

С.И. Коданева

**ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ В БРИТАНИИ:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

***Аннотация.** События последнего времени, особенно Брекзит и пандемия COVID-19 вновь ввели в политический дискурс Великобритании вопрос об отделении национальных регионов этой страны. Прежде всего речь шла о Шотландии, лидер национальной партии которой Н. Стерджен практически сразу после запуска процедуры выхода страны из ЕС заявила о том, что будет добиваться проведения нового референдума о независимости Шотландии. В Северной Ирландии, хоть и менее активно стали звучать призывы о проведении голосования по вопросу присоединения к Ирландии. И даже в Уэльсе, пусть и с некоторым запозданием начала подниматься волна национального самосознания, вылившаяся в создание комиссии для рассмотрения вопроса о возможном отделении. В политическом и научном дискурсе заговорили о том, что Великобритания скоро может распасться. В то же время, звучала и иная позиция, согласно которой региональные политики с помощью угроз отделения добиваются расширения автономии.*

Для того, чтобы ответить на вопрос о том, насколько серьезны высказываемые многими опасения по поводу предстоящего отделения Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, необходимо проанализировать новейшую историю развития взаимоотношений между центральным правительством страны и этими регионами, как институционализировались эти отношения в последние десятилетия и какие факторы способствовали укреплению или, напротив, ослаблению территориальной целостности Великобритании.

Поиску ответов на эти вопросы посвящена настоящая статья. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что политика регионального управления Великобританией всегда строилась на принципах «конституционной неопределенности» и «двусмысленности». Британский политический истеблишмент избегал нормативного закрепления статуса национальных регионов, проведения системной реформы территориального управления, предпочитая реагировать на текущие вызовы преимущественно политическими средствами.

Ключевые слова: Великобритания; деволюция; Шотландия; Уэльс; Северная Ирландия; Брекзит; региональная политика.

Коданева Светлана Игоревна – кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник отдела правоведения Института
научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН.

Россия, Москва.

E-mail: kodanevas@gmail.com

Web of Science Researcher ID: V-2683-2018

Kodaneva S.I. Regional governance policy in Britain: history and modernity

Abstract. Recent events, especially Brexit and the COVID-19 pandemic, have reintroduced the issue of the separation of the national regions of this country into the political discourse of Great Britain. First of all, it was about Scotland, the leader of the national party of which N. Sturgeon announced almost immediately after the launch of the procedure for the country's withdrawal from the EU that she would seek a new referendum on Scottish independence. In Northern Ireland, though less actively, there have been calls for a vote on the issue of joining Ireland. And even in Wales, though with some delay, a wave of national consciousness began to rise, resulting in the creation of a commission to consider the issue of possible secession. In the political and scientific discourse, there was talk that the UK could soon break up. At the same time, there was another position, according to which regional politicians seek to expand autonomy with the help of threats of secession.

In order to answer the question of how serious the concerns expressed by many about the upcoming separation of Scotland, Wales and Northern Ireland are, it is necessary to analyze the recent history of the development of relations between the central government of the country and these regions, how these relations have been institutionalized in recent decades and what factors have contributed to the strengthening or, conversely, weakening of the territorial integrity of Great Britain.

This article is devoted to finding the answer to these questions. The conducted research allows us to conclude that the policy of regional governance of Great Britain has always been based on the principles of «constitutional uncertainty» and «ambiguity». The British political establishment has avoided the normative consolidation of the status of national regions, the systematic reform of territorial administration, preferring to respond to current challenges mainly by political means.

Keywords: United Kingdom; devolution; Scotland; Wales; Northern Ireland; Brexit; regional policy.

Kodaneva Svetlana Igorevna – Candidate of Law Science, Senior Researcher,
Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy
of Sciences (INION RAN). Russia, Moscow.

E-mail: kodanevas@gmail.com

Web of Science Researcher ID: V-2683-2018

1. Введение

На протяжении большей части истории Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (далее – Великобритания, Королевство) принято было рассматривать как образец унитарного национального государства, основанного на территориальной интеграции и функциональной дифференциации [Durkheim 1960], и представляющего собой самое однородное из индустриальных обществ середины XX в. [Blondel 1974].

Однако было бы неверным говорить о том, что в Великобритании полностью отсутствовал «национальный вопрос». Общеизвестно, что в состав Королевства входят три национальных территориальных единицы – Северная Ирландия, Шотландия и Уэльс. Первым в состав Англии в 1536 г. вошел Уэльс, договор об объединении Шотландии с Англией с образованием Великобритании был подписан в 1707 г., наконец, союз с Ирландией, в результате которого образовалось Соединенное Королевство, был заключен в 1801 г. В этом неизменном виде государство просуществовало до 1921 г., когда в результате религиозных распрей между католиками и протестантами южная часть Ирландии вышла из состава Королевства, образовав независимое государство, а оставшиеся шесть графств образовали Северную Ирландию. Затем вплоть до 1970-х годов региональная политика страны оставалась довольно стабильной, что и позволило исследователям говорить о Великобритании как об унитарном государстве, конституционное устройство которого построено на основополагающем принципе парламентского суверенитета.

Вместе с тем, как отмечает Ч. Джеффри, эта неограниченная власть британской короны никогда не использовалась для создания территориально единого государства, как это происходило в период французского унитаризма [Jeffery 2009]. Каждый из трех национальных регионов всегда сохранял определенные особенности как в культурных, экономических, языковых, религиозных и т.п. аспектах, так и в конституционном плане. Среди жителей этих регионов, ученых и политических элит всегда существовала и вторая, альтернативная точка зрения на Великобританию, как на «союзное государство». Этот термин в научный оборот ввели С. Роккан и Д.В. Урвин в 1983 г. [Rokkan, Urwin 1983]. Данная концепция противопоставлялась концепции «унитарного государства», основанного на принципе неограниченного парламентского суверенитета. Одним из наиболее известных сторонников концепции «союзного государства» был лейборист, идеолог деволюции Дж.П. Макинтош [Walker 2013]. В основе данного взгляда на территориальное устройство страны лежала идея о том, что три национальных региона присоединялись к ней в разное время и на разных условиях, т.е. фактически они образовали союз, каждый из членов которого сохраняет собственные уникальные условия членства.

Из этого следовал крайне важный вывод о том, что парламентский суверенитет, на самом деле, не является абсолютным. Кроме того, поскольку в основе взаимоотношений между Англией и другими регионами лежат договоры, то, во-первых, эти договоры должны соблюдать обе стороны. А во-вторых, не существует «единого» государства, основанного на общих для всех его частей правилах. Вместо этого есть три набора правил, определяющих взаимоотношения между Англией и национальными регионами, которые, будучи равноправными сторонами договоров, вправе в любой момент потребовать возвращения суверенитета (как целиком, так и частично) [Keating 2022].

И хотя данная концепция на протяжении длительного времени не пользовалась значительной популярностью и практически не звучала ни в научном, ни в политическом дискурсе, но национальные элиты вспоминали о ней в периоды напряженности, а сам факт ее существования заложил основу для последующей двусмысленности в отношениях между центральным правительством и регионами Великобритании.

Именно эта двусмысленность, во многом, и стала причиной кризиса регионального управления, возникшего в процессе выхода Великобритании из состава ЕС. Чтобы понять причины кризиса и суть «конституционной двусмысленности», необходимо изучить историю развития отношений между четырьмя регионами страны и центральной властью. Анализ этой истории является целью настоящего исследования.

В работе использованы как общенаучные методы (аналитический метод, метод классификации и аналогии), так и методы исторического исследования: диахронный метод, историко-системный метод, методы актуализации и синхронизации и хронологический метод.

Исследование основывается на анализе научных публикаций британских специалистов по конституционному праву, истории, политологии и экономике, посвященных проблематике регионального развития страны.

2. Особенности региональной политики Великобритании в период с 1945 по 1997 г.

В послевоенный период, когда реализовывалась политика государства всеобщего благоденствия, асимметрия регионального управления нивелировалась благодаря единой социальной политике государства. Как отмечает М. Китинг, «наиболее близко Великобритания подошла к унитарному идеалу в послевоенные десятилетия кейнсианского государства всеобщего благосостояния. Эта модель государственного управления в то время оказала интегрирующее влияние в большинстве стран мира, включая Великобританию» [Keating 2022]. Одна из причин заключается в том, что кейнсианство опирается

на идеи эмоциональной солидарности, присущие унитарным демосам, соответственно, оно сопровождалось развитием идей общего социального гражданства. Даже парламент Северной Ирландии, наделенный широкими полномочиями в социальной сфере, своими актами фактически дублировал британскую политику социального обеспечения. А политический союз Шотландии и Уэльса с Англией в тот период не вызывал сомнений.

По мнению, Д. Эдгертона, впервые в истории это было территориально очерченное национальное хозяйство Великобритании и активное государство. Компромисс в области социального обеспечения был широко принят всем населением страны, а политика государства была направлена на перенаправление инвестиций в отстающие районы страны, в основном расположенные на периферии, и сдерживание развития в экономическом ядре, на Юго-востоке Англии [Edgerton 2019].

Однако имела такая политика и свои недостатки, главным из которых было увеличение зависимости регионов от решений, принимаемых центральной властью, и снижением их способности на эти решения влиять. В свою очередь, центральное правительство также стало все меньше внимания уделять проблемам и мнению регионов. Таким образом, как отмечал Дж.П. Макинтош, рост национализма в Шотландии в конце 1960-х годов был вызван чувством отчуждения правительства страны от интересов региона и недовольства, вызванного слишком централизованной системой управления [Walker 2013].

К этому следует добавить особенности партийной и избирательной системы Великобритании. Как известно, выборы в Вестминстер проходят по мажоритарной системе и за места в парламенте традиционно конкурируют две партии (после Второй мировой войны это консерваторы и лейбористы). Начиная с 1951 и до 1997 г., консервативная партия практически постоянно находилась у власти (не считая небольшого перерыва в 1964–1970 гг.). Следует отметить, что консервативная партия всегда стояла на позиции унитаризма и полной автономии центральной власти, основанной на доктрине парламентского суверенитета.

При этом консерваторы никогда не пользовались поддержкой в Уэльсе, где абсолютное большинство мест получали сначала либералы, а потом – лейбористы. В Шотландии консерваторы пользовались поддержкой с 1912 до середины 1960-х годов, когда их стали вытеснять лейбористы [Jones 2006]. Это расхождение в партийных предпочтениях между Англией (которая избирала 529 из 659 членов британского парламента, обеспечивая консерваторам большинство) и национальными регионами также усиливало недовольство последних.

Лейбористы использовали этот факт в своей политике, обещая предоставить автономию Шотландии и Уэльсу, аналогичную той, которой на тот момент обладала Северная Ирландия, и даже предприняли попытку реализовать

свои обещания в период нахождения у власти в 1964–1970 гг. Однако предложенная ими реформа на тот момент не удовлетворила ни одну из заинтересованных сторон и не увенчалась успехом.

Одновременно в Северной Ирландии протесты, связанные с ущемлением прав католического меньшинства, постепенно переросли в политические, сопровождавшиеся массовыми беспорядками, что привело к приостановке работы североирландского парламента – Стормонта – и введению прямого правления. Правительство лейбористов видело решение проблемы в расширении автономии региона и формировании институтов совместного управления, где были бы представлены обе общины (сделка Саннингдейла). Однако заключение этого соглашения было сорвано протестантской общиной.

В итоге реформа территориального управления ограничилась созданием специальных правительственных служб по делам Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, руководители которых входили в кабинет министров, а также правительственных офисов в этих регионах. Эти правительственные структуры были наделены собственными асимметричными полномочиями в отношении каждого из регионов, фактически выполняя функции территориальных органов управления. Таким образом, в этой конструкции уже *de jure* была зафиксирована асимметричная модель территориального управления страной.

Пришедшая к власти в 1979 г. М. Тэтчер сразу стала проводить политику, которая сочетала в себе крайний британский национализм с мерами, которые размывали политические и экономические основы союза. Приватизация и глобализация подорвали концепцию управляемой национальной экономики, а региональная политика, основанная на сплоченности, была заменена на концепцию территориальной конкурентоспособности, механизм регионального планирования и развития был упразднен. Расходы на всевозможные региональные гранты сократились более чем на 90% в период с середины 1970-х до начала 2000-х годов [Wren 2005]. Пространственные диспропорции, которые сокращались с 1960-х годов, резко возросли [McCann 2017].

Все это привело к росту недовольства регионов, особенно Шотландии, которая выступала против проводимых либеральных реформ. Однако консервативное представление об автономии центральной власти исключало саму возможность переговоров с регионами и учета их мнения при принятии политических решений. В результате проводимой политики консерваторы, которые и так уже не пользовались поддержкой в национальных регионах, постепенно стали терять ее и в Англии, особенно на севере (где неолиберальные реформы наиболее болезненно ударили по населению, приведя к снижению уровня жизни), и в 1997 г. проиграли выборы.

3. Расширение деволюции в 1997–2016 гг.

Новый премьер-министр лейборист Т. Блэр сразу заявил о предстоящей реформе территориального управления. В этой реформе ярко проявились особенности конституционной системы и политической культуры страны. Основной особенностью, которая характеризует эту реформу является то, что она заложила «конституционную двусмысленность» в отношении между центром и регионами. Это означает, что она была сконструирована таким образом, что позволила каждой стороне трактовать ее по-своему.

Так, передача полномочий была осуществлена не путем принятия единого закона, формализующего отношения между центральным и региональным уровнями власти. Были приняты отдельные законы для каждого региона, наделявшие их различной степенью автономии. Основная причина такого подхода заключалась в уже сложившейся региональной асимметрии, в результате которой каждый из регионов следовал собственной траектории развития и взаимодействия с центральной властью.

В Шотландии деволюции предшествовала более чем десятилетняя кампания, объединившая как парламентские партии (либерал-демократов и лейбористов), так и гражданское общество, включая профсоюзы, церковь, ученых и др. Эта кампания была ответом шотландского общества на растущее чувство национальной идентичности, недовольство невосприимчивостью центрального правительства к проблемам окраин и выступала за восстановление полномочий самоуправления. Она даже вызвала к жизни своеобразную, хотя и во многом мифическую «шотландскую конституционную традицию», в основе которой лежала идея о народном суверенитете населения Шотландии в противовес парламентскому суверенитету Великобритании.

Кроме того, поддержка лейбористами деволюции была подкреплена личной приверженностью ей Дж. Смита – известного шотландского политического деятеля и лидера партии лейбористов Великобритании в 1992–1994 гг. Именно его идеи составили основу Белой книги по деволюции, опубликованной после победы лейбористов на выборах 1997 г.

В Уэльсе ситуация была принципиально иной. Валлийское общество было более ассимилировано в результате более длительного союза с Англией и поэтому менее склонно требовать для себя особой автономии. Единственная напряженность, которая существовала между Уэльсом и центральным правительством заключалась в традиционной крайне низкой поддержке консерваторов в этом регионе и недовольстве валлийцев слишком долгим пребыванием этой партии у власти. Однако деволюционная реформа была, по сути, результатом закулисных сделок в Лейбористской партии при посредничестве Р. Дэвиса – представителя этой партии от Уэльса в Вестминстере. Поэтому на референдуме 1997 г. предложение о деволюции было поддержано с мини-

мальным перевесом. Парадоксально, но конституционные дебаты по этому вопросу и общественная поддержка передачи автономии в Уэльсе появились уже после избрания Национальной ассамблеи Уэльса в 1999 г.

В Северной Ирландии деволюция происходила в принципиально ином контексте. Как отмечалось выше, этот регион уже имел свой законодательный орган власти, однако в результате межконфессиональной розни Стормонт в 1979 г. был распущен и в регионе было введено прямое правление из центра. Однако столкновения между протестантами и католиками не прекратились и даже усилились при правительстве Дж. Мейджора. Поэтому цель реформ, предложенных правительством Т. Блэра, состояла в том, чтобы создать стабильные политические структуры, которые бы смогли сдерживать этот конфликт, перенести его с улиц в кабинеты Стормонта, устранить необходимость в прямом правлении и открыть новые возможности сотрудничества между севером и югом на острове Ирландия.

Соглашения, легшие в основу североирландской модели регионального управления, включали как компромисс между католиками и протестантами, так и договоренности между правительствами Великобритании и Ирландии (т.е. были подкреплены международным правом). На деле эта модель оказалась крайне неустойчивой, что приводило к длительным приостановкам в работе органов власти региона и введению прямого управления из Вестминстера (в 2002–2007 и 2017–2020 гг.).

С одной стороны, это требовало проведения постоянных переговоров, подписания новых соглашений¹ (в основном направленных не на пересмотр Белфастского Соглашения, а на попытку усовершенствовать созданную им модель управления), а также постоянных финансовых вливаний из центра. С другой стороны, регион оказался наиболее консервативным в вопросе расширения автономии, поскольку его население боялось нарушить с трудом достигнутый баланс и вернуться к кровопролитной вражде.

Наконец, Англия, будучи основной частью Великобритании, вокруг которой и сформировался союз, не имела четкой традиции территориального самоуправления. Правительство лейбористов обсуждало различные варианты деволюции для английских регионов, однако на практике им так и не удалось выработать единого решения, а вынесенное в 2004 г. на референдум

1. С момента подписания соглашения в Белфасте (Соглашение Страстной пятницы) было заключено еще пять соглашений (Соглашение Сент-Эндрюс 2006 г., Соглашение Хиллсборо 2010 г., Соглашение Стормонт-Хаус 2014 г., Соглашение о новом запуске 2015 г. и Соглашение «Новое десятилетие, новый подход» 2020 г.) и Протокол по Северной Ирландии к Соглашению о выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии.

предложение о создании избираемой ассамблеи на Северо-Востоке Англии был проигран (80% голосов против). С тех пор Вестминстер стал играть двойственную роль, принимая общенациональное законодательство и выполняя функции представительного органа Англии.

К региональным особенностям стоит отнести языковой и культурный факторы. Так, в Уэльсе требования деволюции преимущественно сводились именно к культурной автономии, что в конечном итоге вылилось в принятие в 2012 г. Акта Национальной ассамблеи Уэльса об официальных языках, в соответствии с которым официальными языками Ассамблеи являются валлийский и английский. Валлийский язык является вторым официальным, и на нем сегодня говорят не только валлийцы, но и многие англичане, проживающие в Уэльсе. В Шотландии два местных наречия: шотландский (Scots), на котором говорит около 24% населения Шотландии, и гэльский (Scottish Gaelic, Gàidhlig), которым владеет менее 2% жителей региона. Оба эти языка долгое время подвергались гонениям, но сегодня, согласно Акту Парламента Шотландии 2005 г., в качестве официального наравне с английским признан гэльский язык. При этом Scots позиционируется как диалект английского. Целью поддержки практически мертвого языка и нивелирования более распространенного наречия является не допустить возвышения скотс до возможного статуса языка, объединяющего шотландскую нацию. Но в целом проблема языка волнует шотландское общество гораздо меньше, чем валлийское. Примерно та же картина и в Северной Ирландии, где распространены несколько местных диалектов, но ни один из них не имеет статуса официального языка. Это связано с уменьшением роли национальных движений в Ирландии после событий 1990-х годов.

Таким образом, региональные особенности отразились на характере реформы территориального управления, подкрепленные британской конституционной традицией. Отсутствие писаной конституции в стране само по себе предполагает невозможность конституционной реформы в общепринятом смысле, поэтому правительство Т. Блэра рассматривало происходящее не как конституционную реформу, а как серию разрозненных ответов на меняющиеся вызовы, которые в любой момент можно пересмотреть в соответствии с принципом парламентского суверенитета. Характерно, что при проведении реформ не обсуждались системные последствия деволюции для функционирования власти в стране, включая вопросы разрешения возможных конфликтов или согласования и реализации общегосударственной политики.

Данный подход имел, с позиции правительства страны, важный плюс, который заключался в том, что предоставление большей автономии одному региону не порождало требований аналогичных прав остальным [Hazell 2007]. Кроме того, при возникновении разногласий с одним регионом это никак не затрагивало интересы остальных, а значит заинтересованный регион, не имея поддержки, вынужден идти на неформальные переговоры с центром.

Наконец, Вестминстер передавал регионам только «низовые», «второстепенные» вопросы, сохраняя за собой вопросы «политические» [Sandford, Gormley-Heenan 2020], проводя четкий водораздел между ними, с тем чтобы избежать дублирования полномочий. Иными словами, был использован принцип «передать и забыть» [Wincott 2018]. Это полностью устраивало центральное правительство, поскольку позволяло избегать институализации взаимоотношений с регионами, функционирования каких-либо формализованных инструментов разрешения спорных вопросов.

Еще одна важная особенность деволюции конца XX – начала XXI в. заключалась в том, что Великобритания к началу территориальных реформ уже входила в состав ЕС. В результате практически все «низовые» полномочия уже были переданы Евросоюзу и подчинялись праву последнего, что существенно ограничивало свободу усмотрения для регионов Великобритании. При этом само членство в ЕС и связанные с этим вопросы правительство Великобритании всегда относило к «политическим», т.е. зарезервированным. Именно этим и объясняется позиция, которую оно заняло во время Брексита, отказав регионам в праве участия в этом процессе.

Таким образом, в глазах центрального правительства использованный подход, во-первых, полностью основан на принципе парламентского суверенитета, а, во-вторых, он не означает «конституционную» реформу. Это, в свою очередь, не требует от правительства давать четкие ответы на вопросы конституционного статуса регионов страны, сохраняя «конституционное молчание» по важным вопросам, касающимся природы государства, суверенитета и территориальной целостности. Следствием гибкости механизмов перераспределения полномочий является отсутствие определенности, а также то, что многие юрисдикционные вопросы в конечном счете остаются нерешенными.

Однако данная конструкция позволила регионам сформировать иное, альтернативное представление о конституционной сути происходящего. Так, в очередной раз в научный и политический дискурс вошла концепция «союзного государства», поскольку, формируя отдельное правовое регулирование для каждого региона, правительство тем самым *de facto* подтвердило (в глазах сторонников этой концепции) договорной и двухсторонний характер отношений между Англией и остальными частями страны. Соответственно, националисты уверены, что в результате реформы составные части союза договорились о новом компромиссе, не отказываясь полностью от своего суверенного права пересмотреть этот компромисс при изменении ситуации и даже отделиться, признавая, однако, что условия такого отделения должны быть предметом переговоров.

Кроме того, постоянное расширение автономии после реформы 1998 г. позволяет переданным администрациям заявлять, что произошла фундаментальная конституционная реформа, которая закрепила разделение суверенитета

между центральным и региональными парламентами [Sandford, Gormley-Heenan 2020]. Этот взгляд был поддержан как судебным толкованием, так и доктриной.

С этой точки зрения, региональные органы власти в результате серии межправительственных переговоров, референдумов и законодательных изменений получили новую конституционную правосубъектность. При этом регионы все чаще стали апеллировать к идее народного суверенитета, причем понимая под «народом» не всех граждан Великобритании, а совокупность жителей ее составных частей, каждая из которых обладает собственным суверенитетом [Sandford, Gormley-Heenan 2020].

Разногласия между центральным и региональными правительствами стали нарастать после региональных выборов 2007 г., на которых лейбористы потеряли свое абсолютное большинство. Отчасти этому способствовала смешанная избирательная система в регионах, которая обеспечила более пропорциональное представительство и дала шанс местным партиям, которым они и воспользовались. В результате правительство Шотландии сформировала Шотландская национальная партия (ШНП), а в Уэльсе лейбористам пришлось пойти на формирование коалиционного правительства с националистической партией Plaid Cymru (Партия Уэльса). В Северной Ирландии правительство также возглавила националистическая партия Шинн Фейн.

В результате этого внутрипартийные инструменты разрешения разногласий и обеспечения единства проводимой политики исчезли, что привело к росту напряженности между центральным и региональными правительствами. Так, например, Шотландия всегда выступала против неолиберальных реформ, заметно снизивших уровень социального обеспечения граждан. Теперь правительство этого региона стало принимать собственное законодательство, направленное на установление для жителей Шотландии более высокого уровня социальных гарантий. При этом ШНП заявляла о своем стремлении к отделению Шотландии, либо, как минимум, к существенному расширению полномочий Парламента Шотландии, особенно в налоговой сфере [Jeffery 2009].

Данная ситуация вынудила Вестминстер пойти на расширение автономии региона. Это был очевидный и простой способ решения очередного вызова – пойти на относительно безболезненные уступки со стороны центра. Однако принять необходимое для этого законодательство Вестминстер не успел, поскольку на выборах 2011 г. ШНП получила большинство, что сделало референдум о независимости Шотландии практически неизбежным.

Вслед за Шотландией в Уэльсе также стала нарастать поддержка расширения автономии по шотландскому образцу, включая передачу налоговых полномочий, при этом, как было отмечено выше, идея отделения никогда не пользовалась в Уэльсе такой же поддержкой, как в Шотландии. После прихода к власти в Вестминстере партия консерваторов сформировала в Уэльсе

Комиссию Силка (по имени ее председателя Пола Силка), которая должна была рассмотреть два вопроса: о создании специальных финансовых механизмов для Национальной ассамблеи Уэльса и о том, следует ли передать ей какие-либо дополнительные полномочия. В результате Комиссия опубликовала два доклада: в 2012 и в 2013 гг., рекомендовав расширить автономию региона по шотландской модели [Convery 2014].

Следует отметить, что Комиссия Силка была одним из подобных органов, готовивших доклады по различным вопросам территориального управления, включая Комиссии Калмана и Смита по передаче полномочий Шотландии, Комиссию Палат общин по последствиям деволюции, Комитет по политической и конституционной реформе (для Англии). То есть правительство Д. Кэмерона, так же как и правительство Т. Блэра отказались от системного подхода к проведению конституционной реформы и даже не пытались анализировать последствия реформы управления одним регионом для остальных частей страны. Правительство только ситуационно реагировало на возникающие вызовы. По образному выражению редактора журнала *Conservative Home* П. Гудмана, «если некоторые другие страны похожи на особняки в стиле Баухауза, спроектированные как единое целое, то Соединенное Королевство похоже на старинный загородный дом, который с течением времени постоянно достраивался и ремонтировался. В результате он выполнен в самых разных стилях и поддерживается в целостности с помощью строительных лесов» [Andrews 2021].

Со стороны такая конструкция может показаться неустойчивой, однако, по мнению Л. Эндрюса, это недооценивает политическую гибкость Консервативной партии: «Построение строительных лесов как стратегия, укрепление позиций, преодоление путаницы – вот консервативный подход к управлению государством на протяжении 150 лет» [Andrews 2021].

4. Региональная политика Великобритании и Брекзит

Серьезным испытанием верности данного подхода стал Брекзит, в ходе которого выкристаллизовалась и ярко проявилась давняя конституционная двусмысленность в территориальном устройстве Великобритании. Как отмечают многие исследователи [см., например, Keating 2022; Daniels 2021; Sandford, Gormley-Heenan 2020; Murphy, Evershed 2021; Lagana 2021], инстинктивной реакцией консерваторов в этой ситуации стало их традиционное стремление к унионизму, т.е. попытке возрождения Великобритании как традиционного унитарного государства, основанного на принципе парламентского суверенитета. Этим объясняется занятая правительством позиция: отказ регионам в праве участвовать в выработке соглашения о выходе из ЕС и включение в билль «О выходе из Европейского союза» нормы о «заморозке»

возвращаемых из ЕС полномочий (в первоначальной редакции эта норма гласила, что все возвращаемые полномочия сначала становятся полномочиями центрального правительства и только потом будут постепенно передаваться регионам). Интересно, что разработчики билля аргументировали это тем, что, поскольку эти вопросы подпадали под действие права ЕС, полномочия по их законодательному регулированию фактически никогда не передавались регионам, и теперь законодательство Великобритании просто заменит право ЕС [Keating 2022].

Позже в Акте 2020 г. о внутреннем рынке была закреплена система взаимного признания товаров и услуг, которая оставляет гораздо меньше возможностей для установления регионами собственных отличных друг от друга правил, чем это было доступно в рамках режима внутреннего рынка ЕС. В Белой книге, представляющей этот акт, было прямо указано, что такой порядок регулирования внутреннего рынка основан на том, что Великобритания является «унитарным государством» [UK internal market]. Таким образом, правительство страны использовало инструмент предполагаемой отмены, чтобы, не меняя законодательство о статусе регионов, лишить их части ранее переданных полномочий.

Однако, как было показано выше, региональные элиты имели принципиально иной взгляд на «территориальную конституцию» страны. В результате сразу после запуска процедуры выхода из ЕС первый министр Шотландии Н. Стерджен заявила, что правительство страны должно уважать голоса жителей Шотландии, проголосовавших против выхода из ЕС, что Брекзит является «существенным изменением обстоятельств» и делает возможным проведение нового референдума о независимости Шотландии.

В декабре 2016 г. правительство Шотландии опубликовало документ под названием «Место Шотландии в Европе» (Scotland's Place in Europe) [Reid 2017], в котором предложило три компромиссных варианта, которые, по утверждению Н. Стерджен, устранят угрозу независимости. Однако ни один из этих вариантов правительством страны даже не рассматривался [McHarg 2018].

Одновременно разгорелся спор относительно того, должно ли быть учтено мнение регионов в процессе запуска процедуры выхода из ЕС, вылившееся в судебное разбирательство, в результате которого Верховный суд Великобритании отказал Уэльсу и Шотландии, ссылавшимся на Конвенцию Сьюэла, указав, что эта Конвенция, даже будучи закреплённой в актах парламента, все равно остается политической декларацией, а не юридически обязательной нормой, поэтому согласия регионов на принятие парламентом решения о выходе из ЕС не требуется.

К 2018 г. напряженность достигла апогея, когда парламент Шотландии принял билль о юридической преемственности при выходе из ЕС (Шотлан-

дия)², который гласил, что правительство Шотландии обладает полномочиями по подготовке к Брекзиту, аналогичными тем, которые были предоставлены правительству Великобритании. И хотя Верховный суд Великобритании признал, что большая часть билля выходит за рамки компетенции шотландского парламента, сам факт его принятия достаточно красноречиво демонстрирует готовность региона бороться за свои полномочия и, при необходимости, принимать собственные законы, которые будут дублировать (а, возможно, и противоречить) законам страны.

Позиция Уэльса была значительно сдержаннее. Во-первых, это единственный регион, большинство населения которого проголосовало за выход из ЕС («за» – 52,5%, «против» – 47,5%). Во-вторых, уже в процессе Брекзита, Уэльс был менее настойчив в своих требованиях. И хотя сначала он поддержал Шотландию в споре с Вестминстером и даже опубликовал собственное видение по вопросу Брекзита в трех документах: «Брекзит и деволюция» (Brexit and devolution) (июнь 2017 г.) и «Брекзит и справедливое передвижение людей» (Brexit and Fair Movement of People) (сентябрь 2017 г.), а также в билле о преемственности, аналогичном Шотландскому. Однако затем правительство Уэльса пошло на переговоры с правительством страны и согласовало билль о выходе из ЕС.

В Северной Ирландии вопрос выхода из ЕС наложился на нарастающую напряженность между двумя общинами и «культурную войну», вылившийся в прямое столкновение по вопросам поддержки возобновляемых источников энергии, которое завершилось в начале 2017 г. отставкой заместителя первого министра от Шинн Фейн М. Макгиннесса. Этот шаг привел к очередной длительной приостановке в работе органов власти этого региона и введению прямого правления из Вестминстера, что лишило Северную Ирландию возможности хоть как-то влиять на процесс Брекзита [Murphy, Evershed 2021].

Таким образом, правительство Великобритании столкнулось с ситуацией, когда ему потребовалось в крайне сжатые сроки найти достойную альтернативу существовавшим до выхода из ЕС политическим и финансовым инструментам противодействия сецессии национальных регионов страны, прежде всего Шотландии, а также, потенциально, Северной Ирландии, которая могла либо пойти на отделение в случае появления границы между Великобританией и Республикой Ирландией, либо постепенно отдалиться от страны экономически (при создании таможенной границы между Великобританией и Северной Ирландией). Это означало необходимость формирования принципиально новых механизмов взаимодействия и согласования принимаемых решений между правительством страны и регионами по трем ключевым направлениям:

2. В конце концов этот проект получил 29 января 2021 г. королевское одобрение как *UK Withdrawal from the European Union (Continuity) (Scotland) Act 2021*.

формирование общих правовых рамок в отношении переданных полномочий, которые бы гарантировали, с одной стороны, достаточный уровень самоуправления, с другой – достаточный уровень единообразия; формирование институтов для взаимодействия и управления в тех областях, которые будут пересекаться; разработка, ратификация и реализация новых международных соглашений.

Для этого был сформирован Совместный комитет министров (по переговорам с ЕС) (Joint Ministerial Committee (European Negotiations) (JMC(EN)), который в октябре 2017 г. приступил к разработке «Общих рамок». Суть данного механизма заключается в том, что представители правительства Великобритании и администраций Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии совместно вырабатывают некие общие правила в определенных областях, при этом регионы сохраняют право самостоятельно определять, как реализовывать эти правила. Таким образом, «общие рамки» допускают определенную степень расхождения в региональной политике внутри Великобритании, но, в то же время способствуют согласованным подходам между регионами, если те решат, что такая согласованность принесет пользу.

Все необходимые нормативные акты на сегодня уже приняты, а сами «Общие рамки» все еще проходят процедуру согласования, после окончания которой они станут новыми политическими соглашениями (конкордатами), заключенными между национальным правительством и правительствами трех регионов – Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии.

5. Заключение

Подводя итог, следует признать, что правительство Великобритании на протяжении всей истории придерживалось юнионистских взглядов на «территориальную конституцию» страны, однако при этом никогда не использовало системного подхода к институционализации конституционного статуса входящих в состав страны регионов. В рамках укоренившейся конституционной традиции правящие элиты предпочитали сохранять «конституционную двусмысленность», которая позволяла удовлетворять национальные амбиции регионов, а правительству страны при необходимости обращаться к традиционной концепции Великобритании как унитарного государства, построенного на краеугольном принципе парламентского суверенитета.

Данный подход позволял избегать «острых» вопросов, решая возникающие вызовы с помощью «кулуарной политики». Брекзит стал тем политическим и конституционным шоком, который высветил недостатки данной конституционной традиции Великобритании и едва не привел к распаду страны, поскольку слишком жесткий подход центрального правительства вызвал крайне негативную реакцию региональных политических элит. Однако гиб-

кость британской конституции позволила довольно быстро снять напряжение путем формирования традиционного для страны механизма неформальных переговоров и выработки согласованных политических позиций.

При этом интересы самих регионов довольно заметно различаются. Так, для Северной Ирландии важно, прежде всего, сохранение прозрачной границы на острове, для Уэльса – сохранение его культурной самобытности. Наиболее амбициозным регионом является Шотландия, имеющая собственное видение социально-экономической политики и довольно развитое чувство национальной идентичности.

Однако тем не менее можно ожидать в ближайшей перспективе, что если не произойдут новые шоковые события, такие как Брекзит, экономический кризис или COVID-19, то Великобритании удастся сохранить территориальную целостность при помощи традиционных инструментов «конституционного молчания», «кулуарной политики» и «ситуационной политики», придающих необходимую гибкость взаимоотношениям центра и регионов.

Библиография

- Andrews L. The Forward March of Devolution Halted – and the Limits of Progressive Unionism // *The Political Quarterly*. 2021. Vol. 92. № 3. P. 512–521. URL: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13044> (дата обращения: 01.08.2022).
- Anthony G. Devolution, Brexit and the Sewel Convention, London: Constitution Society. 2018. 16 p. URL: <https://www.consoc.org.uk/wp-content/uploads/2018/04/Gordon-Anthony-Devolution-Brexit-and-the-Sewel-Convention-1.pdf> (дата обращения: 01.08.2022).
- Blondel J. Voters, parties, and leaders. The social fabric of British politics. Penguin Books, 1974. 271 p.
- Bogdanor V. The New British Constitution. Hart Publishing, 2009. 336 p.
- Convery A. Devolution and the Limits of Tory Statecraft: The Conservative Party in Coalition and Scotland and Wales // *Parliamentary Affairs*. 2014. Vol. 67. Issue 1. P. 25–44. URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gst020> (дата обращения: 01.08.2022).
- Daniels L.A., Kuo A. Brexit and Territorial Preferences: Evidence from Scotland and Northern Ireland // *The Journal of Federalism*. 2021. Vol. 51. Issue 2. P. 186–211. URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pjab004> (дата обращения: 01.08.2022).
- Durkheim E. The division of labour in society. The Macmillan Company, 1960. 462 p. URL: <http://fs2.american.edu/dfagel/www/Class%20Readings/Durkheim/Division%20Of%20Labor%20Final%20Version.pdf> (дата обращения: 01.08.2022).
- Edgerton D. The Rise and Fall of the British Nation. A Twentieth-Century History. Penguin, 2019. 720 p.
- Hazell R. Out of Court: Why Have the Courts Played No Role in Resolving Devolution Disputes in the United Kingdom? // *The Journal of Federalism*. 2007. Vol. 37. Issue 4. P. 578–598. URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pjm020> (дата обращения: 01.08.2022).
- Jeffery Ch. Devolution in the United Kingdom: Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change // *The Journal of Federalism*. 2009. Vol. 39. Issue 2. P. 289–313. URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pjn038> (дата обращения: 01.08.2022).

Jones R.W., Scully R. Devolution and Electoral Politics in Scotland and Wales // *The Journal of Federalism*. 2006. Vol. 36. Issue 1. P. 115–134. URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pji034> (дата обращения: 01.08.2022).

Keating M. Between two unions: UK devolution, European integration and Brexit // *Territory, Politics, Governance*. 2022. P. 1–18. URL: <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2050939> (дата обращения: 01.08.2022).

Keating M. *State and Nation in the United Kingdom: The Fractured Union*. Oxford Academic Press, 2021. 256 p. URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198841371.001.0001> (дата обращения 01.08.2022).

Lagana G. Has the European Union empowered the regions? A pre- and post-Brexit preliminary investigation of the United Kingdom // *European Urban and Regional Studies*. 2021. Vol. 28, № 1. P. 34–39.

MacCormick N. *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford Academic Press, 1999. 224 p.

McCann Ph. *The UK regional-national economic problem. Geography, globalisation and governance*. Routledge, 2017. 576 p.

McHarg A. Navigating without maps: Constitutional silence and the management of the Brexit crisis // *International Journal of Constitution Law*. 2018. Vol. 16. № 3. P. 952–968.

Murphy M.C., Evershed J. Contesting sovereignty and borders: Northern Ireland, devolution and the Union // *Territory, Politics, Governance*. 2021. URL: <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1892518> (дата обращения: 01.08.2022).

Reid C.T. Brexit and the devolution dynamics // *Environmental Law Review*. 2017. Vol. 19. № 1. P. 3–5.

Rokkan S, Urwin D W *Economy, territory, identity: politics of West European peripheries*. London: Sage, 1983. 218 p.

Sandford M., Gormley-Heenan C. «Taking Back Control», the UK's Constitutional Narrative and Schrodinger's Devolution // *Parliamentary Affairs*. 2020. Vol. 73. Issue 1. P. 108–126. URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsy039> (дата обращения: 01.08.2022).

UK internal market. Policy paper // Official website of the UK government. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-internal-market> (дата обращения: 01.08.2022).

Walker G. John P. Mackintosh, Devolution and the Union // *Parliamentary Affairs*. 2013. Vol. 66. Issue 3. P. 557–578. URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gss002> (дата обращения: 01.08.2022).

Wincott D. Brexit and the state of the United Kingdom / *The Routledge handbook of the politics of Brexit* / eds. P. Diamond, P. Nedergaard, B. Rosamond. Routledge, 2018. P. 15–26. URL: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315169613-2/brexit-state-united-kingdom-daniel-wincott> (дата обращения: 01.08.2022).

Wren C. Regional Grants: Are They Worth It? // *Fiscal Studies*. 2005. Vol. 26. Issue 2. P. 245–275.

References

Andrews L. The Forward March of Devolution Halted – and the Limits of Progressive Unionism *The Political Quarterly*. 2021. Vol. 92. N 3. P. 512–521. URL: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13044> (date of access: 01.08.2022).

Anthony G. *Devolution, Brexit and the Sewel Convention*, London: Constitution Society. 2018. 16 p. URL: <https://www.consoc.org.uk/wp-content/uploads/2018/04/Gordon-Anthony-Devolution-Brexit-and-the-Sewel-Convention-1.pdf> (date of access: 01.08.2022).

- Blondel J. Voters, parties, and leaders. The social fabric of British politics. Penguin Books, 1974. 271 p.
- Bogdanor V. The New British Constitution. Hart Publishing, 2009. 336 p.
- Convery A. Devolution and the Limits of Tory Statecraft: The Conservative Party in Coalition and Scotland and Wales. *Parliamentary Affairs*. 2014. Vol. 67. Issue 1. P. 25–44. URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gst020> (date of access: 01.08.2022).
- Daniels L.A., Kuo A. Brexit and Territorial Preferences: Evidence from Scotland and Northern Ireland. *The Journal of Federalism*. 2021. Vol. 51. Issue 2. P. 186–211. URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pjab004> (date of access: 01.08.2022);
- Durkheim E. The division of labour in society. The Macmillan Company, 1960. 462 p. URL: <http://fs2.american.edu/dfagel/www/Class%20Readings/Durkheim/Division%20Of%20Labor%20Final%20Version.pdf> (date of access: 01.08.2022).
- Edgerton D. The Rise and Fall of the British Nation. A Twentieth-Century History. Penguin, 2019. 720 p.
- Hazell R. Out of Court: Why Have the Courts Played No Role in Resolving Devolution Disputes in the United Kingdom? *The Journal of Federalism*. 2007. Vol. 37. Issue 4. P. 578–598. URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pjm020> (date of access: 01.08.2022).
- Jeffery Ch. Devolution in the United Kingdom: Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change. *The Journal of Federalism*. 2009. Vol. 39. Issue 2. P. 289–313. URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pjn038> (date of access: 01.08.2022).
- Jones R.W., Scully R. Devolution and Electoral Politics in Scotland and Wales. *The Journal of Federalism*. 2006. Vol. 36. Issue 1. P. 115–134. URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pji034> (date of access: 01.08.2022).
- Keating M. Between two unions: UK devolution, European integration and Brexit. *Territory, Politics, Governance*. 2022. P. 1–18. URL: <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2050939> (date of access: 01.08.2022).
- Keating M. State and Nation in the United Kingdom: The Fractured Union. Oxford Academic Press, 2021. 256 p. URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198841371.001.0001> (date of access: 01.08.2022).
- Lagana G. Has the European Union empowered the regions? A pre- and post-Brexit preliminary investigation of the United Kingdom. *European Urban and Regional Studies*. 2021. Vol. 28, N 1. P. 34–39.
- MacCormick N. Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth. Oxford Academic Press, 1999. 224 p.
- McCann Ph. The UK regional–national economic problem. *Geography, globalisation and governance*. Routledge, 2017. 576 p.
- McHarg A. Navigating without maps: Constitutional silence and the management of the Brexit crisis. *International Journal of Constitution Law*. 2018. Vol. 16. N 3. P. 952–968.
- Murphy M.C., Evershed J. Contesting sovereignty and borders: Northern Ireland, devolution and the Union. *Territory, Politics, Governance*. 2021. URL: <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1892518> (date of access: 01.08.2022).
- Reid C.T. Brexit and the devolution dynamics. *Environmental Law Review*. 2017. Vol. 19. N 1. P. 3–5.
- Rokkan S., Urwin D.W. Economy, territory, identity: politics of West European peripheries. London: Sage, 1983. 218 p.
- Sandford M., Gormley-Heenan C. «Taking Back Control», the UK's Constitutional Narrative and Schrodinger's Devolution. *Parliamentary Affairs*. 2020. Vol. 73. Issue 1. P. 108–126. URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsy039> (date of access: 01.08.2022).

РАЗМЫШЛЕНИЯ, СООБЩЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ

UK internal market. Policy paper // Official website of the UK government. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-internal-market> (date of access: 01.08.2022).

Walker G. John P. Mackintosh, Devolution and the Union. *Parliamentary Affairs*. 2013. Vol. 66. Issue 3. P. 557–578. URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gss002> (date of access: 01.08.2022).

Wincott D. Brexit and the state of the United Kingdom. *The Routledge handbook of the politics of Brexit* / eds. P. Diamond, P. Nedergaard, B. Rosamond. Routledge, 2018. P. 15–26. URL: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315169613-2/brexit-state-united-kingdom-daniel-wincott> (date of access: 01.08.2022).

Wren C. Regional Grants: Are They Worth It? // *Fiscal Studies*. 2005. Vol. 26. Issue 2. P. 245–275.