

Шотландия

(Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии)

1. Страновые характеристики

Великобритания (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) расположена на северо-западе Европы, на Британских островах. Состоит из четырех исторических областей: Англии, Уэльса, Шотландии, Северной Ирландии.

Официальный язык – английский.

Площадь территории Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии составляет 242495 км² ¹.

Численность населения составляет 65128,861 тыс. человек (2015)².

Этническая структура населения.

Доля доминирующей (в масштабах страны) группы – англичане 77.29

Доля титульной для данной ЭРА этнической группы в населении страны – *шотландцы* 8.2

ВВП на душу населения: 43929,69 USD (2015)³

Индекс неравенства (Джини, 2015) составляет 32,57⁴.

Политический режим. По данным Polity IV (2001-2015) Великобритания – демократия (10).

Конституционный дизайн. Управление в Британии основано на праве прецедента; писаная конституция отсутствует. Великобритания является конституционной монархией. Корона передается по наследству и принадлежит членам Виндзорской династии в порядке первородства.

Номинально монарх назначает главу Кабинета, которым является лидером парламентского большинства. По предложению премьер-министра монарх номинирует на должности членов правительства; по его же требованию может распустить Парламент.

Политико-управленческие функции принадлежат Кабинету министров, который является органом коллегиальных предложений и решений. Кабинет обладает всей полнотой исполнительной власти.

Законодательную власть в стране осуществляет двухпалатный парламент, состоящий из Палаты лордов (верхняя палата) и Палаты общин (нижняя палата). Доминирующие позиции принадлежат нижней палате – Палате общин (*парламенту*). Палата общин формируется посредством прямых всенародных выборов по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных избирательных округах сроком на 5 лет.

¹ ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

² ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

³ ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

⁴ ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

Количество депутатских мест в нижней палате Парламента – 650. Из них 533 депутата избираются в округах Англии, 59 - Шотландии, 40 - Уэльса, и 18 - Северной

Партийная система. Б. Исаев предлагает рассматривать структуру партийной системы Великобритании как пятиуровневую конструкцию, с неравными статусами и функциями партий каждого уровня⁵:

1) ведущие Консервативная и Лейбористская партии, представленные в политической системе официальными структурами (фракцией парламентского большинства и правительством, и фракцией парламентского меньшинства).

2) «третьи» партии («малые партии», к которым относятся и этно-региональные партии), представленные в парламенте, но не входящие в его официальные структуры, оказывающие несравнимо меньшее влияние на парламентские решения.

3) партии, участвующие в выборах, но не набирающие достаточного количества голосов, чтобы завоевать парламентские места.

4) региональные партии, которые принимают участие только в региональных выборах и формируют региональные партийные системы.

5) не участвующие в выборах микроскопические партии-зрители.

Всего в стране зарегистрировано около 450 партий⁶.

По результатам последних парламентских выборов, состоявшихся 7 мая 2015 г., парламентарии, представители этно-региональных партий (Шотландская национальная партия, Шинн Фейн, Партия Уэльса и Ольстерская юнионистская партия) в совокупности получили 64 места, 2 из которых занимают депутаты-члены Ольстерской юнионистской партии, выступающей за сохранение Северной Ирландии в составе Соединенного королевства.

⁵ Исаев Б. А. Развитие партийной системы Великобритании. // ПОЛИТЭКС – 2008 - №4. URL: <http://www.politex.info/content/view/517/30> (дата обращения: 11.10.2015)

⁶ Берлявский Л. Избирательное право Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии. URL: http://www.journal-nio.com/index.php?id=412&Itemid=87&option=com_content&view=article (дата обращения: 11.10.2015)

2. История возникновения и развития этнической региональной автономии.

Краткая история ЭРА с момента возникновения до современности. Исторически Шотландия представляет собой одну из кельтских окраин Соединённого Королевства, и границы этой общности сложились исторически. Коренное население – пикты, которые, начиная с 80-х годов нашей эры, отчаянно сопротивлялись натиску римлян, бритты, которые первыми в Шотландии приняли христианскую веру в IV веке, ирландские скотты, кельтский народ, в честь которого названа страна.⁷ В 843 году создано Шотландское королевство. Оно именовалось по-гэльски Alba, по-латински Scotia. В X-XI веках были записаны «Законы бриттов и скоттов». К XII веку королевство Шотландии расширилось до границ современной Шотландии. Это стоило жизни большинству его правителей. С 1296 года начинается многолетняя война с англичанами, одним из главных героев которой стал Роберт I Брюс, король Шотландии в 1306-1329 гг. За 22 года непрестанной борьбы он добился максимально возможной независимости Шотландии и умер своей смертью полноправным правителем независимой страны. Завершила длительную историю борьбы за независимость битва при Данбаре 1314 года, закончившаяся полным поражением шотландцев.

После Славной революции 1688 года под угрозой разрыва торговых и транспортных связей с Англией шотландский парламент совместно с английским принял в 1707 году Закон об унии, который создал Великобританию, сделав Шотландию ее частью.

Из длительного исторического опыта независимого государственного существования шотландцы вынесли гордость, что их парламент не уступает по древности английскому (и тот, и другой были учреждены в XIII в.). Традиции 800-летней шотландской монархии существенно отличались от традиций английских монархов: так, шотландские включали, в частности, представление о короле как о страже общества, а не о его господине. Влияние вождей кланов, значение самих кланов в жизни шотландцев находит отражение в том внимании, которое шотландцы уделяют традициям и цветам своего клана. Особое место отводится в шотландском фольклоре историческим фигурам, которые стали культовыми вследствие их борьбы против англичан, таким, как Роберт Брюс. Манифестом шотландской независимости шотландцы считают Арбротскую декларацию 1320 г., в которой говорилось: «Доколе хоть сотня из нас останется в живых, никогда и ни в коей мере не покоримся мы английскому владычеству. Ведь не ради славы, богатств или почестей мы сражаемся, но единственно во имя свободы»⁸.

В шотландской научной литературе нередко выражается сугубо отрицательное отношение к Унии 1707 г., которая трактуется как поглощение Шотландии, а не равноправный союз, как плод махинации английских властей, подкупа и пропаганды продажных памфлетистов, а также недалёковидности шотландских правителей, которые «ухватили приманку», «попались на крючок»⁹. Надо учитывать при этом, что

⁷ Федосов Д. Рожденная в битвах. Шотландия до конца XIV века. М.: ИВИ РАН, 1996.

⁸ Там же. С.177.

⁹ Dicey A., Rait R. Thoughts on the Union between England and Scotland. L.1971. P.182-185.

Шотландии удалось сохранить многие из своих особенностей и традиций. И после Унии в Шотландии продолжала действовать старая юридическая система: остались в силе десятки законов, принятых прежними шотландскими парламентами, по-прежнему функционировали шотландские суды, сохранилась система образования, национальная церковь, национальная идентичность, обычаи и языки (шотландский и гэльский). Шотландская пресвитерианская церковь оставалась официальной церковью Шотландии, независимой от англиканской. Правда, была отменена наследственная юрисдикция вождей кланов, а сами они превращены в лендлордов.

Разногласия с англичанами вылились в поддержку жителями высокогорной Шотландии (хайлэндеров) династии Стюартов, короля Якова, в якобитство. В Хайленде обосновались якобиты, преимущественно католики, горцы-якобиты говорили на кельтском (гэльском) языке, сохраняли кельтские клановые традиции. Наиболее серьезные якобитские выступления были в 1715 и 1745 гг. XIX век, ознаменованный в Британии формированием разветвленных институтов гражданского общества, свободолюбивым шотландцам предоставил возможность создания в 1839 г. Национальной ассоциации защиты прав шотландцев, а в 1886 г. – Ассоциации шотландского гомруля. В начале XX в. (1904) была организована Шотландская патриотическая ассоциация, в Программе которой требование восстановления шотландского парламента стояло на первом месте после «культивирования патриотического духа», «изучения шотландской истории и литературы» и даже «поощрения шотландских видов отдыха».

Основной институциональной структурой, обеспечивающей связь между Шотландией и центральным британским правительством, было Министерство по делам Шотландии (англ. «The Scottish Office») во главе с Государственным секретарём по делам Шотландии.

Предпосылками для создания подобного органа были сохранившиеся со времени Акта об унии (Акта о союзе) 1707 года (слившем парламенты Англии и Шотландии и поставившим территории под единое управление Лондона) особенности Шотландии. В первую очередь, это наличие на данной территории отдельной церкви, а также элементов законодательства, системы образования, и местного самоуправления, отличных от общebritанских¹⁰. Данная специфика требовала институционального оформления, которым и стало создание Министерства по делам Шотландии.

Институциональной предпосылкой создания такого ведомства было произошедшее в XIX веке появление и разрастание многочисленных административных ведомств по отдельным вопросам управления регионом: здравоохранению, медицине и т.д.¹¹. Появление данных органов ещё раз свидетельствовало о том, что регион не может эффективно управляться напрямую из Лондона без учёта местных особенностей.

Изначально создание министерства было пролоббировано шотландскими членами Парламента, в регионе оно воспринималось как повышение уровня представительства региона на общенациональном уровне. Важно отметить, что обе ведущих

¹⁰ Kellas J.G. The Scottish Political System.- Cambridge: Cambridge University Press. 1989. P.2.

¹¹ Ibid. P. 30.

партии – и консерваторы, и либералы – осознали важность учреждения подобного ведомства и стремились создать его в период своего правления, чтобы получить дополнительную поддержку в Шотландии¹².

Данное министерство было образовано в 1885 году, после чего его статус постепенно возрастал, пока в 1926 году возглавляющее его должностное лицо не получило максимально возможный статус Государственного секретаря¹³. У министерства появился свой офис не только в Лондоне, но и в Эдинбурге¹⁴. О значительном повышении статуса ведомства говорит и тот факт, что численность его служащих выросла с 22 в 1900 году до 13724 в 1998¹⁵, что в несколько раз больше, чем обычный департамент Уайтхолла, а бюджет органа к началу деволюции в несколько раз превысил бюджет Министерства внутренних дел¹⁶.

Среди функций Министерства было представительство интересов Шотландии в кабинете и британском правительстве, исполнение указаний Вестминстера в Шотландии, а также контроль над работой отраслевых ведомств по делам Шотландии, созданных в XIX веке. Большая часть этих функций перешла к ведомству не столько от центральных органов власти, сколько от органов местного управления Шотландии. Орган стал в некотором роде промежуточным уровнем управления между центром и регионом.

На этом фоне стало закономерным появление политической организации, ставившей своей целью борьбу за независимость Шотландии. В 1928 г. была создана Национальная партия, которая выступала за полное отделение Шотландии от Англии. С 1934 г. – Шотландская национальная партия провозгласила своей целью «самоуправление для Шотландии на такой основе, которая позволила бы Шотландии стать равным партнером Англии, чтобы развивать все возможности национальной жизни». Для этого требуется учреждение в Шотландии парламента, который будет осуществлять высшую административную власть; равноправие Шотландии с Англией в ведении имперских дел; совместное с Англией решение таких вопросов, как оборона, внешняя и таможенная политика. Шотландская национальная партия сумела создать эффективную пропагандистскую машину.

Борьба за деволюцию развернулась активно в 1970-е гг., причем как при лейбористах, так и при консерваторах. Настроения шотландской общественности, усилия Шотландской национальной партии, эволюционализм, присущий британской политической культуре, и дух компромисса, свойственный правящей элите Великобритании, способствовали вынесению на политическую повестку дня вопроса о деволюции Шотландии. Попытки деволюции связаны с учреждением в 1969 г. и последующей деятельностью королевской комиссии под председательством лорда Килбрандона,

¹² Mitchell J. *Conservatives and the Union*. Edinburgh: Edinburgh University Press. 1990. P.10.

¹³ Lynch P. *Scottish Government and Politics*. - Edinburgh: Edinburgh University Press. 2001. P.130.

¹⁴ *The History of Scottish Devolution*. Режим доступа: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/81901.stm

¹⁵ Lynch P. *Scottish Government and Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press. 2001. P.129.

¹⁶ Kellas J.G. *The Scottish Political System* / L.G. Kellas. Cambridge: Cambridge University Press.- 1989.- P.2.

которая в 1973 г. представила свои рекомендации по вопросу о конституционном будущем Шотландии, выраженном в пожелании создать там провинциальную ассамблею.

В декабре 1976 г. лейбористское правительство Д.Каллагана внесло в палату общин законопроект о деволюции, т.е. административной автономии. В законопроекте определялись сферы деволюции, однако предусматривалось, что Вестминстер сохранит за собой принятие решений по вопросам обороны, внешней политики, полный контроль в финансово-экономической сфере и право отменять решения, принятые в Эдинбурге. Шотландский билль насчитывал 120 параграфов. Второе чтение состоялось в ноябре 1977 г., закон был принят большинством – 307 голосов против 263. Летом 1978 г. билль был передан в палату лордов.

Реакция в стране, в политических партиях была различной: деволюцию поддерживали либералы, лейбористы раскололись по этому вопросу (при этом большинство членов БКТ поддержало деволюцию). Шотландская рабочая партия высказалась за создание независимого парламента на федеральных началах (их заявление было опубликовано в «Морнинг Стар»), активную поддержку биллю оказали коммунисты. Консерваторы и голосовали, и выступали против деволюции. «Таймс» в номере от 14 марта 1977 г. отмечала сложное положение шотландских консерваторов, которые были вынуждены разрываться между партийной лояльностью и «боязнью прослыть проанглийским элементом, не имеющим национальных корней».

Однако в парламенте большинство составили практические противники деволюции. Лейбористское правительство решило вынести вопрос на референдум. Дебаты возникли уже по форме анкеты: ставить ли вопрос только о деволюции и статус-кво, либо включать в анкету пункт о независимости. В конечном счете был выбран первый вариант. После долгих проволочек референдум был назначен на 1 мая 1979 г. Тем временем социологи зафиксировали изменение настроений респондентов, которые стали все больше сомневаться в целесообразности принятия закона в его современном варианте. В Шотландии были созданы группы давления: «Да Шотландии» под руководством лорда Килбрандона; весьма аморфная и гетерогенная «Группа альянса», выступавшая за референдум и деволюцию; группа активистов лейбористского и кооперативного движения; радикальная левая группа «Лейбористское нет», требовавшая отрицательного ответа на вопрос референдума, так же, как и консервативная группа давления.

На референдуме 1 марта 1979 г. «за» высказалось 32% участников (вместо 40% требуемых, согласно биллю)¹⁷. Наибольшую поддержку биллю оказали густонаселенные округа северного промышленного пояса. 40%-ная квота стала барьером на пути к деволюции, преодолеть который в 1979 г. не удалось. Шотландская пресса назвала эту квоту «ударом молота по Шотландии». Ровно год спустя после референдума, с 1 марта 1980 г. в Шотландии развернулась кампания за деволюцию, вовлекшая все партии. В 1988 г. был назначен Конституционный комитет, который рекомендовал создать Шотландский конституционный конвент. Конвент подготовил 2 доклада – в

¹⁷ Bogdanor V. Devolution in the United Kingdom. Oxford, 1999. P.189-190.

1990 и 1995 гг. Последний назывался «Парламент Шотландии, право Шотландии». В этих докладах была разработана схема деволюции. Консервативное правительство и сама Маргарет Тэтчер скептически относились к этим идеям, и Тэтчер стала крайне непопулярна в Шотландии¹⁸. В политическом плане наиболее важным моментом было достижение согласия между либерал-демократами и лейбористами о том, что шотландский парламент должен избираться по системе пропорционального представительства.

Новый лидер лейбористской партии Тони Блэр был достаточно осторожен в предложениях по деволюции, т.к. боялся оттолкнуть потенциальных союзников. Лишь после победы лейбористов на выборах 1 мая 1997 г. было принято решение о проведении референдума в Шотландии 11 сентября 1997 г. Явка на референдум составила 60,2 %. 74,3 % участников референдума согласились с тем, что должен быть создан Шотландский парламент, 25,7 % возражали против этого. Таким образом, в целом 44,7 % шотландского электората высказалось за деволюцию¹⁹.

Билль о Шотландии был внесен на обсуждение в парламент в 1997 г. Согласно биллю 1998 г., были разделены сферы деятельности шотландского парламента и Вестминстера. Шотландскому парламенту была передана власть в таких сферах, как экономическое развитие, образование и обучение, сельское и рыбное хозяйство, защита окружающей среды, здравоохранение, жилищное строительство, промышленность, местное самоуправление, спорт, культура, туризм, транспорт, социальные службы. В ведении Вестминстера остались стратегически важные сферы внешней политики, в том числе Европейского союза, оборона, конституция, гражданская служба, налоговая и экономическая политика (за исключением местных налогов), иммиграция, национальная безопасность, телекоммуникации и почтовые службы. Деволюция – это не независимость, а автономия, поясняет Богданор, поскольку шотландский парламент имеет статус *devolved parliament*, а не *sovereign parliament*. Кроме того, согласно Конституции, Вестминстер может отменить решение референдума о деволюции, но лишь посредством нового референдума.

В связи с тем, что референдум 1997 г. включал вопрос о праве распоряжаться налогами, Шотландский парламент получил право распоряжаться 3% налогов, остальную часть отдавая в ведение правительства Великобритании. Как обычно, финансовая сторона составляет наибольшие трудности для любого региона, в том числе и для Шотландии.

Шотландцы считают свой парламент более демократичным, открытым, близким к народу. В прессе муссируется мысль о том, что в Шотландии суверенитет принадлежит людям и гражданин выступает в качестве субъекта политики, а не ее объекта, как в Британии в целом. Шотландская идентичность играет свою роль в отношении к деволюции, но не менее значимыми мотивами являются прагматичные мотивы, соображения выгоды, ожидания расширения социальных прав и гарантий.

¹⁸ Denver D. Voting in the 1997 Scottish and Welsh Devolution. Paper prepared for presentation at the IPSA World Congress. Quebec, 2000. P.3.

¹⁹ Bogdanor V. Devolution in the United Kingdom. Oxford, 1999. P.199

Исполнительная власть представлена Исполнительной Администрацией (Scottish Executives) Шотландии, однако члены администрации именуется министрами (Ministers), во главе которых стоит первый министр (First Minister). В 1999 г. был подписан конкордат между исполнительной властью в Шотландии и Великобритании для того, чтобы предотвратить нарушение разграничения их полномочий. Конкордаты подписаны между представителями разных отраслей. Во внешнеполитических вопросах приоритет принадлежит Вестминстеру и Уайтхоллу.

Выборы в Шотландский парламент и Уэльскую ассамблею состоялись в мае 1999 г. Великобритания сделала серьезный шаг на пути автономизации регионов.

Один из плодов деволюции – возможность Шотландии более активно участвовать в движении регионов внутри Европейского союза, иметь от этого определенные дивиденды. 28 мая 2001 г. Шотландия, наряду с другими 7 регионами, имеющими свои парламенты, подписала Фландрскую декларацию, которая явилась очередным результатом процессов регионализации в Европе. Подписание Декларации можно охарактеризовать как очередной шаг на пути становления «Европы регионов».

Публично-правовой статус ЭРА. Согласно Акту о Шотландии 1998 года, регулирующему вопросы деволюции, исключительная компетенция центрального британского правительства распространяется только на вопросы, прямо оговорённые в тексте документа²⁰. Все остальные вопросы автоматически переходят в ведение шотландских региональных властей.

Основным институциональным новшеством деволюции стало создание Шотландского правительства (которое до недавнего времени называлось Шотландским органом исполнительной власти) и Шотландского парламента. Новые органы формируются на основе выборов, что обеспечивает их способность в большей степени выражать интересы жителей исторической области.

Публично-правовой статус Шотландии закреплен конституционно Актами о Шотландии, которые принимались уже трижды – в 1998, 2012 и 2016 гг.

Kin-groups & kin-states. Kin-state у Шотландии нет. Шотландцы утверждают, что в мире насчитывается от 28 до 40 млн. человек, признающих свою шотландскую родословную.²¹

Они имеют разнообразные сети как делового, туристического, так и социокультурного, а также исследовательского характера. К первым относятся Global Scot, Homecoming 2009, The central web portal Scotland.org. Сосредоточены на сохранении культурного наследия Tartan Day and Scotland Week, Creative Scotland, AncestralScotland.com website and Scotlands People Resources, Fresh Talent Initiative and Talent Scotland, The Scottish Centre for Diaspora Studies at Edinburgh University.

Серьезная проблема была поднята в связи с референдумом 2014 года, когда принять участие в референдуме имели только жители Шотландии. Было много претензий от шотландцев, проживающих в других частях Соединенного Королевства и в других странах.

²⁰ Scotland Act 1998 // The National Archives. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>.

²¹ The Scottish Government. URL: <http://www.gov.scot/Publications/2009/05/28141101/6>

3. Общие характеристики ЭРА

Площадь территории 80239,5 км² ²².

Численность населения: 5295000 человек по переписи 2011 (8,38%)²³.

Наиболее крупные города (в тыс. чел.):

Глазго - 592,820

Эдинбург - 486,120

Абердин - 217,120

Данди - 144,290

Инвернесс - 56,660

Стирлинг - 89,850

ВРП на душу населения, 2013: 33791 USD

Этнический состав населения ЭРА. 88% населения Шотландии – шотландцы – этническое меньшинство кельтского происхождения. 42% жителей Шотландии являются последователями национальной пресвитерианской Церкви Шотландии. В отличие от англиканской церкви, Церковь Шотландии не является государственной, а британский монарх не является её главой. При этом Церковь всё же обладает особым статусом – так при коронации британский монарх обязуется защищать Церковь Шотландии²⁴.

Деволуция способствовала усилению гетерогенности Шотландии в этническом плане. Согласно докладу Пареха, деволуция призвана поддержать мультикультурный концепт Британии. За годы деволуции в полтора раза вырос приток мигрантов в Шотландию. Численность этнических меньшинств удвоилась с 2001 по 2011. В настоящий момент они составляют 200 тыс. или 4% населения. Самая многочисленная группа представлена азиатским населением. Перепись населения в 2011 показала 16% тех, кто не мог отнести себя к белым, а в Эдинбурге и Глазго – почти треть. В шотландском контексте исследователи указывают на особый характер идентичности мигрантов: они предпочитают характеризовать себя через определение – шотландские (шотландские пакистанцы, шотландские китайцы и пр.

В центре публичных дискуссий оказываются вопросы соотношения разных идентичностей.²⁵ Шотландская однозначно ставится перед британской, независимо от партийной принадлежности. Понимание множественности идентичностей у шотландцев сильно развито. Применительно к Шотландии социологами использовалась формула Морено: 5 позиций, выстроенных иерархически – шотландец, не британец; больше шотландец, чем британец; в равной мере шотландец и британец; больше британец, чем шотландец; британец, не шотландец. В начале 2000-х шотландский иссле-

²² ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

²³ Office for National Statistics. URL: <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/census/2011/uk-census/index.html>

²⁴ About us. The Church of Scotland. URL: http://www.churchofscotland.org.uk/about_us

²⁵ Kiely R. Bechhofer F., Stewart D., McCrone D. Markers and Rules of Scottish National Identity// Sociological Review. 2001. 49 (1). P.53-69

дователь Д.Маккрон высказывал убеждение, что «Шотландия как нация утверждается через институциональные практики».²⁶ На протяжении 20 лет он и его коллеги работают над исследованием шотландской идентичности, и одним из результатов стало выявление отсутствия прямой связи между тем, как человек себя идентифицирует в плане этнической принадлежности и как он голосует.

Политико-институциональный дизайн ЭРА. Парламент Шотландии состоит из 129 депутатов. Выборы в Шотландский парламент производятся по смешанной избирательной системе, из 129 депутатов 73 избираются по плюральной системе в одномандатных округах, а 56 избираются по партийным спискам по пропорциональному принципу в 8 избирательных округах.

Парламент Шотландии уполномочен принимать законы, касающиеся таких вопросов, как образование, здравоохранение и жилье. Эти вопросы известны как переданные вопросы (*devolved matters*). Переданные вопросы включают: сельское, лесное и рыбное хозяйство, образование, экологию, гаэльский язык, здравоохранение, жилье, право и внутренние дела, местное самоуправление, природное и созданное наследие, планирование, полицию и пожарную службу, общественный труд, спорт и искусство, статистику и общественные архивы, туризм и экономическое развитие, транспорт.

Некоторые вопросы относительно Шотландии, имеющие общенациональное или международное значение, решаются парламентом Великобритании. Эти вопросы известны как сохранные вопросы (или резервированные полномочия) (*reserved matters*) и охватывают такие сферы, как международные отношения, оборона и социальное обеспечение.

Кроме того, парламент Великобритании может принимать законы, распространяющиеся на Шотландию, по любым вопросам, однако обычно решения по переданным вопросам не принимаются без согласия парламента Шотландии.

В тех случаях, когда требуется принимать законы, по вопросам, регулируемым шотландским парламентом, парламент Великобритании традиционно руководствуется так называемым «соглашением Сьюэла» (*Sewel Convention*). В свою очередь, шотландский парламент применяет «законодательную согласительную процедуру» (*Legislative Consent Motions*), ранее называвшуюся «процедурой Сьюэла» (*Sewel Motions*), которая позволяет членам парламента от Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии голосовать по вопросам, находящимся в компетенции шотландского парламента²⁷

Суть соглашения Сьюэла заключается в том, что, если правительство Великобритании и органы исполнительной власти Шотландии соглашаются с тем, что Вестминстеру следует рассматривать вопросы, переданные в компетенцию шотландского парламента, шотландская исполнительная власть запрашивает согласие парламента Шотландии.

²⁶ McCrone D. *Understanding Scotland: The Sociology of a Nation*. London: Routledge, 2001. P.47

²⁷ Sewel/Legislative Consent Memorandums. URL: <http://openscotland.net/About/Sewel/SewelMemosPdf>

Первоначально процедура была неофициальной: шотландское правительство издавало меморандум о законопроекте, который обычно направлялся в соответствующий комитет. В случае необходимости, комитет мог провести дополнительное обсуждение, помимо пленарного заседания парламента. Шотландский парламент выражал свое согласие, утверждая процедуру.

В ноябре 2005 г. парламент Шотландии внес изменения в свой регламент, чтобы формально закрепить эту процедуру. По данным официального сайта правительства Шотландии с 1999 г. согласительную процедуру проходили 110 законопроектов.

Парламент Шотландии рассматривает и издает новые законы Шотландии по переданным вопросам. Предложения новых законов представляются в парламент как законопроекты. Публичный законопроект по изменению общего закона Шотландии может быть представлен в парламент членами Шотландского правительства, парламентскими комитетами или отдельными ЧПШ. Такие законопроекты известны как: исполнительные законопроекты (внесённые правительством Шотландии), законопроекты комитетов, законопроекты членов парламента.

Частный законопроект может быть представлен частным лицом, компанией или группой граждан для получения полномочий на осуществление действий, которые они не вправе осуществлять без принятия соответствующего закона.

Представляемые в парламент законопроекты должны сопровождаться рядом документов. В большинстве случаев законопроекты должны сопровождаться пояснительными записками (Explanatory Notes), помогающими понять задачу каждого раздела, и финансовым меморандумом (Financial Memorandum).

Большинство публичных законопроектов также сопровождаются политическим меморандумом (Policy Memorandum), объясняющим общие цели законопроекта, проведенные консультации и их результаты.

Кроме того, к законопроектам прилагается заявление председателя, отражающее его мнение о том, связан ли законопроект с переданными вопросами, поскольку законопроекты, принятые парламентом Шотландии по сохраненным вопросам, могут быть аннулированы судом.

Процесс утверждения законопроекта парламентом зависит от вида законопроекта, однако обычно состоит из трех этапов:

Первый этап: соответствующий парламентский комитет (комитеты) рассматривает законопроект и представляет отчет об общих принципах законопроекта. После этого отчет рассматривается на заседании парламента, где в ходе дебатов решается вопрос об утверждении основных принципов законопроекта. В случае их утверждения начинается второй этап работы над проектом. В противном случае законопроект не принимается.

Второй этап: законопроект подробно рассматривается комитетом. На данном этапе в законопроект могут вноситься поправки к законопроекту.

Третий этап: законопроект снова рассматривается на заседании парламента, где в него могут быть внесены дополнительные поправки, после чего в ходе дебатов парламент принимает решение относительно принятия законопроекта в его окончательной форме.

Законопроекты распределяются по темам в соответствующие комитеты. Иногда в вопросе может быть заинтересовано несколько комитетов, однако, в этом случае парламент назначает главный комитет, который несет ответственность за рассмотрение законопроекта.

У комитетов существует три основных направления работы:

1. Законодательство: комитеты могут рассматривать и вносить поправки в предложения по новым законам, вносимым правительством Шотландии, отдельными ЧПШ, частными лицами, компаниями или группами. Кроме того, комитеты могут вносить предложения новых законов в форме законопроектов комитета.

2. Исследование: комитеты могут проводить исследования в сфере своей компетенции и публиковать отчеты с рекомендациями. Такие отчеты впоследствии могут обсуждаться на заседаниях парламента.

3. Другие направления: комитеты также могут рассматривать и представлять отчеты по работе правительства Шотландии, европейскому законодательству, нормативным и подзаконным актам и общественным ходатайствам.

Комитеты вносят свой вклад в разработку новых законов, обсуждают и представляют отчеты по работе правительства Шотландии и обеспечивают участие в этом процессе широкой общественности. Кроме того, они могут проводить расследования и консультации граждан по интересующим их вопросам и предлагать новые законы.

Обычно в состав комитета входит от пяти до 15 ЧПШ, избираемых исходя из соотношения различных политических партий и группировок в парламенте. Председателем каждого комитета является член комитета, который назначает день заседания и подготавливает его созыв (*convener*).

Комитеты могут формировать подкомитеты и проводить совместные заседания с другими комитетами. Обычно ЧПШ, не являющиеся членами комитета, могут принимать участие в его работе, однако не имеют права голоса.

Заседания комитетов обычно проводятся публично. Они могут проводиться в любом месте на территории Шотландии, однако в большинстве случаев проходят в залах заседаний в Холируде.

Согласно регламенту, в парламенте должны быть созданы обязательные комитеты (*mandatory committees*): по аудиту, по равным возможностям, по европейским делам и международным отношениям, по финансам, по общественным ходатайствам, по стандартам, процедурам и назначениям на публичные должности, по подзаконным актам.

Парламент может создавать и другие комитеты, которые считает необходимыми, с тем, чтобы уделить более пристальное внимание определенным областям или вопросам. Такие комитеты называются предметными комитетами (*subject committees*).

В течение четырех недель после принятия законопроекта он может быть опротестован судебным ведомством, если, по его мнению, законопроект находится вне законотворческой компетенции парламента Шотландии. Если законопроект не опротестовывается, по истечению указанного срока председатель направляет его королеве для получения королевской санкции.

По получению королевской санкции законопроект становится законом парламента Шотландии. Некоторые законы или части законов вступают в силу сразу после получения королевской санкции. Однако правительство Шотландии часто устанавливает дату или даты вступления в силу закона или его составных частей.

Акт о Шотландии 2012 года развивает положения предыдущего документа и несколько расширяет список полномочий шотландских региональных органов власти, включив в него, среди прочего, право заимствования, контроль над установкой скоростных ограничений и регулирование владения пневматическим оружием²⁸. По инициативе ШНП в Акте о Шотландии 2012 г. Изменено название правительства – с Шотландского органа исполнительной власти на Шотландское правительство.

Правительство занимается текущим исполнением решений Парламента в сферах его компетенции и ежегодно распоряжается бюджетом порядка 30 млрд. фунтов²⁹ (со времени учреждения данного органа его бюджет вырос на 10 млрд. фунтов, что также свидетельствует о росте значения шотландских региональных властей).

Участие парламента Шотландии в деятельности Евросоюза в значительной степени представлено работой комитета по европейским делам и международным отношениям.

1. Шотландский парламент может контролировать деятельность исполнительной власти Шотландии по взаимодействию с Евросоюзом, для того, чтобы обеспечить соблюдение интересов Шотландии как части Великобритании при обсуждении проектов европейского законодательства;
2. парламент Шотландии может следить за тем, чтобы исполнительная власть Шотландии должным образом и в установленные сроки исполняла европейское законодательство (невыполнение обязательств перед ЕС может привести к финансовым санкциям);
3. он может пытаться повлиять на политику и законодательство Евросоюза, своевременно определив возможные последствия принятия тех или иных законов для Шотландии, налаживая связи с основными европейскими организациями, вовлеченными в процесс законотворчества³⁰.

Парламент Шотландии активно развивает сотрудничество с другими европейскими странами, в том числе, с новыми членами Евросоюза, а также с региональными организациями. Такие связи позволяют парламенту в продвижении интересов Шотландии, в обмене опытом с законодательными органами других стран.

Таким образом, парламент Шотландии является полноценным региональным институтом законодательной власти, занимающимся законотворчеством в пределах своей компетенции, имеющим четкую структуру и регламент. Он старается продвигать интересы Шотландии не только на государственном, но и на международном

²⁸ Scotland Act 2012 // The National Archives. URL:

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents/enacted>.

²⁹ Scottish Draft Budget 2014-2015 // The Scottish Government. URL: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/09/9971/2>.

³⁰ Mcleod, Aileen. The Scottish Parliament And Europe. URL: <http://www.scottish.parliament.uk/business/research/briefings-03/sb03-44.pdf>

уровне, всячески популяризируя свою деятельность, в том числе, и через глобальную сеть³¹.

Правительство Шотландии отвечает за разработку и осуществление политики по переданным вопросам; формируется, как правило, партией, имеющей наибольшее количество мест в Парламенте Шотландии; возглавляется первым министром (First Minister) и состоит из секретарей кабинета (Cabinet Secretaries) и министров (Ministers), назначаемых первым министром.

Акт о Шотландии 2016 г. расширил полномочия шотландских властей, в частности, в налоговой сфере, в области здравоохранения и социального обеспечения. Было внесено порядка 120 поправок к действующему законодательству. Эксперты отмечают, что это позволило укрепить позиции Шотландии как автономии.

Партийная система ЭРА. В 2000-е гг. Шотландии постепенно сложилась специфическая партийная система. В результате третьих всеобщих выборов в парламент Шотландии, состоявшихся 3 мая 2007 г., полного большинства не получила ни одна партия. Большинство мест (47) получила Шотландская национальная партия (ШНП) (Scottish National Party), второй была Лейбористская партия Шотландии (Scottish Labour Party) (46), Консервативная и юнионистская партия Шотландии (Scottish Conservative and Unionist Party) (17), партия шотландских Либеральных демократов (Scottish Liberal Democrats) (16) и Шотландская партия «зеленых» (Scottish Green Party) (2).³²

По итогам четвертых всеобщих выборов, состоявшихся в мае 2011 г. большинство мест было у Шотландской национальной партии - 69, второе место у Лейбористской партии Шотландии - 37, третье – у Консервативной и юнионистской партии Шотландии - 15, 5 мест у партии шотландских Либеральных демократов и 2 места у Шотландской партии «зеленых». Также избран один независимый депутат³³.

На выборах 2016 г. ШНП, лидером которой является первый министр Шотландии Никола Стерджен, получила 63 мандата из 129, консерваторы - 31 мандат, а лейбористы — всего 24.

Таблица 1. Результаты ШНП на выборах в Шотландский парламент

	Голоса	%	Места
1999	1311401	28,7	35
2003	849135	23,8	27
2007	1312601	32,9	47
2011	1533376	45,4	69

Scottish Parliamentary Elections. The Electoral Commission. URL:

<http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/scottish-parliamentary-elections>

³¹ Пузаков А.В. Региональное управление в Великобритании: практика функционирования парламента Шотландии // Политические механизмы управления национальной периферией: отечественный и зарубежный опыт : материалы Всерос. науч. конф. – Саранск, 21-22 октября 2010. С. 319-325. URL: <http://study-english.info/article-political002.php#ixzz3o4OyJWMe>

³² Там же.

³³ The Scottish Parliament. URL: <http://www.scottish.parliament.uk/msps/29398.aspx>

Таким образом, ключевое значение в шотландской политике имеет этно-региональная *Шотландская национальная партия*. Политическая сила и роль Шотландской национальной партии за годы деволюции существенно возросла, партия получила поддержку электората как в регионе, так и на общенациональном уровне. Это было обусловлено, среди прочего, важной ролью лейбористского правительства, проводившего политику поощрения и одобрения регионалистских тенденций в регионах Великобритании, в т.ч. и в Шотландии³⁴. Победа ШНП на выборах в мае 2007 года создала беспрецедентный политический сценарий, в котором один из регионов Великобритании находится под руководством партии, выступающей за независимость. Такая победа нарушила тенденцию, продолжавшуюся с 1997 г., в соответствии с которой региональные националистические партии не находились у власти.

Несмотря на то, что партии до выборов 2011 г. ни разу не удалось сформировать правительство большинства, поскольку для этого необходимо иметь минимум 65 мандатов, она сформировала успешную коалицию с либеральными демократами Шотландии, оставаясь лидером в этом тандеме. В диалоге региона с центральным правительством до этого времени ШНП не участвовала, усилия правительства были адресованы не этой политической силе. Даже когда в 2007 году на региональных выборах ШНП показала наилучший результат, правительство не насторожилось: партия сепаратистов не получила абсолютного большинства мандатов, и, следовательно, не имела возможности продвигать свои радикальные инициативы в парламенте. Однако институт территориального представителя (Офис министра по делам Шотландии) активизировался в 2007 году. В самом деле, с приходом ШНП во власть офис заработал в полную силу, так как с одной стороны возникла необходимость в большем посредничестве между партиями, а с другой – лейбористам было просто необходимо укрепить свои позиции в регионе.³⁵ В свою очередь, ШНП, осознавая свое шаткое положение, приняла многие существующие на тот момент правила игры, которые сама критиковала, будучи в оппозиции. Партия заняла прагматичную позицию: она прикладывала много усилий к тому, чтобы оформить подходящие каналы связи центра с регионом, но сталкиваясь с активным нежеланием центрального лейбористского правительства, которое привыкло к неформальному механизму, не была слишком настойчивой.

Шотландские националисты действовали последовательно: они понимали, что их положение в парламенте не позволит продвинуть свои главные инициативы, а именно принять билль о референдуме по вопросу независимости. Однако, чтобы вопрос не исчез из публичной повестки, ШНП инициировала «национальный диалог» с населением Шотландии – форум для обсуждения вопроса – с тем, чтобы на момент референдума, если его все-таки удастся провести, жители региона приняли «взвешенное, обоснованное решение». С 2007 по 2009 год в регионе прошли сотни встреч, на которых население задавало министрам вопросы, а на сайте «диалога»

³⁴ Грабевник М. Партии Великобритании как субъекты шотландского регионализма. // Современная Европа. 2017. №3. стр.133-142.

³⁵Ibid. p. 239.

было оставлено более 5000 комментариев.³⁶ В ноябре 2009 года партия опубликовала Белую книгу «Ваша Шотландия, Ваш Голос», в которой было представлено несколько возможностей реформы – от большей деволюции до окончательной независимости.³⁷ На выборах 2011 года было зафиксировано, что произошло существенное увеличение числа голосовавших за ШНП среди тех, кто определил себя скорее, как шотландец, нежели, как британец – с 41% в 2007 году до 66% в 2011. Однако, среди тех, кто идентифицировал себя только с Шотландией, рост сторонников ШНП значительно меньше – с 60 до 64%. Но и в той, и в другой группе лишь 2/3 голосовали за националистов.³⁸

Когда же на фоне серьезнейшего падения популярности лейбористов ШНП удалось получить на выборах 69 мандатов, правительство тут же объявило о планах провести референдум. 15 октября 2012 премьер-министр Британии Дэвид Кэмерон и первый министр регионального правительства Шотландии Алекс Салмон подписали соглашение, определяющее порядок проведения референдума. Официально он был назначен на 18 сентября 2014 года.

18 сентября 2014 года 55,3 % респондентов решили, что Шотландия должна остаться в составе Великобритании. Явка составила 84,5 процента.

³⁶Choosing Scotland's Future: A National Conversation // The Scottish Government. URL: www.scotland.gov.uk/Topics/constitution/a-national-conversation (last visited: May 18, 2014).

³⁷Your Scotland, Your Voice: A National Conversation // The Scottish Government. URL: www.scotland.gov.uk/Publications/2009/11/26155932/0 (last visited: May 18, 2014).

³⁸ McCrone, D. and Bechhofer, F. (2015), Understanding national identity. Cambridge: Cambridge University Press. URL: http://www.sps.ed.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0008/174275/Understanding_National_Identity.pdf

4. Преференциальные политики взаимоотношения по линии «центр – регион – титульная этническая группа»

Взаимоотношения по линии «ЭРА – национальное государство».

В Палате общин Великобритании заседает 59 депутатов от Шотландии. По итогам парламентских выборов в мае 2015 г. Шотландская национальная партия получила 56 мест из 59 (в 2001 г. – 5 мест, в 2005 и 2010 гг. – 6 мест), став третьей по величине партией наряду с лейбористами и консерваторами. Это позволило на современном этапе иметь политический вес не только в самом регионе, но и в Вестминстере, в целях продвижения требований регионализма.

Самостоятельность ЭРА. Шотландский парламент получил большую часть полномочий по вопросам внутренней политики региона, которые раньше находились в компетенции Министерства по делам Шотландии, и даже расширил этот список. В частности, в компетенцию органа входит регулирование образования, здравоохранения, сельского хозяйства и правосудия. По этим вопросам Парламент имеет право первичного законодательства. Данный орган также имеет ограниченные полномочия в налоговой сфере, а именно, может менять ставку подоходного налога на 3 процента. В функции Парламента входит и надзор за деятельностью Шотландского правительства³⁹.

Министерство по делам Шотландии. Шотландские региональные власти неоднократно настаивали, что этот орган больше не нужен, но формально ведомство не является конкурентом Шотландского правительства, а обеспечивает представительство шотландских интересов в Кабинете (через Государственного секретаря по делам Шотландии) и участвует в обсуждении спорных вопросов между центром и регионом как третья сторона. Так как большинство функций Министерства перешло к шотландским региональным властям, основной задачей органа является обеспечение плавного протекания реформы и передачи полномочий на региональный уровень.

Отношения между Уайтхоллом и местной административной властью выстраиваются на основе нестатутных принципов и соглашений. Первый пакет документов, регулирующих межправительственные отношения в Соединенном Королевстве, состоял из рамочного *Меморандума о Взаимопонимании (МОВ)* и пяти четырехсторонних конкордатов, подписанных правительством Великобритании, с одной стороны, и главами исполнительных ветвей власти в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии, с другой. В Меморандуме о Взаимопонимании изложены ключевые моменты связи центра и региона. Основной акцент в документе был сделан на принципе добровольного взаимодействия, консультациях и сотрудничестве. Обновленный вариант меморандума был опубликован в октябре 2013 года.⁴⁰ То, что схема отношений между центром и регионом не была прописана законодательно, а

³⁹ McCracken-Flesher C. Culture, Nation and the New Scottish Parliament. Bucknell University Press. 2007.- p.254-255.

⁴⁰ Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland: Guidance // The UK government. URL: <https://www.gov.uk/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland> (last visited: May 8, 2014)

были зафиксирована в меморандуме и конкордатах, соответствует британской культурно-политической традиции: даже конституция до сих пор является неписаной.

Основным инструментом связи стали регулярные контакты непосредственно между центром и регионом, в целях осуществления центрального координирования отношений центральной и региональных администраций (в том числе и шотландской) был создан *Объединенный Комитет Министров (Joint Ministerial Committee)*. Полномочия комитета включают следующие элементы:

1. обсуждение вопросов, которые относятся к компетентной сфере центра, но влияют на регион, а также вопросов, относящихся к компетентной сфере регионов, но влияющих на функции, выполняемые центром,
2. осуществление надзора за связями центральной и региональных администраций,
3. обсуждение споров между администрациями.

Однако в Меморандуме четко говорится о том, что Комитет является консультативным, а не исполнительным органом. Заседания комитета проходят не реже раза в год.⁴¹

Стоит отметить, что центр предусмотрел возможность принимать законы в тех сферах, которые были доверены шотландскому парламенту. Для этих целей Меморандум предусматривает механизм, получивший название «процедура Сьюэла». Суть этой процедуры заключается в том, что Вестминстерский парламент может вносить законопроекты, затрагивающие компетенцию региона, запросив на то одобрение парламента Шотландии. Это соглашение не закреплено юридически и при необходимости Вестминстер может его проигнорировать, однако, на практике такого никогда не происходило. Формально в соглашении фигурирует шотландский парламент, однако на практике департаменты взаимодействуют с органами исполнительной власти региона, а последние, в свою очередь, должны узнавать мнение парламента Шотландии по рассматриваемому вопросу.⁴² По данным официального сайта правительства Шотландии с 1999 по 2011 год в ходе трех сессий согласительную процедуру прошли 19 законопроектов, а на четвертую сессию (с 2011 по 2016 год) запланировано еще 29, а проведено 40 законопроектов.⁴³ Данная процедура вызывает недовольство ряда политиков Шотландии, поскольку считается, что подобным образом Вестминстер осуществляет прямое вмешательство в дела Шотландского Парламента.

К меморандуму также прилагаются конкордаты, которые нашли широкую поддержку среди министров центрального правительства, позволили создать механизмы обеспечения схемы проведения консультаций с региональной властью. Данные конкордаты закрепляют основные принципы и сферы координации центрального и региональных правительств по выработке коллективного решения

⁴¹ Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements Between the United Kingdom, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee // October 2013, p. 3 .URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79366/Memorandum_of_Understanding_and_Supplementary_Agreements.pdf (last visited May 22, 2014)

⁴² Пузаков А.В. Указ.соч. С.275-276.

⁴³ Scottish Government. URL: <http://www.gov.scot/About/Government/Sewel/Session4>

вопросов, находящихся и в компетенции центрального правительства, и в компетенции регионов. На данный момент их насчитывается более 30, и они охватывают самые различные области регулирования, начиная с вопросов сельского хозяйства и заканчивая вопросами международных отношений. В свою очередь, конкордаты, как и сам Меморандум, не имеют юридически обязывающей силы и не предусматривают никаких юридических прав и обязанностей.⁴⁴

Важным моментом является то, что это разграничение полномочий между центром и регионом постепенно изменяется в пользу последнего. Так, в марте 2008 г. по решению лейбористов, консерваторов и либерал-демократов, имеющих большинство в Парламенте Шотландии, была создана *Комиссия по деволюции* в Шотландии (Комиссия Кэлмана) (Commission on Scottish Devolution или Calman Commission), которая получила свое второе по имени ее председателя Сэра Кеннета Кэлмана. Ее целью стал мониторинг обеспечения Акта о Шотландии 1998 года и подготовка рекомендаций по изменению существующего конституционного порядка, которые позволят Парламенту Шотландии лучше выполнять свои функции, сделают работу Парламента более прозрачной и будет и дальше гарантировать достойное положение Шотландии в составе Великобритании. Комиссия провела независимый обзор шотландского опыта деволюции, начиная с 1998 г.

Свой первый отчет комиссия опубликовала в декабре 2008 года. В результате своей работы Комиссия выработала 63 рекомендации, и все они делали акцент на необходимости расширения полномочий шотландского Парламента в налоговой сфере. Так, в числе рекомендаций были указаны следующие:

- Часть бюджета Парламента Шотландии должна формироваться за счет надления его правами по налогообложению, а не из средств, выделяемых правительством Великобритании в качестве субсидии. Парламент Шотландии должен получать часть доходов от подоходного налога.

- Парламент Шотландии должен иметь право принимать законы о введении новых налогов на территории Шотландии с согласия Парламента Великобритании.⁴⁵

Работу комиссии поддержало центральное правительство, а это было особенно важно, поскольку это означало, что оно впервые поддержало пересмотр финансирования Шотландии. *В 2012 году британский Парламент принял новый Акт о Шотландии (Scotland Act 2012)*, в соответствии с которым шотландскому правительству был передан максимальный объем полномочий по финансовым вопросам за всю историю Соединенного Королевства. Региональный парламент получил право, начиная

⁴⁴ Concordats between Scottish Ministers, United Kingdom Government and the Cabinet of the National Assembly of Wales // The Scottish Government. URL: www.scotland.gov.uk/About/Government/concordats (last visited: May 9, 2014)

⁴⁵ Пузаков А.В. Перспективы реформирования формулы Барнетта как механизма финансирования деволюционных регионов Великобритании / А.В.Пузаков // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2011. - №6 (12). Ч. 1. – С. 157-160

с 2016 года, самостоятельно устанавливать ставку подоходного налога.⁴⁶ Кроме того, в соответствии с положениями Акта, Шотландия может самостоятельно устанавливать допустимые нормы употребления алкоголя при вождении, скоростные ограничения, а также устанавливать запрет на ношение пневматического оружия.⁴⁷

Несмотря на то, что европейская политика является исключительной компетенцией Вестминстера и британского правительства, более 80% делегированных региону полномочий в той или иной степени подпадают под действие решений, принимаемых на уровне Европейского Союза. Вследствие этого регионы вынуждены лоббировать свои интересы через британский парламент, чтобы отстаивать собственный интерес в касающемся региона вопросе.⁴⁸

«Особые права» для титульных этнических групп, связанные с их этнической спецификой. В культурно-языковом плане шотландский гэльский и англо-шотландский (скотс) были официально признаны в 1992 году Европейской хартией региональных языков и языков меньшинств, которую в 2001 году ратифицировало правительство Великобритании.⁴⁹

По переписи населения 2011 г. на гэльском говорило около 2% населения Шотландии. В 1993 г. принято «Положение о начальном образовании», в котором говорится о том, что необходимо уделять внимание изучению гэльского языка уже на раннем этапе образовательного процесса. Шотландский гэльский в 2005 г. был признан официальным языком Шотландии наряду с английским языком. Усилия региональных властей по возрождению языка - открытие гэльских детских садов, введение начального и среднего образования на гэльском, внедрение программ курсов гэльского языка для родителей, создание специальных медиаресурсов (отдельный ТВ-канал «BBC Alba», сервис «Google-translate» для шотландского гэльского), электронные словари, мобильные приложения, цифровое телевидение, гэльская Википедия, сервис автоматического перевода, гэлоязычные форумы и блоги – дают свой позитивный эффект и численность говорящих на языке постепенно возрастает. Тем не менее, по факту преподавания на гэльском нет, и в школах он не изучается.

Второй миноритарный язык Шотландии – скотс - признан Европейской хартией региональных языков, но до сих пор не имеет официального статуса в Шотландии, и как язык он не преподается. На нем говорит в регионе 24 тыс. человек⁵⁰. Но его чаще называют не особым языком, а диалектом, свойственным для жителей равнинной Шотландии.

⁴⁶ Scottish rate of Income Tax // HM Revenue and Customs. URL: www.hmrc.gov.uk/news/scottish-rate.htm (last visited: May 10, 2014)

⁴⁷ Maintaining and strengthening the Scottish devolution settlement // The UK Government. URL: <https://www.gov.uk/government/policies/maintaining-and-strengthening-the-scottish-devolution-settlement> (accessed: May 8, 2014)

⁴⁸ Scotland in the European Union // The Scottish Government. URL: www.scotland.gov.uk.2013/11/5894/14 (accessed: May 10, 2014)

⁴⁹ McGarvey N. Devolution in Scotland: change and continuity// N.McGarvey, J.Bradbury. Devolution, regionalism and regional development: the UK experience. London: Routledge, 2008. p. 26.

⁵⁰ Королева М.В. Языковая ситуация в Шотландии: история и современный статус шотландского гэльского языка. // RHEMA. PEMA. 2016. №1. стр. 64-73.

5. Конфликты и механизмы взаимодействия между органами публичной власти и этническими группами.

Публичные дискуссии. Шотландский вариант автономизации нередко называют «деволюция без революции». Действительно, этот вариант характеризуется легитимным способом разрешения конфликтов, по крайней мере, до тех пор, пока они не становятся неразрешимыми. Конфликты носят преимущественно конституционный характер и решаются путем референдумов и выборов. Ключевым в этом плане стала подготовка и проведение референдума о независимости Шотландии. Договор об условиях референдума был подписан 15 октября 2012 года, 30 мая 2014 дан официальный старт агитационной кампании, яркой, полной эмоций и страстей.

Для оценки системы аргументации шотландцев можно обратиться к специально созданным группам и аналогичным ресурсам в социальных сетях – «Да, Шотландия!» и «Вместе лучше!». Аргументы в социальных сетях с призывом ответить «Да» на вопрос «Должна ли Шотландия быть независимой страной» включали апелляцию к истории и шотландской национальной идентичности: «300 лет назад мы не имели слова по поводу заключения Унии, но теперь должны вернуть свою независимость», «мы снова можем стать нацией», «мы должны утвердить наш статус как нации»⁵¹.

Сторонники сохранения единства Британии напоминали о «социальных связях народов Объединенного Королевства, которые позволяют сохранять страну сильной», выражали недоумение по поводу тех, кто хочет жить в «менее влиятельной и процветающей стране»⁵². Джеймс Митчелл отмечает, что несмотря на результаты референдума, Шотландия стала «другим местом». SNP является единственной действительно массовой партией в Британии. Интерес к политике и уровень публичных дебатов остается высоким. Он говорит о том, что «Шотландский вопрос» по-прежнему не решен.⁵³

18 сентября 2014 года 55,3 % респондентов решили, что Шотландия должна остаться в составе Великобритании. Явка составила 84,5 процента. Немалую роль в результатах сыграли усилия лондонских политиков и их обещания расширить права и полномочия автономии.

В связи с этим сразу после референдума была создана комиссия Смита, которая в течение нескольких месяцев работала над рекомендациями по новым мерам деволюции, как в области налогообложения, так и социального обеспечения. Итоги работы комиссии опубликованы в докладе 27 ноября 2014 года. Они предварялись обращением Никола Стерджен, сменившей Алекса Салмонда после неудачи референдума на посту лидера партии и главы правительства. В обращении настойчиво говорилось о том, что цель Шотландии – независимость. Однако, в силу сложившихся обстоятельств вопрос о независимости отложен, зато полномочия властей Шотландии расширены. С точки зрения социального обеспечения речь идет о возможности

⁵¹ Yes Scotland. URL: <http://www.yesscotland.net>

⁵² Better Together. URL: <https://www.facebook.com/bettertogether.uk>

⁵³ Keating, M. (2015), “Scotland's European Challenge”, Centre on Constitutional Change Researching the issues. Informing the debate, 8 August. URL: <http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/blog/scotlands-european-challenge>

для парламента Шотландии формировать программы в социальной сфере и определять размеры расходов на каждую из них, а также о передаче Шотландии полномочий по определению политического курса в области социального обеспечения пожилых людей, людей с ограниченными возможностями, больных и других групп населения.

Во-первых, парламент Шотландии получает с 2016 г. самостоятельные полномочия устанавливать ставки подоходного налога, а также разграничивать налоговые категории в прогрессивной шкале налогообложения.

Во-вторых, полномочия самостоятельно контролировать доходы от подоходного налога и распоряжаться социальными выплатами. Парламент Шотландии сможет оперировать социальными выплатами на общую сумму около 3 миллиардов фунтов стерлингов, включающими единую социальную выплату, пособие по уходу, пособие по уходу за инвалидом, пособие по нетрудоспособности и независимые личные выплаты, программу по трудоустройству и субсидию на отопление (от 100 до 300 фунтов). Комиссия предлагает, чтобы Лондон сохранил за собой право определять размер минимальной зарплаты, а также контролировать вопросы гендерного законодательства.

В-третьих, парламент Шотландии получит право распоряжаться 10 % собранного в Шотландии НДС, в то время как правительство – поступлениями от налога, взимаемого с пассажиров воздушного транспорта.

В-четвертых, авторы межпартийного соглашения предлагали передать правительству Шотландии право управлять государственными экономическими активами, расположенными в Шотландии. А также право выдавать лицензии на добычу сланцевого газа методом фрекинга (т.е. гидравлического разрыва пласта).

И, наконец, межпартийное соглашение предлагало передать парламенту Шотландии право самостоятельно принимать законы о выборах и определять избирательную систему.⁵⁴

К январю 2015 г. на основе предложенных комиссией рекомендаций был подготовлен проект поправок для внесения в Акт о Шотландии под общим названием «Шотландия в составе Соединённого Королевства — долговременное решение». Отмечалась уникальность положения Шотландии: с одной стороны, Шотландия — часть глобального международного игрока, что обеспечивает ей безопасность и влияние, с другой стороны, за ней признаётся право принимать собственные решения через местный парламент и самостоятельно решать вопросы публичного сектора. Правительство представляло предложенные статьи как «честное исполнение рекомендаций комиссии лорда Смита». Однако законопроект оставлял за Лондоном право блокировать решения Эдинбурга по вопросам, переданным в его ведение, что вызвало критику со стороны правительства Шотландии.⁵⁵

Новый этап согласования дополнительных полномочий Холируда начался после всеобщих выборов в мае 2015 г., в результате которых ШНП получила 56 мандатов в

⁵⁴ The Smith Commission has reported – what's next? URL: <https://www.gov.uk/government/news/the-smith-commission-has-reported-whats-next>

⁵⁵ Новый референдум о независимости Шотландии: быть или не быть. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=6760#top-content

Палате общин из 59 возможных, став третьей партией в Вестминстере. Н. Стёрджен указывала, что не должно быть никаких «оговорок» при реализации делегированных региону прав, а шотландские министры должны иметь возможность принимать окончательные решения по вопросам, подотчётным местному парламенту. В противном случае ШНП планировала вновь вынести на референдум вопрос об отделении Шотландии. Д. Кэмерон заявил, что решение о референдуме, принятое Эдинбургом без согласования с Лондоном, признано не будет. Кроме того, премьер-министр отклонил идею проведения нового референдума до всеобщих выборов 2020 г.

В июне 2015 г. в Палату общин был внесён на рассмотрение Билль о Шотландии 2015–2016 гг., который предполагает наделение Холируда полномочиями установления пороговых ставок на подоходный налог, а также правом устанавливать размер социальных выплат в Шотландии. Н. Стёржен заявила, что она будет голосовать против, если в законопроект будут внесены неприемлемые для Шотландии положения. Речь шла о том, что, расширяя полномочия по распоряжению налоговыми поступлениями, Вестминстер мог значительно сократить размер целевых субсидий Шотландии (block grant). По словам Н. Стёрджен, подобные решения правительства будут выглядеть как попытка Лондона «наказать» Эдинбург.

В ходе конференции ШНП (15–17 октября 2015 г.) в Абердине Н. Стёрджен заявила, что в партийный манифест в 2016 г. может быть включён пункт о проведении ещё одного референдума о независимости Шотландии, однако это станет возможным, если идея отделения найдёт прочную поддержку электората, т.е. если появится уверенность, что голосовавшие против отделения в сентябре 2014 г. поменяли своё мнение. Она не исключала, что это станет неизбежным, если Британия проголосует за выход из ЕС.

На референдуме по вопросу о выходе Великобритании из состава Евросоюза большинство шотландцев (62%) выступали за то, чтобы Британия осталась в составе Европейского союза. Это дало основание Н. Стёрджен в марте 2017 г. выступить с заявлением о новом референдуме по поводу независимости Шотландии в 2018 или 2019 г. 28 марта парламент Шотландии проголосовал за проведение референдума, который может состояться между осенью 2018 и весной 2019 г.

Фактор Европейского союза. Новое важное измерение шотландского регионализма было связано с процессами регионализации и автономизации в европейском контексте. Майкл Китинг в 2004 г. писал о том, что «европейская система обеспечила систему внешней поддержки независимости», за которую выступали многие национальные политические партии и этнические общности. Он отмечал, что такое обеспечение никоим образом не связано с европейским законодательством, где нет ничего о праве на сепессию. Китинг находил некоторое противоречие в том, что Европейский союз, с одной стороны, расширял возможности негосударственных акторов быть более активными и значимыми, с другой стороны, не обеспечивал должных институциональных возможностей. Он негативно оценил жесткую критику со стороны руководства ЕС идеи «регионального государства», «фрагмента государства», «неполного государства», с которыми выступали политические элиты ряда регионов. Нежелание

европейских субнациональных элит понимать проблемы претензий европейских регионов на автономию, на его взгляд, сформировало «несоответствие, которое в прошлом уже неоднократно становилось причиной конфликтов»⁵⁶. Сам Китинг выступает не только как исследователь, но и как публичный интеллигент. Он инициировал и возглавил Центр конституционных изменений, созданный в Эдинбурге в 2013 году и ставший публичной площадкой для дискуссий о Шотландии,

Шотландия позиционирует себя в Европейском Союзе в качестве полноценного участника в наднациональном политическом процессе, имеет свой офис в Брюсселе, активно поддерживает концепцию «Европы регионов», развивает контакты с другими конституционными регионами Европы (прежде всего регионами – субъектами бельгийской и германской федераций). В то же время, согласно Акту о Шотландии, отношения с Евросоюзом и его институтами находятся в компетенции парламента и правительства Великобритании.

Политика ЕС по вопросам, находящимся в исключительной компетенции британского парламента, может касаться и Шотландии, как, например, в случаях предоставления убежища и иммиграционной политики. Министры Шотландии наделены полномочиями выполнять обязательства перед Европейским Союзом по переданным вопросам, принимая подзаконные акты или внося законопроекты в парламента Шотландии. ЕС определяет политику и принимает законы, касающиеся многих вопросов, переданных парламента Шотландии, таким как сельское хозяйство, рыболовство, охрана окружающей среды, транспорт, здравоохранение, осуществление правосудия и т. д. Акт парламента Шотландии не может стать законом, если он противоречит праву Евросоюза.

В дискуссиях, развернутых на платформе Центра конституционных изменений при Эдинбургском университете, помимо проблем, связанных с последствиями брекзита для страны в целом, горячо обсуждаются такие вопросы: «как защитить права европейских национальностей», «как может Шотландия остаться в ЕС», «являются ли шотландцы европейцами».⁵⁷ Участники дискуссий отдают себе отчет в том, насколько сложной и необычной является нынешняя ситуация как для Шотландии, так и для Европейского союза, и каких усилий потребует ее разрешение. У них нет иллюзий относительно того, что, как и прежде, шотландцы поддерживают европейское объединение не столько из ценностных, сколько из прагматических соображений.⁵⁸

Однако, то обстоятельство, что развитие шотландской деволюции усилило проевропейские настроения и ориентации в регионе, является серьезным аргументом в пользу расширения полномочий и других европейских автономий, а автономизация в

⁵⁶ Keating M. European Integration and the Nationalities Question / M. Keating // Politics Society. 2004. Vol. 31, № 1. P.369

⁵⁷ The Centre on Constitutional Change. URL: <https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk>

⁵⁸ Фадеева Л.А. Идентичность на пересечении интеграции и деволюции: шотландский кейс // Современная Европа. 2015. № 5. С.91-99.

таком контексте представлена в качестве одного из эффективных инструментов европейской интеграции.