентства по изучению общественного мнения, предрекавшие победу сторонникам независимости, что якобы вызвало у него обострение язвы. К тому же премьер сказал, что королева якобы «замурлыкала», узнав результаты голосования. Общественный резонанс, который вызвали высказывания премьер - министра, заставили его принести публичные извинения Ее Величеству.

Однако самым неосторожным было замечание, прозвучавшее в речи премьера после референдума. Д. Кэмерон заявил, что расширение полномочий Шотландии будет «идти в ногу» с расширением полномочий других регионов – Англии, Уэльса и Северной Ирландии. Премьер-министра поправили его же служащие с Даунинг-стрит, 10. После некоторой заминки Камерон уточнил, что эти процессы независимы друг от друга<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что по итогам референдума Шотландия не получила независимость факт активности шотландского населения заставил правительство Великобритании страны дать обещание о предоставлении более широких полномочий не только Шотландии, но также Уэльсу, Англии и Северной Ирландии.

19 сентября 2014 г. была создана Комиссия Смита как полностью независимый орган для содействия переговорам по вопросу передачи дальнейших полномочий Шотландскому парламенту. Одновременно правительство Соединенного Королевства согласилось представить свои предложения в отношении дальнейшей деволюции, обеспечить поддержку партийным дебатам и широкие консультации по данным предложениям, а также в форме законопроекта, сопровождаемого пояснительной запиской, ответить на основные положения, представленные Комиссией Смита. 13 октября 2014 г. был опубликован официальный документ, содержащий предложения трех основных политических партий Соединенного Королевства в отношении дальнейшего расширения полномочий Шотландии<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>David Cameron says the Queen 'purred down the line' over Scottish vote URL: <http://www.independent.co.uk/news/uk/david-cameron-says-the-queen-purred-down-the-line-over-scottish-vote-9751545.html>.

<sup>2</sup>The parties' published proposals on further devolution for Scotland. 13 October, 2014 URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/363236/Command\\_paper.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/363236/Command_paper.pdf).

Одной из ключевых проблем, подтолкнувших британское правительство, к началу процесса деволюции стало неоднородность и нестабильность экономического развития регионов. Поэтому одной из задач, стоящей перед регионализацией стало смягчение региональных дисбалансов. Для этого необходимо было создать сбалансированные финансовые взаимоотношения центра и регионов. Согласно Актам финансовые полномочия и возможности регионов были по-прежнему вплетены в общую картину финансового и экономического развития государства. Лондон оставил за собой важнейшие рычаги управления экономической и финансовой сферами всей страны и регионов. Это позволило центру оказывать влияние на развитие регионов, заявляя при этом о стремлении выстроить единую экономическую и финансовую систему. Это, в первую очередь, было выражено в формировании общегосударственного бюджета. Его проект подготавливается центральным казначейством. Регионы могут оказывать воздействие на этот законодательный процесс, предоставляя информацию о своих перспективах и достигнутых результатах. Тем не менее, часто участие регионов сводится лишь к обмену информацией с правительством.

Компетенции регионов четко оговаривались в Актах: сбор региональных и местных налогов, изменение налоговой ставки на три пенса в сторону увеличения или уменьшения (для Шотландии), региональные инвестиции, вопросы развития экспорта и туризма, инфраструктура, дороги, транспорт, образование, медицинские услуги<sup>3</sup>. Таким образом, регионы Соединенного Королевства в настоящее время обладают жестко определенными финансовыми и экономическими полномочиями. Устойчивые позиции центра сохраняются благодаря деятельности министров по делам Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. В их полномочия входит контроль над тем, чтобы все принимаемые региональными властями решения не противоречили законодательству страны, международным договоренностям и Конвенции о правах человека, иначе они могут быть приостановлены. При этом центральное правительство действительно обладает всеми возможностями влиять на региональное развитие. Сохраняя в своих руках право определения и распределения финансовых потоков в государстве, центр финансирует деятельность региональных администраций<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>All-Wales Strategy to Secure Fishing Industry// Fishsite News Desk. July31. 2008 URL: <http://www.thefishsite.com>.

<sup>4</sup>Autumn Statement Presented to Parliament by the Chancellor

Так, на основании документа об общественных расходах государства, видно, что статьи расходов центрального правительства включают в себя не только расходы, связанные с деятельностью администрации центрального правительства, но и с обеспечением работы новых администраций в Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии. Денежные средства, которыми могут распоряжаться региональные и местные органы власти, разделены в соответствии с принципом их финансирования, при этом основную часть составляют поступления из центра. В целом расходы центрального правительства достаточно значительны, так как многие сферы в регионах – транспорт, общественный порядок, образование, закон – требуют относительно большого перераспределения финансовых потоков в пользу местных органов власти. Общественные расходы планируются и контролируются на основании данных центральных правительственных министерств за исключением вопросов, которые находятся в сфере компетенции региональных органов власти. При этом центральные министерства делают заключение о расходах, используя совокупные данные о развитии всего государства и для всего государства, а не в пользу какого-то конкретного региона. Для определения собственно региональных расходов Казначейство Соединенного Королевства требует предоставлять и подготавливать годовой статистический отчет. При этом расходы регионов не являются идентичными. Например, водоснабжение – это общественный сектор в Шотландии и Северной Ирландии, но частный – в Англии и Уэльсе. Различия между регионами заключаются не только в статьях расходов, но также в подготовке финансовых отчетов. Так, «Руководство счетами» определяет ответственные региональные институты в области финансовых взаимоотношений в Англии, Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе. Например, в Шотландии ведущую роль играют шотландские министры, в Северной Ирландии – отдел финансов и персонала, в Уэльсе – ассамблея [Еремина: 2010, С. 280–384].

Таким образом, с одной стороны, вопрос финансовых взаимоотношений центра с регионами отражает их стремление к кооперации при ведущей и контролирующей роли центра, выраженной в выработке общих принципов общегосударственного бюджета и формировании региональных бюджетов, где главными спонсорами выступают центральные департаменты (министерства). С другой стороны, интересы отдельных регионов

признаются несущественными, если вопрос об их субсидировании непосредственно не связан с экономическим ростом и политической стабильностью в государстве в целом. Принцип совместной работы не является обязательным согласно Актам и документам Центрального Казначейства. Это можно назвать основной причиной, по которой регионам не предоставлено право согласовывать свои позиции по определению районов, наиболее нуждающихся в прямом инвестировании из центра, и того, что по-прежнему формула Барнетта, которая традиционно подвергается критике, остается основным инструментом в определении сумм, поступаемых из центра на места (регионы).<sup>1</sup>

Формула Барнетта получила свое название в честь бывшего главного секретаря казначейства – Джоэла Барнетта. Эта формула появилась до начала процесса деволюции и функционирует с 70-х гг. XX в. Ранее она использовалась, чтобы определять объемы финансирования расходов трех территориальных министерств: Министерства по делам Шотландии, Министерства по делам Уэльса и Министерства по делам Северной Ирландии. С началом процесса деволюции она определяет изменения ассигнованной части бюджета в пользу регионов<sup>2</sup>.

Формула Барнетта не определяет общий размер бюджетов, но направлена на эквивалентное изменение бюджетов органов управления деволюционных регионов, рассчитываемое в зависимости от численности населения.

Механизм финансирования выглядит следующим образом: налоги, назначаемые центральным правительством, и собираемые в регионах, поступают сначала в центральную казну, а затем на основании формулы Барнетта, возвращаются в регионы, которые тратят эти средства на финансирование своих программ развития.

Существующее положение нередко вызывает неприятие, как в Англии, так и в регионах, поскольку финансирование регионов не зависит напрямую от их доходов. Она может оказаться невыгодной для регионов в случае сокращения

<sup>1</sup>Формула Барнетта (Barnett formula) — механизм, используемый министерством финансов (Казначейством) Великобритании для автоматического регулирования объемов финансирования общественно – государственных расходов Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, при изменении объемов финансирования в Англии, Шотландии, Уэльсе, Северной Ирландии или на всей территории Великобритании.

<sup>2</sup>Edmonds T. The Barnett Formula. Research Paper 01/108. 30 November 2001. URL:<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-108.pdf>.

численности населения, так как количественные показатели учитываются в определении размера субсидий из центра. На середину 2006 г. население Англии составляло около 51 млн, Шотландии — более 5 млн, Уэльса — около 3 млн, Северной Ирландии — около 2 млн человек. Темпы прироста трудоспособного населения на данный момент наиболее высокие в Шотландии, а самые низкие в Англии, поэтому недовольство англичан «несправедливостью» формулы растет год от года.

Вместе с Англией продолжает оставаться наиболее крупной и развитой частью страны, имеет огромные возможности влияния на три другие части и от нее во многом зависит будущее всей реформы. Именно англичане избирают 529 из 659 членов Британского парламента, поэтому в ходе реализации реформы мнение англичан, безусловно, является определяющим. Англия вообще долгое время оставалась камнем преткновения для сторонников девальюции: англичане всегда были склонны к унификации. Англия, таким образом, находится в явно невыгодном положении по сравнению с другими регионами (это касается не только автономии, которой Англия не имеет, но прежде всего, в размере финансирования ее расходов из государственного бюджета непропорционального представительству ее населения в палате общин).

Вторым по значимости общепризнанным недостатком системы Барнетта является то, что она не учитывает реальные потребности в финансировании, она непрозрачна и малопонятна населению. Еще одним поводом для ее критики является то, что она не закреплена в законе и поэтому не имеет демократического основания.

В условиях усиливающейся критики в декабре 2008 г. по решению палаты лордов был создан Специальный комитет по изучению формулы Барнетта. Через год правительство Великобритании официально ответило на выводы и рекомендации комиссии и заявило о своей готовности сделать формулу более объективной, прозрачной и справедливой [Пузаков: 2011, С. 90–96].

Несмотря на всю критику системы финансирования регионов, в целом можно отметить положительные тенденции в реализации реформы. Активы бюджета Соединенного Королевства состоят из двух частей: оборотные средства бюджета и внеоборотные, т.е. бюджет долгосрочных расходов. Оборотные и внеоборотные активы неуклонно росли в течение длительного периода 2000х гг. (с небольшим снижением в период кризиса 2007–2008 гг.). Достаточная экономическая

стабильность позволила правительству развивать инновационные программы, способствующие дальнейшему росту производительности труда и созданию новых рабочих мест в регионах.

Общая сумма оборотных средств выросла за первые 13 лет реализации реформы с 386 398 млрд ф. до 529 600 млрд ф., а внеоборотные средства бюджета Соединенного Королевства выросли за аналогичный период времени с 30 490 млрд ф. до 48 636 млрд ф. Данная ситуация благоприятствовала росту расходов в целом по стране от 305 млрд ф. в 1997–1998 гг. до реализации 566,2 млрд ф. в 2010 г. [Еремина: 2010, С. 280–384].

Конечно, в каждом регионе сохранилась своя специфика, но в целом можно отметить явно положительные тенденции в развитии региональных экономик. Так в Уэльсе, где традиционной областью хозяйствования является рыбное хозяйство (оно обеспечивает около 3500 рабочих мест) в 2007 году была принята первая стратегия в развитии данной области. Она рассчитана до 2020 года и гармоничное развитие всех секторов от водного хозяйства до рекреационных мероприятий<sup>1</sup>.

Кроме того, в Уэльсе построены два газовых терминала, удовлетворяющих 20% государственных потребностей в газе, которые привлекли 2 млрд ф. на строительство инфраструктуры, обеспечивая и новые трудовые места для жителей региона. Еще 30 млн фунтов было инвестировано в создание Института передовых телекоммуникаций в Суонси [Еремина: 2010, С. 280–384].

Инвестиции центра в экономику региона сделали его более привлекательным для крупных компаний из Европы, например таких как «Airbus», «Quinn Radiators» и др., что позволило создать дополнительные 1500 новых рабочих мест. В регионе также действует программа «Обучение в течение жизни». Она успешно реализуется в рамках Европейской стратегии занятости. Положительные результаты проявились практически сразу же — уровень безработицы упал с 60 % в 1997 г. до 20 % в 2006 г. Значительно возросли ассигнования в традиционно проблемные области здравоохранения и социальных служб. В целом, создание благоприятного регионального предпринимательского климата и поддержка инновационных технологий при сохранении экологии региона стала ведущей задачей для региональных властей Уэльса.

Бюджетные средства Шотландии в пореформенный период также стабильно росли. Цен-

<sup>1</sup>National Economic Council. 3 October 2008. News// Number10.gov.uk. Theofficialsiteof the PrimeMinister's Office URL:<http://www.number10.gov.uk/Pagetag/national-economic-council>.

тральные и региональные власти заключили соглашения о взаимном признании друг за другом определенных компетенций. Это послужило стабилизирующим фактором для развития региональной экономики. Так, например, бюджет Шотландии в период 2004–2005 гг. составлял более 26 млрд ф., а уже в 2006 вырос до 29 млрд ф, в последующие годы эта тенденция получила дальнейшее развитие [Еремина: 2010, С. 280–384].

Более того, конституционная реформа позволила Шотландии более активно действовать на международном уровне. Главным фактором этого стало то, что Шотландии удалось создать рабочие взаимоотношения со всеми сторонами, заинтересованными в принятии решений относительно экономики региона. При этом шотландская сторона на практике научилась отстаивать право на свое мнение и собственные интересы. Так, например, вопросы развития сельского хозяйства и окружающей среды – лучшие примеры эффективного управления с точки зрения многоуровневого управления. Власти Шотландии запустили в действие программу «Выбирая наше будущее» в декабре 2005 г., однако необходимо подчеркнуть, что данная стратегия базируется на совместном документе, принятом центральным правительством Соединенного Королевства и Шотландии «Одно будущее – разные пути».

В настоящее время одними из важнейших компетенций, которые входят в сферу деятельности региональных властей Шотландии, необходимо назвать развитие возобновляемых источников энергии и защиту окружающей среды (в Шотландии активно развивается туристическое направление)<sup>1</sup>. При этом, энергетическая промышленность – центральный компонент шотландской экономики. Энергетический акт 2004 г. подготовил передачу исполнительных полномочий шотландскому правительству для развития возобновляемой энергетики в водах Шотландии<sup>2</sup>.

Северная Ирландия также совершила значительный шаг вперед в своем экономическом развитии за последние два десятилетия. Особенно значительный прогресс был достигнут в сфере занятости и производстве. Ключевые секторы в Северной Ирландии – это обрабатывающая промышленность (16 % от валовой стоимости), оптовая и розничная торговля (15,3 %). Однако именно торговля предоставляет абсолютное большинство рабочих мест (15,4 % от всех занятых), произ-

водство обеспечивает 10,4% мест. При этом оно представлено в основном наименее рентабельным сельским хозяйством при практическом отсутствии финансовых посреднических структур. При этом траты на общественные нужды высоки и достигают 67 % от региональной валовой стоимости в сравнении с 45 % в среднем по Соединенному Королевству [Varney: 2008, P.14]. Центральные власти, стремясь достичь социальной стабилизации в регионе, осуществили три мощных вливания в экономику: в 1998–2002 г., 2007 г. и 2010 г. Сотрудничество с Республикой Ирландия – положительный фактор для экономического развития региона. Так, например, только одно подписание Соглашения Сэнт-Эндрюс в октябре 2006 г. обеспечило приток в регион 436 млрд ф. ст. в качестве инвестиций для реализации совместных инфраструктурных проектов. Благодаря подобному сотрудничеству создана Всеирландская сеть промышленного программного обеспечения. Для Северной Ирландии характерен высокий уровень прямого инвестирования других государств [Ibid: P. 20–21, 82]. При этом прямое инвестирование собственно центрального правительства на исследования и развитие имеет один из наиболее низких показателей в Соединенном Королевстве.

Конституционная реформа и деволюция оказали незначительное влияние на экономическое развитие Северной Ирландии, так как экономика региона находится в серьезной зависимости от прямых инвестиций центра и соседней Республики Ирландия. Однако деволюция все-таки сыграла положительную роль для региона и предоставила некоторые новые инструменты для региональных властей.

Таким образом, в настоящий момент в результате конституционной реформы региональные законодательные органы Соединенного Королевства наделены разным объемом полномочий, и юридическая сила издаваемых ими документов существенно различается. Также характерной особенностью процесса деволюции в британских регионах является отвлеченность от этнокультурной стороны деволюции и всего комплекса проблем, связанных с ней. Это весьма наглядно продемонстрировал один из сподвижников Э. Блэра Джон Трикетт. На вопрос журналиста, не опасаются ли лейбористы отделения Шотландии, он ответил: «Нет. Я согласен с тем, что нация имеет право на самоопределение. Но я не считаю, что у Шотландии и Уэльса есть потребность в отделении и провозглашении независимости»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>The Environmental Assessment (Scotland) Bill URL: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/206/02/20683/52394>.

<sup>2</sup>Scotland Office and Office of the Advocate General for Scotland. AnnualReport2005. Edinburgh, 2005. P.20–26.

<sup>3</sup>Trickett Jon MP. Issues & Politics URL: <http://www.jontrickett.org.uk>.

С точки зрения правового регулирования процесса деволюции то, несмотря на некоторые «шероховатости» в первоначальных Актах, в целом документы составлены юридически грамотно. Все двадцать лет, что идет реализация реформы, правотворческая деятельность продолжается постоянно. Проблемы деволюции продолжают рассматриваться региональными судами и органами правосудия. С 2000 г. Судебным Комитетом Тайного Совета Палаты лордов как высшей инстанции по решению проблем деволюции были рассмотрены 20 дел [Матюхина: 2010, С. 168–175].

Вместе с тем, учитывая некоторые «шероховатости» в реализации реформы, в целом можно отметить ее положительные результаты. Повысилась инвестиционная привлекательность регионов, выросли доходы на душу населения, во многих областях хозяйствования наблюдается модернизация, более широко используются инновационные технологии. Повышение уровня ответственности в решении местных проблем поставило региональные власти перед задачей

не столько эффективного использования средств, сколько решения социальных вопросов.

Конечно же, судьба реформы еще окончательно не определена. Некоторые исследователи предсказывали движение страны по пути федерализации, например, Сандра Дей О'Коннор в своей работе «Измененные государства: Федерализм и деволюция на «настоящей» грани веков» вообще проводила сравнение британской деволюции и американского федерализма. Но 20 лет реализации реформы продемонстрировали, что даже в рамках унитарного государства можно реализовать в жизнь регионализацию, и не ломая коренным образом государственные структуры расширить автономные права регионов. И несмотря на асимметричность британской деволюции, хотелось бы завершить словами министра иностранных дел Великобритании: «Отражая разнообразие частей, составляющих Соединенное Королевство, деволюция служит гарантией будущего»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Цит. по: [Коданева: 2002].

#### Список литературы

1. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Книжный мир, 2006. С. 67.
2. Валуев А. В. Проблема национализма в современной национальной политике Великобритании (1997–2002) // Клио. 2004. № 2. С. 81.
3. Зонова Т. В. От Европы государств к Европе регионов // Полис. 1999. № 5. С. 156.
4. Еремина Н. В. Региональная экономика Соединенного Королевства на примере Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии: от конституционной реформы до кризиса // Проблемы современной экономики. № 2 (34). 2010. С. 280–384.
5. Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). М., 2004.
6. Коданева С. И., О'Коннор С. Д. Страны с меняющимся государственным устройством: федерализм и деволюция на рубеже перехода к новому тысячелетию // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Отдел правоведения. М., 2002. № 4. С. 27.
7. Коданева С. И. Региональная реформа в Соединенном Королевстве // Государство и право. 2003. № 9. С. 84.
8. Лихачев В. К Европе регионов // Независимая газета. 29.09.2000. С. 19.
9. Лошкарев И. Документ дня: соглашение о деволюции Британии и Уэльса. 19.11.2014. URL: <http://mail.foreignpolicy.ru/analyses/kak-dat-regionu-bolshe-polnomochiy-i-pri-etom-ne-poteryat-ego/> (дата обращения: 14.07.18).
10. Маккроун Д. Итоги шотландского референдума. URL: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=4496#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=4496#top-content) (дата обращения: 14.07.18).
11. Пузаков А. В. Специфика механизма финансирования деволюционных регионов Великобритании: формула Барнетта // Регионология. № 3 (76). 2011. С. 90–96.
12. Устюжанинова Е. А. Модели делегирования полномочий: опыт Великобритании // Lex Rosica: Сравнительное правоведение. Том 9. 2015. С. 101.
13. Autumn Statement Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of her Majesty. November 1991. L., 1991.
14. Bogdanor V. The British-Irish Council and devolution // Gov. a. opposition. L., 1999. Vol. 34. № 3. P. 294.
15. Bullmann U. The Politics of the Third Level // The Regional Dimension of the European Union. London, 1997. P. 9–10.

16. Cairney P. Public Policy // Devolution Monitoring Programme. 2006. URL: <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/> (дата обращения: 14.07.18).
17. Edmonds T. The Barnett Formula. Research Paper 01/108. 30 November 2001. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-108.pdf> (дата обращения: 14.07.18).
18. Elliott M., Beatson J., Matthews M. Administrative Law. Text and Materials. Third Edition. Oxford University Press, 2005. P. 24–25
19. Varney D. Review of the Competitiveness of Northern Ireland. L., 2008. P. 14.
20. Trickett J. MP. Issues & Politics. URL: <http://www.jontrickett.org.uk> (дата обращения: 14.07.18).
21. Scotland Office and Office of the Advocate General for Scotland. Annual Report. Edinburgh, 2005. P. 20–26.

### Сведения об авторе

**Напалкова** Ирина Евгеньевна - кандидат исторических наук, преподаватель Колледжа ЮУрГГПУ (Южно-Уральский государственный гуманитарно-педагогический университет).  
Nair183@mail.ru

---

*Magistra Vitae.*

2018. No 2. P. 134–145.

## THE PROCESS OF REGIONALIZATION WITHIN THE FRAMEWORK OF THE CONSTITUTIONAL REFORM OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND AT THE TURN OF THE 20TH AND 21ST CENTURIES

**I. E. Napalkova**

*College of South Ural State Pedagogical University (South Ural State Humanitarian and Pedagogical University),  
Chelyabinsk, Russia. Nair183@mail.ru*

The article is devoted to the regional reform (devolution) of Great Britain, which became part of the global constitutional reform begun by the Labor government of E. Blair and G. Brown at the turn of the 20th - 21st centuries. This process has become a regular stage in the development of unitary European states and is caused by the general crisis of the nation states. In recent decades, the processes of political regionalization have embraced many large states of Western Europe, for example, such as France, Spain, Italy and the United Kingdom. The recognition of these complex processes by the political elite of Europe led to the formulation of the concept of “Europe of the regions”, reflecting the increased significance of the regions. The article reviews the features of this process in the three historical regions of the United Kingdom: Wales, Scotland and Northern Ireland and the prospects for its further development. Particular attention is paid in the article to the political and socioeconomic content of the process of devolution.

**Keywords:** *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Scotland, Wales, Ulster, regional reform, devolution, secession.*

### References

1. Barihin A. B. (2006) *Bol'shoj juridicheskij ehnciklopedicheskij slovar'* [Large legal encyclopedic dictionary]. Moscow, Knizhnyj mir (in Russ.).
2. Valuev A. V. (2004) *Problema nacionalizma v sovremennoj nacional'noj politike Velikobritanii (1997–2002)* [The problem of nationalism in modern national policy of Great Britain (1997–2002)]. In: *Klio*. No. 2, p. 81 (in Russ.).
3. Zonova T.V. (1999) *Ot Evropy gosudarstv k Evrope regionov* [From Europe to the European states to regions]. In: *Polis*. No. 5, p. 156 (in Russ.).
4. Eremina N. V. (2010) *Regional'naya ehkonomika Soedinennogo Korolevstva na primere Uehl'sa, SHotlandii i Severnoj Irlandii: ot konstitucionnoj reformy do krizisa* [The regional economy of the United Kingdom on the example of Wales, Scotland and Northern Ireland: from constitutional reform to crisis]. In: *Problemy sovremennoj ehkonomiki* [Problems of the Modern Economy]. No. 2 (34), pp. 280–324 (in Russ.).

5. Kodaneva S. I. (2004) *Britanskij regionalizm (konstitucionnaya reforma)* [British regionalism (constitutional reform)]. Moscow (in Russ.).
6. Kodaneva S. I. and O’Konnor S. D. (2002) Strany s menyayushchimsya gosudarstvennym ustrojstvom: federalizm i devolyuciya na rubezhe perekhoda k novomu tysyacheletiyu [Countries with a changing state structure: federalism and devolution at the turn of the transition to the new millennium]. In: *Social’nye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaya i zarubezhnaya literatura. Otdel pravovedeniya* [Social and Human Sciences. Domestic and foreign literature. Department of Jurisprudence]. No. 4, p. 27 (in Russ.).
7. Kodaneva S. I. (2003) Regional’naya reforma v Soedinennom Korolevstve [Regional reform in the United Kingdom]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and law]. No. 9, p. 84 (in Russ.).
8. Lihachev V. K. (2000) Evrope regionov [To the Europe of regions]. In: *Nezavisimaya gazeta* [Independent Journal]. (in Russ.).
9. Loshkarev I. (2014) *Dokument dnya: soglasenie o devolyucii Britanii i Uehl’sa* [Document of the day: agreement on the devolution of Britain and Wales] (in Russ.).
10. Makkroun D. (2014) *Itogi shotlandskogo referendum* [Results of the Scottish referendum] (in Russ.).
11. Puzakov A. V. (2011) Specifika mekhanizma finansirovaniya devolyucionnyh regionov Velikobritanii: formula Barnetta [Specificity of the mechanism for financing the devolutionary regions of Great Britain: the Barnett formula]. In: *Regionologiya* [Regionology]. No. 3 (76), pp. 90–96 (in Russ.).
12. Ustyuzhaninova E. A. (2015) Modeli delegirovaniya polnomochij: opyt Velikobritanii [Models of delegation of authority: the experience of Great Britain] (in Russ.).
13. *Autumn Statement Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of her Majesty* (1991). L.
14. Bogdanor V. The British-Irish Council and devolution (1999) – L., 1999,
15. Bullmann U. (1997) The Politics of the Third Level. In: *The Regional Dimension of the European Union*. L.
16. Cairney P. (2006) *Public Policy. Devolution Monitoring Programme*.
17. Edmonds T. (2001) *The Barnett Formula. Research Paper*.
18. Elliott M., Beatson J. and Matthews M. (2005) *Administrative Law. Text and Materials*. Oxford University Press.
19. Varney D. (2008) *Review of the Competitiveness of Northern Ireland*. Leningrad.
20. Trickett J. (1997) *MP. Issues & Politics*.
21. *Scotland Office and Office of the Advocate General for Scotland* (2005). Annual Report. Edinburgh.