

УДК-323

DOI: 10.17072/2218-1067-2024-1-29-40

## ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ЦЕЛОСТНОСТЬ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ НОВАЦИИ И ПОДРАЖАТЕЛЬНЫЙ ИЗОМОРФИЗМ

М. В. Грабевник

*Грабевник Михаил Владимирович*, кандидат политических наук, научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов, Институт гуманитарных исследований, Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения РАН, Пермь, Россия.  
E-mail: [mikhailgrabevnik@yandex.ru](mailto:mikhailgrabevnik@yandex.ru) (ORCID: 0000-0002-3321-7519. ResearcherID: G-5572-2018).

### Аннотация

Управление политико-территориальной гетерогенностью в рамках национальных государств может осуществляться посредством институциональных реформ различного характера. Такие реформы конструируют новые институциональные схемы (институциональные новации), но чаще всего проявляют определенную степень заимствования уже известных институциональных практик (институциональные заимствования). Представленное в настоящей статье исследование нацелено на анализ институциональных реформ в Соединенном Королевстве по поддержанию политико-территориальной целостности (в отношении региональных автономий Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса) в современный деволюционный период (1998–2023 гг.). Используя теорию институционального изоморфизма П. Димаджо и У. Пауэлла в качестве методологической рамки и основываясь на материалах нормативно-правовой базы (в том числе стенограммах парламентских заседаний), автор указывает на наличие двух ключевых институциональных механизмов в процессах управления политико-территориальной гетерогенностью в Соединенном Королевстве: институциональные новации (преимущественно в случаях Шотландии и Северной Ирландии) и подражательный институциональный изоморфизм (в случае Уэльса и реже в случае Северной Ирландии). В качестве дополнительного вводится тезис о наличии нормативного институционального изоморфизма в двух проявлениях – референдумах и межправительственных центр-региональных соглашениях.

**Ключевые слова:** политико-территориальная гетерогенность; институциональный изоморфизм; институциональные реформы; деволюция; Соединенное Королевство; Северная Ирландия, Шотландия, Уэльс.

Одним из ключевых атрибутов современного национального государства является наличие фиксированных территориальных границ. Государственная состоятельность (а нередко и государственная статусность, то есть признание суверенитета со стороны международного сообщества) во многом определяется тем, насколько государство способно сохранять и поддерживать собственную территориальную целостность. В условиях фрагментации национального политического сообщества и наличия значимых регионалистских требований со стороны этнотерриториальных автономий сделать это особенно непросто. Преследуя цель поддержание территориальной целостности, современные государства пользуются широким спектром механизмов и способов управления гетерогенностью и решения этнополитических конфликтов, наиболее распространенными из которых являются институциональные реформы. Такие реформы могут быть как институциональными инновациями, когда имеет место конструирование новых институциональных практик в специфических или уникальных контекстах и кейсах, так и институциональными заимствованиями, когда государство перенимает институциональные практики и решения, популярные и/или успешные в других государствах. Значимые институциональные новации в управлении политико-территориальным разнообразием являются относительно редким явлением, тогда как институциональный импорт и заимствования, наоборот, весьма распространены в современном мире.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии представляет собой уникальный случай управления политико-территориальной гетерогенностью. Деволюционные процессы, предоставившие политико-административную автономию Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсу, начавшись во второй половине 1990-х гг., находят продолжение в различных институциональных

вариациях и на современном этапе. Вариативность характеристик региональных сообществ (шотландцев, северных ирландцев и валлийцев) в рамках одной политической гражданской нации, различия их регионалистских требований (от культурной автономии до сепаратизма) и политической субъектности (как в виде регионалистских политических партий, так и в виде публичных и негосударственных акторов), наличие внешних заинтересованных субъектов (Республика Ирландия и Европейский союз) формируют уникальную конфигурацию условий, в которых ассиметричная и тонкая «настройка» институциональной структуры центр-региональных взаимодействий представляется последовательной политико-управленческой логикой Вестминстера.

Все это обуславливает исследовательскую актуальность процессов поддержания политико-территориальной целостности в современном Соединенном Королевстве. Вместе с тем исследовательский интерес представляет не столько содержание институциональных реформ Соединенного Королевства, сколько механизм институциональных изменений. Задача исследования, представленного в настоящей статье, таким образом, состоит в определении институциональной динамики управления политико-территориальной гетерогенностью со стороны общенационального правительства Соединенного Королевства, а также в аналитическом рассмотрении вариации институционального репертуара (какие институциональные реформы и механизмы были имплементированы) и институционального механизма (институциональные новации или институциональные заимствования). В аналитическом фокусе статьи – институциональные реформы по управлению политико-территориальной гетерогенностью в Соединенном Королевстве. Хронологические рамки ограничены и обусловлены периодом современной деволюции в Соединенном Королевстве (1998–2023 гг.).

Основными источниками данного исследования были нормативно-правовые акты Соединенного Королевства, затрагивающие конфигурации центр-региональных взаимодействий и распределение полномочий, административно-территориальное деление, деволюционные процессы в целом. Отбор и фиксация производились по ключевым словам в информационной системе Hansard<sup>1</sup>. Для фиксации регионалистских требований и позиций политических акторов в ходе исследования были использованы материалы политических заявлений и выступлений политических и партийных лидеров, программные заявления и политические манифесты партий по материалам базы данных Manifesto Project (Lehmann et al., 2023). Материалы баз данных Regional Authority Index (Hooghe et al., 2016), Self-Determination Movements (Sambanis et al., 2018) и Conflict Barometer<sup>2</sup>, несмотря на содержательные и методологические ограничения (Панов, 2023), послужили дополнительной источниковой базой для анализа центр-региональных взаимодействий в Соединенном Королевстве. Ключевым аналитическим методом выступает сравнительно-ориентированный кейс-стади. В качестве случаев рассматриваются три ключевые автономные субнациональные единицы (NUTS-1), обладающие разной степенью политической субъектности: Северная Ирландия, Шотландия и Уэльс. Теоретико-методологическая основа исследования – адаптированная концепция институционального изоморфизма (в традиции конструктивистского институционализма), классическое изложение которой представили П. Димаджио и У. Пауэлл в контексте экономической социологии предприятий (Di Maggio & Powell, 1983).

В соответствии с задачами исследования текст статьи структурирован следующим образом. В первой части представлена адаптированная к исследовательскому предмету теоретико-методологическая рамка институционального изоморфизма и охарактеризована исследовательская логика. Во второй части содержится качественный анализ институционального измерения управления политико-территориальной гетерогенностью в Соединенном Королевстве в разрезе субнациональных единиц: Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса<sup>3</sup>. Заключительный блок статьи посвящен используемым институциональным механизмам – институциональным заимствованиям и их вариациям, а также институциональным инновациям.

### Объяснительные возможности институционального изоморфизма

Ради сохранения политико-территориальной целостности и снижения этнополитической и регионалистской конфликтности национальные государства устанавливают институциональные механизмы управления гетерогенностью (военный конфликт, геноцид, изоляция и сегрегация, референдум

<sup>1</sup> Hansard. UK Parliament. URL: <https://hansard.parliament.uk/> (accessed: 17 November 2023).

<sup>2</sup> Conflict Barometer. Heidelberg Institute for International Conflict Research. URL: <https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/?lang=en> (accessed: 17 November 2023).

<sup>3</sup> International Territorial Levels (ITLs). UK Office for National Statistics. URL: <https://www.ons.gov.uk/methodology/geography/ukgeographies/eurostat> (accessed: 17 November 2023).

также являются механизмами управления территориальной гетерогенностью, но менее распространенными по сравнению с институциональными). Иными словами, государства проводят институциональные реформы для того, чтобы снизить риски регионализации, сепаратизма и/или центр-региональных конфликтов. Такие институциональные реформы вариативны: они могут выражаться в уступках региону со стороны центральной власти и предоставлять им некоторую степень региональной автономии, но также могут вводить институциональные ограничения, тем самым отнимая у регионов институциональные возможности и предпочтения (или снижая объем таких возможностей).

Реформы могут конструировать абсолютно новые институциональные схемы и модели в ситуациях уникального политического контекста или специфической управленческой конфигурации. Наиболее ярким примером институциональной новации такого рода выступает регулирование процесса брекзита, то есть процедура выхода Соединенного Королевства из состава Европейского союза, выраженная, помимо прочих документов, в институциональном закреплении нового формата северо-ирландской границы (Протокол Северной Ирландии 2020 г.<sup>1</sup> с продолжающимися по сей день дебатами по его пересмотру) (Охошин, 2023). Уникальная ситуация выхода из европейского интеграционного объединения, комплексная консociативная политическая система Северной Ирландии в условиях регионального правительственного кризиса, наличие Республики Ирландия как kin-state для регионального сообщества – условия, в которых Соединенное Королевство и ЕС вынуждены прибегать к институциональной инновации. Между тем национальные государства намного чаще не конструируют новые институты, но импортируют эффективные (или неэффективные) практики и институты для преодоления схожих рисков и вызовов – в таких случаях уместно говорить об институциональных заимствованиях (в противовес институциональным новациям).

Исследовательская идея настоящей статьи – анализ институциональных решений для управления политико-территориальной гетерогенностью в современном Соединенном Королевстве – основывается на аналитическом различении институциональных новаций и институциональных заимствований. Теоретически такая исследовательская логика базируется на концепции институционального изоморфизма, представленной впервые Полом Димаджио и Уолтером Пауэллом на материалах исследования социологии предприятий и ставшей классикой экономической социологии (Di Maggio & Powell, 1983). На материалах эмпирического исследования социологи утверждают, что в рамках одного организационного поля институциональные изменения организаций могут быть объяснены не (только) рациональным стремлением к повышению эффективности, но и логикой институционального изоморфизма, то есть организации институционально уподобляются друг другу. П. Димаджио и У. Пауэлл выделяют три типа институционального изоморфизма. Первый тип – принудительный изоморфизм – предполагает непосредственное или опосредованное внешнее давление на установление тех или иных институтов и может быть связан с необходимостью легитимации того или иного решения (Гаджиев, 2016). Второй тип – подражательный изоморфизм – не предполагает внешнего давления на имплементацию тех или иных институтов, но предполагает копирование институциональных моделей организаций, которая не имеет собственного представления о эффективных способах преодоления рисков и вызовов (в данном случае политико-территориальной гетерогенности). Третий тип – нормативный изоморфизм – предполагает институциональное заимствование, основанное на общности ценностей, идеалов, ориентаций, профессионального или образовательного стандарта, и, так же как подражательный, осуществляется без внешнего давления. Идеальные типы институционального изоморфизма в политической практике в чистом виде не встречаются и скорее проявляются как комплекс с дисбалансом в сторону одного из типов.

Подобная теоретико-методологическая схема может быть применена и к предметному полю управления политико-территориальной гетерогенностью и нивелирования центр-региональных противоречий и конфликтов. В настоящем исследовании Соединенное Королевство как национальное государство с точки зрения институционального изоморфизма представляет собой единое организационное поле<sup>2</sup>. Институциональные реформы в отношении британских этнических региональных автономий – Северной Ирландии, Шотландии, Уэльса – рассматриваются с точки зрения адаптированной типологии институционального изоморфизма (табл. 1).

<sup>1</sup> The Protocol on Ireland and Northern Ireland. Consilium. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom/the-eu-uk-withdrawal-agreement/the-protocol-on-ireland-and-northern-ireland-explained/> (accessed: 17 November 2023).

<sup>2</sup> Соединенное Королевство также может рассматриваться как организация в более широком организационном поле (например, в организационном поле Европейского союза до 2020 г. или в организационном поле европейских национальных государств в целом). Соответственно, институциональные организационные поля могут быть разных уровней. Вместе с тем, учитывая задачи исследования, в данной статье исследовательский фокус наведен на Соединенное Королевство как единое организационное поле (что может, в свою очередь, накладывать методологические ограничения).

## Адаптированная типология институционального изоморфизма

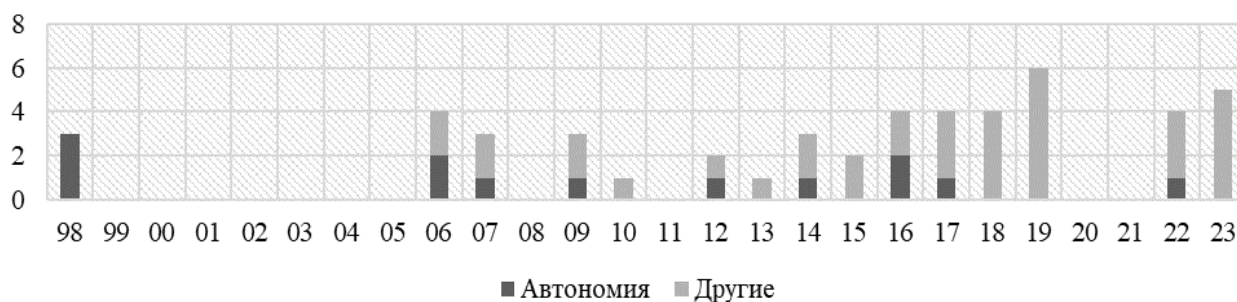
Институциональные инновации	Институциональные заимствования			
	Непринудительный изоморфизм		Принудительный изоморфизм	
	Нормативный изоморфизм	Подражательный изоморфизм	Мягкий принудительный изоморфизм	Жесткий принудительный изоморфизм

*Примечание:* составлено автором на базе классической типологии П. Димаджо и У. Пауэлла (Di Maggio & Powell, 1983).

Предлагается рассматривать институциональные реформы через три аналитических фильтра: институциональные инновации или институциональные заимствования; принудительный или непринудительный институциональный изоморфизм; нормативный или подражательный непринудительный изоморфизм и мягкий или жесткий принудительный изоморфизм (мягкий принудительный изоморфизм предполагает опосредованное стимулирование для имплементации тех или иных институтов, тогда как жесткий принудительный изоморфизм – прямое давление со стороны внешних акторов). Таким образом, типология представляет собой спектр механизмов институциональных изменений (от институциональных инноваций до жесткого принудительного изоморфизма), где критерием выступает степень внешнего давления на установление института.

Далее представлен анализ институциональных реформ Соединенного Королевства по управлению политико-территориальной гетерогенностью в период деволюции с точки зрения теоретико-методологической базы институционального изоморфизма. Качественный анализ выполнен по следующим параметрам: механизм институциональной реформы (институциональные инновации или институциональные заимствования) и тип институционального изоморфизма (в случаях институционального заимствования). Направленность институциональной реформы (централизация / децентрализация; уступка или ограничение со стороны национального центра в отношении региона) также рассматривается как контекстуальный параметр анализа.

Для анализа были отобраны ключевые нормативные акты, затрагивающие вопросы управления политико-территориальной гетерогенностью в Соединенном Королевстве (то есть институциональные реформы, проводимые в отношении Северной Ирландии, Шотландии, Уэльса) в период 1998–2023 гг. Отбор и фиксация актов осуществлялись в официальной информационной системе британского парламента Hansard<sup>1</sup>. В выборку попадали только принятые законодательные акты (с санкцией монарха) высшего правительственного уровня; находящиеся на рассмотрении на разных этапах законодательного процесса акты не учитывались в анализе. На первом этапе было отобрано 47 нормативно-правовых актов в отношении автономных регионов. На втором этапе были отобраны нормативно-правовые акты, которые непосредственно касались институциональных реформ, – таких оказалось 13. Большинство актов, затрагивающих автономные регионы и не относящихся к институциональным реформам, посвящено административным вопросам в отношении Северной Ирландии (например, назначение администраций и определение бюджета в годы правительственных кризисов). Динамика институциональных реформ Соединенного Королевства в отношении региональных автономий представлена на рисунке.



**Динамика институциональных реформ Соединенного Королевства  
в отношении региональных автономий (1998–2023 гг.)**

<sup>1</sup> Hansard. UK Parliament. URL: <https://hansard.parliament.uk/> (accessed: 17 November 2023).

**Политико-территориальная целостность Соединенного Королевства:  
динамика деволюционных институциональных реформ**

Соединенное Королевство характеризуется комплексной системой территориального управления: внутри этнических региональных автономий имеет место вариативная система округов, разноразрядных боро и унитарных административных элементов. Союзное государство сочетает единый национальный суверенитет с вариативной структурой территориальных договоренностей с союзными элементами: Шотландией, Северной Ирландией и Уэльсом (Gamble, 2006). В 1998 г. Шотландия, Северная Ирландия и Уэльс получили значительные политико-управленческие компетенции на региональном уровне, в связи с чем регионы можно характеризовать как автономные. Динамика региональной автономии Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса, выраженной в институциональном измерении самоуправления региона (self-rule) и совместного управления (shared-rule), представлена в табл. 2 (составлено по материалам базы данных Regional Authority Index (Hooghe et al., 2016; Shair-Rosenfield et al., 2021)).

Таблица 2

**Динамика региональной автономии регионов Соединенного Королевства**

<b>Индекс региональной автономии: самоуправление региона</b>							
Регион	Период	ID	PS	FA	BA	RP	TOTAL
Северная Ирландия	1999–2002	3	3	1	1	4	12
	2003–2006	1	0	0	0	0	1
	2007–2018	3	3	1	1	4	12
	2018–2023	1	0	0	0	0	1
Шотландия	1999–2023	3	3	3	1	4	14
Уэльс	1999–2016	2	2	0	1	3	8
	2017–2017	3	3	0	1	4	11
	2018–2023	3	3	2	1	4	13
<b>Индекс региональной автономии: совместное управление</b>							
Регион	Период	LM	EC	FC	BC	CR	TOTAL
Северная Ирландия	1999–2002	1,5	1	0	0	4	6,5
	2003–2006	0	0	0	0	0	0
	2007–2018	1,5	1	0	0	4	6,5
	2018–2023	0	0	0	0	0	0
Шотландия	1999–2007	1,5	1	0	0	4	6,5
	2008–2023	1,5	2	0	0	4	7,5
Уэльс	1999–2007	1,5	1	0	0	4	6,5
	2008–2023	1,5	2	0	0	4	7,5

*Примечание:* составлено автором на материалах базы данных Regional Authority Index (Hooghe et al., 2016). ID (Institutional Depth) – институциональные возможности и полномочия. PS (Policy Scope) – спектр политических компетенций. FA (Fiscal Autonomy) – фискальная / налоговая автономия. BA (Borrowing Autonomy) – автономия займов, кредитования и трансфертов. RP (Representation) – политическое представительство. LM (Law Making) – законотворческий процесс. EC (Executive Control) – контроль исполнительной власти. FC (Fiscal Control) – контроль фискальной политики. BC (Borrowing Control) – контроль бюджетной политики и кредитования. CR (Constitutional Reform) – конституциональное реформирование.

В соответствии с ключевыми деволюционными законами 1998 г. регионы Соединенного Королевства в целом идентичны и равны в институциональных возможностях политического представительства, политико-управленческих компетенциях региональных ассамблей и правительств. Автономные регионы также обладают равными институциональными возможностями по влиянию на законотворческий процесс на общенациональном уровне, а регионалистские партии регулярно представлены в палате общин (Грабевник, 2021). Кроме того, благодаря конвенции Сьюэлла автономные регионы Соединенного Королевства в равной степени обладают широкими возможностями по кон-

тролю за конституционным процессом и конституционным реформированием<sup>1</sup>. Институциональное равенство наблюдается и в отношении кредитования и займов: при одобрении государственного секретаря автономии могут брать займы для балансирования региональных бюджетов (Шотландия также в инвестиционных целях, а Уэльс в целях капитальных расходов).

Вместе с тем наблюдаются отчетливые отличия в динамике институциональных автономий Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса. Они различаются как в отношении самой институциональной структуры автономий, так и в отношении динамики имплементации подобных институтов. Иными словами, имеет место вариация того, как были реализованы институциональные реформы по предоставлению регионам автономных институциональных статусов. Далее представлена институциональная динамика управления политико-территориальной гетерогенностью в Соединенном Королевстве в региональной вариации (кейсы Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса) с 1998 по 2023 гг.

**Северная Ирландия.** Впервые Северная Ирландия получает самоуправление и региональную администрацию в Стормонте в 1920 г., но в результате затяжного конфликта 1960-х гг., известного как The Troubles, в 1972 г. Вестминстер устанавливает прямое управление в регионе. Современная история деволюции в Северной Ирландии начинается в 1998 г. подписанием Белфастского соглашения (также известного как Соглашение Страстной пятницы) между ключевыми юнионистскими и республиканскими партиями Северной Ирландии, а также между Соединенным Королевством и Республикой Ирландия (после референдумов в Северной Ирландии и Республике Ирландия). Институционально были закреплены ключевые региональные органы власти: однопалатный парламент – Ассамблея Северной Ирландии (Northern Ireland Assembly) и исполнительная администрация – Кабинет министров Северной Ирландии (Northern Ireland Executive) (Northern Ireland Act 1998, 1998). Политическая система в соответствии с актами 1998 и 2006 гг. может быть охарактеризована как консоциативная (с явно выраженным институциональным механизмом power-sharing) (Murphy & Evershed, 2021).

В соответствии с Актом о Северной Ирландии 1998 г. региональные законодательные и исполнительные власти могут реализовывать полномочия в достаточно широком спектре за пределами исключительных компетенций Соединенного Королевства (международные отношения, внешняя и оборонная политика, денежная и финансовая системы, воздушное и морское транспортное сообщение, уголовное право, телекоммуникации, миграционная политика и политика по предоставлению гражданства, а с 2007 г. также полицейский и гражданский порядок) (Northern Ireland Act 1998, 1998). Что касается экономических вопросов (налоговой политики, бюджетного перераспределения, кредитования), то Северная Ирландия вправе собирать любые налоги, которые не собирают общенациональные власти, что представляет собой крайне ограниченное налоговое пространство. По состоянию на 2023 г. Северная Ирландия вправе собирать региональную ставку налога на недвижимость в границах региона, устанавливаемую Ассамблеей Северной Ирландии (Northern Ireland Act 1998, 1998).

Воспользоваться подобными полномочиями Северная Ирландия может только периодически – в 1999–2002 и 2007–2018 гг. Делегированная в 1998 г. автономия в регионе просуществовала около двух лет и была прервана правительственным конфликтом между Ольстерской юнионистской партией и республиканской партией «Шинн Фейн». Самоуправление было возвращено Соглашением Сент-Эндрюс 2007 г., но региональные элитные конфликты в 2017–2018 гг. вновь привели к ограничению автономии. Современный политический процесс в Северной Ирландии также сопровождается межэлитными конфликтами и конфликтами между республиканским и юнионистским сообществами. Несмотря на проведение внеочередных выборов в Стормонт в 2022 г., на которых регионалистская «Шинн Фейн» впервые получила больше мест в региональной легислатуре, чем Демократическая юнионистская партия (27 против 25)<sup>2</sup>, стороны не могут сформировать региональное правительство на консоциативных условиях из-за разногласий в отношении Протокола по Северной Ирландии (Northern Ireland Protocol Bill) (Охошин, 2023).

**Шотландия.** В результате референдума 1979 г. Шотландия получила автономные региональные органы законодательной и исполнительной власти (Scotland Act 1978, 1978). С 1979 г. шотландский Холируд обладает законодательными полномочиями (при праве государственного секретаря по Шотландии наложить вето на законопроект) во всех областях, находящихся за пределами исключи-

<sup>1</sup> Sewel Convention. UK Parliament and Constitution Centre. SN/PC/2084. URL: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02084/SN02084.pdf> (accessed: 17 November 2023).

<sup>2</sup> Northern Ireland Assembly Election Results 2022. Sinn Féin becomes largest party in NI Assembly. URL: <https://www.bbc.com/news/election/2022/northern-ireland/results> (accessed: 17 November 2023).

тельной компетенции Соединенного Королевства (международные отношения, внешняя и оборонная политика, фискальная и денежная политика, международная торговля, интеллектуальная собственность, телекоммуникации, энергетическая политика, включая нефть, газ, атомную энергетику и уголь, воздушный и морской транспорт, миграционная политика и политика предоставления гражданства и частично здравоохранение, рынок труда и культурная политика).

В 2012 г. (Scotland Act 2012, 2012) и особенно в 2016 г. (Scotland Act, 2016, 2016), то есть после референдума 2014 г. о независимости Шотландии, полномочия и автономия Шотландии в составе Соединенного Королевства были пересмотрены (Burnham, 2017). С 2016 г. шотландский парламент и шотландское правительство стали неотъемлемыми конституционными частями Соединенного Королевства (то есть институционально закрепленными в общенациональной политической системе), которые могут быть лишены такой институциональной преференции только по решению соответствующего референдума. Также была институционально закреплена политическая традиция Соединенного Королевства (так называемая конвенция Сьюэлла), по которой Вестминстер не в праве принимать законодательные акты в отношении деволюционных частей государства или в отношении зоны их компетенций. Эдинбург получил полный контроль над региональными и локальными избирательными системами. Зоны политической законотворческой компетенции Холируда также были расширены: с 2016 г. в них включены политика занятости и рынка труда, добыча прибрежных нефти и газа, железнодорожный франчайзинг и управление, дорожные знаки, некоторые социальные пособия (как, например, пособия по инвалидности), жилищная политика, социальное обеспечение и безопасность.

Акт 2016 г. предоставил Шотландии ограниченную степень региональной автономии в вопросах фискальной политики. Шотландские власти теперь вправе корректировать базовую ставку подоходного налога (SVR – Scottish Variable Rate), а также устанавливать налог на сделки с земельной собственностью и налог на места хранения мусора (свалки). Главная же налоговая преференция (читай уступка со стороны Соединенного Королевства ради сохранения политико-территориальной целостности) заключается в том, что Шотландия получает половину поступлений от налога на добавленную стоимость (Scotland Act 2016, 2016).

**Уэльс.** В отличие от Северной Ирландии и Шотландии, автономия Уэльса долгое время была преимущественно административной и лишенной серьезных законотворческих полномочий. Правительственный акт 1998 г. (Government of Wales Act 1998, 1998) институционализировал региональную ассамблею и установил вопросы, по которым она могла принимать управленческие (но не законотворческие) решения: сельское хозяйство, окружающая среда, транспортная система, защита от наводнений, валлийский язык и валлийская культура, образовательная система, туризм и отдых, социальные услуги, спорт. В преддверии региональных парламентских выборов 2007 г. были внесены поправки в акт 1998 г., которые предполагали расширение законотворческих полномочий региона по более чем двадцати областям политики парламентской ассамблеи в Уэльсе при успешных результатах народного референдума. Результаты референдума 2011 г. подчеркнули регионалистские интенции валлийцев (63,4 % высказались за расширение законодательных функций в валлийском регионе)<sup>1</sup>, но новый акт, предусматривавший расширение автономии Уэльса, был принят только в 2017 г. (Wales Act 2017, 2017).

Благодаря институциональным изменениям система автономии Уэльса стала больше похожей на институциональное устройство Шотландии: была имплементирована и институционально закреплена конвенция Сьюэлла; валлийские власти так же получили полный контроль над региональными и локальными избирательными системами; компетенции государственного секретаря по Уэльсу в части контроля над региональным законодательством стали идентичными компетенциям государственного секретаря по Шотландии; Уэльс так же получил компетенции в энергетике, дорожных знаках и символах, дорожных переходах, оплате труда учителей и других областях. По модели Шотландии с 2017 г. в региональной политической системе Уэльса имплементировано право регионального валлийского правительства устанавливать дополнительную региональную ставку подоходного налога (Wales Act 2017, 2017).

---

<sup>1</sup> Results of the National Assembly for Wales Referendum 2011. National Assembly for Wales. URL: <https://senedd.wales/media/gclkwaf5f/11-017-english.pdf> (accessed: 17 November 2023).

### Институциональные инновации и изоморфизм в управлении политико-территориальной гетерогенностью Соединенного Королевства

Качественный анализ дебатов и истории принятия и имплементации институциональных решений по управлению политико-территориальной гетерогенностью в Соединенном Королевстве показывает наличие как институциональных инноваций, так и институциональных заимствований (преимущественно подражательного типа) в рамках одного организационного поля. Деволюционные институциональные нововведения 1998 г. (Government of Wales Act 1998, 1998; Northern Ireland Act 1998, 1998; Scotland Act 1998, 1998) можно с уверенностью назвать институциональными новациями. Асимметричные модели предоставления автономии сами по себе являются достаточно уникальными кейсами, чтобы говорить о наличии системного изоморфизма в подобных случаях. Шотландия получила вполне классическую региональную политическую систему в сравнении с другими регионами (Перегулов, Семененко, 2015). Уэльсу была предоставлена формальная легислатура (Национальная ассамблея Уэльса), которая не обладала законодательными функциями, но вместо этого реализовывала функции исполнительные (фактически функции регионального правительства), что отмечается исследователями как управленческая новация и вариант «исполнительной деволюции» (Bulmer et al., 2002; Каракчиев, 2007). Автономия Северной Ирландии формально была возвращена с более ранних времен, однако консоциативная система стала институциональным новшеством внутри союзного государства, хотя за пределами Соединенного Королевства такие политические системы уже использовались при попытках преодоления этнополитических кризисов. Таким образом, институциональные реформы 1998 года могут быть маркированы как институциональные инновации в рамках институционального поля Соединенного Королевства (табл. 3).

Таблица 3

#### Механизмы институциональных реформ Соединенного Королевства в отношении управления политико-территориальной целостностью

Год	Институциональная реформа	Регион	Механизм
1998	Government of Wales Act 1998, 38/1998	Уэльс	Институциональная инновация
1998	Northern Ireland Act, 47/1998	Северная Ирландия	Институциональная инновация
1998	Scotland Act 1998, 46/1998	Шотландия	Институциональная инновация
2006	Government of Wales Act 2006, 32/2006	Уэльс	<i>Подражательный изоморфизм</i>
2006	Northern Ireland Act 2006, 53/2006	Северная Ирландия	Продолжение реформы
2007	Northern Ireland Act 2007, 4/2007	Северная Ирландия	Продолжение реформы
2009	Northern Ireland Act 2009, 3/2009	Северная Ирландия	Продолжение реформы
2012	Scotland Act 2012, 11/2012	Шотландия	Институциональная инновация
2014	Wales Act 2014, 29/2014	Уэльс	<i>Подражательный изоморфизм</i>
2016	Scotland Act 2016, 11/2016	Шотландия	Институциональная инновация
2016	Northern Ireland Act 2016, 13/2016	Северная Ирландия	<i>Подражательный изоморфизм</i>
2017	Wales Act 2017, 4/2017	Уэльс	<i>Подражательный изоморфизм</i>
2022	Northern Ireland Act 2022, 45/2022	Северная Ирландия	<i>Подражательный изоморфизм</i>

Необходимо отметить, что институциональные реформы в отношении Шотландии не имеют признаков институционального изоморфизма. Шотландский кейс деволюционного реформирования отличается от других как небольшим количеством крупных институциональных реформ (всего три реформы за 25 лет – 1998, 2012, 2016), так и отсутствием в данных актах (а также стенограммах, ма-



териалах парламентских дебатов) ссылок на другие институциональные кейсы или эффективные практики<sup>1</sup>. Соответственно, в случае Шотландии наблюдается преимущественно использование институциональных новаций. Вместе с тем именно шотландский опыт институционального реформирования был затем использован в валлийском случае.

Институциональные деволюционные изменения 2000–2010 гг. демонстрируют несколько иную логику реформ. С одной стороны, происходит эскалация конфессионально-политического конфликта в границах Северной Ирландии, который перерастает в первый крупный именно институциональный правительственный коллапс на региональном уровне. Соглашение Сент-Эндрюс 2006 г. и два акта о Северной Ирландии (Northern Ireland Act 2006, 2006; Northern Ireland Act 2007, 2007), институционально его закрепляющие, скорее являются выражением «тонкой настройки» региональной системы, а уточнение процедуры формирования регионального правительства и распределение полномочий в отношении правосудия и функционирования полиции – скорее дополняющими элементами продолжающегося североирландского деволюционного проекта. Говорить о едином пакете реформ не приходится, но планомерный и поступательный алгоритм со стороны Вестминстера имел место: Акт о Северной Ирландии 2009 г. (Northern Ireland Act 2009, 2009) – еще один шаг к оформлению региональной системы правосудия и полицейского надзора.

С другой стороны, в тот же период оформляется тренд на подражание и заимствование институциональной системы Шотландии со стороны Уэльса. Выделение постоянно действующих региональной легислатуры и регионального правительства (акт 2006 г.) сделано по модели Шотландии, о чем официально заявляется как при рассмотрении законопроекта, так и в самом нормативном акте: «...but new provision, equivalent to section 3 of the Scotland Act 1998...» или «...provision for the Commission broadly follows that made in the Scotland Act 1998 for the Scottish Parliamentary Body...» (Government of Wales Act 2006, 2006: 27, 31). Расширение законодательных полномочий Национальной ассамблеи Уэльса в 2014 г. (Wales Act 2014, 2014) и установление фискальных преференций в 2017 г. также прямо указывает на опыт институционального реформирования в Шотландии: «...the Wales Bill 2016-17 changes Welsh devolution to a reserved powers model as used for Scotland...» (Wales Act 2017, 2017).

Подобный тренд подражательного институционального изоморфизма в границах Соединенного Королевства отмечен в 2022 г. и в случае Северной Ирландии. В контексте брекзита, неразрешенности вопроса североирландской границы, регионального правительственного кризиса Вестминстер в ответ на регионалистские запросы имплементировал Акт о Северной Ирландии в отношении этнической и культурной идентичности, а также региональных языков (ирландского и ольстерского скотс) (Identity and Language Northern Ireland Act 2022, 2022). В материалах дебатов по данному законопроекту<sup>2</sup>, а также в британских и ирландских аналитических материалах<sup>3</sup> обнаруживаются многочисленные отсылки к закону о валлийском языке 1993 г. (Welsh Language Act 1993, 1993).

\* \* \*

Таким образом, можно констатировать, что управление политико-территориальной гетерогенностью в Соединенном Королевстве реализовано посредством двух ключевых механизмов: институциональных инноваций и подражательного институционального изоморфизма. В случае Северной Ирландии проявляются преимущественно институциональные инновации (за исключением законодательного акта об идентичности и языке 2022 г.) (Northern Ireland Act 2022, 2022), что обусловлено довольно комплексной внутрорегиональной политической, конфессиональной и демографической ситуацией и необходимостью постоянной настройки институциональной системы со стороны общенационального центра. В случае Шотландии, которая нередко характеризуется как ключевой локомотив регионализма в Соединенном Королевстве, находит выражение условная «классическая» модель деволюции, которая затем выступает в качестве институционального ориентира для валлийского автономного региона. Соответственно в рамках процесса институционального реформирования в отношении

<sup>1</sup> Можно, однако, предположить, что налоговые преференции как результат реформы 2016 г. могли быть (сознательно или неосознанно) имплементированы по другим институциональным моделям, встречающимся в рамках подпрограмм «Европы регионов» Европейского союза.

<sup>2</sup> Identity and Language (Northern Ireland) Bill. First reading. May 2022. URL: <https://www.parliament.uk/bills/2022-23/identityandlanguagenorthernireland/debates> (accessed 17 November 2023).

<sup>3</sup> Explainer: Breaking the deadlock over an Irish Language Act. Promised legislation would provide legislative protection for the language in Northern Ireland. Irish Times. URL: <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/explainer-breaking-the-deadlock-over-an-irish-language-act-1.4135275> (accessed 17 November 2023).

Уэльса отчетливо проявляются черты подражательного изоморфизма. Материалы парламентских дебатов, стенограммы рассмотрений законопроектов, двойные параллельные чтения, заявления валлийских регионалистов в отношении деволюции указывают на заимствования шотландского институционального опыта как в отношении политико-административной структуры, так и в отношении финансовых и налоговых компетенций<sup>1</sup>.

В качестве дополнительных комментариев необходимо заметить, что в рамках Соединенного Королевства неоднократно использованы еще две механики управления политико-территориальной гетерогенностью, которые не представляют собой институциональные реформы (и поэтому не были рассмотрены в рамках настоящей статьи), но закрепляют условия и нередко содержание потенциальных институциональных изменений – референдумы и межправительственные соглашения центра и автономных регионов. В рамках исследуемого периода были проведены такие региональные референдумы, как референдум о передаче полномочий Уэльсу 1997 г., референдум о передаче полномочий Шотландии 1997 г., референдум 1998 г. по Белфастскому соглашению (Соглашению Страстной Пятницы) в Северной Ирландии, референдум о передаче полномочий Уэльсу 2011 г., референдум о независимости Шотландии 2014 г.<sup>2</sup> Среди основных межправительственных соглашений стоит отметить Белфастское соглашение 1998 г., Соглашение Сент-Эндрюс 2006 г., Эдинбургское соглашение 2012 г. Поскольку большинство подобных механизмов совместного принятия решений не относились к типичным случаям и затрагивали разные сферы политики и центр-региональных взаимодействий, маркировать их как институциональный изоморфизм не приходится. Однако, имея в виду, что и межправительственные соглашения, и референдумы достаточно часто встречаются в современном политическом процессе Соединенного Королевства в целом (и не только в центр-региональных отношениях), можно предположить, что их регулярное использование связано с приверженностью либеральным демократическим ценностям и британской политической традиции, что может выступать признаком нормативного институционального изоморфизма.

### Финансовая поддержка

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (проект «Почему заимствуют неэффективные институты? Управление политико-территориальной гетерогенностью и обеспечение территориальной целостности государства») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

### Список литературы / References

- Гаджиев, Х. А. (2016) 'Политические институты: институциональный и неинституциональный подход', *Власть*, 23 (7), сс. 134–140. [Gadzhiev, Kh. A. (2016) 'Political Institutions: institutional and neoinstitutional approaches' [Politicheskie instituty: institucional'nyj i neoinstitucional'nyj podhod], *Vlast*, 23 (7), pp. 134–140 (In Russ.)].
- Грабевник, М. В. (2021) 'Сила регионалистских партий Соединенного Королевства: концептуализация и измерение', *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология*, 23 (3), сс. 463–478. [Grabevnik, M.V. (2021) 'Party Strength of Regionalist Parties of United Kingdom: Conceptualisation and Measuring' [Sila regionalistskih partij Soedinennogo Korolevstva: konceptualizacija i izmerenie], *Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov. Serija: Politologija*, 23 (3), pp. 463–478 (In Russ.)].
- Каракчиев, П. О. (2007) 'Региональная деволюция в Уэльсе', *Современная Европа*, 3 (31), сс. 85–98. [Karakchiev, P.O. (2007) 'Regional Devolution in Wales' [Regional'naja devoljucija v Ujel'se], *Sovremennaja Evropa*, 3 (31), pp. 85–98 (In Russ.)].
- Охошин, О. В. (2023) 'Новый политический кризис в Северной Ирландии', *Современная Европа*, 1(115), сс. 46–58. [Oho-shin, O.V. (2023) 'New Political Crisis in Northern Ireland' [Novyj politicheskij krizis v Severnoj Irlandii], *Sovremennaja Evropa*, 1(115), pp. 46–58 (In Russ.)].
- Панов, П. В. (2023) 'Политико-территориальная гетерогенность, конфликты и ин-

<sup>1</sup> Как Уэльс институционально идет по следам Шотландии, можно увидеть и в динамике индекса региональной автономии (см. табл. 2).

<sup>2</sup> Более подробно о референдумах в Соединенном Королевстве – в аналитических материалах британского Institute for Government: Never mind the ballots: referendums in the UK. Institute for Government. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/comment/never-mind-ballots-referendums-uk> (accessed 17 November 2023).

- ституциональные решения: состояние и перспективы развития баз данных для количественных исследований’, *Вестник Пермского университета. Политология*, 17 (3), сс. 85–95. [Panov, P.V. (2023) ‘Political-Territorial Heterogeneity, Conflicts and Institutional Solutions: the State and Prospects for the Development of Databases for Quantitative Research’ [Politiko-territorial'naja geterogenost', konflikty i institucional'nye reshenija: sostojanie i perspektivy razvitija baz dannyh dlja kolichestvennyh issledovanij], *Vestnik Permskogo universiteta. Politologija*, 17 (3), pp. 85–95. (In Russ.)].
- Перегудов, С. П., Семенов, И. С. (2015) ‘Референдум о независимости Шотландии и проблемы британской государственности’, *Мировая экономика и международные отношения*, 3, сс. 64-75. [Peregudov, S.P., Semenov, I.S. (2015) ‘Scottish Referendum and Future of British State’ [Referendum o nezavisimosti Shotlandii i problemy britanskoj gosudarstvennosti], *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*, 3, pp. 64-75 (In Russ.)].
- Bulmer S., Burch M., Carter C., Hogwood P., Scott A. (2002) *British Devolution and European Policy Making. Transforming Britain into Multi-level Governance*, Palgrave MacMillan.
- Burnham, J. (2017) ‘Fragmentation and Central Control: Competing Forces in a Disunited Kingdom’ in Ruano, J.M. and Profiroiu, M. (eds.) *The Palgrave Handbook of Decentralization in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 123–156.
- Di Maggio, P., Powell, W. (1983) ‘The Iron Cage Revisted: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields’, *American Sociological Review*, 48, pp. 147–160.
- Identity and Language (Northern Ireland) Act 2022*, UK Public General Acts, 2022, c. 45.
- Gamble, A. (2006) ‘The Constitutional Revolution in the United Kingdom’, *Publius: The Journal of Federalism*, 36 (1), pp. 19–35.
- Government of Wales Act 1998*, UK Public General Acts, 1998, p. 38.
- Government of Wales Act 2006*, UK Public General Acts, 2006, p. 32.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A., Osterkat, S., Niedzwiecki, S., Shair-Rosenfield, S. (2016) *Measuring Regional Authority*. Oxford: Oxford University Press.
- Murphy, M., Evershed, J. (2021) ‘Contesting sovereignty and borders: Northern Ireland, devolution and the Union’, *Territory, Politics, Governance*, 10 (5), pp. 661–677.
- Northern Ireland Act 1998*, UK Public General Acts, 1998, p. 47.
- Northern Ireland Act 2009*, UK Public General Acts, 2009, p. 3.
- Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006*, UK Public General Acts, 2006, p. 53.
- Lehmann, P., Franzmann, S., Burst, T., Regel, S., Riethmüller, F., Volkens, A., Weßels, B., Zehnter, L. (2023) *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR)*. Version 2023a. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Göttingen: Institut für Demokratieforschung (IfDem).
- Sambanis, N., Germann, M., Schädel, A. (2018) ‘SDM: A New Data Set on Self-Determination Movements with an Application to the Reputational Theory of Conflict’, *Journal of Conflict Resolution*, 62 (3), pp. 656–686.
- Scotland Act 1998*, UK Public General Acts, 1998, p. 46.
- Scotland Act 2012*, UK Public General Acts, 2012, p. 11.
- Scotland Act 2016*, UK Public General Acts: 2016, p. 11.
- Shair-Rosenfield S., Schakel A. H., Niedzwiecki S. et al. (2021) ‘Language difference and regional authority’, *Regional and Federal Studies*, 31 (1), pp. 73–97.
- The Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*, Edinburgh, 2012.
- The Belfast Agreement: An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland*. Secretary State for Northern Ireland, 1998, Cm 3883.
- Wales Act 2014*, UK Public General Acts, 2014, p. 29.
- Wales Act 2017*, UK Public General Acts, 2017, p. 4.
- Welsh Language Act 1993*, UK Public General Acts, 1993, p. 38

Статья поступила в редакцию: 10.11.2023

Статья принята к печати: 15.01.2024

**POLITICAL-TERRITORIAL INTEGRITY OF THE UNITED KINGDOM:  
INSTITUTIONAL INNOVATIONS AND MIMETIC ISOMORPHISM**

**M. Grabevnik**

*Mikhail Grabevnik*, Candidate of Sc. (Polit. Sc.), Researcher,  
Perm Federal Research Center, Ural Branch, RAS, Russia  
E-mail: [mikhailgrabevnik@yandex.ru](mailto:mikhailgrabevnik@yandex.ru) (ORCID: 0000-0002-3321-7519, ResearcherID: G-5572-2018).

**Abstract**

The political-territorial heterogeneity is regularly managed by the states through institutional reforms of various kinds. Such reforms may be the result of the creation of new institutional arrangements (institutional innovation), but more often they exhibit a certain degree of borrowing from already known institutional practices (institutional borrowing). The research aims to analyze institutional reforms in the United Kingdom aimed at maintaining political-territorial integrity (in relation to the regional autonomies of Northern Ireland, Scotland, and Wales) during the modern devolution period (1998–2023). The theory of institutional isomorphism (P. DiMaggio and W. Powell) is used as a methodological framework. The author demonstrates two key institutional mechanisms in the processes of managing political-territorial heterogeneity in the United Kingdom – institutional innovations (primarily in the cases of Scotland and Northern Ireland) and mimetic institutional isomorphism (in the case of Wales and rarely in the case of Northern Ireland). The author concludes by suggesting that referendums and intergovernmental center-regional agreements might be indicators of normative institutional isomorphism.

**Keywords:** political-territorial heterogeneity; institutional isomorphism; institutional reforms; devolution; United Kingdom; Northern Ireland; Scotland; Wales.

**Financial support:** The research was funded by the grant from the Russian Science Foundation № 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (project “Why are ineffective institutions borrowed? Managing political-territorial heterogeneity and ensuring the territorial state integrity”) at the Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.