

УДК 323

*С.А. Шейн***«ДЕВОЛЮЦИЯ – ЭТО ПРОЦЕСС, А НЕ СОБЫТИЕ». ДЕВОЛЮЦИОННАЯ ДИНАМИКА В ШОТЛАНДИИ И УЭЛЬСЕ (1998–2018)**

В статье анализируется динамика деволуционных практик в Шотландии и Уэльсе за период 1998–2018 гг. Изучение процесса деволуции актуально с точки зрения понимания того, почему деволуция, изначально направленная на снижение влияния кельтских националистов, привела к обратному результату. Гипотеза исследования состоит в том, что контекст партийно-политической борьбы определил вариант деволуции, предложенной «новыми лейбористами», и стал причиной непредвиденных последствий деволуционного процесса. Выбранный вариант институционального развития имел прагматичный характер и предполагал реорганизацию власти в пользу новых политических институтов. Кризис нового лейборизма в условиях компромиссного варианта деволуционного соглашения сделал деволуцию инструментом в руках националистов для укрепления собственного влияния. На данный момент деволуционное соглашение характеризуется асимметричностью и требует корректировки в условиях Брексита, который поднимает вопрос об учете региональных интересов в процессе согласования условий выхода страны из ЕС.

Ключевые слова: Шотландия, Уэльс, деволуция, Брекзит, исторический институционализм.

Введение

Деволуция, «как передача полномочий по принятию решений от центрального правительства к субнациональным парламентам» [8. Р. 279], стала реальностью британской политической жизни в 1998 г. вместе с принятием Актов о Шотландии и Уэльсе. Создание представительных органов в регионах «кельтской периферии» в самом общем смысле было обусловлено эволюцией Британии от государства одной британской нации к союзному государству [7. Р. 109], для которого на первый план вышло требование усиления голосов этнорегионов в рамках политической системы.

Однако деволуционные практики не ограничились фактом созданием новых политических институтов. По верному замечанию лейбористского министра по делам Уэльса Рона Дэвида, «деволуция – это процесс, а не событие» [8. Р. 311]. За прошедшие 20 лет полномочия представительных органов перманентно росли, как росла и асимметрия в центр-региональных и межрегиональных отношениях. Наиболее ярко угроза целостности Соединенного Королевства проявилась в 2014 г. в ходе референдума о независимости Шотландии.

На сегодняшний день целостность Соединенного Королевства ставят под сомнение результаты референдума 2016 г. о членстве страны в ЕС. Брекзит, за который Шотландия не голосовала, также актуализирует идею повторного референдума о независимости региона.

В связи с вышесказанным возникает вопрос: почему деволуция не только не смогла удовлетворить запрос этнорегионов¹, в первую очередь Шотландии, на автономизацию, но и привела ровно к тому, против чего была направлена – усилила влияние кельтских националистов на политическую повестку и стала своего рода плацдармом для дальнейшей борьбы за независимость Шотландии? Для ответа на этот вопрос необходимо обратиться к историческому контексту проведения деволуционных преобразований, иллюстрирующему, как непредвиденные или случайные аспекты создания институтов определяют последующую траекторию их развития.

Партийный фактор в процессе деволуции

Тема деволуции не раз занимала центральное место в политической повестке Британии. До 1920-х годов так назывался гомруль – идея самоуправления для Ирландии. Термин деволуция впер-

¹ В статье рассматривается деволуция только в двух регионах королевства: Шотландии и Уэльсе, несмотря на то что за прошедшие 20 лет деволуционные практики получили развитие также в Англии и Северной Ирландии. Деволуция в этих регионах имеет свою специфику. В Англии и лейбористы, и консерваторы не пошли по пути создания представительного органа, в Северной Ирландии работа представительного органа (Стормонта) была возобновлена не с целью политической и экономической автономизации региона, а как инструмент для налаживания мира между протестантским большинством и католическим меньшинством.

вые использовал в 1898 г. лидер ирландских националистов Джон Рэдмонд в качестве синонима полумеры на пути к предоставлению Ирландии автономии. Понятие получило распространение уже во второй половине 1970-х годов вместе с ростом общественной поддержки идеи самоуправления для Шотландии (в первую очередь) и Уэльса.

Экономические и историко-культурные основания шотландского регионализма на фоне процесса распада британской империи и, как следствия снижения интегрирующего потенциала «британскости» требовали ответа со стороны ведущих партий.

Как отмечает исследователь Н. В. Еремина, только к концу 1970-х – в 1980-е годы британские партии заняли последовательные позиции: консерваторы – антидеволюционные, лейбористы – продеволюционные [2. С. 267]. Последние даже предприняли в 1979 г. попытку, потеряв большинство в Палате общин, реализовать деволуцию для объединения с кельтскими националистами, но предшествующие реформе региональные референдумы провалились [14].

Решающим шагом в формировании девоскептицизма консерваторов стал приход к власти в 1979 г. Маргарет Тэтчер. Еще будучи лидером оппозиции, М. Тэтчер выступала с характерной для последующих консервативных лидеров позицией, что юнионизм и передача законодательных полномочий несовместимы [13].

Лейбористы, чья поддержка идеи самоуправления кельтских регионов не была до этого устойчива и не находила поддержки левого крыла партии, к концу 1970-х годов осознали электоральные перспективы данной темы. Развивая идею регионального самоуправления, ЛПВ укрепляла свои позиции в Шотландии и Уэльсе, особенно в условиях рыночных реформ М. Тэтчер.

С приходом Тони Блэра на пост лидера Лейбористской партии конституционная реформа, одной из частей которой была деволуция, наряду с концепцией третьего пути легла в основу идеологической модернизации лейборизма. Новые лейбористы предполагали решение ряда политических и управленческих задач с помощью деволуционных преобразований, в первую очередь задачи нейтрализации шотландского национализма. Призывы Шотландской национальной партии (ШНП) к независимости становились неактуальны в контексте развития автономии региона, однако непредсказуемость запущенного процесса отмечалась еще его отцами-основателями. «Я не был сторонником деволуции. Это опасная игра. Никогда нельзя быть уверенным, где кончается чувство патриотизма и начинается сепаратизм», – так комментировал проведение преобразований лидер новых лейбористов Тони Блэр [6. Р. 251].

Помимо снижения влияния националистов, лейбористы стремились создать «оплот» против возвращения консервативного правительства на национальном уровне. Предполагалось, что тори, получив большинство в Палате общин, не смогут реализовать свой политический курс в полной мере, поскольку основная часть шотландских дел будет под контролем новых политических институтов, в котором ведущую скрипку будут играть лейбористы [15].

Таким образом, к выборам 1997 г. межпартийная поддержка деволуции стала принимать очертания антиконсервативного проекта. Образовался единый политический лагерь, включавший общенациональных и региональных игроков. Деволуционные реформы использовались как аргумент для кельтских избирателей проголосовать против нового консервативного правительства.

Внутри продеволюционного лагеря взгляды на деволуцию существенно различались: для ЛПВ это была полноценная реформа, не предполагающая дальнейшего развития, для Партии либерал-демократов – движение в сторону федеральной Британии, для ШНП и Плайд Камри (Партия Уэльса) – первый шаг на пути к независимости. Показательно, что ШНП, первоначально бойкотировавшая работу Шотландской конституционной конвенции в 1989 г. [10. Р. 53], считая, что это может снизить ее поддержку в регионе, к середине 1990-х гг. выбрала более прагматичный подход к деволуции. Различные интерпретации реформы предполагали и различную степень самостоятельности новых органов власти и ситуативный характер сотрудничества политических сил.

Преследуя с помощью деволуции указанные цели, лейбористы создали институциональные условия, дабы закрепить собственное доминирование в региональной партийной подсистеме. Подъем нового лейборизма был гарантом формирования в Вестминстере и шотландском Холируде правительств одной партийной окраски. Избирательная система дополнительного голоса, которая, в отличие от мажоритарной системы на национальном уровне, способствовала развитию коалиционных практик, выступала в качестве страховки от того, что даже при снижении электоральной поддержки ЛПВ националисты не получат большинства в региональной легислатуре.

Созданные политические институты достаточно быстро приобрели стабильность. Однако со временем стали проявляться и непредвиденные последствия подобных институциональных изменений, издержки подобного прагматичного подхода.

Деволуционная динамика: 1998–2018 гг.

Логика деволуции объясняется распылением властных полномочий и усилением голосов этнорегионов в рамках политической системы. Подобный процесс является не столько уникальным британским кейсом, сколько проявлением общеевропейского тренда на регионализацию.

Однако необходимо учитывать и именно британскую специфику конституционных преобразований. Правовое регулирование отношений между центром и региональными парламентами продолжает опираться на суверенитет Вестминстера. Именно принцип суверенитета парламента во многом отличает деволуцию от федерализации, ведь источником права для новых политических институтов выступает парламент, а не конституция, что теоретически позволяет Вестминстеру продолжать законотворчество по переданным региональным легислатурам вопросам. В качестве отличий от федерализма политолог А. Тренч добавляет отсутствие Англии в деволуционном соглашении и различный характер полномочий у созданных институтов [16].

Отсутствие четко распределенных полномочий между уровнями власти и двухсторонний характер соглашений центра и регионов позволяли британским политическим элитам использовать тонкую настройку деволуционных моделей, учитывающих региональную специфику: законодательную деволуцию в Шотландии, исполнительную деволуцию с акцентом на развитии институтов поддержания валлийского языка в Уэльсе, внедрение принципов консоциативной демократии в работу представительного органа Северной Ирландии (Стормонта).

Значительно позже, после референдума о независимости Шотландии 2014 года, консерваторами была реализована деволуция в Англии. Причем после провала замыслов лейбористов по созданию региональных ассамблей было выбрано движение в сторону укрепления позиций Англии в Палате общин – введение принципа «английские голоса по английским законам»² и демократизации управления в регионе путем создания постов выборных мэров в крупных городах Севера Англии (так называемая деволуция городов).

Подходы правительства к региональным моделям деволуции объяснялись различной степенью развития шотландского и валлийского национализма и акцентом последнего на культурную автономию. Поэтому если Шотландия получила законодательную деволуцию, то в Уэльсе был реализован более мягкий вариант, позволяющий говорить об административном, а не законодательном характере деволуции [1; 9].

Анализируя деволуционную динамику при лейбористском, коалиционном и консервативном правительствах, можно заметить значительный уход от первоначальных замыслов. Так, шотландская модель деволуции еще в 1998 г. обладала возможностями первичного законодательства в области здравоохранения, образования, развития инфраструктуры и т. д. После победы Шотландской национальной партии на выборах в Холируд в 2007 г. наметился курс на активную передачу Вестминстером фискальных полномочий шотландскому парламенту в качестве альтернативы независимости. Основным событием стал Акт о Шотландии 2012 года, позволяющий шотландскому парламенту самостоятельно менять налоговую ставку на 10 пенсов с каждого фунта [4].

Национальная ассамблея Уэльса, задуманная как проект деволуции-лайт, также значительно расширила свои компетенции с момента создания. До 2006 г. Национальная ассамблея Уэльса представляла собой единый орган с законодательными и исполнительными полномочиями. Правительством Уэльса назывался исполнительный комитет ассамблеи, а Первым секретарем – его председатель. Законодательный функционал ассамблеи был минимален и действовал в рамках законов, издаваемых Вестминстером. По словам самих парламентариев, «переданные полномочия были широко эквивалентны тем, которые ранее имел министр по делам Уэльса» [11].

Последовавший в 2006 г. Акт об Уэльсе не только отделил исполнительную власть от законодательной, но и предоставил институциональные механизмы для дальнейшей деволуции, чем и воспользовались депутаты уэльской ассамблеи, успешно проведя в 2011 г. через референдум вопрос

² Принцип, по которому только депутаты Палаты общин от английских округов могут голосовать по законопроектам, которые касаются только Англии.

о первичном законодательстве. Очевидно, что ассамблея движется в сторону холирудской модели, которая выступает в качестве идеального типа для уэльского парламента.

Необходимо уточнить, что определение деволуции в Уэльсе как административной подходит только начальному этапу функционирования института. В дальнейшем можно наблюдать постепенное, но уверенное движение к шотландскому варианту.

В категориях исторического институционализма проведенная в 1998 г. деволуция представляется критической развилкой в институциональном развитии Британии, ознаменовавшей новый этап в отношениях центра и этнорегионов. Фактически, пользуясь типологией институционального развития К. Телен [3. С. 57-58], в которую входят институциональное наслаивание (введение новых структур дополнительно к уже существующим), институциональная конверсия (перепрофилирование существующих структур), институциональный дрейф (изменение роли института), институциональное замещение (вытеснение института конкурентами), деволуция представляет собой именно первый вариант – институциональное наслаивание, поскольку в дополнение к существующим институтам были созданы новые, перенявшие ряд их функций. Полномочия представительных органов Шотландии и Уэльса первоначально совпадали с полномочиями территориальных министерств в правительстве. Исследователь Д. Галахер, оценивая проведенные изменения, замечал, что «деволуция включала реорганизацию власти, но цена оставалась низкой» [7. Р. 28].

В результате компромиссного характера формата институционального наслаивания регионы постепенно, но уверенно стали требовать расширения полномочий представительных органов. Лейбористские правительства в Вестминстере и регионах сперва имели ресурсы сдерживать данный процесс, однако затем, на фоне кризиса нового лейборизма ввиду непопулярности Тони Блэра из-за войны в Ираке и его рыночных реформ в образовании и здравоохранении, ШНП стала доминирующей силой в шотландской политике, взяв курс на референдум о независимости.

Важно также отметить, что деволуция не повлекла за собой других изменений в институциональном дизайне Соединенного Королевства. В текущих условиях мажоритарная избирательная система усиливает представительство ШНП в Палате общин, поскольку ее электорат территориально сконцентрирован. Реформа Палаты лордов, которая могла бы сделать из верхней палаты парламента институт регионального представительства, далека от своего завершения.

Деволуция на современном этапе характеризуются асимметричностью, половинчатостью, двухсторонним характером соглашений центра и регионов, отсутствием продуманной и последовательной стратегии деволуции для Королевства в целом. Неравномерность развития деволуционных практик повышает конфликтный потенциал в межрегиональных отношениях. К примеру, еще во время кампании за независимость Шотландии тогдашний лидер ШНП Алекс Салмонд использовал аргумент о том, что рядовые англичане не желают видеть Шотландию в составе Королевства. Как отмечал журнал «Экономист», А. Салмонд объявлял своей целью достижение свободы для «шотландскости» и «английскости» путем избавления регионов от давления «британскости» [5].

По мнению В. Богданора, государственное устройство Великобритании характеризуется как квазифедерализм с элементами конфедерации. Под конфедеративными элементами имеются в виду Белфастское соглашение 1998 г., в котором участвовала Ирландия, и учреждения Британско-ирландского совета по решению проблем Северной Ирландии [7. Р. 118-119]. М. Гарнет и П. Линч склоняются к модели регионализованного унитарного государства, где региональные парламента, члены которых избираются прямым голосованием, имеют большую степень независимости от центра [8. Р. 278]. Зависание политической системы между классическим унитаризмом и федерализмом стало следствием выбранной институциональной траектории.

На сегодняшний день развитие деволуции испытывает на себе и влияние Брекзита. Курс на ликвидацию наднационального уровня управления в контексте Брекзита предполагает перераспределение «вернувшихся» полномочий между центром и регионами. Однако на данный момент нельзя сказать, что требования регионов в значительной степени учитываются при разработке правительством Т. Мей сценария выхода из ЕС.

Уместно обратить внимание на вышедший еще до референдума аналитический отчет сотрудников Университетского колледжа Лондона «Брекзит: его последствия для деволуции и союза», который обозначил перспективы подобного результата для развития межрегиональных отношений [12]. Его авторы говорили не только о возможных основаниях для всплеска сепаратизма в проевропейских Шотландии и Северной Ирландии, но и об усилении в долгосрочной перспективе дифференциации социально-экономического курса применительно к британским регионам, а также о веро-

ятности формирования различных региональных моделей взаимодействия с Европейским союзом. Подобные прогнозы были сделаны исходя из асимметричного характера деволюции.

Стоит добавить, что целостность и внутреннее единство союза будут зависеть от привлечения региональных администраций к выработке дальнейших решений, что не имело места во время подготовки к референдуму. Данный шаг, с одной стороны, представляет важность для легитимации политического курса национального правительства относительно Европы и выработки оптимального плана реализации Брекзита, с другой стороны, выступает как еще один фактор, влияющий на деволюционный процесс.

Заключение

Деволюционные практики за последние 20 лет в значительной степени определялись партийным фактором. В конце 1990-х гг. деволюция была ответом «новых лейбористов» на рост шотландского регионализма и попыткой создать оплот против нового правительства тори. Тем самым путь деволюции, предложенный лейбористами и во многом объяснявшийся задачами партийно-политической борьбы, стал причиной непредвиденных последствий деволюционного процесса. Выбранный вариант институционального развития предполагал реорганизацию власти в пользу новых политических институтов и опирался на партийные интересы. Кризис нового лейборизма в условиях компромиссного варианта деволюционного соглашения сделал деволюцию инструментом в руках националистов для укрепления собственного влияния.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бусыгина И.М. Регионализация в странах Западной Европы: Великобритания и Франция в сравнительной перспективе // Казанский федералист. 2007. № 1-2 (21-22). URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/4/> (дата обращения: 1.04.2018).
2. Еремина Н.В. Этнорегиональные сообщества в процессах трансформации политической системы современной Великобритании: на примере Шотландии и Уэльса: дис. ... докт. политических наук. СПб., 2012. 572 с.
3. Патцельт В. Эволюция институтов, морфология и уроки истории. Можно ли извлекать уроки из истории? // Политическая наука. 2012. № 3. С. 50-70.
4. Act of Scotland 2012. [Electronic resource]. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/pdfs/ukpga_20120011_en.pdf (date of access: 05.05.2018).
5. Salmond A. Little Englander // The Economist. 21 January 2012. [Electronic resource]. URL: <http://www.economist.com/node/21543150> (date of access: 1.02.2018).
6. Blair T. A Journey. London: Arrow, 2011. 768 p.
7. Bogdanor V. The New British Constitution. Oxford: Hard Publishing, 2009.
8. Garnett M., Lynch P. Exploring British Politics. London, 2009.
9. Hazell R. The Conservative-Liberal Democrat Agenda for Constitutional and Political Reform. London: Constitutional Unit, 2010. 66 p. [Electronic resource]. URL: <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/tabs/unit-publications/149.pdf> (date of access: 14.01.2018).
10. Kellas J.G. The Scottish Constitutional Convention // Scottish Government Year Book. Ed. by L. Paterson, D. McCrone. Unit for the Study of Government in Scotland, University of Edinburgh, 1992.
11. National Assembly of Wales Official Site. [Electronic resource]. URL: <http://www.assemblywales.org/en/abthome/role-of-assembly-how-it-works/Pages/history-welsh-devolution.aspx> (date of access: 1.04.2018).
12. Patel O., Renwick A. Brexit: Its Consequences for Devolution and the Union // UCL Constitutional Unit Brief Paper. 9 May 2016. [Electronic resource]. URL: <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/europe/index/edit/constitution-unit/research/europe/briefing-papers/briefing-paper-1> (date of access: 02.04.2018).
13. Seawright D. The Conservative Party's Devolution Dilemma // Textes et Contextes, 2008. [Electronic resource]. URL: <http://revuesshs.u-bourgogne.fr/TIL/document.php?id=253> (date of access: 1.10.2017).
14. The 1979 referendums // BBC News. [Electronic resource]. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/79referendums.shtml> (date of access: 1.10.2017).
15. Trench A. Devolution in Scotland and Wales: the gap between public expectations and constitutional reality [Electronic resource]. URL: <https://devolutionmatters.files.wordpress.com/2009/11/devolution-and-the-gap-between-public-expectations-and-constitutional-reality-2008-unlock-democracy-book-chapter.pdf> (date of access: 1.05.2018).
16. Trench A. Devolution: the basic. [Electronic resource]. URL: <http://devolutionmatters.wordpress.com/devolution-the-basics/> (date of access: 1.04.2018).

S.A. Shein

“DEVOLUTION IS A PROCESS, NOT AN EVENT”. THE DYNAMICS OF DEVOLUTION IN SCOTLAND AND WALES (1998-2018)

The article analyzes the dynamics of devolutionary practices in Scotland and Wales during the period from 1998 till 2018. The study of the process of devolution is necessary for understanding why devolution, initially aimed at reducing the influence of “Celtic nationalists”, led to the opposite result. The hypothesis of the research is that the context of the party-political struggle has defined the variant of devolution suggested by the “new Laborites”, and has become the cause of the “unforeseen consequences” of the devolutionary process. The chosen variant of institutional development was pragmatic and assumed the reorganization of power in favor of new political institutions. The crisis of the “New Labor” under the conditions of a compromise variant of the devolutionary agreement made devolution an instrument in the hands of nationalists to strengthen and increase their own influence. At the moment, the devolution agreement is asymmetric and requires adjustments in the conditions of Brexit, which raises the issue of taking into account regional interests in the process of agreeing on conditions for the country's withdrawal from the EU.

Keywords: Scotland, Wales, devolution, Brexit, historical institutionalism.

Шеин Сергей Александрович,
кандидат политических наук,
ассистент кафедры политических наук
ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет»
614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15
E-mail: s.shein2014@gmail.com

Shein S.A.,
Candidate of Political Science,
Assistant of Political Science Department
Perm State University
Bukireva st., 15, Perm, Russia, 614990
E-mail: s.shein2014@gmail.com