

**Наталья ЕРЕМИНА**

## **ПРОБЛЕМА ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ В ЦЕНТР-ПЕРИФЕРИЙНЫХ ОТНОШЕНИЯХ В СОЕДИНЕННОМ КОРОЛЕВСТВЕ**

*Статья посвящена актуальным вопросам современного развития британской государственности на примерах политико-правовых взаимоотношений центра с кельтской периферией. Анализируются историко-культурные и политические тренды развития единого государства, состоящего из четырех наций, и порождаемые этим два важнейших противоречия: между принципами административной централизации и децентрализации, между принципами верховенства парламента и регионального самоуправления. Децентрализация и федерализация страны рассматриваются в статье как инструмент решения проблем управления, формирования партнерских отношений центра с кельтскими регионами, более полной интеграции Британии в единую Европу.*

**Ключевые слова:** британский конституционализм, децентрализация, принцип парламентского суверенитета, региональное самоуправление, федерализация, этнорегиональные партии

Британская система управления исторически развивалась в рамках централизующих стратегий, в результате чего Соединенное Королевство стало одним из самых централизованных европейских государств. Вместе с тем эта схема *никогда не была устойчивой*. Длительное время основная задача развития британской государственности заключалась в том, чтобы избежать проблем регионального партикуляризма, и как можно крепче связать разные этнические регионы с центром (с Англией и Лондоном). Важнейшая задача британской государственности сейчас — это *создать актуальную модель взаимодействия центра с регионами*, когда власть на местах рассматривается как связанная с местными жителями, а не с Вестминстером и Лондоном. При этом данный шаг также преподносится как борьба с излишней бюрократизацией и промедлениями в принятии решений.

По сути, речь идет о повышении эффективности системы управления через введение различных элементов федерализма. Помимо этого, движение децентрализации становится неизбежным в условиях альтернативного решения вопроса о будущем британского государства, предложенного вторым крупным регионом Соединенного Королевства — Шотландией,

добившейся права на проведение референдума о независимости осенью 2014 г. Поэтому в его преддверие нельзя не поставить вопрос о британской федерализации как способе решения проблемы регионального партикуляризма и сепаратизма. Ведь децентрализация, осуществленная в этом государстве в форме деволюции, рассматривается как направление для федерализации страны. При этом федерализацию здесь следует рассматривать не столько как установление федеративной системы, сколько как средство обеспечения максимально полного вовлечения регионов в принятие решений на региональном уровне.

В связи с поставленной целью ниже мы рассмотрим, во-первых, исторические основания для централизационных и децентрализационных схем развития в британском контексте. Во-вторых, фактор европейской интеграции и глобализации в развитии идеи федерализации на британской почве. В-третьих, представления о федерализации в политических кругах страны на основе анализа партийных манифестов.

### ***Парадоксы развития британской политической системы***

Политические взаимоотношения центра и регионов, а именно процессы централизации и децентрализации управления, обуславливаются в основном различиями и культурными особенностями сторон. Возможности политической интеграции основываются на степени культурно-исторической близости регионов и центра. Соответственно, существующие дисбалансы в политико-правовой плоскости взаимосвязаны с аспектами культурно-исторического развития регионов в составе единого государства. Поэтому необходимо исследовать эволюцию этнических регионов в рамках единого политического пространства в составе Великобритании. В контексте центр-периферийных взаимоотношений его формирование обусловлено *двумя противоречиями*: между принципами административной централизации и административной децентрализации, а также между принципами верховенства парламента и регионального самоуправления. Данные принципы получили закрепление в нормах британского конституционализма, демонстрирующего как гибкость и пластичность, так и сложности в разграничении полномочий между разными уровнями в процессе принятия решений.

Этнические регионы прошли эволюцию независимой государственности до формирования единого политического пространства, соединившись с Англией, после чего их общественно-политическое развитие оказалось интегрировано в единую британскую политическую систему. Тем не менее, данную систему нельзя назвать унифицированной, т.к. этнические регионы сохранили собственную политическую культуру, базирующуюся на существующих культурно-территориальных дифференциациях. При этом они стремились получить признание своей этнокультурной отличительности от центра, на основании которого представлялось возможным выстраивать новые политические взаимоотношения с ним.

Таким образом, британская политическая система представляет собой не что иное, как жесткие рамки для политического развития. Но с «пластичными» внутренними нормами, позволяющими в течение определен-

ного периода времени осуществлять преобразования в государственном общественно-политическом развитии, предотвращая радикализацию настроений.

По причине существования различных политических культур, сохранных этническими регионами, британская политическая система, если анализировать ее в целом, представляется совершенно своеобразным явлением. Развитие данной системы сопряжено с борьбой противоположных идей, *умиротворение которых вызывает ее движение вперед*.

Так, для Британии характерен постепенный и эволюционный процесс всех преобразований<sup>1</sup>. Данная особенность подтверждается наличием множества актов и норм права, на основании которых формируется политическая система в государстве<sup>2</sup>. Эволюционный процесс предполагает отсутствие резких скачков в развитии государственности и подтверждает значительные способности британцев адаптировать старые институты к изменяющимся условиям, встраивая новые структурные элементы в общую систему принятия решений. Поэтому британская политическая система воплощает собой пример согласования интересов разных общественно-политических групп. Ее необходимо рассматривать, с одной стороны, как достаточно традиционную, с другой — как гибкую форму, готовую к постоянным, хотя и постепенным изменениям. Среди множества доказательств этого выделим и особо отметим два: историю формирования британской государственности и политической системы и наличие так называемых «пережитков» даже в современной системе управления Великобритании.

Одним из таких важнейших институтов в Британии, поддерживающих политическое единство в условиях множественности этнорегиональных и политических культур, является институт монархии, который, что не менее важно, уступил ведущие позиции парламентскому контролю. Это сформировало благоприятные условия для эволюционного развития конституционализма. Британский конституционный порядок достаточно гибко реагировал на вызовы времени, сохраняя свои сущностные черты.

Это позволяло стабилизировать внутригосударственное развитие и избегать конфликта между правительством и парламентом.

Например, М. Флиндерс полагает, что британская политическая история веками развивалась в напряжении между борьбой двух концепций: парламентского управления и сильного правительства, которые стремились к консенсусу<sup>3</sup>. Данная расстановка сил стала политической данностью, заставляя всех политических акторов, принимающих решения, искать и достигать компромисса. Это сформировало и *особый британский дух*, ярко выраженный в политике, — стремление к политическому компромиссу, учитывающему опыт предков<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> А. Хансан и М. Уоллес пишут о британской привычке вливать новое вино в старые бутылки (см.: *Hanson A.H., Wallis M. Governing Britain*. L.: Penguin Books Ltd. 1971. P. 21).

<sup>2</sup> *MacCormick N. Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press, 1999. P. 49.

<sup>3</sup> *Flinders M. Majoritarian Democracy in Britain: New Labour and the Constitution* // *West European Politics*. 2005. Vol. 28. No 1. P. 90.

<sup>4</sup> *Громыко Ал.А. Образ России и Великобритании: реальность и предрассудки*. М.: Весь мир, 2008. С. 7–8.

С самого начала развитие британской политической системы было нацелено на «вертикальное» достижение компромисса между институтами и между обществом и институтами, в т.ч. через расширение гражданских прав и представительства. Данная задача периодически находила свое воплощение в конкретных актах, расширяющих представительство. Однако необходимо было учитывать также географический аспект в достижении единства и стабильности, т.е. интеграцию этнических регионов. Достижение этой задачи оказалось более трудным, поскольку каждый регион сохранял собственную культурную и этническую идентичность, формировавшие региональную политическую культуру, отличную от культуры центра. Именно по этой причине центр-периферийные отношения во многом заложили существующие особенности британской политической системы. Государственное строительство привело к формированию жестко централизованного союза<sup>5</sup>. Общегосударственные институты гарантируют защиту интересов как всех общественных слоев, так и этнических регионов государства. При этом вопрос общественного противостояния был в основном разрешен в течение длительного периода времени. Но проблема противостояния культур и интересов центра с кельтскими регионами сохранилась в форме этнополитического конфликта и этнического национализма, которые в процессе государственного развития динамично развивались или уменьшались. Помимо этого, необходимо учитывать и фактор социально-экономического развития кельтских регионов, которые всегда находились в состоянии экономической и финансовой зависимости от Англии, так что в настоящее время, согласно опросам общественного мнения, многие жители периферии просто не верят, что возможен какой-то иной сценарий развития.

Однако британские исследователи часто подчеркивают, что, невзирая на рост региональных национализмов, политическое сообщество государства оставалось высоко интегрированным, чьи интересы выражает как монарх, так и общегосударственный парламент<sup>6</sup>.

Нельзя полностью согласиться с этим мнением, т.к. существование отличных друг от друга политических культур центра и кельтской периферии всегда сохраняло британское общество *диверсифицированным в этнокультурном плане*. Это требовало от центра проведения соответствующей этнорегиональной политики. Вместе с тем централизация носила явно организационный характер, т.е. была направлена на техническое обеспечение принятия решений, удовлетворяющих абсолютное большинство, но не могла ставить перед собой задачу централизации культурного пространства. По этой причине она не была настолько глубокой, чтобы повлиять, например, на высоко развитое местное самоуправление.

Поэтому парадоксальным образом в Британии переплетены процессы административной централизации и административной децентрализации, время от времени сменявшие друг друга, представляющие важнейшую особенность британской политической системы в контексте центр-периферийных взаимоотношений. Иными словами, централизация

<sup>5</sup> McGarry J., B.O'Leary. Must Pluri-National Federations Fail? // *Ethnopolitics*. 2009. Vol. 8. No 1. P. 10.

<sup>6</sup> Mackintosh J.P. The Government and Politics of Britain. L.: Hutchinson and CO. 1977. P. 161.

управления высокой степени (административная вертикаль власти), которая постепенно оказалась связанной не столько и не только с фигурой монарха, но и с Парламентом, и высоко развитое местное самоуправление в разных регионах, которое отражает высокую степень общественной активности в решении многих вопросов, взаимосвязаны в процессах государственно-политического и правового развития Британии.

Помимо этого необходимо подчеркнуть, что местное самоуправление служило гарантом и регулятором процессов административной децентрализации, которую периодически осуществляло центральное правительство. Именно по этой причине оно апеллировало к местным общинам, полагая, что децентрализацию лучше всего осуществлять не в региональном, но локальном масштабе. А задача укрепить местное (локальное) управление всегда стояла остро в британской повестке дня.

### *Политические задачи децентрализации*

Центр принимал эту ситуацию как данность, как явление, сложившееся исторически, и в локальной децентрализации *видел потенциал для развития системы управления*, поскольку таким образом можно было приближать управление к населению, не прибегая к радикальным реформам в отношении положения этнических регионов, притом что он стремился формулировать жесткие правила деятельности местных органов власти. Политическая задача противостоять региональному давлению побуждала центр идти на административные реформы в отношении локального уровня управления, *и только уже после этого*, речь могла идти об уступках более высокому региональному уровню. Тем не менее, административная децентрализация в отношении локального уровня, так или иначе, с течением времени подталкивала центр к более значимому вопросу — децентрализации регионального уровня управления.

Взаимоотношения центра с регионами отличались четкими и жесткими формами взаимодействия, а этнические регионы постепенно потеряли, если и не все, то абсолютное большинство признаков своей самостоятельности и были инкорпорированы в английскую систему управления: Уэльс — в Средние века, Шотландия — в 1707 г., Ирландия — в 1801 г. На длительный период времени сложилась практика все решения принимать только в Уайтхолле и Вестминстере без согласования и консультаций с регионами<sup>7</sup>.

Тем не менее, при образовании единого государства регионы все же сохраняли некоторые признаки бывшей самостоятельной государственности. В большей степени это справедливо в отношении Шотландии, которая обладала *собственной правовой системой*. С самого начала этнорегиональные сообщества стали оберегать свои этнокультурные особенности, основанные на ярко выраженной идентичности и стремлении населения регионов ее защитить и приобрести больше прав и компетенций для развития. В случае признания центром этнорегиональных культурных

<sup>7</sup> См., напр.: Mackintosh J.P. Op. cit. P. 160; Еремина Н.В. Деволуция в кельтских регионах Соединенного Королевства как модель государственного развития. СПб.: СПбГУ, 2011. С. 89–111.

особенностей требовалось и признание их политических особенностей. Таким образом, перед ним встала дилемма: продолжать централизацию или признать существующие регионализмы.

Данная дилемма сформировала еще одно противоречие британской политической системы: *противостояние принципа парламентского верховенства и регионального самоуправления*, которое отчасти длительное время примиряла политика локальной децентрализации, позволявшая как децентрализовать процессы управления, так и централизовать общую управленческую систему в целом, сделать ее более согласованной, четкой, выстроить жесткую структуру принятия решений. Возможно, политическая задача противостоять региональному давлению и побуждала центр идти на административные реформы в отношении локального уровня управления, и только уже после этого речь могла идти об уступках более высокому региональному уровню. Однако в любом случае мы говорим о борьбе интересов различных групп и уровней с центром, будь то борьба с ним регионов или локальных общин. Именно борьба создала британскую политическую систему и ориентировала ее на достижение результата, удовлетворяющего обе противостоящие стороны, иными словами — к компромиссу.

Компромисс и политический баланс при существующем противоречии может быть достигнут и поддержан только при привлечении к принятию решений многих политических партий. В условиях двухпартийной системы, которая длительное время существовала в Соединенном Королевстве, данное противоречие не только не могло быть урегулировано, но создавались условия для его обострения. Двухпартийная система не уменьшила региональный партикуляризм и кельтский национализм. Это вызвало к жизни потребность общества в появлении третьей силы, представленной сначала общегосударственной партией либеральных демократов, а затем и этнорегиональными политическими силами.

С течением времени основная задача решить проблему прав этнической периферии оказалась в руках растущих региональных национальных движений, клубов и партий. Под давлением данных сил и общественности центр был готов к проведению некоторых региональных экспериментов, например, он формировал офисы государственных министров по делам регионов начиная с конца XIX в. (первый такой офис появился в Шотландии). Важно, что при этом офисы были частью политической системы Уайтхолла. Иными словами, была осуществлена некоторая административная децентрализация, но под жестким контролем центра. Региональные министерства воспринимались как часть машины Уайтхолла, сохранялась их полная ответственность перед Уайтхоллом и парламентом и принадлежность кабинету, что обеспечивало поддержание единообразия в политической системе<sup>8</sup>.

Централизация была вызвана задачами достижения государственного единообразия и культурной унификации, которая так окончательно и не

<sup>8</sup> Scottish Representation in Government / URL: <http://www.scotlandoffice.gov.uk/scotlandoffice/61.html>; Wales Office / URL: <http://www.walesoffice.gov.uk/about/history/>; MacCormick N. Sovereignty and After // Sovereignty in Fragments. The Past, Present and Future of a Contested Concept. Cambridge: Cambridge University Press. 2010. P. 159–160; Mackintosh J.P. Op. cit. P. 166, 185–187.



была достигнута. Именно это объясняет и опасения многих британских политиков в отношении возможного развала страны в случае проведения политики, направленной на децентрализацию.

Таким образом, идея централизации соответствовала интересам национального государства и центрального правительства. Однако сохранение ярко выраженного этнокультурного своеобразия кельтских регионов, а затем внешние обстоятельства (прежде всего формирование общего европейского рынка) влияли на объективную и адекватную потребность проводить политику децентрализации.

### *Вопрос о деволюции в британской системе управления*

С точки зрения политического истеблишмента, деволюция могла стать ответом на запрос общественного и государственного развития. Деволюция для Шотландии и Уэльса должна была иметь определенные сходства с федерализмом, чтобы решить проблему управления эффективно, но при этом эта схема вызывала опасения в отношении Северной Ирландии, отмеченной межэтническим конфликтом. Но именно в таком виде деволюция позволяет избежать этнополитических конфликтов<sup>9</sup>. При этом эксперты полагали, что деволюция не обязательно приведет к развалу государства<sup>10</sup>.

Кульминацией этих обсуждений стали реформы 1998 г. в отношении трех кельтских регионов, которые были продолжены в начале XXI в. для Уэльса и Северной Ирландии.

Современное британское управление остается достаточно сложным: со многими властными центрами и многими институтами. При этом одна часть британских исследователей полагает, что Вестминстерская модель представляется самым продвинутым методом демократического контроля общества над правительством и мало кто действительно желает ее серьезной трансформации<sup>11</sup>. А другая — совершенно устаревшей<sup>12</sup>. Однако все равно британская политическая система и система управления воспринимала изменения в обществе, такие как рост электората, который можно назвать главнейшим фактором, определившим многие параметры британской системы управления.

Тем не менее, британская система управления и принятия решений всегда подвергалась критике со стороны британских юристов, которые именовали ее время от времени «византийской». Британия перестала быть империей и не смогла найти новую роль для себя, а необходимо было обратить внимание на другую англосаксонскую демократию — американскую — и принять американские образцы точно так, как в свое время американцы приняли британские политический опыт и опыт управления для того, чтобы сделать большой шаг вперед<sup>13</sup>. Поэтому проблема регио-

<sup>9</sup> Hanson A., Wallis M. Op. cit. P. 238–239; Anderson L. Avoiding Ethnic Conflict in Iraq: Some Lessons from the Eelands Islands // *Ethnopolitics*. 2010. Vol. 9. No 2. P. 233.

<sup>10</sup> Так, Дж. П. Макинтош доказывает, что деволюция вовсе не означает немедленную независимость кельтских регионов (см.: Mackintosh J.P. Op. cit. P. 181).

<sup>11</sup> Ibid. P. 22.

<sup>12</sup> Bevir M. The Westminster Model, Government and Judicial Reform // *Parliamentary Affairs*. 2008. Vol. 61. Issue 4. P. 559.

<sup>13</sup> Mackintosh J.P. Op. cit. P. 170, 172–173.

нального национализма и самоопределения кельтских регионов стала еще более остро перед системой управления в настоящее время, что потребовало от политической системы *вновь обратиться к поиску компромиссной формулы*, позволяющей этническим сообществам выражать себя и свою отличительную идентичность<sup>14</sup>.

Таким образом, мы можем говорить о двух основных противоречиях развития британской политической системы.

Первое связано с ее длительной эволюцией и стремлением общества в целом и политических кругов, в частности, участвовать в принятии решений, что провоцировало динамическую смену административной централизации административной децентрализацией, и наоборот.

Второй парадокс отражает дихотомию «верховенство парламента — региональное самоуправление». Их наличие является до сих пор основным локомотивом государственного политического развития и непосредственным образом влияет на позиции и возможности этнорегиональных сообществ. Сохранение ими своих особенностей, связанных с этнической культурой и определенными традициями в управлении, сделало невозможным полную интеграцию этих регионов в общебританскую политическую систему и культуру.

Сами эти противоречия вызваны постоянной, хотя и нестабильной, политической борьбой регионов с Вестминстером. Однако британская политическая система должна была реагировать на постоянный рост электората и рост требований населения, включая региональное. Это означало необходимость найти для себя новую роль, *позволяющую эффективно сдерживать радикальные националистические выступления*.

Конституционная реформа 1998 г. стала, пожалуй, самой значимой реформой с 1832 г., т.к. была попыткой изменить соотношение принципов верховенства парламента и регионального самоуправления, усилив последний принцип, хотя и добилась в этом направлении только относительного успеха. Ее механизмы и возможные последствия определяют развитие государства на десятилетия вперед. Данная реформа в дальнейшем подвергалась некоторым дополнительным поправкам в отношении Уэльса и Северной Ирландии. Конституционная реформа означала *моделирование новой политической реальности*, связанной с расстановкой политических и партийных сил, что в действительности было просто признанием в законодательстве произошедших на практике изменений. Иными словами, конституционная реформа, направленная на разделение центром своих компетенций с регионами, т.е. на децентрализацию, *является ответом* на широкую и активную общественно-политическую борьбу. Это означает, что реформа — итог, *реализация идеи этнорегионального политического движения*, получившей общественную поддержку и ставшей актуальной для большинства политических акторов и особенно для этнорегиональных сообществ.

### ***Децентрализация в условиях глобализации и евроинтеграции***

Период, в который реформа была осуществлена, и в который произошла активизация деятельности этнорегиональных политических партий, связан с расширением коммунитарного влияния институтов Евросоюза

<sup>14</sup> Weller M. The Self-Determination Trap // Ethnopolitics. 2005. Vol. 4. No 1. P. 4.



и укреплением идеи субсидиарности в системе управления, во многом позволившей реализовать стремления региональных националистов. В этом смысле процессы европейской интеграции, которую можно рассматривать как проявление глобализации на макрорегиональном уровне, создали необходимые условия для подобного успеха национальных сил в этнических регионах. В связи с этим следует остановиться на данном факторе с точки зрения его влияния на реализацию идей об углублении децентрализации.

Глобализационные и евроинтеграционные процессы способствовали трансформации внутренней архитектуры государств. Фрагментация государств создала новых акторов, новые возможности и новые сферы деятельности, изменяя понятие о суверенитете<sup>15</sup>. Факт изменения понятия суверенитета национального государства серьезно повлиял на процессы национальной идентификации.

Так, М. Хардт и А. Негри пишут, что возник конфликт между суверенной властью и не обладающими суверенными правами «повстанцами» в пределах территории некоего суверенного государства. Это, по сути, гражданская война, которая вышла за пределы национального государства и позволила создавать политические проекты формирования «новых наций»<sup>16</sup>. Сегодня суверенитет — это расчлененная власть между различными национальными, этнорегиональными и интернациональными акторами и являющаяся по причине этой множественности ограниченной<sup>17</sup>. Неудивительно, что мир в еще большей степени раскалывается по религиозным, этническим, культурным, локальным признакам<sup>18</sup>, возникает явление субглобализации, т.е. разнообразные движения регионального характера<sup>19</sup>. При этом само понятие «национальное государство» начинает утрачивать свое исходное значение.

В данном контексте формирование интернациональных наднациональных структур, управляющих процессами интеграции, следует рассматривать как способ государств и регионов приспособиться к условиям глобализации. Поэтому стремление к интеграции не только оправданно, оно необходимо и даже, в некотором смысле, неизбежно. А в развитии интеграционных планов нельзя забывать о необходимости повышения значения регионально/локального уровня управления в интегрирующихся государствах для того, чтобы упрочить движение интеграции и создать эффективное управление, непосредственно связанное с потребностями и запросами людей.

Таким образом, формируется лояльность граждан к интеграционной группировке. Именно поэтому любые программы территориального

<sup>15</sup> Jayasuriya K. Breaking the «Westphalian frame»: regulatory state, fragmentation and diplomacy // Diplomacy and developing nations. Post-cold war foreign policy-making structures and processes / Ed. by J. Robertson and N.A. East. Oxon. 2005. P. 39.

<sup>16</sup> Хардт М., Негри А. Множество. Война и демократия в эпоху империи. М.: Культурная революция, 2006. С. 13, 38.

<sup>17</sup> Бек У. Что такое глобализация? Ошибки глобализма — ответы на глобализацию. М.: Прогресс-Традиция, 2001. С. 73.

<sup>18</sup> Хардт М., Негри А. Указ. соч. С. 3.

<sup>19</sup> Бергер П.Л. Культурная динамика глобализации // Многоликая глобализация. Культурное разнообразие в современном мире / под ред. П. Бергера и С. Хантингтона. М.: Аспект-Пресс, 2004. С. 22.

сотрудничества, учитывающие конкретные характеристики и задачи определенных регионов, — это *оптимальный инструмент*, позволяющий одновременно реализовать задачи укрепления регионального уровня и упрочения интеграционного движения.

Понятно, что в таких условиях именно этнические регионы приобретают лучшие возможности для продвижения своих интересов, поскольку именно они обладают большим объемом культурных ресурсов, позволяющих им проводить между собой и центром четкую демаркационную линию, достаточную для того, чтобы в большей степени втягиваться в более масштабные макрорегиональные интеграционные процессы с идеей защиты собственных интересов. Европейский союз в настоящее время — признанный лидер интеграционных процессов, происходящих в мире. И именно его программы в отношении различных регионов, среди которых множество регионов носят этнический характер, способствуют изменению их статуса. Коммунитарная политика, с одной стороны, способствует росту этнического национализма и регионализма. Но, с другой — облакает эти движения в более приемлемую политико-правовую форму.

Учитывая сложность построения единого европейского общества, сохраняющего этнорегиональные интересы, представляется необходимой разработка новой модели управления, которая может быть достаточно гибкой и учитывать все уровни управления<sup>20</sup>. В этой связи формирование мультиуровневой модели управления позволяет гармонизировать все существующие тренды государственного и общеевропейского развития, поскольку означает привлечение субгосударственных единиц (регионов) к принятию решений. Регионы (субгосударственные единицы) *получают возможности возвращения своего политического ресурса*, который может быть использован в противостоянии с центром. Это создает потенциал для *повышения роли этнических регионов* в различных государствах и в Евросоюзе в целом. И данный фактор становится все более значимым для этнических регионов Соединенного Королевства, в первую очередь для Шотландии.

Шотландская национальная партия (далее — ШНП) поддерживает европейские инициативы и рассчитывает на самостоятельное продолжительное членство в ЕС, в отличие от евроскептиков англичан. Помимо этого, шотландские националисты полагают, что децентрализация и федерализация в стране — лучшее утверждение принципа субсидиарности. В условиях конфронтации идей о будущем государства, очевидно, что федеративная Британия в большей степени отвечает логике Евросоюза, нежели унитарная, поскольку федеративная система означает признание различных типов политических проблем, которые нуждаются в разных институтах и уровнях для своего решения.

### ***Политические дискуссии о децентрализации и федерализации***

Однако реформирование *не удовлетворило разные политические силы* страны.

<sup>20</sup> Keating M. European Integration and the Nationalities Question // International Political Science Association. Durban, 2003. P. 15 / URL: <http://www.umich.edu/~iinet/euc/PDFs/2005Papers/Keating/PSApaper.pdf>

Например, этнорегиональные партии и либеральные демократы настаивали на продолжении движения по пути федерализации, т.к. для первых это шаг к укреплению самостоятельности регионов. Для вторых — механизм, скрепляющий отдельные части страны и превращающий регионы в партнеров центра. Надо отметить, что главное препятствие укрепления самостоятельности и расширения возможностей для самостоятельного принятия решений регионами — это *существующая финансовая система, которая практически не подверглась никаким изменениям*<sup>21</sup>.

Финансовая система в Соединенном Королевстве по-прежнему чрезвычайно централизована, в гораздо большей степени, чем в других государствах, например, по сравнению с Испанией (где некоторые регионы имеют большой объем финансовых возможностей) или даже с Францией. Сохранение логики консерваторов, правивших страной почти весь XX в., в финансовых взаимоотношениях центра с регионами можно рассматривать как *реальную угрозу региональным автономиям* и возможностям продвижения по пути федерализации страны.

В стране сохраняется система перераспределений, сложившаяся еще при М. Тэтчер. Тогда централизация отражалась в т.ч. и в нежелании центра субсидировать жилищное строительство, здравоохранение и образование в регионах. Единственным спасением для них в тот период времени оставалась частная инициатива, что привело, например, к тяжким последствиям с точки зрения развития социальной инфраструктуры. В любом случае, очевидно, что сверхцентрализация в общественном финансировании влечет дестабилизацию в общегосударственном развитии и *подрывает возможности регионов для самостоятельной деятельности*<sup>22</sup>. В этих условиях многое зависит от политической активности региональных партий, их готовности продвигать свои идеи. Безусловно, идея федерализации оказывается наиболее предпочтительной для большинства граждан страны по сравнению с идеей сохранения статус-кво или распада государства.

Однако на сегодняшний день основными популяризаторами данной идеи стали либеральные демократы и валлийские националисты (далее — Плайд Камри). Наиболее важным индикатором позиций партий в этом отношении следует назвать предвыборные манифесты партий, подготавливаемые ими к общегосударственным выборам. Анализируя данные манифестов, видно, что представители Плайд Камри готовы к дальнейшей деволюции и федерализации государства, притом что шотландские националисты не возражают против углубления децентрализационного движения. Но одновременно полны решимости отстоять свою историческую правду. Либеральные демократы готовы к новым реформам в центр-периферийных отношениях, а консерваторы и лейбористы в этом вопросе занимают скорее выжидательную позицию.

Для валлийских националистов, согласно манифесту 2001 г., главная задача развития Уэльса — это рациональное распределение власти между

<sup>21</sup> См.: Еремина Н.В. Федерализм: финансово-экономический аспект (российско-британские параллели) // Федерализм. 2009. № 3 (55). С. 135–146.

<sup>22</sup> Еремина Н.В. Региональная экономика Соединенного Королевства на примере Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии: от конституционной реформы до кризиса // Проблемы современной экономики. 2010. № 2 (34). С. 280–281.

центром и регионом и принцип subsidiarity, который должен лежать в основе конституционных изменений, т.к. именно он позволяет создать эффективную систему управления в современном мире. С этой точки зрения деволюция необходима и должна развиваться в дальнейшем. С одной стороны, это позволит максимально приблизить управление к населению. С другой — сделает более активным участие региона во всех аспектах политической жизни государства. По этой причине для националистов в предвыборной кампании 2001 г. главной стала не идея независимости, а идея прогресса в деволюции. Они настаивают на том, что ассамблея Уэльса должна стать полноценным парламентом по типу шотландского, т.к. недостаточность компетенций — это существенный недостаток.

При этом даже изменения, касающиеся более четкого разделения полномочий исполнительной и законодательной властей в рамках самого региона, и предоставление ему налоговых полномочий не должны остановить деволюционный процесс на территории всего Соединенного Королевства. Напротив, *деволюция должна постоянно и повсеместно продолжаться*<sup>23</sup>. В манифесте Плайд Камри в 2005 г. помимо слова «деволюционный» появляется и указание на «федеративный». Это ясно говорит о том, что для валлийских националистов и децентрализация, и федерализация являются инструментами для достижения максимального числа политических целей. Для них по-прежнему важным является понимание, что Уэльс должен получить особый статус через признание своей культурной отличительности (язык), прологом к которому является введение билингвизма<sup>24</sup>. Плайд Камри в ходе избирательной кампании 2010 г. также сообщает о своей позиции как единственно близкой валлийскому избирателю, уставшему от дерганой политики Вестминстера. При этом изменение системы управления в Уэльсе и предоставление ему больших прав связано исключительно с демократизацией в регионе, поэтому федерализация как принцип развития сохраняется<sup>25</sup>.

Шотландские националисты подчеркивают необходимость углубления реформы и соответственно федерализации, которые, однако, для них выступают признаками согласия центра на самостоятельность региона.

В своем манифесте 2001 г. ШНП говорит о независимости, самостоятельном парламенте и кодифицированной конституции, за которые должно высказаться население в ходе референдума. Тем не менее, партия не настаивает на полном разрыве отношений Шотландии с Англией, напротив, подчеркивает их равное партнерство. Более того, в манифесте указано, что Королева и ее потомки сохраняют свой формальный статус главы Шотландского государства, что будет определено в конституции Шотландии<sup>26</sup>. Манифест 2005 г. построен на идее независимости, под-

<sup>23</sup> The Party of Wales Manifesto 2001 / URL: <http://www.politicsresources.net/area/uk/e01/man/plaid/manifesto.html>

<sup>24</sup> We Can Built a Better Wales. Westminster Election Manifesto 2005 / URL: [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/PC\\_wales\\_manifesto.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/PC_wales_manifesto.pdf)

<sup>25</sup> Plaid Cymru Manifest 2010. P. 4 / URL: <http://www.thebigqs.co.uk/Articles/Manifestos/Plaid%20Cymru%20Manifesto.pdf>

<sup>26</sup> Scottish National Party. Heart of the Manifesto 2001. P. 2. / URL: <http://www.politicsresources.net/area/uk/e01/man/snpman01.pdf>

чинен ей, а все возможные успехи связаны с ее получением<sup>27</sup>. ШНП в манифесте 2010 г. четко указала, что трехсотлетний союз Шотландии и Англии неприемлем для XXI в., поскольку *не несет необходимой политической нагрузки*. В изменившихся новых условиях наступило время для *полной независимости Шотландии* и формирования нового союза, в котором Англия и Шотландия могут выступать как равные партнеры<sup>28</sup>.

В этих условиях призыва к расширению прав и компетенций этно-региональных сообществ консерваторы были вынуждены смягчить свои позиции по вопросу деволюции.

Так, коалиция тори и либеральных демократов стала возможной в 2010 г., в т.ч. и благодаря компромиссу партий в отношении проблемы децентрализации. Либеральные демократы, будучи партией поддержки федерализации страны, смогли добиться согласия тори на то, что вопросы конституционного характера будут решаться через референдум. Хотя консерваторы не были готовы к подобным изменениям, назвав идею референдума конституционным вандализмом лейбористов<sup>29</sup>. Сама Либерально-демократическая партия заняла в отношении деволюции достаточно радикальные позиции, поддерживая всеобщую и глубокую деволюцию и полноценные региональные законодательные органы власти<sup>30</sup>. Лейбористы, которые не выступили с четкими идеями по вопросу деволюции, *уступили свои позиции сформировавшейся коалиции*.

В настоящее время в британском обществе и политических кругах дискуссии разворачиваются на тему «независимость Шотландии versus федерализация страны». Постепенно федерализация начинает рассматриваться как инструмент спасения Союза, а также как шанс лично для Д. Кэмерона начать новую эпоху в развитии исторического союза наций и разработать новую конституцию, т.е. создать политический ландшафт, более адекватный XXI в.<sup>31</sup>. При этом именно в системе отношений Шотландии с центром *имеются зачатки федерализма*. А учитывая исторический контекст развития британской государственности, Соединенное Королевство можно полагать исторически подготовленным к федеративной системе. Судя по опросам общественности и политических деятелей, центр должен осуществить федерализацию или готовиться к распаду государства<sup>32</sup>.

Очевидно, что деволюция в Соединенном Королевстве *не принесла ожидаемой стабильности*. С одной стороны, реформа указывает на возможность обретения регионами новых полномочий. С другой — центр стремится влиять как на развитие деволюции, так и на ее приостановку, чтобы противостоять федерализации или даже распаду государства. Проблема конституционного реформирования в русле децентрализации

<sup>27</sup> If Scotland Matters to You. SNP Manifesto 2005. P. 6. / URL: <http://www.snp-bannockburn.org/Francis/minispreads.pdf>

<sup>28</sup> Scottish National Party Manifest 2010. P. 4, 17–19 / URL: <http://www.snp.org/manifestos/westminster/2010>.

<sup>29</sup> The Conservative Manifesto 2010 / URL: <http://www.conservatives.com/Policy/Manifesto.aspx>

<sup>30</sup> Liberal Democrats Manifesto 2010 / URL: <http://www.general-election-2010.co.uk/2010-general-election-manifestos/Liberal-Democrat-Party-Manifesto-2010.pdf>

<sup>31</sup> *Montgomery T.* David Cameron must take brave steps towards a federal UK. / The Guardian. 2012. February. Sunday 19.

<sup>32</sup> *Macwhirter I.* The break-up of the Union now appears inevitable. / The Guardian. 2008. January. Thursday 10.

состоит в том, что этот тренд широко поддерживается этнорегиональным сообществом, а значит, ее нельзя остановить, не вызвав политического напряжения, которое приведет к конституционному кризису.

\* \* \*

По всей видимости, Соединенное Королевство было изначально «обречено» на такой ход развития событий. С самого начала Британия была представлена в большей степени как союзное государство<sup>33</sup>, где нет формального разделения власти, но в которое территории инкорпорированы договором и соглашением. Исторически процесс территориальной интеграции происходил на разных основаниях для разных наций союза. Они все стали частью единого государства в разное время и при разных обстоятельствах.

Вместе с тем асимметричность реформы и совмещение ее территориального и функционального характера способствует развитию отдельных элементов федерализма в управлении в Британии. Сложившийся порядок управления отчасти можно назвать квазифедерацией, при которой решение главных стратегических задач государственного развития находится в руках у «центра». Но некоторые региональные органы могут расширительно толковать свои компетенции.

Например, в Шотландии все, что четко не обозначено за центром, может относиться к компетенциям регионального парламента. Региональный успех зависит также от субнациональных социальных, культурных и институциональных факторов. Среди признаков квазифедерации британские исследователи (в частности, А. Тренч) выделяют следующие: официальное разделение законодательной власти, предполагающее использование элементов федерализма; развитые межправительственные отношения, двойная национальная идентичность<sup>34</sup>. Но при этом сохраняются серьезные отличия от классической федеративной системы, ведь Вестминстер самостоятельно и, не смотря на регионы, может «переписать» конституцию.

Также говоря о федерализации страны, важно подчеркнуть, что в государстве сохраняется проблема английского доминирования, но при этом отсутствуют английские региональные институты власти. Взамен них установлен жесткий финансовый контроль центра над регионами и введено в жизнь неустойчивое деволюционное построение (и нет надежды, что оно когда-нибудь станет устойчивым). Особенно важной задачей в развитии деволюции на данный момент является компромисс между центральными и региональными институтами в отношении компетенций, обеспечивающий их максимально возможную разделенность. Компетенции сторон не должны перекрывать друг друга, вызывая дополнительное политическое напряжение в отношениях центра с регионами. Поэтому, как и ранее, возможности федерализации в Соединенном Королевстве зависят от активности этнорегиональных политических сил и поддержки населения.

<sup>33</sup> На данной трактовке государственного устройства настаивает, в частности: *Mitchell J. Strategies for Self-Government. The Campaign for a Scottish Parliament. Edinburgh: Polygon. 1996.*

<sup>34</sup> *Trench A. Introduction. Has Devolution Made a Difference? // The State of the Nations. L., Thorverton: Imprint Academic. 2004. P. 7–8.*