ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Молчаков Никита Юрьевич

КОНЦЕПЦИЯ РЕГИОНАЛИСТСКОГО ГОСУДАРСТВА И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ В СОЕДИНЕННОМ КОРОЛЕВСТВЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

Специальность 12.00.02 – Конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Исаев М.А.

Москва - 2018

Оглавление

Введение.....4

Глава 1. Методологические аспекты междисциплинарного исследования территориальной организации публичной власти ...18

1.1. Междисциплинарное исследование в области конституционного права: использование достижений иных гуманитарных наук..... 18

1.1.1. Проблема междисплинарности в отечественных исследованиях территориальной организации публичной власти 18

1.1.2. Юридизация достижений иных гуманитарных наук в рамках изучения территориального устройства государства 26

1.2. Междисциплинарное исследование в области конституционного права: использование достижений отраслевых юридических наук..... 42

Глава 2. Тенденции конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти 48

2.1. Особенности конституционно-правового регулирования территориального устройства в европейских странах 48

2.1.2. Подходы к конституционной реформе территориального устройства в европейских государствах 49

2.1.2. Национальный вопрос как фактор преобразования территориального устройства государства 63

2.2. Регионалистское государство как новая форма территориально-политического устройства современного государства..... 69

2.2.1. Определение регионалистского государства в российской конституционно-правовой доктрине..... 69

2.2.2. Контуры теории регионалистского государства как особой формы территориально-политического устройства 82

Глава 3. Территориальная организация публичной власти в Великобритании: конституционно-правовые аспекты 103

3.1. Общая характеристика доктринальных подходов к изучению территориально-политического устройства Великобритании 103

3.2. Понятие деволюции в британской науке конституционного права 117

3.2.1. Деволюция как способ реформы территориально-политического устройства Соединенного Королевства..... 117

3.2.2. Классификация деволюционных моделей в британском государствоведении 122

3.2.3. Деволюция и федерализация 139

3.3. Великобритания как регионалистское государство: особенности конституционной модели 145

3.3.1. Конституционное измерение современного британского регионализма..... 145

3.3.2. Конституционно-правовой статус британских регионов: общее и особенное 153

Заключение 169

Список литературы.....176

Введение

Актуальность темы исследования. Вопросам территориально-политического устройства государства в отечественной юридической науке посвящено немало исследований. Отличительной особенностью подавляющего большинства из них является предметная замкнутость, в силу чего их авторами уделяется весьма мало внимания достижениям как различных гуманитарных наук, так и иных отраслевых юридических дисциплин. Попытки же провести комплексные исследования, например, федерализма как принципа организации публичной власти в сложносоставном государстве ведут лишь к «росту объема и без того не отличающихся компактностью научных трудов»[1], при этом ничем не обогащая в нашем случае науку конституционного права. Такое положение вещей объясняется тем фактом, что комплексность безапелляционно принято отождествлять со всеохватывающим исследованием, в рамках которого осуществлен синтез достижений целого ряда гуманитарных наук. Однако у данного подхода существует и альтернатива – проведение междисциплинарных исследований, в т.ч. и территориально-политического устройства государства.

В целом говорить о популярности междисциплинарного подхода в отечественной юридической науке, особенно в области публичного права, не приходится[2]. В то же время проведение такого рода исследований обладает весьма серьезным научным потенциалом, однако требует не только дополнительных знаний в области смежных юридических дисциплин и

---

[1] *Лексин И.В.* Территориальное устройство современного государства: конституционно-правовые проблемы: монография. – М.: ИД КДУ, 2013. – С. 212.

[2] При подготовке настоящего исследования нам не удалось обнаружить ни одной работы в области конституционного права, которые были заявлены их авторами как междисциплинарные. Лишь отдельные элементы такого подхода можно обнаружить у некоторых отечественных конституционалистов, занимающихся вопросами территориально-политического устройства государства, в частности у Н.М. Добрынина, И.А. Конюховой (Умновой), В.Е. Чиркина, Ю.В. Кима. К сожалению, схожую ситуацию мы наблюдаем и в других отраслях права и можем отметить лишь небольшое количество по-настоящему междисциплинарных исследований, содержащих в себе методологию использования достижений различных гуманитарных наук, а также иных отраслевых юридических дисциплин. См.: *Шепенко Р.А.* Налоговое право. Конституционные нормы. – М.: Статут, 2006; *Фролов А.И.* Чрезвычайная ситуация: цивилистический аспект: монография. – М.: Юрлитинформ, 2015; *Челвышев М.Ю.* Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: дисс… д-ра юрид. наук. – Казань, 2008.

достижений иных гуманитарных наук, но и умения интерпретировать последние с точки зрения особенностей предмета и метода юридической науки.

В настоящем исследовании предлагается комплексно изучить конституционно-правовое регулирование территориально-политического устройства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Именно положенный в основу данной работы междисциплинарный подход и придает ей особую актуальность. При этом в работе предпринимается редкая для отечественной конституционно-правовой доктрины попытка разработать методологию использования достижений иных гуманитарных наук при анализе территориально-политического устройства государства.

Такой подход к изучению рассматриваемого элемента формы государства имеет важное значение как для юридической теории, представителям которой все труднее становится сегодня устанавливать общие закономерности развития государства и права в силу ограниченности существующего понятийного аппарата, так и для конституционного права как отраслевой юридической дисциплины, занимающейся анализом моделей территориальной организации публичной власти в конкретных странах, которые могут не укладываться в традиционную для отечественной науки дихотомию «унитарное государство – федерация» даже при условии наличия более узких типологий внутри нее[3].

Благодаря применению междисциплинарного подхода в настоящем исследовании установлено наличие новой формы государственного устройства– регионалистского государства, отличной как от федерации, так и унитарного государства. При этом в работе, с одной стороны, разрабатывается теория регионалистского государства и определяются его основные отличительные признаки, а с другой – анализируется реализация данной концепции в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в рамках

---

[3] В отечественной науке принято, например, подразделять унитарные государства на централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные. См.: *Лейбо Ю.И.* Форма государства в зарубежных странах // Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, М.Л. Энтина. – М.: Норма, 2004. – С. 127.

юридической интерпретации ряда положений учения о территориальной организации публичной власти норвежского политолога Ст. Роккана.

Важно отметить, что проведение настоящего исследования изначально не требовало разработки отдельной методологии, но постепенное рассмотрение конституционных норм, определяющих территориально-политическое устройство Великобритании, а также складывающейся вокруг них конституционно-правовой доктрины показало невозможность глубокого научного осмысления конституционной модели в терминах, традиционных для отечественной юриспруденции. В первую очередь необходимость использования достижений других гуманитарных наук была обусловлена тем, что вопрос о форме территориально- политического устройства государства в британской традиции разрабатывается не юристами-конституционалистами, а представителями политической науки. В силу этого предлагаемое исследование и было вынуждено приобрести характер междисциплинарного, ставящего своей целью обогащение понятийного аппарата отечественной науки конституционного права. При этом разработанная в рамках данной работы на примере Великобритании методология может быть применена и при исследовании территориально-политического устройства иных сложносоставных государств (отчасти в исследовании затрагиваются особенности территориальной организации публичной власти в Испании), что еще раз подтверждает ее актуальность и теоретическую значимость.

Однако настоящее исследование учитывает и второе проявление междисциплинарности – возможность совместного изучения вопроса о территориально-политическом устройстве государства в рамках нескольких отраслевых юридических дисциплин, в нашем случае конституционного и финансового права. Такой подход позволяет устанавливать взаимосвязь между эффективностью (или, наоборот, фиктивностью) конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти и нормами, направленными на обеспечение предметов ведения, делегируемых

территориальным единицам, соответствующими полномочиями в области финансов. Поразительно, но именно в рамках данного контекста наблюдается общность (в т.ч. и недостатков) конституционных моделей разграничения предметов ведения и полномочий между российским федерализмом и британским регионализмом[4].

Совершенствование же отечественного законодательства на основании отрефлексированного зарубежного опыта, а не простого заимствования из иностранного права имеет особую актуальность. В нашем случае речь идет о развитии конституционных положений, определяющих, с одной стороны, бюджетное устройство сложного государства, а с другой – финансовую автономию его составных частей. Четкая формулировка норм, регулирующих указанные вопросы на уровне основного закона, должна способствовать преодолению того разрыва, который существует между юридической и фактической территориальной конституцией, ведь «посредством развития конституционных основ бюджетной деятельности в процессе федерального, регионального и муниципального правотворчества осуществляется совершенствование механизма бюджетно-правового регулирования, реализуются правовые основы принципа федерализма в бюджетном праве»[5]. Такой подход, несомненно, делает настоящее исследование актуальным и в практическом плане – его результаты могут быть использованы отечественным законодателем при развитии соответствующих положений Конституции Российской Федерации 1993 г., а также норм отраслевого законодательства.

Степень разработанности темы исследования. Несмотря на значительное количество исследований, посвященных территориально-политическому устройству зарубежных государств, обстоятельному изучению вопроса о территориальной организации публичной власти в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии посвящена лишь монография С.И.

---

[4] *Еремина Н.В.* Федерализм: финансово-экономический аспект (российско-британские параллели) // Федерализм. – 2009. – №3 (55). – С. 145.

Коданевой, увидевшая свет в 2004 году[6]. В то же время ее автор ограничился главным образом анализом положений действовавших на тот момент актов деволюционного законодательства, не уделив должного внимания британской конституционно-правовой доктрине.

Помимо указанной монографии, территориально-политическому устройству Великобритании посвящены лишь ряд статей[7] и соответствующие главы основных учебных пособий по конституционному праву зарубежных стран[8]. Кроме того, вопрос о территориальной организации публичной власти в Соединенном Королевстве затрагивается в некоторых политологических исследованиях, в частности работах Н.В. Ереминой, А.А. Орловой и П.А. Каракчиева[9].

Что же касается вопроса о регионалистском государстве как форме территориально-политического устройства, то здесь можно отметить ряд весьма интересных отечественных исследований, подготовленных Т.А. Васильевой, В.Е. Чиркиным, И.В. Лексиным, А.А. Троицкой и др. авторами[10]. В целом, практически все из перечисленных конституционалистов (кроме И.В. Лексина) исходят из того, что регионалистское государство не является особой формой территориально-политического устройства и представляет собой

---

5 *Крохина Ю.А*. Бюджетное право и российский федерализм. – М.: Норма, 2001. – С. 109.

6 *Коданева С.И.* Британский регионализм (конституционная реформа). – М.: Юристъ, 2004.

7 См.: *Алебастрова И.А.* Британская конституционная реформа: учреждение региональных органов власти // Представительная власть в XXI веке. – 2002. – № 5–6. – С. 55–59; *Устюжанинова Е.А.* К вопросу о деволюции в Шотландии // Актуальные проблемы российского права. –2014. – № 10. – С. 2229–2234; *Она же*. Модели делегирования полномочий: опыт Великобритании // Lex Russica. – 2015. – №9. – С. 100–109; *Хрисанфов В.В.* «Английские голоса за английские законы» (изменения законодательной процедуры в британском парламенте) // Право и управление. XXI. – 2015. – №4 (37). – С. 123–128.

8 *Арбузкин А.М.* Конституционное право зарубежных стран. – 2-е изд. – М.: Норма, 2010. – С. 505–515; *Конституционное право зарубежных стран: учебник* / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. – 3-е. изд. – М.: Норма, 2010. – С. 521–524 (автор главы – Г.П. Толстопятенко); *Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для студентов вузов* / Под ред. В.В. Еремяна. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2017. – С. 378–392 (автор главы – Э.В. Еремян) и др.

9 См.: *Еремина Н.В.* Проблема статуса Шотландии в 90-е годы XX века. СПб: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2005; *Она же*. Деволюция в кельтских регионах Соединенного Королевства. СПб: СПбГУ, 2011; *Орлова А.А.* Деволюция в Уэльсе в контексте европейского регионализма // Современная Европа. – 2013. – №2 (54). – С. 75–85; *Каракчиев П.А.* Делегирование властных полномочий регионам Великобритании в контексте многоуровневого европейского управления: дисс. ... канд. полит. наук. – М., 2007.

10 *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, – 2001. С. 317–335; *Чиркин В.Е.* Государствоведение: учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист,

децентрализованное унитарное государство, находящееся в процессе трансформации в федерацию.

Особое внимание в отечественных исследованиях уделяется и вопросам децентрализации публичной власти, выступающей в качестве способа реформы территориально-политического устройства в подавляющем большинстве зарубежных стран, а также территориально-политическому устройству современных федеративных государств[11]. Однако, несмотря на широкий спектр обстоятельных страноведческих исследований, отметить какое-либо исследование, посвященное децентрализации и имеющее общетеоретический характер, не представляется возможным.

Весьма более богатый материал для исследования предоставляют нам зарубежная, в т.ч. британская, конституционно-правовая доктрина, а также политическая регионалистика, отличающаяся широким плюрализмом мнений по вопросу о территориальной организации публичной власти. В контексте настоящей работы необходимо отметить концепцию составного государства, разрабатываемую испанскими авторами (Ж. Вернье, Ж. Андрю)[12], концепцию союзного государства Ст. Роккана и Д. Урвина[13], учение британских авторов о сущности деволюции (В. Богданор, Дж. Митчелл, К Пилкингтон и др.)[14]. Кроме

2000; *Лексин И.В.* Указ. соч. – С. 88–193; *Троицкая А.А.* Федерация и региональное государство: где проходит граница? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. – №6 (73). – С. 27–37.

[11] См.: *Децентрализация управления в зарубежных государствах* / Под ред. А.Н. Пилипенко. – М.: ЭКСМО, 2009; *Ким Ю.В.* Федеративный режим. – М.: Формула права, 2007; *Васильева Т.А*. Современные формы государственно-территориального устройства: конституционная регламентация в зарубежных странах // Сравнительное конституционное обозрение. – 2010. – №2 (75). – С. 7–25; *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. – 2-е изд. – М.: Издательство «Дело», 2002; *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001; *Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ). Учебное пособие* / отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2000; *Киселева А.В., Нестеренко А.В.* Теория федерализма. – М.: Издательство московского университета, 2002.

[12] *Вернье Ж.* Испания как составное государство // Казанский федералист. – 2003. – № 3 (7). – С. 61–76; *Андрю Ж*. Статут автономии в испанском государстве автономия // Казанский федералист. – 2003. – № 3 (7). – С. 42–60.

[13] *Роккан Ст., Урвин Д.* Политика территориальной идентичности. Исследования по европейскому регионализму // Логос. – 2003. – №6 (40). – С. 117-132.

[14] *Bogdanor V.* Devolution in the United Kingdom. – Oxford: Oxford University Press, 1999; *Mitchell J.* Devolution in the UK. – Manchester: Manchester University Press. 2009; *Pilkington C.* Devolution in Britain today. – Manchester; New York: Manchester University Press, 2002.

того, заслуживают внимания и исследования, носящие общетеоретический характер, в частности работы Д. Элазара, М. Китинга, Б. Смита и В. Свендена[15].

Теоретическая основа исследования. В силу того, что предлагаемое диссертационное исследование основано на междисциплинарном подходе, его теоретическую основу составили труды представителей целого ряда юридических и неюридических наук – теории государства и права, конституционного права, финансового права, бюджетного права, политической теории и политической регионалистики.

Среди отечественных общетеоретических исследований государства и права, в т.ч. затрагивающих и вопросы методологии юридической науки, следует выделить работы таких авторов, как М.М. Ковалевский, М.Н. Марченко, В.С. Нерсесянц, В.А. Четвернин, Е.Е. Оксамытный, В.В. Иванов, А.А. Малиновский и др.

Российская конституционно-правовая доктрина в исследовании представлена работами дореволюционных (Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, Ф.Ф. Кокошкин, М.Я. Пергамент, М.Я. Лазерсон и др.) и современных авторов (М.В. Баглай, А.М. Арбузкин, К.В. Арановский, Г.Н. Андреева, И.А. Алебастрова, В.Е. Чиркин, Ю.И. Лейбо, Г.П. Толстопятенко, М.А. Исаев, В.А. Томсинов, И.А. Ракитская и др.). Особое внимание уделяется научным трудам, посвященным непосредственно вопросам территориально-политического устройства государства, в т.ч. и территориальной организации публичной власти в Великобритании, авторами которых выступают такие исследователи, как Т.А. Васильева, Н.И. Добрынин, И.А. Конюхова (Умнова), И.В. Лексин, Е.А. Кремянская, А.А. Троицкая, Ю.В. Ким, В.А. Черепанов, С.И. Коданева, Л.М. Карапетян и др. Кроме того, в работе представлены и отечественные

---

[15] *Elazar D.* Exploring federalism. – Tuscaloosa: University of Alabama Press. 1987; *Keating M.* Rescaling the European state: the making of territory and the rise of the meso. – Oxford : Oxford university press, 2013; *Smith B.C.* Decentralization: the territorial dimension of politics. – London: George Allen&Unwin, 1965; *Swenden W.* Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis. – New York: Palgrave MacMillan, 2006.

исследования в области финансового и бюджетного права, подготовленные Р.А. Шепенко, Ю.А. Крохиной, П.И. Елисеевым и др.

Зарубежная конституционно-правовая доктрина, затрагивающая вопросы территориально-политического устройства государства, представлена трудами Г. Еллинека, Х. Пинеля, Ж. Андрю, М.Б. де Фелипе, Ж. Веренье и др. Среди работ британских авторов для настоящего исследования важное значение имели как сочинения патриархов британской науки конституционного права (А. Дайси, Э.Мэй, В. Энсон, Ф. Мейтланд), так и труды более современных исследователей, в частности Дж. Олдера, В. Богданора, Дж. Митчелла, К. Пилкингтона, П. Лейланда, Э. Гэмбла и др.

Среди политологических исследований, используемых в настоящей работе, следует отметить работы как отечественных (И.М. Бусыгина, М.Г. Миронюк, Н.В. Еремина, А.А.Захаров, Г.Т. Сардарян и др.), так и зарубежных авторов (Ст. Роккан, Д. Элазар, У. Райкер, П. Кинг, Р. Уоттс и др.).

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена отсутствием в отечественной науке конституционного права исследований, посвященных территориальной организации публичной власти Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и сочетающих в себе, с одной стороны, анализ британской конституционно-правовой доктрины, а с другой – основных конституционных актов, определяющих форму территориального устройства рассматриваемого государства.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, связанные с территориальным распределением публичной власти в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии.

Предметом диссертационного исследования являются конституционно-правовые нормы, регулирующие территориальную организацию публичной власти в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и позволяющие идентифицировать рассматриваемое государство в качестве регионалистского, а также конституционно-правовая доктрина.

Теоретическая и практическая значимость работы. В рамках настоящего исследования диссертантом предпринята попытка создания теории регионалистского государства как особой формы территориально-политического устройства (отличной как от унитарного, так и от федеративного государства), положения которой в значительной степени дополняют существующие в отечественной науке подходы к рассмотрению указанного феномена. Кроме того, диссертантом разработаны методологические аспекты исследования территориально-политического устройства государства в рамках междисциплинарного подхода.

Выводы, полученные в результате настоящего исследования, могут быть использованы в преподавательской (в рамках курсов теории государства и права, истории и методологии юридической науки, сравнительного конституционного права), научно-экспертной, а также законопроектной (совершенствование правового регулирования территориальной организации публичной власти и бюджетного устройства Российской Федерации) деятельности.

Цель настоящего исследования заключается во всестороннем и системном изучении территориально-политического устройства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии как регионалистского государства.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих научных **задач**:

- разработать методологию исследования территориально-политического устройства в рамках комплексного (междисциплинарного) подхода к его изучению;
- определить те достижения неюридических наук, которые при их преобразовании с точки зрения предмета и метода юридической науки могли обогатить современные конституционно-правовые исследования вопросов территориально-политического устройства государства;

- выявить научный потенциал исследования территориально-политического устройства государства на стыке конституционного и финансового, в частности бюджетного, права;
- определить основные тенденции конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти на современном этапе;
- обозначить основные отличия децентрализации и федерализации как способов реформы территориально-политического устройства государства;
- определить степень влияния этнического фактора на выбор способа реформы территориально-политического устройства государства в европейских странах;
- разработать теорию регионалистского государства как особой формы территориально-политического устройства государства, выявить причины ее возникновения и определить ее квалифицирующие признаки;
- проанализировать основные доктринальные подходы к определению территориально-политического устройства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в британской науке конституционного права;
- рассмотреть деволюцию как категорию британской науки конституционного права и способ реформы территориально-политического устройства Великобритании, определить ее признаки, а также выявить ее основные отличия от федерализации как альтернативного способа преобразования территориальной организации публичной власти;
- определить основные национальные особенности территориально-политического устройства современной Великобритании как регионалистского государства;
- рассмотреть конституционные модели осуществления деволюции в отношении основных регионов Великобритании, определить конституционные основы финансового обеспечения перераспределения

публичной власти между общенациональным и региональным уровнями в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии.

Методология и методы исследования. Методологическую основу исследования составили общенаучные (дедукция, индукция, синтез, анализ) и специально юридические (формально-догматический, историко-юридический, сравнительно-правовой) методы. Особое место в настоящей работе занимает критико-правовой метод, активно разрабатываемый сегодня А.А. Малиновским[16]. Его использование обусловлено, с одной стороны, междисциплинарностью исследования, требующей юридической интерпретации достижений целого ряда гуманитарных наук, а с другой – необходимостью анализа большого количества отечественных и зарубежных доктринальных источников, весьма различающихся как используемым терминологическим аппаратом, так и самим подходом к рассмотрению территориально-политического устройства государства в целом и Великобритании в особенности.

Основные положения, выносимые на защиту. В результате проведенного научного исследования диссертантом сформулированы основные положения, выносимые на защиту. Их новизна заключается в том, что они меняют устоявшиеся взгляды на территориально-политическое устройство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, а также методологию его изучения.

1. Диссертант утверждает, что изучение территориально-политического устройства современного государства, в том числе и территориальной организации публичной власти в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, необходимо осуществлять в рамках междисциплинарного подхода, интерпретируя основные достижения иных гуманитарных наук, в частности политической теории, с точки зрения особенностей предмета и метода юридической науки.

---

[16] *Малиновский А.А.* Критико-правовой метод в юриспруденции // Российский журнал правовых исследований. – 2016. – №2 (7). – С. 54–61.

2. На основании проведенного анализа диссертант утверждает, что регионализация – термин, активно используемый российскими и зарубежными авторами для характеристики изменений конституционного регулирования территориальной организации публичной власти в зарубежных странах, в том числе и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, не представляет собой отдельного конституционно-правового феномена и употребляется лишь в качестве синонима административной или политической децентрализации, а также федерализации.
3. В результате проведенного исследования диссертантом установлено, что политическая децентрализация в масштабах всего государства, когда правом политической автономии для решения национального вопроса и сохранения государственного единства, наделяются все территориальные единицы, конституируемые в отдельный уровень публичной власти, ведет к трансформации формы государственного устройства и созданию регионалистского государства.
4. Диссертант обосновывает выделение регионалистского государства в качестве особой формы территориально-политического устройства государства. В настоящем исследовании диссертантом определены основные признаки регионалистского государства, позволяющие отличать его как от унитарной, так и федеративной формы государственного устройства.
5. Диссертантом установлено, что, несмотря на наличие в британском государствоведении двух подходов к определению формы территориально-политического устройства государства и, соответственно, двух подходов к определению содержания деволюции как способа его реформы, они не являются взаимоисключающими, а, наоборот, дополняют друг друга. Диссертант утверждает, что регионалистское государство, которым сегодня является Соединенное

Королевство Великобритании и Северной Ирландии, таким образом, сочетает в себе два фундаментальных принципа британской государственности – принцип парламентского верховенства и право национальных регионов на политическое самоуправление.

6. На основании проведенного анализа деволюционного законодательства диссертантом установлено, что территориально-политическое устройство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии соответствует всем признакам регионалистского государства, определенным в ходе настоящего исследования. При этом диссертант утверждает, что произошедшая в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии трансформация формы государственного устройства не позволяет говорить о том, что она является переходной в процессе преобразования рассматриваемого государства из унитарного в федеративное.

Степень достоверности и апробация результатов. Настоящее исследование подготовлено с соблюдением общепринятых этических принципов публикации научных материалов. Результаты исследования были представлены диссертантом в рамках доклада на международной конференции «Национальное, наднациональное, трансрегиональное и международное право в эпоху разнонаправленных интеграционных процессов» (29 мая 2017 г.), использовались при проведении диссертантом семинарских занятий по истории государства и права зарубежных стран, конституционному праву зарубежных стран на Международно-правовом факультете МГИМО МИД России, а также легли в основу научных статей, опубликованных диссертантом в журналах, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук. Диссертационное исследование стало предметом обсуждения на заседании кафедры конституционного права МГИМО МИД России.

Структура настоящей работы обусловлена поставленной целью исследования и задачами, призванными обеспечить ее достижение, и состоит из введения, трех глав и заключения.

Глава 1. Методологические аспекты междисциплинарного исследования территориальной организации публичной власти

1.1. Междисциплинарное исследование в области конституционного права: использование достижений иных гуманитарных наук

1.1.1. Проблема междисплинарности в отечественных исследованиях территориальной организации публичной власти

Вопросы территориального устройства государства[17] являются предметом изучения ряда гуманитарных дисциплин – политической теории и регионалистики, экономической и политической географии, а также целого комплекса юридических наук (теории государства и права, конституционного права, финансового права и др.)[18]. Изучение территориальной организации публичной власти или разделения властей по вертикали (в отличие от горизонтального разделения властей позволяющих определить форму правления) осуществляется представителями перечисленных выше наук в рамках свойственной каждой из них совокупности исследовательских приемом и методов. В то же время, несмотря на обильное количество публикаций по вопросам политического, экономического или юридического измерения территориально-политического устройства, не представляется возможным выделить исследование, носящее междисциплинарный характер, т.е. основанное на достижениях всех трех (или хотя бы двух) указанных выше наук.

В исследованиях отечественных юристов-конституционалистов достижения политической науки, как правило, используются лишь в контексте описания

---

[17] Сделаем сразу же одно важное терминологическое уточнение. В настоящем исследовании термины ««территориальное устройство», «территориально-политическое устройство», «государственное устройство», «территориальная организация публичной власти», «территориальная конституция» будут употребляться в качестве синонимов, что представляет собой определенное упрощение с точки зрения современной теории конституционного права. Однако рассмотрение соотношения данных терминов не входит в предмет нашего исследования. Кроме того, отметим, что термин «территориальная конституция» не является устоявшимся в отечественной науке, хотя активно используется англоязычными авторами.

[18] Например, российский исследователь М.В. Глигич-Золотарева указывает, что федерализм представляет собой «комплексный институт на стыке различных научных дисциплин: истории, философии, теории государства и права, политологии, социологии, этнологии и др.». См.: *Глигич-Золотарева М.В*. Правовые основы федерализма. – М.: Юристъ, 2006. – С. 24.

различных подходов к изучению вопросов территориально-политического устройства. Например, при исследованиях федеративных систем апелляции к политологическим текстам позволяют демонстрировать многоплановость изучаемого феномена. Такой подход мы встречаем у многих российских авторов – И.А. Умновой, Н.М. Добрынина, Н.М. Марченко, В.Е. Чиркина и др.[19] Несколько иную ситуацию мы можем наблюдать при привнесении в юридический анализ положений экономических исследований проблематики территориально-политического устройства. Авторы, придерживающиеся такого подхода, ставят перед собой задачу увязать развитие правовых норм, определяющих форму и содержание территориально-политического устройства государства, с популярными сегодня в экономической науке концепциями «экономической эффективности», «экономической целесообразности» и т.д.

Так, упомянутый выше Н.М. Добрынин исходит из того, что «основным ключевым критерием реформирования федеративной структуры должен быть прежде всего критерий социально-экономической целесообразности»[20]. Очевидно, что описываемые способы использования достижений политических или экономических наук в конституционно-правовых исследованиях скорее носят негативный характер и могут приводить к необоснованной деформации свойственного юридической науке понятийного аппарата. При этом речь идет именно о деформации, а не о развитии существующей в современной юридической науке системы понятий для описания феномена территориально-политического устройства государства. Кроме того, нельзя не отметить и тот факт, что заимствование типологий, объяснительных моделей или концепций, как правило, происходит из политологических или экономических исследований без

---

[19] См.: *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. – 2-е изд. – М.: Издательство «Дело», 2002. – С. 11–43; *Добрынин Н.М.* Федерализм: историко-методологические аспекты. – Новосибирск: Наука, 2006. – С. 17–36; *Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ). Учебное пособие* / отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2000. – С. 9–40; *Федерализм: теория, институты, отношения* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 27–32.

[20] *Добрынин Н.М.* Федерализм в России: реконструкция и обновление или возврат к прошлому // Проблемы права. – 2006. – № 3 (12). – С. 11.

должного анализа развития самих гуманитарных наук, изучающих вопросы территориально-политического устройства.

Безусловно, такое положение вещей создает определенную проблему для комплексного понимания феноменов, связанных с территориальной организацией публичной власти. В этом контексте нельзя не упомянуть метафоричное, однако справедливое утверждение Э. Паркера, заметившего, что «как суфле, приготовление которого требует правильного сочетания молока, яиц и температуры, так и успешная программа децентрализации <должна> включать в себя комбинацию политических, финансовых и институциональных элементов»[21]. При этом мы намеренно употребляем термин «комплексное исследование», чтобы избежать обвинений в попытке провести некое всеохватывающие исследование вопроса о территориально-политическом устройстве государства или его конкретных формах[22].

К сожалению, попытки всеохватывающих исследований встречаются в трудах отечественных авторов, посвященных изучению федерализма. Здесь уместно еще раз сослаться на Н.М. Добрынина, согласно подходу которого федерализм означает «весь спектр явлений и отношений, непосредственно связанных федеративной формой государственного устройства», в силу чего «федерализм вбирает в себя экономические, духовно-культурные (в том числе идеологические и научные), политико-правовые явления и закономерности, определяющие федеративную модель, существенно влияющие на нее, выражающие, оформляющие ее в разных сферах государства и общества»[23].

---

[21] *Parker A. N.* Decentralization. The Way Forward for Rural Development? – Washington, DC: The World Bank, 1995. – P. 44.

[22] Схожую позицию среди отечественных исследователей территориального государства занимает И.В. Лексин. В частности, он отмечает необходимость «избегать… нагромождения в одной работе всей мыслимой информации, относящейся к предмету изучения. Комплексность нельзя отождествлять со всеохватностью. Комплексность в таком понимании, конечно, также может быть уместна – в учебной литературе, в справочных и энциклопедических изданиях. В научных же изысканиях акценты в использовании комплексного подхода должны быть несколько иными в силу ориентированности науки на получение конкретных выводов, что представляет привязку анализа к намеченным результатам, а следовательно, предметное ограничение работы». См.: *Лексин И.В.* Территориальное устройство современного государства: конституционно-правовые проблемы: монография. – М.: ИД КДУ, 2013. – С. 213.

[23] *Добрынин Н.М.* Федерализм: историко-методологические аспекты. – Новосибирск: Наука, 2006. – С. 31–32.

Схожую позицию занимает и М.В. Глигич-Золотарева: «федерализм – это не просто распределение полномочий между центром и регионами, это идеология самоуправляющегося общества, альтернатива любой централизованной властной иерархии, любой бюрократической системе»[24]. Даже беглый анализ приводимых формулировок указывает на то, что их конкретизация в рамках одного исследования весьма проблематична не только в силу объема необходимой для анализа информации, но и с точки зрения получаемых результатов. Во-первых, они могут и вовсе не иметь научной ценности как таковой, представляя собой лишь некое обобщение достижений целого ряда гуманитарных наук, по сути, энциклопедию знаний о федерализме. Во-вторых, построенная в рамках всеохватывающего исследования теория (или, по крайней мере, объяснительная модель) может оказаться бесполезной при анализе федеративной или унитарной государственности конкретных стран, ведь в одном случае при выборе формы территориально-политического устройства могут доминировать экономические, в другом – социально-политические, а в третьем – культурные или этнические факторы.

Как и сторонники рассматриваемого подхода, отождествляющего комплексность со всеохватывающим исследованием, мы исходим из того, что юридический анализ конституционно-правовой (институциональной, если говорить языком цитируемого выше Э. Паркера) составляющей территориально-политического устройства невозможно осуществить без обращения к его политическому и экономическому измерению. Однако в то же время нами предлагается не отожествлять комплексность со всеохватывающим исследованием, а рассматривать ее как междисцилинарность. Это означает, что исследование территориально-политического устройства государства в рамках юридической науки не должно содержать лишь примеры из политической или экономической действительности. Достижения иных гуманитарных наук следует интерпретировать с точки зрения особенностей предмета и метода юридической

---

[24] *Глигич-Золотарева М.В.* Указ. соч. – С. 24.

науки. Именно в этом, на наш взгляд, и проявляется момент междисциплиарности.

«Конституционное право, – справедливо отмечает А.А. Троицкая, – существует не в вакууме, а в определённой политической, экономической, социальной, в широком смысле – культурной среде, определяется ею, но также имеет способность влиять на неё. Какое бы направление влияния мы ни взяли (культурной среды на право или права на культурную среду), специфика сравнительного исследования [а большинство исследований территориально-политического устройства являются именно таковыми. – *Н.М.*] требует выхода за узкие рамки «буквы закона». Вместе с тем с методологических позиций важно, чтобы в каждом конкретном исследовании идея обращения к «смежным» соображениям была отрефлексирована, а польза такого обращения была ясна, по крайней мере в категориях цели и задач исследования» [25]. Иными словами, речь идет не о простом приведении примеров из политической или экономической действительности для подтверждения эффективности или неэффективности той или иной конституционно-правовой нормы, а о создании объяснительных моделей, интегрирующих достижения юридической и иных гуманитарных наук, т.е. о междисциплинарном подходе, в рамках которого опровергается невозможность или бесперспективность проведения комплексных исследований по вопросам территориально-политического устройства государства.

В современной отечественной юридической науке, в т.ч. и в области конституционного права, междисциплинарные исследования встречаются редко. Представляется возможным выделить две причины такого положения вещей. Во-первых, современные исследования целенаправленно ставят перед собой задачу отказаться от достижений иных гуманитарных наук при рассмотрении вопросов территориальной организации публичной власти. Налицо стремление к созданию

---

[25] *Троицкая А.А.* Междисциплинарность в сравнительном конституционно-правовом исследовании // Сравнительное конституционное обозрение. – 2017. – №5 (120). – С. 73.

некого «чистого» учения о территориально-политическом устройстве государства.

Так, Ю.В. Ким, указывая на особенности системы организации власти и определяющих ее конституционно-правовых норм в федеративном государстве, утверждает, что при ее изучении «происходит расширение дискурса, в который вовлекаются методы и данные смежных дисциплин (экономики, менеджмента, системологии, кибернетики, социологии, психологии и т.д.). Это приводит не только к дальнейшему размыванию междисциплинарных рамок, но и уводит разговор о федерализме из государственно-правовой сферы в сферу иную, сопряженную, но скорее имеющую отношение к политологическим, экономическим, общесоциологическим либо технико-управленческим аспектам государственности… И то, и другое представляется нежелательным с точки зрения необходимости строгого соблюдения границ научных дисциплин»[26].

В то же время, характеризуя современное состояние отечественных исследований по вопросам территориальной организации публичной власти, И.В. Лексин утверждает, что «конституционно-правовое осмысление территориального устройства государства не обладает достаточной критической направленностью, что способствует укоренению в научных работах… неудачных и неверных логических конструкций, не вполне обоснованных допущений и заблуждений»[27]. Примером же таких заблуждений, по мнению цитируемого автора, может служить «понимание федерализма как преимущественно правового явления, постигаемого средствами юриспруденции», хотя «по природе и по сути он представляет собой прежде всего предмет политической науки, в связи с чем попытки его всестороннего конституционно-правового исследования неизбежно приводят к подмене юридических проблем и результатов их осмысления политологическими»[28].

---

26 *Ким Ю.В.* Федеративный режим. – М.: Формула права, 2007. – С. 57.
27 *Лексин И.В.* Указ. соч. – С. 3.
28 Там же.

Предлагаемые утверждения, на наш взгляд, верны лишь отчасти, так как скорее отражают в первую очередь методологические ошибки отдельных авторов. Приведем несколько примеров. Во-первых, в качестве методологической ошибки можно рассматривать привнесение в исследования территориально-политического устройства экономической терминологии, особенно в контексте уподобления определенных властеотношений процессам, встречаемым на свободном рынке. Такой подход нашел серьезную критику в работах известного экономиста М. Ротбарда[29]. На данную проблему, хотя и весьма отрывочно, на примере доктрины «конкурирующего федерализма» обратил внимание В.И. Лафитский. В частности, он отметил, что «сторонники “конкурирующего федерализма” проецируют экономические модели на сферу федеративных отношений… Именно в этом и кроется притягательность доктрины, основанной на анализе тенденций общественного развития и политических и социально-экономических уроков истории»[30]. Однако на этом мысль данного автора обрывается, хотя в ней содержится указание на одну из наиболее актуальных методологических проблем, связанных с изучением территориальной организации публичной власти.

Во-вторых, зачастую встречаются ситуации, при которых исследователь, желая придать своим рассуждением дополнительную аргументацию, начинает активно искать доводы в сочинениях представителей политической науки, следствием чего служит неотрефлексированное привнесение в юридический анализ достижений из данной области научного знания. Так, например, И.А. Умнова утверждает, что федерализм одновременно может рассматриваться как принцип, режим и форма государственного устройства. «Если как принцип, – отмечает указанный автор, – федерализм воплощает способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне, то как режим и форма государственного устройства он определяет разделение

---

29 См.: *Ротбард М.* Власть и рынок: Государство и экономика. – Челябинск: Социум, 2003. – С. VII.

30 *Лафитский В.И.* Основы конституционного строя США. – М.: Норма, 1998. – С. 138.

государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве»[31].

В данном определении налицо смешение общесоциальной, культурной и юридической трактовки федерализма. Во-первых, последний рассматривается в качестве «способа урегулирования разногласий и объединения людей» теми авторами (М. Дюруэ, В. Остром, хотя по сути такой подход берет свое начало еще в воззрениях А. де Токвиля), которые видят в нем некий принцип построения отношений между людьми в целом[32]. Во-вторых, в приводимом И.А. Умновой утверждении федерализм выступает как «режим, определяющий разделение государственной власти по вертикали». Хотя автор и не поясняет данную мысль, можно предположить, что речь здесь и идет о реально складывающихся отношениях вокруг федеративной государственности, обусловленных текущей политической конъюнктурой. В силу этого мы можем, например, говорить о разнообразных проявлениях федеративного режима в Российской Федерации в различные периоды ее постсоветской истории. Позиция же, согласно который федеративный режим образует отдельный юридический феномен как «государственный режим федерации, своеобразие которого выражается в особенностях приемов и способов формирования, распределения и осуществления функций государственной власти»[33], на наш взгляд, представляется не совсем обоснованной, так как государственный режим как элемент формы государства имеет прямую связь с формой правления, а не формой территориально-политического устройства.

Собственно, юридическим в определении федерализма, предложенном И.А. Умновой, таким образом, остается рассмотрение его в качестве формы государственного устройства. Иные элементы указанной дефиниции лишь иллюстрируют взгляд социологов или политологов на федерализм, но никак не

---

31 *Умнова И.А.* Указ. соч. – С. 13.

32 См.: *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 27; *Элейзер Д.* Что такое федерализм // Федерализм и региональная политика. Проблемы России и зарубежный опыт. Вып. 3. – Новосибирск, 1996. – С. 44–45.

обогащают юридическую науку. При этом отметим, что критика подхода цитируемого автора приводится лишь для анализа методологической ошибки в рамках определения федерализма с точки зрения юридической науки как логической операции. Тем самым мы стремимся избежать упрека в необоснованной критике содержательной стороны весьма глубокого исследования конституционных основ российского федерализма в работе И.А. Умновой. Не допустить же рассматриваемой методологической ошибки при создании определения федерализма или унитаризма, сочетающего в себе достижения ряда гуманитарных наук, возможно лишь в рамках их юридизации.

1.1.2. Юридизация достижений иных гуманитарных наук в рамках изучения территориального устройства государства

О юридизации достижений иных гуманитарных дисциплин как способе развития юридической науки в свое время писал еще Ю. Хабермас[34]. В отечественной же юриспруденции данный термин был введен в оборот В.С. Нерсесянцем, который предложил понимать под юридизацией «юридико-понятийную трансформацию неюридических методов и дисциплин, их преобразование с определяющих позиций понятия права и их включение в новый познавательно-смысловой контекст предмета и метода юридической науки»[35]. Данный подход, на наш взгляд, открывает новые перспективы развития исследований вопросов территориальной организации публичной власти. Например, на стыке экономики и юридической науки появляется возможность изучения рассматриваемого элемента формы государства в контексте его экономической конституции – концепции, которая постепенно получает признание в отечественной науке конституционного права[36].

---

33 *Ким Ю.В.* Указ. Соч. – С. 38.

34 *Habermas J.* Law as Medium and Law as Institution // Dilemmas of Law in the Welfare State / ed. by G. Teubner. – Berlin; New York: De Gruyter, 1986. – P. 203-220.

35 *Нерсесянц В.С.* Общая теории права и государства. – М.: Норма, 2010. – С. 23.

36 См., напр.: *Андреева Г.Н.* Экономическая конституция в зарубежных странах. – М.: Наука, 2006. – С. 8–53.

В то же время предлагаемый подход таит в себе и определенные угрозы, которые в отличие от его преимуществ весьма детально проанализированы российскими авторами. Упомянутый выше И.В. Лексин отмечает, что «оригинальность конституционно-правовых выводов (как и любых других выводов), очевидно, должна достигаться не только за счет охвата проблем, но и посредством концентрации на специфических свойствах изучаемых объектов», но при этом «увлекаясь исследованием явлений (или их признаков), выходящим за рамки правовой действительности, авторы не только придают конструируемым образам большую реалистичность и описательную новизну, но и упускают конституционно-правовую специфику»[37]. Не допустить же такой ситуации, по мнению И.В. Лексина (здесь он фактически повторяет В.С. Нерсесянца), можно лишь путем «трансформации выводов смежных общественных наук в юридические конструкции и отсечения умозаключений, не поддающихся четкому переводу на юридический язык»[38].

Во-вторых, определенной проблемой является господство в отечественной юридической науке легисткого типа правопонимания, для которого основным приемом исследования правовых норм и институтов является формально-догматический метод[39]. На первый взгляд данная ситуация не вызывает особого удивления, так как российская юридическая наука, безусловно, стремилась отказаться от марксистского социологизирования, характеризовавшего советский период ее развития. Однако в господстве формально-догматического метода при исследовании вопросов территориально-политического устройства государства просматривается не только национальная специфика российской юриспруденции, но и ряд тенденций, наблюдаемых в течение последних ста лет в западной юридической науке.

---

37 *Лексин И.В.* Указ. соч. – С. 194.

38 Там же. – С. 200.

39 О типах правопонимания в отечественной юриспруденции см.: *Четвернин В.А.* Введение в курс общей теории права и государства. – М.: Институт государства и права РАН, 2003. – С.30–58.

В начале XX века шведский исследователь Р. Челлен констатировал факт «саморефлексии» государствоведения, т.е. момент, «когда мысль стремится к выявлению своей собственной проблематики, к своим задачам и исходному пункту»[40]. В результате во многих европейских странах государствоведение или «всеобщее учение о государстве» (“*Allgemeine Staatslehre*”), как его называли немецкие авторы (в частности, такое название носили работы Г. Еллинека, И. Блюнчли и др.), преобразовалось в две самостоятельные области знания – политологию и науку государственного права. Таким образом, как замечает М.А. Исаев на примере скандинавских стран, это обстоятельство «привело к еще большей формализации науки конституционного права, категории и понятия которой стали трактоваться в русле: норма – практика ее реализации»[41]. Схожую тенденцию, берущую начало в первой трети XX века, мы наблюдаем и в Великобритании, территориальное устройство которой станет предметом настоящего исследования. Здесь сформировались два течения в изучении публичной власти, в т.ч. и ее территориального измерения. Первое из них представлено А.В. Дайси и его последователями, которые являлись сторонниками формально-догматического метода и разработки «чистого» учения о британской конституции, второе – С. Лоу, которого без преувеличения можно считать основоположником британской политической науки.

Данное разделение государствоведения на две научные дисциплины, обладающие общим предметом, но разными методами его исследования, имело одно важное следствие для развития учения о территориальной конституции Великобритании. Дело в том, что вопрос о ее форме стал предметом изучения политической науки, в то время как юристы сосредоточили свое внимание на анализе действующих конституционных положений, определяющих территориальную организацию публичной власти. Так, британские политологи для характеристики формы территориально-политического устройства

---

40 *Челлен Р.* Государство как форма жизни. – М.: РОССПЭН, 2008. – С. 43.

Соединенного Королевства употребляют термины «союзное государство» (А. МакЛин, А. Макмиллан)[42] или «государство союзов» (авторский термин Дж. Митчелла)[43], при этом не давая им никакой юридической оценки. В то же время в наиболее популярном учебнике конституционного права Великобритании, написанном Дж. Олдером, этот вопрос вовсе не поднимается – речь после краткого предисловия сразу же идет об основных положениях деволюционного законодательства в отношении Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии, а также особого конституционно-правового статуса Англии[44]. Схожую картину мы наблюдаем и в других пособиях по конституционному праву Великобритании при описании в различные периоды развития ее территориально-политического устройства[45].

Итак, из вышесказанного вытекают две проблемы методологического характера. Во-первых, исследование территориально-политического устройства определенных государств осложняется тем фактом, что если в российской традиции вопросы его формы и содержания являются предметом исключительно юридической науки, то в самих этих государствах они изучаются представителями двух разных наук. Во-вторых, мы видим ограниченность свойственной российской юридической науке дихотомии форм территориального устройства (унитарное государство или федерация), которая затрудняет понимание конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти в ряде зарубежных стран, среди которых можно выделить, помимо Великобритании, Испанию и Италию.

Представляется возможным утверждать, что методологически данные проблемы разрешимы путем юридизации достижений политической науки. Речь

---

41 *Исаев М.А.* Механизм государственной власти в странах Скандинавии. – М.: Издательский дом «Городец». – С. 9.

42 См.: *McLean I., McMillan A.* State of the Union. – Oxford; New York: Oxford University Pres, 2005. – P. 6.

43 См.: *Mitchell J.* Devolution in the UK. – Manchester: Manchester University Press. 2009. – P. 15.

44 *Alder J.* Constitutional and Administrative Law. – 8th ed. – Basingstoke; New York: Palgrave MacMillan, 2011. – P. 346–365.

45 См.: *Уэйд, Филлипс.* Конституционное право. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1950. – С. 483–486; *Yardley D.C.* Introduction to British Constitutional Law. – 2nd ed. – London; Butterworths, 1964. – P. 69–75; *de Smith S.A.* Constitutional and Administrative Law. – 2nd ed. – Baltimore: Penguin Education, 1973. – P. 637–648;

идет о возможности выделения новых форм территориально-политического устройства государства путем юридической оценки классификаций форм территориальной организации публичной власти в политологии. Преимущества такого подхода очевидны: во-первых, юридическая наука, в первую очередь теория государства и права, которую цитируемый выше И.В. Лексин справедливо упрекает в излишнем консерватизме[46], приобретет новые возможности для классификации форм территориально-политического устройства государства, а во-вторых, теория конституционного права выйдет за рамки указанной дихотомии «унитарное государство – федерация», являющейся, на наш взгляд, объектом для серьезного критического осмысления[47]. Альтернативой же такому подходу может стать лишь выделение отдельных моделей территориально-политического устройства как случаев *sui generis*, как это делает в отношении Испании А. Брасслофф[48]. Однако данный исследовательский прием может существенно сократить потенциал теории государства и права как обобщающей юридической дисциплины.

Здесь важно указать и тот факт, что применение исключительно формально-догматического метода при анализе территориально-политического устройства государства выводит отечественного исследователя за рамки основных достижений западной науки, так как рассматриваемому вопросу посвящены в основном исследования представителей политологии, в частности У. Райкера[49], К. Уэира[50], Д. Элазара[51], Р. Уоттса[52] или П. Кинга[53]. Классификации и выводы

---

46 *Лексин И.В.* Указ. соч. – С. 13.

47 В этом контексте уместно привести высказывание российского исследователя В. В. Иванова: «Очевидно, что в довольно скорой перспективе теоретикам государства придется рационализировать классификацию форм государственного устройства и в частности, вероятно, вообще отказаться от понятия федерации. Поскольку граница между федеративными и децентрализованными унитарными государствами довольно размытая. И проводят (и я сам провожу, честно признаться) ее больше ”по инерции”. Научных оснований здесь, прямо скажем, немного». См.: *Иванов В.В.* Теория государства. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – С. 165.

48 *Brassloff A.* Spain: the state of autonomies // Federalism and Nationalism. / ed. by M. Forsych. – Leicester, London: Leicester University Press, 1989. – P. 24.

49 *Riker W.H.* Federalism: origins, operations, significance. – Boston; Toronto: Little, Brown and Company, 1964.

50 *Wheare K.C.* Federal Government. – New York; London: Oxford University Press. 1947.

51 *Elazar D.* Exploring federalism. – Tuscaloosa: University of Alabama Press. 1987.

52 *Watts R.L.* Comparing Federal Systems. – 2nd ed. – Montreal, Itaca, 1999.

53 *King P.* Federalism and Federation.– Canberra; London: Johns Hopkins University Press, 1982.

данных авторов, при условии их грамотной юридической интерпретации, значительно расширили бы научный потенциал юридической науки в вопросах исследования территориального устройства государства.

Чем же может помочь юридизация достижений политической науки для развития конституционно-правовых исследований, посвященных вопросам территориальной организации публичной власти? Ответ на этот вопрос кроется как раз в возможности отказа от выделения исключительно двух форм государственного устройства – унитарного государства и федерации, что, в свою очередь, приведет к большему учету, с одной стороны, национальной специфики, а с другой – неких общих тенденцией развития форм территориальной организации публичной власти. Однако, как было неоднократно отмечено выше, заимствование определенных достижений политической науки должно происходить весьма осторожно и требует их серьезной юридической оценки. Например, ряд терминов, употребляемых для характеристики форм территориально-политического устройства представителями западной политологии, с юридической точки зрения не имеют отношения к территориальной организации публичной власти, являясь формами объединений суверенных государств по международному праву.

Возьмем, например, термин «союз» (“*union*”), который рассматривается Д. Элазаром в качестве одной из форм федеративного устройства, означающей «долевое правление, которое сосредоточено в руках правительства, где представлены участники союза»[54]. Очевидно, что уже дефиниция не позволяет конституционалисту рассматривать «союз» в качестве формы территориально-политического устройства государства, так здесь мы имеем дело с объединением государств по международному праву, которые могут быть классифицированы в зависимости от конкретного исторического контекста либо как союзы государств[55], либо как реальные унии[56].

---

54 *Elazar D.* Op. cit. – P. 8.

55 *Еллинек Г.* Право современного государства. Общее учение о государстве. – Т.1. – СПб, 1908. – С. 564–569.

В этом контексте вызывает удивление позиция тех авторов, которые предлагают рассматривать унию в качестве формы территориально-политического устройства. Так, упомянутый выше И.В. Лексин в своей авторской классификации форм государственного устройства выделяет «территориальные союзы, основанные на реальной унии», хотя и с оговоркой, что «государствами такие территориальные союзы являлись лишь в политическом отношении, тогда как юридически представляли собой совокупности отдельных монархий»[57]. С данным утверждением никак нельзя согласиться. Территориальное образование не может быть признано государством лишь в политическом отношении, оно всегда также представляет собой юридический феномен и может рассматриваться либо как объект права, либо как субъект права (Г. Еллинек), либо как правоотношение (Н.М. Коркунов), либо как система юридических норм (Г. Кельзен). Государство есть форма организации публичной власти в пределах определенной территории, форма властвования над живущим в ее пределах населением. Если же два территориальных образования вступают в объединение, то оно может быть признано государством только в том случае, если оно будет обладать общей территорией, общим населением и общей властью. В противном случае речь идет о международно-правовом объединении, а не о единой государственности.

Юридизация достижений политической науки позволит избежать и иных ошибок, свойственных политологическим исследованиям в области территориальной организации публичной власти, которые могут быть привнесены в науку конституционного права. Приведем еще один пример, актуальный в контексте вопроса о территориально-политическом устройстве. Так, отечественный политолог В.П. Пугачев утверждает, что «главное отличие федерации от унитарного государства состоит в том, что источником власти,

---

56 См.: *Пергамент М.Я*. Юридическая природа реальной унии. – Одесса, 1893. – С. 122–137.

57 *Лексин И.В.* Указ. соч. –С. 101. Отметим, что унию в контексте вопроса о форме государственного устройства рассматривает и К.В. Арановский. См.: *Арановский К.В.*. Государственное право зарубежных стран. Учебное пособие. – 3-е изд. – М.: Изд. группа "Форум"-"Инфра-М", 1998. – С. 217–221.

субъектами государственного суверенитета выступают в ней как крупные территориальные образования (штаты, земли, кантоны), так и весь народ, состоящий из равноправных граждан»[58]. Схожую по содержанию формулировку встречаем и в другом популярном издании по политологии: в федерации «распределение полномочий сводится к тому, что федеративное государство наделяется ничем не ограниченным внешним суверенитетом и частью внутреннего, а субъект федерации – федерированное государство – сохраняет только некоторые атрибуты внутреннего суверенитета»[59].

Приводимые утверждения говорят о том, что в рамках политической теории до сих пор существует представление о делимости суверенитета. Такая позиция возникла во времена создания американской конституции, авторы которой исходили из того, что суверенную власть осуществляют в равной мере и субъекты, и федеративное государство в целом. Получалось, что в отношении одной и той же территории действуют сразу несколько верховных властей. Данную позицию отлично иллюстрируют слова Л. Кульчицкого (Мазовецкого): «верховная власть союзного государства компетентна в разрешении таких вопросов, которые общи всем государствам и точно определены в конституции», а «верховная власть отдельных [государств. – *Н.М.*] разрешает остальные вопросы в пределах отдельных территорий, входящих в состав союзного государства»[60].

Однако современная наука конституционного права уже давно твердо стоит на позиции неделимости суверенитета. Последний принадлежит либо народу в целом, либо парламенту, даже несмотря на положения ряда федеральных конституций о суверенитете составляющих их территориальных образований. В частности, нормы с таким содержанием встречаем в ст. 3 Конституции Швейцарской Конфедерации («кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен союзной конституцией; они осуществляют все права, которые не

---

58 *Пугачев В.П., Соловьев А.И.* Введение в политологию. – 3-е изд. – М.: Аспект-Пресс, 2001. – С. 269.

59 *Политология: учебник* / А.Ю. Мельвиль [и др.]. – М.: МГИМО, Проспект, 2009. – С. 249–250.

60 *Кульчицкий (Мазовецкий) Л.С.* Автономия и федерация в современных конституционных государствах. – М., 1907. – С. 130.

переданы союзу»[61]) или ст. 40 Конституции Мексики («мексиканский народ по своей воле конституируется в представительную, демократическую федеративную Республику, состоящую из штатов, свободных и суверенных во всем, что относится к их внутренним делам, но объединенных в Федерацию в соответствии с настоящим основным законом»[62]). Однако данные положения в первую очередь являются гарантией нормального функционирования федерализма в этих странах, а также гарантией прав субъектов федеративного государства против возможного усиления централизации и роста случаев федеральной интервенции, но не нормами, в которых законодатель закрепляет государственный суверенитет кантонов Швейцарии либо штатов Мексики. «Независимо от того, характеризуются субъекты Федерации в конституциях или иных актах как государства или нет, – отмечает В.Е. Чиркин, – они на деле являются государственными образованиями, не имеющими государственного суверенитета»[63]. Таким образом, современная наука конституционного права обоснованно полностью отвергает теорию делимости суверенитета, ошибочно признаваемую политологами.

Еще одним важным моментом, который необходимо учитывать при юридизации достижений политологии, является весьма широкая трактовка политологами ряда терминов, в первую очередь федерации. Так, упомянутый выше У. Райкер исходит из того, что «конституция является федеративной, если 1) два уровня правления осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории, одного и того же населения; 2) каждый уровень имеет по крайней мере одну сферу, в которой он является автономным; 3) имеются определенные гарантии (хотя бы в форме простого декларирования в конституции) каждого уровня правления в своей собственной сфере»[64]. Согласно рассматриваемому

---

61 *Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 г.//* Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 3 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 531–538.

62 *Конституция Мексики 1917 г.* // Конституции государств Америки в 3-х томах. Т.1. / Под ред. Т.Я, Хабриевой. – М.: Норма, 2006. – С. 445–569.

63 *Чиркин В.Е.* Государственная власть субъекта федерации // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 9.

64 *Riker W.H.* Op. cit. – P. 11.

подходу, к федерациям можно относить значительное количество государств (напр., Испанию или Италию, традиционно признаваемые в отечественной юриспруденции унитарными государствами), что вызывает серьезную критику российских конституционалистов. В частности, Л.М. Карапетян отмечает, что «наблюдающиеся процессы федерализации унитарных государств еще не могут служить основанием для включения их в разряд федераций, тем более если это выражается лишь в применении принципов самоуправления и раздельного правления, ибо они имеют место в любой форме государственного устройства»[65].

Рассматриваемое разногласие между западной политологической и отечественной юридической традицией при изучении вопросов территориальной организации публичной власти вполне преодолимо. Необходимо признать: и федерализм, и унитаризм являются формализуемыми принципами территориальной организации публичной власти. В рамках унитарной формы государственного устройства, таким образом, представляется возможным обнаружить черты, свойственные федеративной государственности, например, в конституционно закреплённом подходе к разграничению предметов ведения и полномочий между центральной властью и органами власти политической автономии[66]. В то же время в ряде федераций, в том числе и в Российской Федерации, анализ конституционных норм о форме государственного устройства позволяет говорить о реализации принципа унитаризма при федеративной государственности.

Предлагаемый нами подход получает поддержку и среди отечественных авторов. В частности, его придерживаются А.В. Киселева и А.В. Нестеренко, рассматривающие федерализм как «основополагающий принцип государственного устройства, выражающийся в сложном характере организации

---

65 *Карапетян Л.М.* Федерализм и права народов. Курс лекций. – М.: Приор, 1999. – С. 9.

66 В этом контексте уместно привести мнение российского исследователя Е.А. Кремянской, отметившей, что «государство по форме может признаваться унитарным, однако правовое положение отдельных его частей оказывается таковым, что они обладают значительными чертами субъектов федерации (федеральные элементы в государственном устройстве)». См.: *Кремянская Е.А.* Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография. – М.: МГИМО: Университет, 2015. – С. 35.

населения, территории и власти в государстве и предполагающий наличие самостоятельных субъектов политико-властной деятельности в составе единого государства». Противоположным же принципом соответственно является принцип унитаризма, подразумевающий создание лишь административно-территориальных единиц[67]. Иными словами, и унитаризм (федерализм), и унитарное (федеративное) государство должны рассматриваться в качестве отдельных, поддающихся юридическому анализу конституционно-правовых феноменов.

Таким образом, предметом исследования может стать воплощение на уровне конституционной нормы как принципа федерализма в унитарном государстве, так и принципа унитаризма при федеративной государственности. Российский исследователь С.Н. Бабурин справедливо указывает на невозможность «получения в практике государственного строительства идеально “чистого” классического устройства, поскольку существование возможности комбинаций и взаимодействий системообразующих принципов создает объективные предпосылки для множественности проявления одной и той же формы государственного устройства в различных опытах государственного строительства»[68].

Наиболее ярким в рассматриваемом контексте является пример конституционной модели территориально-политического устройства Испании (по Конституции 1978 г.). Проф. М. Б. де Фелипе отмечает: «поскольку конституционное регулирование деятельности “автономных сообществ” оставляет политическим акторам широкое поле для максимизации самоуправления, Испания теоретически может как приближаться к федеративным

---

[67] *Киселева А.В., Нестеренко А.В.* Теория федерализма. – М.: Издательство Московского университета, 2002. – С. 20. Схожую позицию занимают и другие авторы, например, В.А. Черепанов, считающий, что «под федерализмом следует понимать принцип государственно-территориального устройства, который заключается в разделении государственной власти между государством и составляющими его субъектами, обеспечивающими его единство и целостность». См.: *Черепанов В.А.* Теория российского федерализма. Учебное пособие – М.: МЗ-ПРЕСС, 2005. – С. 33.

[68] *Бабурин С.Н.* Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. – М.: Издательство Московского университета, 1997. – С. 64.

государствам, так и, напротив, реализовать минималистскую модель, оставляющую сообществам незначительные объемы власти»[69]. Схожую ситуацию можно наблюдать и в государствах, конституционно определяющих себя в качестве федеративных. Так, по мнению А.А. Захарова, Россия является «унитарной федерацией»[70]. Проявления принципа унитаризма встречается и в других федеративных государствах, например, в США. Согласно позиции Дж. Циммермана, с момента своего основания американская федерация «эволюционировала к устройству, которое обнаруживает ряд черт унитарной системы, где Конгресс действует как центральное правительство, реализующее почти абсолютные полномочия в нескольких традиционных для штатов сферах компетенции»[71]. Приводимые позиции испанского, российского и американского авторов еще раз подтверждают нашу гипотезу, что «проникновение» принципа унитаризма в федеративное государство, как и обратное явление, вполне изучаемы в рамках конституционного права, так как помимо политического или экономического измерения имеют и юридическое.

Важно отметить, что сам принцип федерализма может реализовываться в разнообразных формах[72], типологии которых разработаны в ряде политологических исследований, посвященных территориально-политическому устройству государства. Самой известной из них является типология, предложенная упомянутым выше Д. Элазаром, который выделяет следующие формы реализации принципа федерализма: 1) собственно федерации; 2) конфедерации; 3) “*federacy*” [на русский язык данный термин принято переводить как федератизм, однако такой перевод нам представляется неудачным. – *прим.*

---

69 *де Фелипе М. Б.* Каталония и конституционный кризис в Испании // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. – 2015. – №.5 (103). – С. 68.

70 См.: *Захаров А.А.* Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. – М.: Московская школа политических исследований. 2008.

71 *Zimmerman J.F*. Contemporary American Federalism. The Growth of National Power. – Leicester: Leicester University Press, 1992. – P. 10.

72 На данный момент еще в дореволюционной литературе, хотя и мельком, обратил внимание А.С. Ященко: «вопрос об изменении конституции в целях расширения или сужения той или иной компетенции есть вопрос существенно федеративный». См.: *Ященко А.С.* Теория федерализмы. Опыт синтетической теории государства. – Юрьев, 1912. – С. 354.

H.M.]; 4) ассоциированная государственность; 5) союз; 6) лига; 7) консоциация; 8) кондоминиум[73]. Юридизация же данной типологии приводит к тому, что ее первый, третий, четвертый и седьмой элементы относятся как раз к формам реализации принципа федерализма при разделении власти по вертикали, в то время как остальные представляют собой выражение принципа федерализма в рамках международно-правовых образований и не имеют никакого отношения к вопросам территориально-политического устройства государства.

Элементы типологии форм реализации принципа федерализма, касающиеся вопроса о государственном устройстве, могли бы значительно расширить потенциал юридической науки при исследовании территориально-политического устройства тех государств, которые весьма условно укладываются в основную классификацию форм государственного устройства, выработанную отечественной наукой конституционного права. Возьмем, к примеру, концепцию "*federacy*", означающую такое выражение федеративного принципа в территориальной организации публичной власти, при котором существуют «асимметричные взаимоотношения между федерированным государством и более крупной державой, выражающиеся в сохранении первым из них достаточно широкой внутренней автономии при минимальном участии в управлении и указанной державой, и созданной ими федеративной системы»[74]. В частности, данная концепция применима к регионалистским государствам, в том числе Испании и Великобритании, о которых речь пойдет ниже.

Последним же важным моментом, обуславливающим необходимость междисциплинарного исследования территориальной организации публичной власти, является то, что изучение данного вопроса невозможно (или зачастую весьма ограничено) вне рамок сравнительно-правового подхода. Вспомним здесь М.М. Ковалевского: «бесплодность простого сравнения учреждений двух произвольно взятых стран в настоящее время так чутко осознается историками

---

73 *Elazar D.* Op. cit. – P. 6–10.
74 Ibid. – P. 7.

права, что они даже отказываются признавать за таким сравнением значение сравнительного метода и называют его просто-напросто методом сопоставительным»[75]. Таким образом, сравнительное исследование требует учитывать «причинную связь между законодательством известного народа и суммою тех общественных явлений, при которых оно развивалось»[76], в силу чего является само по себе междисциплинарным. Эту мысль подтверждает, например, немецкий исследователь А. Бланкенгаль, отмечающий, что «компаративистика и сравнительное конституционное право… по своей сути имеет междисциплинарный характер», ведь исследователю необходимо знание «информации об экономических и социокультурных показателях общества, которые являются ключом к пониманию правовых норм, формирующих общественную среду правового регулирования и, таким образом, определяющих саму правовую норму»[77]. В противном же случае мы будем иметь дело лишь с сопоставлением конституционных норм, в нашем случае регулирующих территориальную организацию публичной власти[78].

По сути такое понимание особенностей применения сравнительного метода в конституционном праве, в т.ч. и при рассмотрении вопросов территориальной организации публичной власти, возвращает нас к основному постулату марксистко-ленинской теории государства и права, согласно которому «объекты сравнения должны быть взяты в их связях с окружающим миром»[79]. Выше,

---

[75] *Ковалевский М.М.* Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения права. – М., 1880. – С. 8–9.

[76] Там же. – С. 9.

[77] *Бланкенгаль А.* О скрытой пользе сравнительного правоведения и сравнительного конституционного права // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – №3 (48). – С. 52. Раскрывая эту мысль немецкого юриста, упомянутая выше А.А. Троицкая указывает: «применительно к сравнительному конституционному праву отказ от изучения контекста во всяком случае представляется проблематичным, особенно в ситуации стремления к осмысленным суждениям и умозаключениям. Такой отказ, скорее всего, окажется равносилен слишком большому упрощению, или недостаточно глубокому погружению в материю, или безосновательному распространению собственного понимания конкретных категорий на другую систему, и во всех случаях эффект сравнения как такового будет подорван». См.: *Троицкая А.А.* Указ. соч. – С. 60.

[78] Данный тезис хорошо иллюстрируют слова Р. Давида: «тот, кто опирается только на теорию права, получит ложное представление о методе общественных отношений и о том, что же является правом в действительности». См.: *Давид Р.* Сравнительное право // Очерки сравнительного права. – М.: Прогресс, 1981. – С. 31.

[79] *Тилле А.А., Швеков Г.В.* Сравнительный метод в юридических дисциплинах. – М.: Высшая школа, 1973. – С. 13.

однако, мы указали на господство в отечественной юриспруденции легисткого типа правопонимания с его отрицанием социологического измерения права, в т.ч. и в марксисткой трактовке. В то же время в российской юридической науке существует и диаметрально противоположная точка зрения, ставящая социокультурные факторы на первое место при исследовании права и государства. Речь идет о либертарно-юридической теории права в ее интерпретации В.А. Четверниным, предлагающим, с одной стороны, выделять потестарные, а с другой – правовые социокультуры[80]. Соответственно, в первых из них практически невозможно или значительно затруднено реальное функционирование норм и институтов, выработанных западной традицией права (особенно в области публичного права). К таковым, в частности, относятся те нормы, которыми обеспечивается воплощение на практике принципа федерализма. По сути здесь повторяется идея Д. Элазара о наличии в обществе особой «федералисткой политической культуры», способствующей эффективному функционированию институтов федеративного государства[81].

Подавляющее большинство отечественных исследований, посвященных изучению территориально-политического устройства государства, носят именно сопоставительный, а не сравнительный характер. Выходом из такой ситуации, который позволил бы углубить представления о развитии конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти, нельзя признать ту методологию сравнительного анализа, которую предлагают представители современного юридического либертаризма, так как она уже изначально ограничивает круг объектов сравнения исключительно нормами и институтами, принадлежащими к одной социокультуре.

---

[80] См.: *Четвернин В.А.* Исторический прогресс права и типы цивилизаций // Ежегодник либертарно-юридической теории. – 2009. – № 2. – С. 41–62. Кроме того, следует отметить, что в рамках либератарно-юридической теории началась и разработка применения сравнительного метода. См.: *Четвернин В.А.* Сравнительное правоведение с точки зрения юридического либертаризма //Сравнительное правоведение: современное состояние и перспективы развития. – Киев, 2009. – С. 96–112.

[81] В частности, Д. Элазар отмечал: «если политическая культура враждебна по отношению к федерализму, возможности существования федеративной системы в какой бы то ни было форме резко сокращаются». См.: *Элейзер Д.* Сравнительный федерализм // Полис. Политические исследования. – 1995. – №5. – С. 112.

Преодолеть эти две крайности, свойственные отечественной доктрине, возможно в рамках разрабатываемой нами методологии междисциплинарного исследования территориально-политического устройства государства, которая, с одной стороны, не отрицает познавательного потенциала формально-догматического метода, не признаваемого сторонниками юридического либертаризма, а с другой – не превозносит значение социокультурного фактора, оттесняющего на второй план рассмотрение норм и институтов, закрепленных в конституционных актах. Изучение территориально-политического устройства двух стран, таким образом, приобретает сравнительный характер только в рамках междисциплинарности, в основе которой лежит принцип анализа соответствующих конституционных норм в рамках более общего социального контекста, но с учетом того, что достижения любой иной гуманитарной науки должны быть строго юридизированы.

Итак, выше нами был представлен потенциал комплексного исследования территориально-политического устройства государства, а также основные отличительные черты его методологии. Проведение такого исследования, во-первых, внесет вклад в развитие понятийного аппарата как теории государства и права, так и науки конституционного права, необходимого при анализе весьма специфических моделей территориальной конституции; во-вторых, будет способствовать продлению свойственного отечественной науке неотрефлексированного заимствования достижений иных гуманитарных наук; в-третьих, придаст истинно сравнительный характер изучению рассматриваемого элемента формы государства либо в двух или нескольких странах, либо одной страны в контексте тенденций конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти.

1.2. Междисциплинарное исследование в области конституционного права: использование достижений отраслевых юридических наук

Выше нами был рассмотрен потенциал междисциплинарного исследования территориально-политического устройства государства путем сочетания достижений юридической и иных гуманитарных наук. В то же время у междисциплинарности есть и другое измерение – межотраслевое исследование в рамках юридической науки, позволяющее сочетать достижения различных отраслевых дисциплин. Для рассмотрения вопроса о территориальной организации публичной власти наиболее полным, на наш взгляд, представляется исследование на стыке конституционного и финансового права, в частности бюджетного права как подотрасли последнего. При этом немецкие авторы даже предлагают «признать конституционное финансовое право самостоятельной сферой внутри конституционного права»[82]. Справедлива в этом отношении и мысль отечественного исследователя Ю.А. Крохиной: «посредством развития конституционных основ бюджетной деятельности в процессе федерального, регионального и муниципального правотворчества осуществляется совершенствование механизма бюджетно-правового регулирования, реализуются правовые основы федерализма в бюджетном праве»[83].

В целом, современные конституции постепенно начинают закреплять отдельные комплексы норм (а иногда и главы), посвященные финансовой (в т.ч. и бюджетной) деятельности государства, а также правовому регулированию вопросов разграничения компетенции в области финансов. По сути, данный момент можно рассматривать как одну из тенденций конституционного развития

---

82 *Фогель К.* Конституционные основы финансового права // Государственное право Германии. – Т.2. – М.: Институт государства и права РАН, 1994. – С. 112–113. Кроме того, в рассматриваемом исследовании встречается и термин «бюджетное конституционное право». К сожалению, в отечественных исследованиях вопросы, находящиеся на стыке конституционного и финансового (в т.ч. бюджетного права), весьма немногочисленны. См.: *Шарп В.П.* Конституционное регламентирование финансов в зарубежных странах // Конституционное право государств Европы / отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 29–40; *Фарукшин М.Х.* Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. – М.: Юрист, 2004. – С. 352–437.

83 *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. – М.: Норма, 2001. – С. 109.

современных государств, связанную с расширением предмета конституционно-правового регулирования[84]. В первую очередь в рассматриваемом контексте заслуживает внимания Основной закон ФРГ 1949 г.[85], в котором содержится отдельная глава, посвященная финансам[86]. Положения о финансовой системе встречаются и в иных действующих конституциях – Конституции Португалии 1976 г. (раздел IV – «Финансовая система и фискальная система»)[87], Конституции Испании 1978 г. (Раздел VII – «Экономика и финансы»)[88] и др.

Само понятие бюджетного устройства, т.е. организации бюджетной системы и принципов ее построения, как известно, является одним из измерений территориальной организации публичной власти в государстве. Российские исследователи указывают, что «в зависимости от государственного устройства страны существуют следующие схемы организации бюджетной системы: в унитарных государствах бюджетная система состоит из двух звеньев (центральный и местные бюджеты), в федеративных – из трех (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты)»[89].

Выбор двух указанных отраслевых юридических наук не случаен, особенно если речь идет о федеративных государствах или государствах, ставших на путь широкой децентрализации политической власти. Цитируемый выше Н.М. Добрынин отмечает: «для верного понимания природы региона – субъекта

---

84 «Конституция, – отмечают Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин, – вправе называться современной, если она регулирует основы общественных отношений: экономической, социальной, политической систем общества, его духовной жизни, правового статуса человека и гражданина, основы прямых и обратных взаимосвязей индивида-коллектива-государства-общества путем применения государственной власти, используемой в конечном счете для создания и распределения социальных ценностей при сотрудничестве и состязательности различных сил общества». См.*: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е*. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2007. – С. 74.

85 *Основной закон ФРГ 1949 г.*// Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 1 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 565–636.

86 Как отмечает К. Фогель, «финансовое право Основного закона в целом, писаное и неписаное, делится на: 1) конституционные основы финансовой системы федеративного государства, определяющие разделение финансовых полномочий и средств между федерацией, землями и (частично) общинами; 2) принципы государственной финансовой политики, касающиеся преимущественно федерации и земель (совместно), но частично, особенно в области бюджетного конституционного права, лишь федерации». См.: *Фогель К.* Указ. соч. – С. 113.

87 *Конституция Португалии 1976 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 2 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 733–796.

88 *Конституция Испании 1978 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 2 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 33–94.

89 *Бюджетное право* / Под ред. А.М. Никитина. – М.: Закон и право, 2001. – С. 49.

федерации необходимо уяснить, что регион имеет двойственную сущность. Как элемент системы федеративных отношений он представляет собой преимущественно политико-правовое явление, но в то же время собственно регион – это прежде всего социально-экономическая система. Мы убеждены, что, не будучи эффективной социально-экономической системой, регион не в состоянии решать задачи в системе федеративных отношений… Вне реализации экономической составляющей субъекта федерации невозможен подлинный и эффективный федерализм. Ключевым для обеспечения региональной экономической эффективности является вопрос о распределении налоговых и бюджетных отношений и полномочий между федеральным бюджетом и регионами… Реальный федерализм должен покоиться на прочном каркасе федерализма бюджетного, в условиях же курса, взятого на перераспределение средств из регионов в центр, об эффективном реальном федерализме приходится забыть»[90].

Хотя российские авторы (Ю.В. Ким, В.А. Черепанов[91]) и критикуют столь расширительную трактовку взаимосвязи между федерализмом как феноменом конституционного права и финансовым (бюджетным) федерализмом, в ней заключается весьма важная идея, в силу которой одним федеративным государствам удается реализовать принцип федерализма, а другим – нет. Речь идет о том, что разграничение предметов ведения на уровне юридической конституции может стать элементом реальной конституции лишь в том случае, если при территориальном перераспределении публичной власти территориальной единице передаются не только предметы ведения, но и полномочия по их финансовому обеспечению. В противном случае велика вероятность появления «спящих федераций» (термин принадлежит упомянутому

---

[90] *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. – Новосибирск: Наука, 2003. – С. 75–76.

[91] См.: *Ким Ю.В.* Указ. соч. – С. 144–145; *Черепанов В.А.* Указ. соч. – С. 32–33.

выше А.А. Захарову[92]), когда, несмотря на конституционное закрепление федеративного устройства, принцип федерализма не может реализоваться (или недостаточно реализуется) в силу недостатков существующей в государстве бюджетной и налоговой системы. В целом, как справедливо отмечает П.И. Елисеев, «для любого федеративного государства наиболее трудно разрешаемым является вопрос о вертикальном разграничении компетенции в финансовой, а именно в бюджетной сфере, так как здесь сосредоточиваются основные противоречия и конфликты между субъектами федерации и федеральным центром по поводу порядка разграничения расходных полномочий, закрепления доходных источников за уровнями бюджетной системы, определения объемов финансовой помощи бюджетам и др.»[93]

Общеизвестно, что «основа бюджетно-правового статуса государства и его территориальных подразделений – право на самостоятельный бюджет, из чего вытекает широкий круг бюджетных полномочий, через использование которых и осуществляется это право»[94]. Наиболее четко рассматриваемое право на самостоятельный бюджет закрепляет ст. 109 Основного закона ФРГ 1949 г.: «Федерация и земли имеют самостоятельное и независимое друг от друга бюджетное хозяйство». При этом цитируемая статья «имеет целью констатировать, что федерация и земли только в правовом аспекте независимы друг от друга. В экономическом отношении абсолютно невозможно, чтобы внутри единой хозяйственной и финансовой системы отдельные бюджетные единицы остались за пределами влияния федерации или более крупных земель»[95].

Однако сам принцип бюджетной автономии территориальной единицы сложного государства на уровне конституционно-правовой нормы имеет важное значение, так как в нем выражается гарантия того, что закрепленные за ней

---

92 См.: *Захаров А.* «Спящий институт»: Федерализм в современной России и в мире. – М.: Новое литературное обозрение, 2012.

93 *Елисеев П.И.* Бюджетный федерализм и проблемы разграничения полномочий РФ и ее субъектов в бюджетной сфере. – М.: Алев-В., 2003. – С. 9.

94 *Бюджетная система Российской Федерации: Учебник* / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – 2-е изд. – М.: Юрайт, 2000. – С. 36.

предметы ведения будут обеспечены должными полномочиям в бюджетной и налоговой сферах. Приведем несколько доктринальных суждений, актуальных в контексте настоящего исследования. Цитируемая Ю.А. Крохина рассматривает «принцип федерализма в бюджетном праве как исходное начало бюджетной деятельности государства, выражающееся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключающееся в распределении бюджетных доходов и расходов, а также в разграничении бюджетной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами»[96]. Приводимое определение не потеряет смысла, если в нем федерализм будет заменен термином регионализм или децентрализация, ведь термин «бюджетный (фискальный) федерализм», по справедливому замечанию. Л.Я. Якобсона, «применяется в отношении стран, которые федерациями не являются. Федерализм в данном случае означает только наличие обособленных региональных звеньев бюджетной системы»[97].

Таким образом, комплексное исследование территориально-политического устройства подразумевает и второй аспект междисциплинарности в рамках двух отраслевых юридических дисциплин – конституционного права и финансового права. В противном случае исследование имеет несколько ограниченный характер, так как в нем не будут рассмотрены проблемы соотношения юридической и фактической территориальной конституции государства, проигнорирована взаимосвязь между тем, почему в различных странах идентичные конституционные положения (особенно нормы, заимствованные из Основного закона ФРГ 1949 г.) не обеспечивают реализации принципа федерализма при конституционном закреплении федеративной государственности. Данный тезис актуален и при анализе государств, в территориальном устройстве которых прослеживается принцип федерализма, т.е. децентрализованных унитарных государств и регионалистских государств.

---

95 *Фогель К.* Указ. соч. – С. 115.

96 *Крохина Ю.А*. Указ. соч. – С. 40.

В рамках настоящей работы второй из предложенных аспектов междициплинарности позволит, с одной стороны, осуществить основательное изучение феномена асимметрии как признака территориальной организации публичной власти, свойственного сложносоставным государствам (в особенности регионалистским государствам, о чем будет сказано ниже), а с другой – более детально проанализировать отличия деволюционных моделей, конституционно оформленных в отношении составных частей Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии, с точки зрения обеспеченности закрепленных за ними предметов ведения необходимыми для их реализации полномочиями в финансовой сфере.

---

[97] *Якобсон Л.А.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. – М., 2000. – С. 328.

Глава 2. Тенденции конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти

2.1. Особенности конституционно-правового регулирования территориального устройства в европейских странах

Анализ конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии целесообразно начать с определения основных тенденций развития территориального устройства как элемента формы государства, наблюдаемых сегодня в европейских странах. Такой подход, с одной стороны, позволяет соотнести национальную специфику и общие закономерности, присущие конституционным нормам, определяющим форму государственного устройства, а с другой – избежать ряда ошибок, проявляющихся в рамках сравнительно-правового исследования, в частности подмены понятий или чрезмерных обобщений.

В силу того, что конституционное оформление формы территориально-политического устройства Соединённого Королевства произошло в результате реформы территориальной организации публичной власти, начатой в 1997 г. и продолжающейся и сегодня, для настоящего исследования интерес представляют те европейские государства, в которых в недавнем прошлом также происходили серьезные преобразования государственного устройства. При этом важно учитывать и тот факт, что изменения в конституционно-правовом регулировании территориальной организации публичной власти в Соединённом Королевстве были обусловлены необходимостью разрешения национального вопроса, обусловленного в первую очередь наличием в составе рассматриваемого государства кельтских регионов. Соответственно, особого внимания заслуживает и проблема урегулирования межнациональных отношений в рамках той или иной формы государственного устройства, а также в процессе ее преобразования.

2.1.2. Подходы к конституционной реформе территориального устройства в европейских государствах

На протяжении XX века исследования по территориально-политическому устройству государства успели сперва «похоронить» федеративную идею, заявив о неизбежном движении к унитаризму (Г. Ласки)[98], а затем и возродить ее, объявив о начале «федералистской революции» (Д. Элазар)[99]. Основной отличительной чертой нового этапа в развитии территориально-политического устройства становится активное заимствование унитарными государствами конституционных норм и политических практик, присущих федерациям. Результатом же таких заимствований может стать либо серьезное преобразование территориальной организации публичной власти в рамках унитарного государства, либо конституционное оформление такого государства в качестве федерации. Иными словами, в результате победоносного шествия федералистской революции унитарные государства обращаются к политической или административной децентрализации[100] либо запускают процесс федерализации, направленный на создание и конституционное оформление федерации.

Здесь, однако, необходимо сделать одно терминологическое уточнение. Зачастую в отечественной литературе все три указанных выше способа изменения территориально-политического устройства обобщаются термином «регионализация», под которым в общем смысле понимается «процесс перераспределения властных компетенций, передачи функций от национального

---

98 *Laski H.* The Obsolescence of Federalism // The New Republic. – 1939. – May 3. – P. 367–369. Причиной же такого негативного отношения к федеративной идее можно считать в первую очередь развитие институтов и практик государства всеобщего благоденствия, политика которого подразумевала централизацию всех, в т.ч. и политических, ресурсов.

99 *Elazar D.* Exploring federalism. – Tuscaloosa: University of Alabama Press. 1987. – P. 9. Схожую мысль мы встречаем у французского мыслителя Р. Арона, согласно мнению которого «XX век откроет эру федерации».

100 Данная классификация форм децентрализации является устоявшейся в отечественной традиции и встречается уже в дореволюционной науке государственного права. См., напр., *Гессен В.М.* Автономия, федерация и национальный вопрос. – СПб, 1906. – С. 22–23. В общем же смысле под децентрализацией мы вслед за Т. Фаллети будем понимать «процесс, набор политик, избирательных или конституционных реформ, в рамках которых происходит переход ответственности, ресурсов или полномочий от более высокого уровня власти к более низкому». См.: *Falleti T.G.* Decentralization and subnational politics in Latin America. – Cambridge: Cambridge University Press, 2010. – P. 34.

на региональный уровень; появление и развитие новых институциональных форм, отвечающих новой роли регионов в процессе принятия решений на национальном и наднациональном уровнях»[101]. Схожую позицию встречаем и у других представителей политической науки. Так, Г.Т. Сардарян отмечает, что «под регионализацией можно понимать процесс, направленный на создание взаимосвязанной политико-экономической системы, обеспечивающей особый статус региональных образований в политической системе государства, участие регионов в реализации государственной власти, их относительную экономическую и фискальную самостоятельность в условиях унитарного государства»[102].

На наш взгляд, сам термин «регионализация» не имеет собственного юридического значения и может употребляться исключительно в качестве синонима административной или политической децентрализации, а также федерализации. Подтверждением этому может служить, например, попытка дать юридическую трактовку регионализации в диссертационном исследовании А.В. Орехович, согласно позиции которой «регионализация – это процесс перераспределения ресурсов публичной власти (в том числе властных полномочий) между различными уровнями и центрами публичной власти в двух направлениях: от государства – к его внутренним образованиям (автономиям, субъектам федерации), а также от государства – к трансграничным структурам и международным центрам публичной власти (трансъевропейским регионам, международным организациям, транснациональным корпорациям)»[103]. Первая часть приводимой дефиниции служит отличным доказательством нашей гипотезы о том, что регионализация не может быть признана в качестве особого конституционно-правового феномена, отличного в зависимости от контекста либо

---

101 *Бусыгина И.М.* Политическая регионалистика. – М.: РОССПЭН, 2006. – С. 12.

102 *Сардарян Г.Т.* Политические проблемы взаимоотношений регионов с центральной властью в Италии: автореф. дисс. ... канд. полит. наук.– М., 2015. – С. 16.

103 *Орехович А.В.* Развитие регионализма в странах Европы: конституционно-правовой аспект: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 11–12.

от децентрализации, либо от федерализации как способов реформы территориальной организации публичной власти.

Кроме того, нельзя не упомянуть, что термин «регионализация» употребляется и в исследованиях, посвященных отдельным странам, в рамках которых он тождествен политической децентрализации. В этом контексте интерес представляют исследования И.А. Ракитской относительно территориально-политического устройства Дании, в которых регионализацией именуется процесс политической автономизации в отношении Фарерских островов и Гренландии[104].

Употребление термина «регионализация» в качестве синонима различных форм децентрализации публичной власти встречается и в зарубежной конституционно-правовой науке. Так, французский исследователь Ж. Вандамм, выделяет, с одной стороны, функциональную регионализацию, обусловленную социальными и экономическими факторами, а с другой – регионализацию в ситуации, когда вопрос о перераспределении власти возникает в связи с необходимостью учета этнических, культурных, лингвистических или исторических особенностей той или иной части территории государства[105]. В первом случае речь, соответственно, будет идти об административной, а во втором – о политической децентрализации. Здесь, однако, сделаем одно уточнение: в ряде национальных научных традиций сам термин «децентрализация» может заменяться иными терминами с тождественным содержанием. Так, в Великобритании децентрализация обозначается термином

---

[104] В частности, И.А. Ракитская отмечает: «Анализ правового статуса Гренландии и Фарерских островов позволяет сделать вывод о том, что обе датские автономии обладают высокой степенью самостоятельности в отношениях с центральными властями. Автономии вправе заключать международные договоры, принимать решения о вступлении в международные организации и союзы, которые могут отличаться от позиции центральной власти. Изменения в правовом статусе обеих датских автономий указывают на процессы регионализации, происходящие в унитарной Дании в последние годы». См.: *Ракитская И.А.* Регионализация в Дании в свете политических трансформаций в Европе (на примере изменений правового статуса автономий Гренландии и Фарерских островов) // Право и управление. XXI век. –2017. – №1 (42). – С. 29.

[105] *Vandamme J.* Regionalism in Europe // Regionalism and supranationalism: Challenges and alternatives to the nation-state in Canada and Europe / ed. by David M. Cameron. – Montreal: Inst. for research on publ. policy; London : Policy studies inst. (PSI), 1981. – P. 39. Идентичный по содержанию подход, правда без употребления термина «регионализация», мы встречаем и у Б. Смита, выделяющего децентрализацию с целью повышения эффективности управления и децентрализацию в силу языков, культурных и иных особенностей определенных территориальных единиц. См.: *Smith B.C.* Decentralization: the territorial dimension of politics. – London: George Allen&Unwin, 1985. – P. 10–11.

деволюция, в силу чего можно говорить об административной и законодательной деволюции[106]. Отождествление же регионализации и федерализации встречается, в первую очередь, при описании изменений территориально-политического устройства Бельгии[107].

Среди европейских стран, а предмет настоящего исследования ограничен исключительно ими, за последние полвека существенные изменения конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти имели место в Италии, Испании, Франции, Бельгии и Великобритании[108]. Если говорить о причинах, побудивших правительства этих государств стать на путь реформы, то нельзя не обратиться к мнению А. Дучасека, утверждавшего, что государства начинают движение от унитаризма в случаях: 1) необходимости ответа на локальное давление и проистекающей отсюда политической мудрости уступать ему; 2) потребности центральных властей в большей административной и политической гибкости, достигаемой путем децентрализации; 3) идеологической или прагматической приверженности центральных властей к плюрализму и ее выражения в рамках местного самоуправления; 4) имитации некоторых успешных примеров из зарубежного опыта[109].

---

106 См.: *Чуличкова Е.Д.* Понятие и виды деволюции в британском государствоведении // Вопросы территориально-политического устройства государства в развитии политической системы общества. Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск: СЮИ, 1990. – С. 94–103; *Миронюк М.Г.* Современный федерализм: Сравнительный анализ: Учебное пособие. – М.: РОССПЭН, 2008. – С. 11.

107 См.: *Намазова А.С.* Бельгия на пути к федерализму: от унитарного государства к федеративному // Регионы и регионализм в странах Запада и России. – М.: ИВИ РАН, 2001. – С. 174–182.

108 Выбор указанных государств для рассмотрения феномена децентрализации публичной власти в европейских странах обусловлен исключительно масштабом реформ в области конституционно-правового регулирования их территориального устройства. Однако децентрализация публичной власти в той или иной форме наблюдается практически во всех европейских странах. См.: *Децентрализация управления в зарубежных государствах* / Под ред. А.Н. Пилипенко. – М.: ЭКСМО, 2009; *Децентрализованные органы и учреждения в системе исполнительной власти зарубежных государств*: научно-практическое пособие / Под ред. А.Н. Пилипенко. – М.: ИЗиСП: Норма, 2018.

109 *Duchacek I.D.* The territorial dimension of politics within, among and across nations. – Boulder; London: Westview Press, 1986. – P. 68. В научной литературе (отечественной и зарубежной) существуют и иные перечни причин, заставляющих государства начинать процессы реформы государственного устройства. Так, У. Булман выделяет следующие причины изменений территориальной организации публичной власти: 1)попытка модернизации политических систем, которая всегда опирается на особые национальные традиции; попытка предоставить регионам более широкое поле для маневра, то есть самостоятельного роста, внутреннего развития и привлечения внешних ресурсов перед лицом глобализации; 2) попытка выживания современных национальных государств в силу усложнения социальных, экономических и экологических проблем, требующих иного подхода,

Во всех перечисленных выше странах данные причины в различных сочетаниях привели к изменению конституционных актов в отношении регулирования вопросов территориальной организации публичной власти. Кроме того, к предлагаемому А. Дучасеком перечню причин децентрализации применительно к европейским странам следует добавить и фактор европейской интеграции, которая открывает для территориальных единиц право участия в европейских делах, минуя уровень национальных правительств (проект т.н. «Европы регионов»)[110], в т.ч. и в рамках созданного в 1994 г. Комитета регионов. Как справедливо отмечает С.И. Коданева, Европейскому Союзу свойственна «политика стимулирования повышения самостоятельности регионов государств-членов, финансовой поддержки региональных интересов, а также введения многоуровневого управления, позволяющего регионам действовать по их собственной инициативе, как в рамках государства-члена, так и за его пределами, выходя на внутриевропейский рынок, напрямую участвовать в функционировании Комитета регионов и напрямую работать с Комиссией»[111].

Однако, на наш взгляд, представляется возможным утверждать, что роль фактора европейской интеграции в процессах децентрализации несколько преувеличивается. Такое положение вещей объясняется в первую очередь стремлением исследователей к поиску неких общих причин определенного

нежели традиционный универсальный иерархический подход «сверху вниз»; 3) отражение культурно-исторических проблем и ответ на требования территориальной автономии, расширения политических прав регионов; 4) углубление интеграционных процессов и их проникновение в компетенции регионов. См.: *The Regional Dimension of the European Union* / ed. by Ch. Jeffery. – London, 1997. – P. 9–10. В то же время цитируемый выше российский исследователь Г.Т. Сардарян предлагает разделить причины изменений государственного устройства на две группы: внутренние (внутригосударственные факторы, способствующие возникновению подобной системы) и внешние – акты и органы ЕС, способствующие развитию регионализма. К первой группе цитируемый автор относит следующие причины: 1) Историческое существование составных частей данных государств в качестве независимых субъектов политической и геополитической реальности; 2) Высокая степень самоидентификации местного населения в большей степени с регионом, нежели с национальным государством; 3) Политические, социокультурные, социально-экономические, этногеографические отличия регионов в составе одного государства. См.: *Сардарян Г.Т.* Указ. соч. – С. 18.

110 Так, в свое время российский исследователь П.О. Каракчиев, анализируя внешнюю политику двух регионов Великобритании (Шотландии и Уэльса), выделяет три ее основных направления, которые можно считать универсальными в рамках концепции «Европы регионов»: открытие в Брюсселе собственных представительств; развитие связей с субрегиональными организациями ЕС; создание новых двусторонних связей с другими регионами ЕС. См.: *Каракчиев П.О.* Становление европейской политики регионов Великобритании // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – №6. – С. 24–28.

111 *Коданева С.И.* Британский регионализм (конституционная реформа). – М.: Юристъ, 2004. – С. 29.

направления эволюции территориально-политического устройства европейских государств на современном этапе (вспомним концепцию «федералистской революции» Д. Элазара). Действительно, многие страны ЕС переживают последние несколько десятилетий серьезные реформы территориальной организации публичной власти, но каждый случай, на наш взгляд, представляется уникальным, а создание неких общих объяснительных моделей возможно лишь в отношении двух-трех стран, например, в случае Испании и Великобритании, что будет обосновано ниже.

Обратимся теперь непосредственно к способам преобразования территориально-политического устройства. Федерализацию среди европейских государств, как отмечалось выше, в качестве реформы территориально-политического устройства избрала лишь Бельгия. Однако, перед тем как перейти к указанию отличительных черт, делающих уникальной бельгийскую модель территориально-политического устройства, мы сделаем ряд терминологических уточнений.

В отечественной науке вокруг кажущегося на первый взгляд очевидным термина «федерализация» существует определенная дискуссия. Приведем несколько ярких утверждений ее участников. Так, В.Е. Чиркин дает весьма широкую трактовку рассматриваемого термина, утверждая, что федерализацию («и близкий к нему термин федерирование») можно определить как «процесс создания федеративного государства, децентрализацию федерации путем перераспределения властных полномочий, наконец, как поиск целесообразного сочетания централизма и децентрализации»[112].

Несколько иного подхода придерживается упомянутый выше Ю.В. Ким, различающий федерализацию и федерирование в зависимости о того, как образуется единое сложное государство – либо путем объединения независимых государств, либо путем децентрализации власти в унитарном государстве. В

---

[112] *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)*/ отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 27.

частности, цитируемый исследователь замечает, что при федерализации «происходит укрупнение государств, постепенные десуверенизация и “деэтатизация” (“разгосударствление”) государств-членов и укрепление союзной власти». В то же время в процессе федерирования «углубляется сегментация некогда единого государственно-правового пространства», а «усиливающаяся децентрализация и размывание вертикали государственной власти сопровождаются нарастающей этатизацией (обретением политической, государственной субъектности) этносов, административно-территориальных единиц унитарного государства, становящихся конкурирующими с государством центрами принятия решений»[113].

Представляется возможным утверждать, что приведенные выше дефиниции федерализации заслуживают определенной критики. При этом отметим, что последняя в первую очередь касается исключительно самого подхода к определению федерализации как логической операции. Иными словами, предлагаемые критические замечания не затрагивают самого содержания приводимых выше определений, тем самым не ставя под сомнения отмеченные в них конституционно-правовые феномены.

В первой из указанных дефиниций, на наш взгляд, нарушается сам принцип определения как логической операции, суть которой заключается в «придании точного смысла языковому выражению, который позволяет, когда это требуется, выделить или уточнить значение этого выражения»[114]. Анализ трактовки термина «федерализация», предложенного В.Е. Чиркиным, показывает, что в нем как раз отсутствует «точный смысл», самим же термином обозначаются три различных конституционных феномена – процесс создания федерации, процесс перераспределения власти в федеративном государстве, а также некий идеальный тип федеративного устройства, при котором достигнуто наилучшее сочетание децентрализации и централизации. Логическую ошибку содержит и подход Ю.В.

---

113 *Ким Ю.В.* Федеративный режим. – М.: Формула права, 2007. – С. 27–28.

114 *Ивлев Ю.В.* Логика для юристов: учебник. – М.: Изд-во “Юридический колледж МГУ”, 1996. – С. 137.

Кима. Здесь логическая операция определения подменяется типологией федеративных государств, основанием которой выступает способ их образования[115].

С учетом вышеуказанных критических замечаний федерализацию, на наш взгляд, следует определить как процесс создания федеративного государства, вне зависимости от тех форм, в которых он проходит – путем объединения суверенных политических образований или децентрализации в унитарном государстве. Иные же феномены, в частности перераспределение власти внутри уже существующей федеративной системы, имеют иную природу[116] и требуют разработки отдельного понятийного аппарата[117].

---

[115] Такую типологию мы встречаем, в частности, у И.А. Конюховой (Умновой), различающей делегированный и децентрализованный федерализм. Указанный автор отмечает, что «основным идентификационным критерием, определяющим принадлежность к тому или иному типу федерализма, является способ учреждения системы государственной власти по вертикали. Для первого из них – это делегирование основных составляющих системы государственной власти снизу вверх, когда объединяющиеся суверенные государства управомачивают создаваемую ими центральную власть на осуществление определенного объема власти. Характерный способ для второго типа – децентрализация, т.е. определение системы государственной власти сверху вниз на основе обращения либо с учетом мнения территорий, которым передается определенный объем государственной власти». См.: *Конюхова И.А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. – М.: Издательский дом “Городец”; Формула права», 2004. – С. 39–40.

[116] Например, процесс перераспределения предметов ведения или полномочий в федеративном государстве, от федерации к ее субъектам и наоборот, идет постоянно, вне зависимости от того, насколько конкретно в конституции прописаны та или иная модель разграничения предметов ведения или полномочий. Во-первых, это объясняется самой природой федерализма, которому присущ динамизм, что, по справедливому утверждению М.Н. Марченко, делает необходимым «рассмотрение его не только как некоего застывшего, статичного, установившегося в данный момент явления, но и как постоянно развивающегося, изменяющегося в связи с экономическими и социально-политическими условиями жизни общества». См.: *Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ). Учебное пособие* / отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2000. – С. 21. Во-вторых, постоянное перераспределение предметов ведения и полномочий в федеративном государстве связано и с особенностями современного западного социального правового государства. Сравнивая последнее с «динамическим равновесием маятника», российский исследователь В.А. Четвернин резюмировал, что «оно постоянно стремится к усилению своего социально-интервенционистского начала (именно последнее дает основу для самовоспроизводства бюрократии). Но как только такое государство в своем внутриполитическом движении проходит некоторую точку равновесия (оптимального регулирования), которую безошибочно фиксируют механизмы саморегулирования, начинается активизация его правового начала, сдерживающего интервенционистскую тенденцию тем сильнее, чем дальше заходит государственное регулирование. Наконец правовое начало побеждает социально-интервенционистское, и начинается движение в обратную сторону». См.: *Четвернин В.А*. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. – М., 1993. – С. 11. Очевидно, что данная концепция современного западного социального правового государства затрагивает содержание разделения властей не только по горизонтали, но и по вертикали. Данный феномен хорошо просматривается на примере США. Если в 70-х годах XX века здесь доминировали центростремительные тенденции («переливание» власти от высших органов штатов и местных органов), то 80-е ознаменовались уже обратной тенденцией. См.: *Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ). Учебное пособие* / отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2000. – С. 23.

[117] Например, в США передачу полномочий от федерального правительства к штатам принято именовать деволюцией. См.: *Захаров А.А*. Федерализм и деволюция: Опыт США // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 4 (29). – С. 17–22.

Вернемся, однако, к случаю Бельгии. Здесь Конституция 1993 г., завершившая длительный процесс преобразований в области территориальной организации публичной власти, объявляет Бельгию «федеративным государством, состоящим из сообществ и регионов» (ст. 1.)[118]. При этом, как отмечает видный исследователь бельгийской политической системы Ж. Орномбеков, «современная Бельгия – это уникальная федерация, состоящая из шести накладывающихся друг на друга субъектов двух типов»[119]. Речь идет о сочетании принципов экстерриториальности и территориальности в рамках бельгийского федерализма. В силу этого западные авторы предлагают именовать Бельгию экстерриториальной федерацией[120], а отечественные исследователи – кросс-территориальной федерацией[121], хотя в целом по существующим подходам к классификации федеративных государств Бельгия, безусловно, является особым случаем, изучение которого невозможно вне истории фламандско-валлонского конфликта и сопутствующих ему конституционных преобразований.

В отличие от Бельгии все остальные перечисленные выше государства в качестве способа реформы территориальной организации публичной власти избрали административную или политическую децентрализацию. Цитированная выше И.М. Бусыгина замечает: «каждая из упомянутых западноевропейских стран [Франция, Испания, Италия и Великобритания. – *Н.М.*] использует собственные подходы, строит собственную модель регионализации/децентрализации, причем сравнительный анализ этих моделей показывает, что: (1) ни одно из упомянутых государств, оформляя новые отношения между центром и регионами, не идет по пути федерализации, то есть построение федеративного государства не является официально декларированной

---

118 *Конституция Бельгии 1993 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 1 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 331–380.

119 *Ормонбеков Ж.* Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы // Казанский федералист. – 2004. – №1 (9). – С. 140.

120 См.: *Lijphart A.* Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links // Canadian Journal of Political Science. – 1979. – Vol. 12. – Issue 3. – P. 499–516.

121 Подр. см.: *Киселева А.В., Нестеренко А.В*. Теория федерализма. – М.: Издательство Московского университета, 2002. – С. 42–44.

целью; (2) все модели регионализации в большей или меньшей степени асимметричны, таким образом, государство не нацелено на выстраивание единого алгоритма взаимоотношения между национальным центром и всеми регионами»[122].

Приводимое выше утверждение весьма справедливо, так как в нем действительно отражены те два общих последствия, которые проистекают из стремления европейских государств к децентрализации публичной власти. Однако оно нуждается в ряде уточнений с точки зрения науки конституционного права. Во-первых, необходимо обозначить четкое (формализуемое) различие между видами децентрализации (отличие от федерализации вытекает из вышеизложенного анализа), во-вторых, дать конституционно-правовую оценку феномену асимметрии в государственном устройстве как юридическому явлению, а не проявлению фактического неравенства образующих сложное государство частей (речь об этом пойдет в разделе 2.2 настоящей главы).

Под политической децентрализацией следует понимать такую форму реформы территориально-политического устройства государства, при которой определенная часть территории наделяется правом издавать акты собственного законодательства. При этом определяющее значение приобретает сам факт наличия такого права, а не объем делегируемых полномочий в законодательной сфере. Результатом же осуществления политической децентрализации является создание политической автономии. Наиболее полное определение данного термина встречается у Н.И. Лазаревского, согласно которому политическая автономия «есть такая система местного государственного управления, когда местным органам по указанным в законе вопросам предоставляются права не только самоуправления, но и законодательства, с тем однако, что объем этих прав всецело определяется центральною властью, которая вместе с тем остается и полною их распорядительницею в том смысле, что от нее одной зависит в

---

122 *Бусыгина И.М.* Регионализация в странах Западной Европы: Великобритания и Франция в сравнительной перспективе // Казанский федералист. – 2007. – № 1–2 (21–22). – С. 45.

дальнейшем то или иное расширение или же ограничение этих прав местных органов, а также контроль над их осуществлением»[123]. Дополнить же эту мысль можно лишь высказыванием Ф.Ф. Кокошкина, заметившего, что рассматриваемые «территориальные союзы обладают частичной политической самостоятельностью и занимают промежуточное положение между самоуправляющимися провинциями и несуверенными государствам»[124].

В то же время при административной децентрализации происходит либо делегирование полномочий исключительно в области управления, в результате чего возникает административная автономия, либо изменение организации центральной исполнительной власти, при котором создается отдельный орган, ответственный за управление определенной частью территории[125]. Главным же различием между политической и административной децентрализацией, соответственно, следует считать передачу права на собственное законодательство.

Анализ конституционных норм ряда европейских стран позволяет утверждать, что в качестве способа реформы территориальной конституции Испания, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (далее – Великобритания) и Италия избрали политическую децентрализацию, а Франция – административную. Однако все четыре национальных модели объединяет одно обстоятельство – процесс автономизации затронул всю составляющую их территорию. В то же время Франция не отказалась от модели унитарного государства. Ст. 72 Конституции Франции 1958 года включает регионы в общий перечень административно-территориальных образований[126]. Однако в Испании, Италии и Великобритании произошел полный пересмотр территориально-политического устройства в рамках всего государства, что выразилось в появлении трех уровней территориальной организации публичной

---

123 *Лазаревский Н.И.* Автономия. – СПб, 1906. – С. 15

124 *Кокошкин Ф.Ф.* Лекции по русскому государственному праву. – СПб, 1912. – С. 271.

125 Во французской доктрине административного права второй из указанных способов административной децентрализации принято именовать деконцентрацией исполнительной власти. См.: *Ведель Ж.* Административное право Франции. – М.: Прогресс, 1973. – С. 329.

власти – общенационального, регионального и местного. При этом все регионы получили право на собственное законодательство, что позволяет рассматривать их в качестве политических автономий.

Кроме того, приводимое выше сравнение необходимо дополнить уточнением с точки зрения цели реформы территориальной конституции. Во Франции реформы осуществлялись для улучшения качества государственного управления. Привнесение же в механизм децентрализации политического момента (в частности, законодательное закрепление существования корсиканского народа) Конституционный совет Франции признал неконституционным (см. Решение № 91-290 DC от 9 мая 1991 г.).

В то же время в Испании и Великобритании реформа преследовала одну цель – предотвращение сепаратизма и сохранение государственного единства. В силу этого возникающие в результате ее осуществления территориальные образования создавались в границах компактного проживания той или иной национальности[127]. Случай же Италии в этом контексте стоит особняком. Здесь задачу децентрализации управления для преодоления сильной централизации, свойственной режиму Б. Муссолини, авторы Конституции 1947 года, как отмечает известный британский исследователь М. Китинг, решили путем заимствования модели *Estado Integral*, закрепленной в Конституции Испании 1931 года и отражающей попытку правительства Второй республики ослабить национальные противоречия в этой стране[128]. В силу этого факта многие положения Конституции Италии 1947 года о территориально-политическом устройстве идентичны нормам Конституции Испании 1978 г., авторы которой также обращались к модели, конституционно оформленной в 1931 году.

---

126 *Конституция Франции 1958 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 3 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 401–434.

127 Из данного правила существует одно существенное исключение – Страна Басков занимает лишь три из семи провинций т.н. Баскской земли (*Euskal Herria*), на которую претендуют баскские националисты.

128 См.: *Keating M.* Rescaling the European state: the making of territory and the rise of the meso. – Oxford : Oxford university press, 2013. – P. 108. Подробнее о модели *Estado Integral* см.: *Левин.И.Д.* Национальный вопрос в послевоенной Европе. – М., 1934. – С. 469–491.

Хотя в литературе, в частности среди испанских авторов, можно встретить и диаметрально противоположное мнение, согласно которому «принципы итальянского законодательства являются удачным решением регионального вопроса в государствах, принадлежащих к континентальной системе права»[129]. Однако, несмотря на это разногласие, тождественные по форме подходы к организации территориальной конституции в Испании и Италии коренным образом различались по цели конституционно-правового регулирования территориально-политического устройства этих государств.

На этнический фактор как основное различие испанской и итальянской моделей обращает внимание Т.А. Васильева: «особенности Италии и Испании придали четко выраженную национальную специфику сходным реформам, предопределили оригинальность законодательных решений», что, соответственно, «можно проследить, если рассмотреть, как учитывался в этих странах этнический фактор в ходе реформы государственного устройства»[130]. В этом контексте важно указать и тот факт, что регионы в Италии, как отмечает упомянутая выше И.М. Бусыгина, представляют собой «искусственные конструкции», которые «не имеют исторических корней, а их границы часто не совпадают с границами региональных сообществ»[131]. Исключение из этого правила составляют лишь три области – Валле Д'Аоста, Трентино-Альто-Адидже и Фриули Венеция Джулия, а также островные области – Сицилия и Сардиния[132]. Согласно ст. 116 Конституции Италии 1947 г. эти области «имеют особые формы и условия автономии согласно специальным статутам, установленным конституционными законами»[133].

---

129 *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)*/ отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 329.

130 *Васильева Т.А.* Областная автономия и этнический фактор: испанский и итальянский варианты // Межрасовые и межнациональные отношения в Европе и Америке. – М.: ИВИ РАН, 1996. – С. 154.

131 *Бусыгина И.М.* Политическая регионалистика.– М.: РОССПЭН, 2006. – С. 42.

132 Подробнее об особенности конституционно-правового статуса указанных областей см.: *Васильева Т.А.* Областная автономия в Италии (правовые аспекты). – М.: Издательство Московского университета, 1987. – С. 31–39. Укажем здесь и более свежее исследование территориально-политического устройства Италии: *Сардарян Г.Т.* Политические проблемы регионализации Италии: монография. – М.: МГИМО-Университет, 2015.

133 *Конституция Италии 1947 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 2. / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 92–133.

В силу указанных выше аргументов в рамках настоящего исследования мы не включаем конституционную модель территориальной организации публичной власти в Италии в наш анализ территориального устройства тех европейских государств (Испании и Великобритании), где политическая автономизация в масштабах всего государства была обусловлена этническим фактором. В Италии же, как известно, изменения в конституционно-правовом регулировании территориальной организации публичной власти обуславливаются в первую очередь социально-экономическими причинами. Это обстоятельство оказывает существенное влияние на содержание конституционных норм, определяющих статус составных частей. Многие вопросы, имеющие значение для государств, в основе которых лежит этнический принцип образования территориальных единиц, здесь отходят на второй план и не оказывают практически никакого влияния на ход реформы территориального устройства. В случае Италии, кроме того, невозможно говорить и об исторически обусловленной конституционной идентичности составляющих ее территориальных единиц, вытекающий из особенностей формирования единой государственности. Все это, на наш взгляд, подтверждает правильность позиции, согласно которой итальянская модель территориальной организации публичной власти не может рассматриваться в одном ряду с испанской или британской.

Таким образом, на сегодняшний день среди европейских стран, осуществивших или продолжающих серьезные реформы своего территориального устройства, мы видим два государства – Испанию и Великобританию, которые избрали политическую автономизацию в масштабах всей территории государства для разрешения национального вопроса. В то же время Бельгия для сохранения единой государственности в условиях этнической многосоставности общества стала федеративным государством с весьма уникальной системой федеративных отношений, отличной от традиционных моделей федерализма. В силу этого конституционное оформление бельгийской федерация не может рассматриваться

в качестве первого шага к возрождению представления о федерации как эффективном средстве разрешения межнациональных противоречий.

В отличие же от Испании, Великобритании или Бельгии осуществление конституционных реформ во Франции и Италии было обусловлено в первую очередь социально-экономическими факторами, а также необходимостью улучшения системы государственного управления, которая, с одной стороны, должна обеспечить наиболее эффективную реализацию функций современного государства, а с другой – быть наиболее приспособленной к существующей модели европейской интеграции.

2.1.2. Национальный вопрос как фактор преобразования территориального устройства государства

Выше мы установили, что причиной, по которой Испания и Великобритания встали на путь реформы территориально-политического устройства, являлась нерешенность национального вопроса, вызванного этнической многосоставностью населения. В отечественной доктрине нам, к сожалению, не удалось обнаружить ни одной работы, в которой территориально-политическое устройство указанных государств рассматривалось бы в рамках сравнительно-правового подхода с учетом основной причины, приведшей к изменениям в конституционно-правовом регулировании территориальной организации публичной власти в них. Однако в западной доктрине такие работы встречаются – в качестве примера мы можем привести фундаментальное исследование шотландского профессора Ст. Тирнея, посвященное влиянию национального фактора на развитие современного конституционализма, в рамках которого объектами сравнения выступают три территориально-политические единицы – Квебек, Каталония и Шотландия[134].

---

[134] *Tierney St.* Constitutional Law and National Pluralism. – Oxford: Oxford University Press, 2004. См. также: *Hueglin T.O.* Regionalism in Western Europe. Conceptual Problems of a New Political Order // Region and Regionalism in Europe / ed. by M. Keating. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2004. – P. 188-207. Хотя в зарубежных исследованиях можно встретить и диаметрально противоположную позицию, согласно которой «институциональное сравнение

В вышеуказанных странах образующие их нации (в первую очередь каталонцы и баски в Испании, шотландцы в Великобритании), если говорить языком Р. Челлена, почувствовали себя зрелыми. Иными словами, наступил тот момент, когда нация «жаждет признания этого факта со стороны других» и «требует подтверждения собственного существования в форме государства»[135]. В контексте ответа на данный вызов в рамках правового поля «речь может идти как о трансформации формы государственного устройства, так и о таких структурных преобразованиях, которые прямо не влияют на форму государства, а связаны в основном с применением различных форм автономии»[136]. Таким образом, возникает вопрос: происходит ли трансформация (изменение формы) территориально-политического устройства, изначально обусловленная необходимостью решения проблемы межнациональных отношений, при политической автономизации в масштабах всего государства?

В рамках настоящего исследования мы будем придерживаться утвердительного ответа на данный вопрос, не находящего сегодня поддержки среди отечественных исследователей, хотя факт автономизации в масштабах всего государства учитывается при создании классификаций рядом авторов, в частности Н.М. Касаткиной и В.В. Ивановым[137].

В пользу же предлагаемой нами позиции говорит два обстоятельства. Во-первых, в случае Великобритании и Испании национальная проблема охватила всю или большую часть территории, в силу чего наделение отдельных частей правом политической автономии в рамках сохранения унитарной формы

между Испанией и Великобританией несовершенно» в силу того, что составные части Испании обладают значительно большим объемом полномочий, чем регионы Великобритании. См.: *Convery A., Lundberg T.C*. Decentralization and the center right in the UK and Spain: central power and regional responsibility // Territory, Politics, Governance. – 2017. – Vol. 5. – Issue 3. – P. 393.

135 *Челлен Р.* Государство как форма жизни. – М.: РОССПЭН, 2008. – С. 183.

136 *Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии*. – М., 1993.– С. 17.

137 См.: *Касаткина Н.М.* Автономия и регионализм (европейская модель) // Децентрализация управления в зарубежных государствах / Под ред. А.Н. Пилипенко. – М.: ЭКСМО, 2009. – С. 14–29; *Иванов В.В*. Указ. соч. – С. 164.

территориально-политического устройства не представляется возможным[138]. Во-вторых, федеративная форма территориально-политического устройства показала свою несостоятельность для разрешения национальных противоречий, ярким подтверждением чему служит федеративный эксперимент в Социалистической Федеративной Республике Югославия.

Кроме того, возможность национальных федераций повсеместно отрицается и в современных теоретических исследованиях. Как отмечает Е.А. Кремянская, «в западной науке федерация практически не рассматривалась как способ решения национального вопроса, форма преодоления национальных трений, противоречий. …Исторические тенденции к образованию федераций путем объединения территорий подтверждали территориальный фактор как основной при формировании федеративного государства»[139]. Что же касается отечественной науки конституционного права, как в дореволюционный, так и в постсоветский период встречаются однозначные утверждения: федерализм не может служить способом решения национального вопроса. Так, еще в начале XX века Ф.Ф. Кокошкин справедливо заметил, что «начало федеративное и начало национальное не только не тождественны между собой, но при последующем своем развитии могут вступать в непримиримые противоречия»[140]. Схожую позицию занимают и современные исследователи, в частности М.В. Баглай, отметивший, что «ни в одной западной стране, где утвердился федерализм, он не

---

138 В испанском политическом лексиконе есть выражение *café para todos* (“кофе для всех”), обозначающее общенациональный характер политической автономизации. См.: *Пинель Х.* Разграничение полномочий: испанский опыт и российские проблемы // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – №3 (56). – С. 140.

139 *Кремянская Е.А.* Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография. – М.: МГИМО: Университет, 2015. – С. 18. Мрачные перспективы этнического федерализма в западной науке, например, описывает Д. Элазар. В частности, он отмечает: «бытует представление, что федерализм может быть эффективным средством решения проблем, связанных с межэтническими конфликтами. На деле же полиэтнические федерации относятся к числу тех, которые труднее всего поддержать; они имеют наименьшие шансы на сохранение, поскольку образованные по этническому принципу единицы, как правило, не хотят сливаться в подразумеваемые федерацией тесные объединения». См.: *Элейзер Д.* Сравнительный федерализм // Полис. Политические исследования. – 1995. – №5. – С. 114.

140 *Кокошкин Ф.Ф.* Автономия и федерация. – Петроград, 1917. – С. 5.

рассматривался и не рассматривается как форма решения так называемого национального вопроса»[141].

В то же время, несмотря на приведенные выше доводы, представленные как в дореволюционной, так и в современной российской доктрине конституционного права, и сегодня есть исследователи, позитивно оценивающие перспективы этнического федерализма. Особенно ярко данная позиция представлена в исследованиях М.Ф. Фарукшина, считающего, что «этнические федерации – это реальность, обусловленная рядом факторов, главным из которых выступает многонациональный состав общества, отражающийся в государственном строительстве», а сама этничность – «это политически нейтральное явление, не содержащее в себе никаких политических целей, хотя она может использоваться и используется для их достижения»[142].

Однако с указанным доводом нельзя согласиться в силу ряда причин. Во-первых, федераций, где национальный вопрос затрагивает все составные части государства, не так и много, а в Европе и вовсе одна – Бельгия, территориально-политическое устройство которой, как было отмечено, которой отличается своей уникальностью. Таким образом, налицо явный недостаток эмпирического материала, который позволил бы сделать приводимое М.Ф. Фарукшиным обобщение. Во-вторых, саму этничность никак нельзя признать политически нейтральным феноменом – вспомним приведенную выше выдержку из Р. Челлена! Этничность, положенная в основу государственного строительства, всегда в конечном итоге приводила либо к распаду федераций, либо к их балансированию на грани распада.

В целом федеративное устройство на начальном этапе может и способствовать решению национального вопроса, однако по мере реализации на практике принципа федерализма, увеличивающего объем компетенции субъекта

---

141 *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. – 2-е изд. – М: Норма, 2000. – С. 292.

такой федерации, последний будет все более и более требовать новых полномочий, шантажируя центр угрозой отделения и апеллируя к своему особому конституционно-правовому статусу. В конечном итоге общенациональная власть будет вынуждена выйти за рамки правового поля для предотвращения сепаратизма, так как традиционные формы контроля будут показывать свою неэффективность, а изменение конституционно-правового статуса субъекта будет осложнено, с одной стороны, в силу процедурных моментов, вязанных с принятием конституционной поправки, а с другой – самим участием этнических субъектов в процессе ее принятия, так как федеративное устройство подразумевает гарантии для субъектов в принятии решений на общефедеральном уровне, в том числе и в вопросе изменения основного закона.

Критика подхода М.Х. Фарукшина еще раз подтверждает, что для решения национального вопроса нужна гибкая система территориальной организации публичной власти, особенно когда общество отличается существенной моногосоставностью, а практически вся территория государства разделена между компактно проживающими группами. Создание гибкой системы было впервые использовано в Испании в Конституции 1931 г., а затем и в Конституции 1978 г. Суть ее сводилась к политической автономизации в масштабах всего государства, при этом политическая автономия имела одно существенное преимущество – несмотря на широкий объем делегируемых полномочий, учредительная власть закреп6лялась за общенациональным уровнем. С 1997 г. в рамках деволюционного процесса такая модель территориальной организации публичной власти постепенно вводилась и в Великобритании, где правом политической автономии сначала были наделены Шотландия и Северная Ирландия, затем – Уэльс, а совсем недавно – и Англия.

Итак, особенности конституционных моделей территориальной организации публичной власти в Испании и Соединённом Королевстве позволяют

---

142 *Фарукшин М.Х.* Институциональные основы этнических федераций // Полис. Политические исследования. – 2017. – №2. – С. 103, 106. См. также: *Фарукшин М.Х.* Этничность и федерализм. – Казань: Центр инновационных

говорить о том, что в них, как и в случае Бельгии, произошла трансформация формы территориально-политического устройства, которая была обусловлена необходимостью разрешения национального вопроса, сохранения государственного единства и предотвращения сепаратизма. Однако, если в Бельгии она стала результатом процесса федерализации, то в Испании и Великобритании – политической автономизации в масштабах всего государства. Соответственно, эти государства, в отличие от Бельгии, ставшей федерацией, преобразовались в регионалистские государства, которые мы предлагаем рассматривать в качестве особой формы территориально-политического устройства, отличной как от унитарного государства, так и от федерации.

технологий, 2013.

2.2. Регионалистское государство как новая форма территориально-политического устройства современного государства

2.2.1. Определение регионалистского государства в российской конституционно-правовой доктрине

Термин «регионалистское государство» или «региональное государство» носит исключительно доктринальный характер[143] и встречается в трудах как отечественных[144], так и зарубежных исследователей – в первую очередь среди испанских и итальянских авторов[145], что объясняется необходимостью разработки концепции, которая наилучшим образом отражала особенности территориально-политического устройства их стран. Кроме того, рассматриваемый термин можно обнаружить и в британском государствоведении (со ссылкой на итальянскую конституционно-правовую доктрину), хотя и трактуется весьма широко. Так, В. МакКензи и Б. Чэпмэн в свое время отметили, что регионалистским будет являться любое государство, в котором существуют автономные образования, не обладающие государственной или суверенной властью[146]. Данный подход, однако, не имеет серьезной научной значимости, так как ставит в один ряд и те государства, в которых политическая автономизация затронула все образующие их территориальные единицы (Испания, Италия, Великобритания), и те, где

---

143 Отметим, что в рамках настоящего исследования мы будем использовать исключительно термин «регионалистское государство», считая его наиболее подходящим для изучения вопроса о территориальной организации публичной власти. Термин «региональное государство» с точки зрения науки конституционного права представляется не совсем удачным, так как имеет устоявшееся значение в иных гуманитарных дисциплинах, в частности в теории международных отношений, где им обозначается статус определенного государства в системе международных отношений.

144 См.: *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 317–335; *Васильева Т.А.* Современные формы государственно-территориального устройства: конституционная регламентация в зарубежных странах // Сравнительное конституционное обозрение. – 2010. – №2 (75). – С. 16–18; Чиркин В.Е. Государствоведение: учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, – 2000; Троицкая А.А. Федерация и региональное государство: где проходит граница? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. – №6 (73). – С. 27–37; *Лексин И.В.* Территориальное устройство современного государства: конституционно-правовые проблемы: монография. – М.: ИД КДУ, 2013. – С. 88–93.

145 В частности, Т.А. Васильева отмечает следующих представителей испанской и итальянской конституционно-правовой доктрины: Г. Амброзини, Х. Феррандо Бадиа, М. Ганци и др. См.: *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 317.

146 *Mackenzie W.J.M., Chapman B.* Federalism and Regionalism: a note on the Italian Constitution of 1948 // The Modern Law Review. – 1951. – Vol. 24. – P. 186.

политическая автономия предоставлена лишь одним (Финляндия) или несколькими территориальными образованиями (Португалия), зачастую географически удаленными (Дания).

Что же касается российских исследований, то здесь доминирующей является позиция, согласно которой «отнесение определенной страны к числу региональных государств должно базироваться на двух основаниях: наличие соответствующих признаков в Конституции и отражение региональных подходов в конституционно-правовой доктрине»[147]. На наш взгляд, справедливым представляется исключительно первое из указанных оснований – только разработанные в рамках теории конституционного права индуктивно определенные (т.е. основанные на сравнительном анализе конституционных положений) признаки регионалистского государства могут позволить определить форму территориально-политического устройства конкретной страны. Что же касается второго основания, то его выделение представляется весьма странным, так как оно ставит под сомнение тот факт, что, с одной стороны, в разных странах идентичные конституционные феномены могут именоваться различно[148], а с другой – апелляции к национальным правовым доктринам и вовсе могут парализовать возможность теоретических исследований государства и права[149].

В целом в отечественной доктрине конституционного права можно, хотя и весьма отрывочно, отыскать некий плюрализм в понимании феномена регионалистского государства. В частности, Г.Н. Андреева отмечает, что «ученые не пришли к единому мнению о природе этого государства, одни считают его “слабой федерацией”, другие – особой формой, промежуточной между унитарным и федеративным государством, третьи – разновидностью

---

147 *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 329.

148 Выше, например, было указано, что в британском государствоведении децентрализацию принято именовать деволюцией, хотя по своему содержанию эти понятия тождественны.

149 Такой подход в конечном итоге может привести к абсурдным результатам при типологии форм территориально-политического устройства. Например, наряду с федерацией исследователям придется отдельно выделять такие формы, как «соединенные штаты» (Мексика), «союзную республику» (ФРГ) или «конфедерацию» (Швейцария). В конечном итоге теория государства и права и вовсе будет вынуждена уступить место методу «*case studies*».

сложносоставного государства наряду с федерацией и поэтому исследуют его в сопоставлении с федерацией»[150]. Наиболее простое же определение регионалистского государства в российской доктрине, по сути игнорирующее вопрос о соотношении такого государства с унитарной или федеративной формой государственного устройства, предлагает В.В. Оксамытный. Согласно его подходу, регионалистское государство представляет собой «государство, построенное по принципу децентрализации и состоящее из регионов (автономия), обладающих первичной нормативной базой [к сожалению, цитируемый исследователь не раскрывает значение выражения «первичная нормативная база». – *Н.М.*]»[151].

В отечественных исследованиях, затрагивающих проблематику регионализма и регионалистского государства, доминирующей позицией является подход, согласно которому такие государства не могут рассматриваться в качестве особой, отличной от унитарного или федеративного государства, формы территориально-политического устройства. Приведем лишь некоторые из определений. Так, Т.А. Васильева утверждает, что «такие государства рассматриваются либо как крайняя форма децентрализованного унитарного государства, либо как государства, находящиеся на полпути от унитарного к федеративному государству, для которых характерна конституционная гарантированность региональной автономии»[152]. Схожую позицию занимает и В.Е. Чиркин, говоря о регионалистском государстве как о «специфической форме политико-территориального устройства, возникшей после Второй мировой войны на основе децентрализации унитарного государства», которое «нередко рассматривают как специфическую переходную форму от унитаризма к федерализму»[153]. Если данные утверждения преобразовать в определение, то

---

150 *Андреева Г.Н.* Конституционное право зарубежных стран. Учебник. – 2-е изд. – М.: Норма, 2009. – С. 377.

151 *Оксамытный В.В.* Общая теория государства и права. – М.: Юнити-Дана, 2012. – С. 208.

152 *Васильева Т.А.* Указ. соч. – С. 16.

153 *Чиркин В.Е.* Указ. соч. – С. 186. Отметим, что подход В.Е. Чиркина представляется нам более гибким по сравнению с размышлениями Т.А. Васильевой, так как в нем просматривается попытка выделить регионалистские государства в качестве особой формы территориально-политического устройства. Однако при этом в нем

получается следующее: регионалистское государство представляет собой вид унитарного государства, которое в результате постепенного осуществления глубокой децентрализации станет федерацией. Предлагаемый же нами подход рассмотрения регионалистского государства в качестве особой формы территориально-политического устройства государства, возникающей в результате политической автономизации всей территории государства для решения национального вопроса, предотвращения сепаратизма и сохранения государственного единства, вынуждает вступить в полемику с цитируемыми выше исследователями.

Во-первых, весьма спорным представляется отнесение регионалистского государства к разряду унитарных государств, которое отечественные конституционалисты определяют, как «единое, цельное, слитное государство, составные части которого не обладают какой-либо политической самостоятельностью». В таком государстве «правовой статус административно-территориальных образований определяется центральной властью», которая «осуществляет прямой или косвенный контроль за деятельностью органов государственной власти на местах»[154]. Однако ни Великобритания, ни Испания исторически не формировались как «единые» и «слитные» государства. В случае Испании данные характеристики применимы к государству лишь времен диктатуры Ф. Франко. Говоря о форме территориально-политического устройства своей родины, испанские авторы, в частности Ж. Вернье, используют термин «составное государство»[155], чем, соответственно, подчеркивают особый характер формирования единого многоэтничного государства вокруг Кастилии и Арагона[156]. В Великобритании, несмотря на продолжительное безапелляционное господство доктрины парламентского верховенства и вытекающее из нее

содержится указание на ее переходный характер, что не соответствует конституционным нормам Испании и Великобритании, о чем будет сказано ниже.

154 *Лейбо Ю.И.* Форма государства в зарубежных странах // Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, М.Л. Энтина. – М.: Норма, 2004. – С. 125–126.

155 *Вернье Ж.* Испания как составное государство // Казанский федералист. – 2003. – № 3 (7). – С. 61–76.

156 Необходимо отметить, что термин «составное государство» встречается и в решениях Конституционного суда Испании. См.: Постановление № 1/1982 и Постановление № 35/1982.

представление об унитарном характере территориальной конституции, особый статус кельтских регионов (в первую очередь Шотландии и Северной Ирландии), а также их автономия признавались центральной властью. В силу этого ряд британских авторов настаивает на отнесении Соединенного Королевства к разряду сложносоставных государств[157]. Но даже те исследователи, которые не отрицали унитарной природы территориально-политического устройства Великобритании, предпочитали использовать термин «унитарное государство» с разнообразными оговорками. Таким образом, регионалистское государство являет собой пример сложносоставного государства.

Важно указать, что в принципе российские исследователи косвенно не отрицают существования наряду с федерацией иных форм сложносоставного государства. Так, Т.Н. Рахманина определяет федерацию как «сложное по субъектному составу союзное государство»[158], что в свою очередь не препятствует выделению наряду с федерациями иных «сложных по субъектному составу» государств, возникновение которых обусловлено историческими особенностями формирования в них единой государственности, а дальнейшее развитие – политической автономизацией в масштабах всего государства. Подтверждают такую позицию и размышления В.В. Иванова, который предложил рассматривать федерацию лишь как один из видов сложносоставного государства. «Нужно, пожалуй, – пишет данный исследователь, – разделить государства на унитарные (простые) и региональные (сложные, сложносоставные, сложноустроенные). Простые — это нынешние централизованные унитарные государства, состоящие целиком или в основном из административных образований. А региональные государства — состоящие целиком или в основном из автономных или государственных образований»[159].

---

157 Подробнее данный вопрос будет рассмотрен в главе 3 настоящего исследования.

158 *Рахманина Т.Н.* Форма государства // Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: ОАО «Издательский Дом “Городец”», 2003. – С. 93.

159 *Иванов В.В*. Указ. соч. – С. 165.

Образующие регионалистские государства составные части не являются административно-территориальными единицами, а представляют собой политические автономии. Следовательно, налицо факт, который не подпадает под приведенное выше определение унитарного государства. При этом однозначно нельзя утверждать, что статус составных частей регионалистского государства определяется исключительно центральной властью, даже несмотря на то, что акт о статусе региона утверждается (Испания) или принимается общенациональным парламентом (Великобритания). Испанский исследователь Ж. Андрю справедливо указывает, что Конституция 1978 г. «передает инициативу создания автономного Сообщества самим территориям (которые выражают свое мнение через представителей), а разработка статутов происходит совместно, при участии обеих сторон, а именно – Генеральных кортесов и представителей этих территорий»[160]. Большое количество фактов говорит и в пользу участия составных частей Великобритании в процессе разработки и принятия актов деволюционного законодательства. Например, положения, разработанные Шотландским конституционным конвентом, легли в основу правительственной Белой книги «Шотландия и деволюция», а также Акта о Шотландии 1998 г. Кроме того, в Уэльсе и Шотландии в 1997 г. были проведены референдумы об одобрении или неодобрении жителями этих регионов проведения деволюции.

Нельзя не отметить и следующий момент – контроль со стороны центральной власти нельзя более считать признаком той или иной формы территориально-политического устройства. Различные формы контроля встречаются и в унитарных, и в регионалистских, и в федеративных государствах. Ст. 125 Конституции Российской Федерации 1993 г. закрепляет за Конституционным судом ряд полномочий, связанных с проверкой конституционности актов субъектов Федерации[161]. В то же время в Испании ст. 153 Конституции 1978 г. наделяет контрольными полномочиями за

---

[160] *Андрю Ж.* Статут автономии в испанском государстве автономий // Казанский федералист. – 2003. – № 3 (7). – С. 46.

деятельностью автономных Сообществ Конституционный суд, Правительство (по представлению Государственного совета), органы административного законодательства, а также Счетную палату. Специфическую форму предварительного конституционного контроля за деятельностью региональных легислатур содержат и акты деволюционного законодательства в Великобритании. Так, согласно ст. 32 Акта о Шотландии 1998 г. председатель ее парламента не вправе представить билль на королевское одобрение в случае, если генеральный прокурор по делам Шотландии, генеральный прокурор Шотландии или генеральный атторней обратится в Судебный комитет Тайного совета с запросом о том, может ли вопрос, содержащийся в билле, регулироваться актом Парламента Шотландии. В Республике Польша контрольными функциями в отношении актов административно-территориальных единиц наделяется Высший Административный суд. Такой контроль согласно ст. 184 Конституции Польши 1997 г. «включает… вынесение судебных решений о соответствии законам постановлений органов территориального самоуправления и нормативных актов местных органов правительственной администрации»[162]. Даже беглый анализ предлагаемых конституционных положений позволяет говорить о наличии контрольных полномочий у центральных органов власти вне зависимости от формы территориально-политического устройства, а следовательно, не может выступать в качестве отличительного признака одной из них.

Важно указать и на тот факт, что в используемом Т.А. Васильевой определении регионалистского государства содержится весьма неопределенный критерий, на основании которого можно отличить регионалистские государства от иных видов унитарного государства. Речь идет о некой «крайней» форме децентрализации унитарного государства. Такого рода рассуждения в свое время были подвергнуты обстоятельной критике А.В. Киселевой и А.В. Нестеренко при рассмотрении вопроса о признаках, позволяющих определять, является ли форма

---

161 *Конституция Российской Федерации 1993 г.* // Справочная правовая система Консультант Плюс.

государственного устройства федеративной или нет. В частности, указанные авторы отмечают, что такие признаки «должны быть формально определены и практически определимы», т.е. они «не должны в себя включать ни философско-правовые, ни оценочные категории “в большей степени…”, “менее централизованная…”, “более самостоятельная…” и т.д.». Такое словоупотребление «допустимо при рассуждениях о сущности той или иной формы политико-территориального устройства, но неприемлемо при выделении формально-юридических критериев». В результате, утверждают указанные авторы, «разграничение различных форм государственного устройства превращается из юридической задачи в институт, подчиненный политической конъюнктуре»[163]. Собственно, на этот момент, а иначе как методологической ошибкой его назвать сложно, указывал и цитируемый в первом параграфе исследования И.В. Лексин, говоря о «подмене юридических проблем и результатов их осмысления политологическими».

Результат рассматриваемой методологической ошибки имеет два следствия. Во-первых, говоря о «крайней форме», Т.А. Васильева не вводит никакой «единицы измерения» степени децентрализации. В силу этого к регионалистским государствам она относит лишь Италию и Испанию, но не Великобританию[164]. Какую же «единицу измерения» степени децентрализации можно применить, если придерживаться такого подхода? Представляется возможным утверждать, что в ее основе может лежать только качественный критерий, т.е. характер полномочий территориальной единицы, например, наличие у нее широких возможностей в принятии решений на общегосударственном уровне. В случае же, если за основу будет взят количественный критерий, т.е. объем полномочий, это приведет к

---

162 *Конституция Польши 1997 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 2 / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001. С. 673–732.

163 *Киселева А.В., Нестеренко А.В*. Указ. соч. – С. 49.

164 *Васильева Т.А.* Указ. соч. – С. 16–17. В отечественной литературе нам удалось обнаружить лишь несколько упоминаний о Великобритании как о региональном (А.В. Киселева, А.В. Нестеренко; В.В. Оксамытный) или регионализирующемся государстве (Е.В. Шередеко). См.: *Киселева А.В., Нестеренко А.В.* Указ. соч. – С. 65; *Оксамытный* В.В. Указ. соч. – С. 209; *Шередеко Е.В.* Правовое регулирование налоговой системы Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. – М., 2014. – С. 7.

совершению еще одной методологической ошибки, о которой писали дореволюционные юристы, в частности Н.И. Лазаревский: он считал, что объем полномочий не может выступать в качестве критерия сравнения и выводимого на его основании ряда отличительных признаков той или иной территориальной единицы[165].

Во-вторых, в рамках рассматриваемого подхода исследователи предпочитают сравнивать регионы не с иными территориальными единицами в рамках унитарного государства, что выглядело бы более верным с точки зрения проведения сравнительно-правового исследования в контексте развиваемого Т.А. Васильевой подхода к определению регионалистского государства, а с субъектами федерации. Такую позицию, в частности, занимает С.И. Коданева, которая, рассматривая конституционно-правовой статус Шотландии после запуска деволюционного процесса, отмечает, что он «по некоторым аспектам… приближается к статусу субъекта федерации»[166]. Здесь мы можем констатировать возникновение новой методологической ошибки – произвольного выбора объектов сравнения, и, следовательно, подмены сравнительно-правового метода простым сопоставлением.

Кроме того, при таком сопоставлении, претендующем на роль сравнения, допускается и еще одна методологическая ошибка. В свое время В.Е. Чиркин справедливо отметил, что «сущность субъекта федерации нельзя трактовать через понятие автономии». Свою позицию цитируемый автор аргументировал тем, что «в науке сложилось определенное понимание греческого слова “автономия”. Оно толкуется как внутреннее самоуправление населения отдельных частей территории государства, которые отличаются национальными, бытовыми, а иногда географическими особенностями». В силу этого, резюмирует он, «вряд ли правильно такое понимание распространять на субъекты федерации»[167].

---

165 *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. – С. 4–5. См. также: *Троицкая А.А*. Указ. соч. – С. 28.

166 *Коданева С.И.* Указ. соч. – С. 78.

167 *Чиркин В.Е*. О сущности субъекта федерации: Традиции и реалии // Государство и право. – 2007. – №7. – С. 8.

Следовательно, сравнение субъектов федерации и автономных образований весьма ограничено в силу того факта, что они имеют разную конституционно-правовую природу.

Слабым звеном подхода отечественных конституционалистов к определению регионалистского государства является утверждение о том, какие государства стремятся стать федерациями. Это выглядит спорным, ведь, как справедливо указывает Ю.В. Ким, «с теоретической точки зрения федерация, основанная на автономном статусе образующих ее субъектов или признающая федеративную правосубъектность за отдельными автономными образованиями, неидентифицируема – это нонсенс»[168]. Ст. 145 Конституции 1978 г. запрещает «образование федерации автономных Сообществ» (схожую норму в ст. 18 содержала и Конституция Испании 1931 г.). При этом, как отмечают Р. Гюнтер и Дж. Монтеро, испанский вариант децентрализации «предоставляет субнациональным единицам весьма широкий объем полномочий и ресурсов», что, в свою очередь, делает «автономные сообщества Испании более властными, чем все субнациональные правительственные структуры в Европе»[169].

В то же время в британском государствоведении и политической практике деволюция и федерализация рассматриваются как два разных способа изменения территориально-политического устройства. Ниже этот вопрос будет рассмотрен подробнее, однако в рассматриваемом контексте уместна мысль британского исследователя В. Богданора, рассматривающего деволюцию в отношении Шотландии как способ, с одной стороны, предотвращения дезинтеграции единого государства, а с другой – его преобразования в федерацию. В частности, он писал, что в рамках деволюционной модели «отрицается как возможность сепаратизма, когда Парламент Соединенного Королевства больше не будет обладать правом издавать законы для Шотландии, так и возможность федерализма, когда Парламент Соединенного Королевства будет вправе принимать законы для

---

168 *Ким Ю.В.* Указ. соч. – С. 101.

169 *Gunther R., Montero J.R.* The politics of Spain. – Cambridge: Cambridge University Press, 2009. – P. 80.

Шотландии лишь в строго определенных сферах, в то время как за другие из них полностью будет отвечать Парламент Шотландии»[170].

Здесь, однако, стоит отметить, что в конституционно-правовой доктрине при описании территориально-политического устройства Испании или Великобритании можно встретить термины «квазифедерализм», «квазифедеративное отношение». Так, В.Е. Чиркин связывает появление квазифедерализма с тем фактом, что «определенные черты федерализма… проникают в унитарное государство, в результате чего в последние десятилетия возникает особая форма регионального государства, сочетающего определенные черты унитаризма и федерализма, причем нередко с преобладанием вторых»[171]. В то же время В. Богданор именует квазифедеративными отношения, сложившиеся между Вестминстерским парламентом и парламентом Шотландии в результате запуска деволюционного процесса[172]. Представляется возможным утверждать, что использование таких по сути авторских терминов следует признать не совсем удачным, так как результатом их употребления может стать подмена понятий и, следовательно, неправильная оценка различных конституционно-правовых феноменов.

Указание на переходный характер регионалистского государства, свойственное отечественным исследованиям, имеет важное следствие для определения конституционно-правового статуса образующих его частей. Так, А.В. Орехович, развивая взгляд отечественных авторов на регионалистское государство, утверждает, что регион есть территориальная единица, находящаяся «в состоянии изменения конституционно-правового статуса»[173]. Однако, как мы установили выше, регионы являются стабильными конституционными образованиями (политическими автономиями), так как государства, состоящие из них, не стремятся стать федерациями. При этом конституционные изменения,

---

170 *Bogdanor V.* Devolution in the United Kingdom. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – P. 202.

171 *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 10.

172 *Bogdanor V.* Op. cit. – P. 293

которые можно наблюдать в Испании и Великобритании, касаются исключительно объема передаваемых территориальным единицам предметов ведения или полномочий для их реализации.

Говоря о регионе как о территориальной единице регионалистского государства, необходимо указать, что в таком государстве на уровне конституционной нормы закрепляется противопоставление региона как территориальной единицы компактного проживания этнической группы системообразующей национальности – кастильцам в Испании и англичанам в Соединенном Королевстве. В первом случае данное противопоставление находит свое отражение в конституционно оформленном понятии «национальности» *("Nacionalidad")*, под которой следует понимать «любой регион, население которого имеет культурные и лингвистические отличия от основного этнического компонента страны – кастильцев»[174]. В Великобритании же, где определенной популярностью пользовалась разработанная М. Хэчтером концепция «внутреннего колониализма»[175] как способа формирования единого государства, в предеволюционной форме территориально-политического устройства и вовсе «видели скрытый намек на колониализм»[176].

В целом процесс политической децентрализации в Испании и Великобритании можно именовать на британский манер политикой конструктивного юнионизма. При этом еще раз отметим: децентрализация есть процесс, а не статичное явление, что в свою очередь позволяет наполнять конституционные формы новым содержанием, учитывая конкретную политическую или экономическую ситуацию, а также развитие национального чувства и связанных с ним устремлений к политическому самоопределению.

---

173 *Орехович А.В.* Указ. соч. – С. 10.

174 *Левощенко С.А.* Регионализм в Испании: проблемы децентрализации государственного управления и создания "Государства автономий": автореф. дисс. ... канд. полит. наук. – М., 1994. – С. 16.

175 См.: *Hechter M*. Internal colonialism. The Celtic fringe in British national development, 1536–1966. – Los Angeles; Berkley, 1975. Краткий обзор концепции М. Хэтчера, а также ее критика содержатся в исследовании: *Bulpitt J*. Territory and Power in the United Kingdom. An Interpretation. – Manchester: Manchester University Press, 1983. – P. 72–74.

176 *Alder J*. Constitutional and Administrative Law. – 8th ed. – Basingstoke; New York: Palgrave MacMillan, 2011. – P. 346–365.

Этому обстоятельству особое внимание уделяют и испанские, и британские авторы. В частности, исследователь британской конституции Э. Кинг называет деволюцию «процессом, а не событием», который «никогда не закончится»[177]. Схожую позицию встречаем и у П. Хогвуд. «Одна из важных особенностей британской модели деволюции, – отмечает она, – заключается в том, что она имеет “нарастающий” или особый характер», так как «деволюции изначально было “позволено” развиваться по типу открытого процесса»[178]. В Испании же, как считает Ж. Андрю, «конституционное регулирование формы государственного устройства считают открытым и динамичным» и «говорят об “автономном процессе”»[179].

Кроме того, в рассматриваемом контексте следует обратить внимание и на тот факт, что Конституция Испании 1978 г., в отличие, в частности, от Конституции Италии 1947 г., не устанавливает закрытого перечня регионов, а закрепляет лишь, что «граничащие друг с другом провинции, имеющие общие исторические, культурные и экономические особенности, островные территории и провинции, представляющие собой единую историческую область, могут получить самоуправление и образовать автономные Сообщества» (ст. 143), что в свою очередь еще раз подчеркивает динамизм модели конституционно-правового регулирования в рассматриваемом государстве. В Великобритании ситуация выглядит несколько иначе, в первую очередь в силу отсутствия конституции в форме единого кодифицированного акта, а также существования исторически сложившихся четырех регионов. Однако анализ развития деволюционного законодательства показывает, что как испанскому, так и британскому регионализму присущ динамизм.

Изложенные выше критические замечания относительно свойственного отечественной конституционной доктрине подхода к рассмотрению

---

177 *King A.* The British Constitution. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – P. 212.

178 *Хогвуд П.* Деволюция в Великобритании: шаг на пути к федерализации? // Федерализм: российское и международное измерение (опыт сравнительного анализа) / под ред. Р. Хакимова. – Казань, 2004. – С. 564.

179 *Андрю Ж.* Указ. соч. – С. 42.

регионалистского государства позволяют высказать предположение о том, что такие государства, с одной стороны, нельзя рассматривать в качестве некой переходной формы от унитарного государства к федеративному, а с другой – как отдельный вид децентрализованного унитарного государства. Во-первых, переход к регионалистскому государству является результатом процесса политической автономизации, а не федерализации. Следовательно, федерация не рассматривается в качестве его конечной цели. Во-вторых, регионалистское государство в отличие от унитарного представляет собой сложносоставное государство, в силу чего не может рассматриваться как один из видов децентрализованного унитарного государства. Учитывая эти два обстоятельства, мы предлагаем выделять регионалистские государства в качестве особой формы территориально-политического устройства государства, отличной как от унитарного государства, так и федерации, и обладающей определенным набором свойственных исключительно ей признаков.

2.2.2. Контуры теории регионалистского государства как особой формы территориально-политического устройства

Признавая регионалистское государство в качестве особой формы территориально-политического устройства, необходимо определить те черты, которые отличают его как от унитарного, так и от федеративного государства. Регионалистскому государству свойственно образование трехуровневой системы территориальной организации публичной власти, составными элементами которой являются общенациональный, региональный и местные уровни. Кроме того, в результате рассматриваемого изменения появляется и новый региональный уровень бюджетного устройства, а также налоговой системы государства. Такая структура территориальной организации публичной власти не встречается в унитарных государствах и может рассматриваться в качестве отличительного признака регионалистского государства.

В то же время появление в регионалистском государстве трехуровневой системы территориальной организации публичной власти значительно сближает такие государства с федеративными. Действительно, в основе территориальной организации публичной власти и в федерациях, и в регионалистских государствах реализуется принцип федерализма, который «выражает идею политико-территориального деления в отличие от территориального деления в унитарном государстве»[180]. Иными словами, предлагаемый подход основывается на том, что и федерализм, и регионализм подразумевают политико-территориальное деление (в форме субъекта федерации или политической автономии соответственно), в то время как в рамках унитаризма возможно лишь административно-территориальное деление. В силу этого говорить о регионализме как отдельном принципе территориальной организации публичной власти, на наш взгляд, не представляется возможным, хотя сама концепция регионализма была предложена итальянским исследователем Г. Абмрозини как альтернатива унитаризму и федерализму[181]. В то же время отрадно отметить, что указанный автор относил к государствам, основанным на принципе регионализма, Испанию (по конституции 1931 г.) и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии[182].

Однако в отличие от федерации в регионалистском государстве, несмотря на наличие трехуровневой системы территориальной организации публичной власти, отношения между центром и регионами имеют одну важную особенность, обусловленную процессом создания регионалистского государства в результате политической автономизации в масштабах всего государства. В свое время отечественный юрист М.Я. Лазерсон весьма верно отметил, что «в автономии, т.е. самоуправлении части, усматривается центр тяжести системы автономий, между

---

180 *Киселева А.В., Нестеренко А.В*. Указ. соч. – С. 20.

181 В этом контексте также представляется целесообразным привести мнение испанского исследователя Ф.Ф. Сегадо, отметившего, что в «Конституция Испании 1931 г. материализовалась разновидность “урезанного федерализма”, впоследствии получившая наименование “регионального государства”, в котором политическую и административную автономию могли приобрести все области, ходатайствовавшие об этом». См.: *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 327.

182 См.: *Mitchell J.* Devolution in the UK. – Manchester: Manchester University Press, 2009. – P. 5.

тем как связь отдельных частей между собою и с государством здесь отступает на задний план», в силу чего «при системе автономий *самостоятельность* отдельных частей порознь господствует над *союзностью* этих частей между собою»[183]. Это обстоятельство согласно мнению цитируемого автора и позволяет отличать государства, построенные на началах автономии, от федераций. Спустя почти сто лет данную мысль в своем исследовании повторяет и И.В. Лексин. «Исходя из этимологии термина «федерация», - отмечает он, - представляется обоснованным использовать его для обозначения государства, существующего в юридической действительности в виде нескольких субъектов права (ими являются собственно федерация как общенациональный уровень государственной власти и члены федерации), правовой статус которых позволяет им выступать по определенным вопросам в качестве сторон отношений союзного характера. Именно это видится главным концептуальным свойством, отличающим федерацию от иных сложных – в том числе и регионалистских государств»[184].

Таким образом, в регионалистском государстве, с одной стороны, общенациональный и региональный уровни власти, а с другой – образующие такое государство политические автономии, не выступают «в качестве сторон отношений союзного характера». Это обстоятельство, безусловно, служит ярким подтверждением отличия между регионалистскими и федеративными государствами, однако не противоречит нашей позиции, согласно которой в рамках обеих форм государственного устройства реализуется принцип федерализма, что в свою очередь сближает их.

Важно указать, что принцип федерализма реализуется в регионалистском государстве в форме концепции “*federacy*”, о которой речь шла выше. Действительно, и в Испании, и Великобритании на сегодняшний день мы наблюдаем «достаточно широкую автономию» регионов при их «минимальном участии в управлении» на общенациональном уровне. Цитируемая выше А.А.

---

183 *Лазерсон М.Я.* Национальность и государственный строй. – Петроград, 1918. – С. 25.

Троицкая на примере Испании отмечает, что «влияние автономных сообществ на решение вопросов общенационального значения более скромное по сравнению с субъектами федерации»[185], хотя Сенат согласно ст. 69 Конституции 1978 г. и именуется «Палатой территориального представительства»[186]. При этом исследователи испанского законодательного органа отмечают «неравноправность» палат, при которой «нижняя палата имеет значительный перевес»[187]. В целом, приводимые цитаты по сути лишь конкретизируют еще одну мысль упомянутого выше М.Я. Лазерсона: «никакая юридическая ответственность за общие судьбы государства не ложится на плечи отдельной автономной области, да и не существует при системе автономий такого учреждения, которое, по примеру швейцарского совета кантонов обсуждало и решало бы вопросы, относящиеся ко всему государству и его объединившимся в федерацию частям»[188].

Отсутствие особого конституционно-правового принципа регионализма и реализация принципа федерализма в территориально-политическом устройстве государства в форме концепции "*federacy*" могут привести к выводу о невозможности установления признаков, позволяющих рассматривать одни государства в качестве регионалистских, а другие – федеративных. Такого подхода в отечественной науке придерживается, в частности, И.В. Лексин, отмечающий, что «у регионалистских государств по сути отсутствуют юридические характеристики, по которым их можно было бы безусловно

---

184 *Лексин И.В.* Конституционно-правовые проблемы территориального устройства современного государства: особенности России и зарубежный опыт: дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013. – С. 146.

185 *Троицкая А.А.* Указ. соч. – С. 33.

186 Отметим, что текущий конституционно-правовой статус Сената сами испанцы рассматривают как препятствие к созданию федерации в этой стране. Так, в мае 2007 г. председатель каталонского Женералитета Х. Монтилья заявил: «Испания не представляет собой унитарное государство. Любой учебник сравнительного правоведения определяет государственное устройство Испании как несовершенную федеративную модель. Помимо исторических народностей другие регионы обладают таким набором полномочий, что превращает Испанию в нечто похожее на федеративное государство. *И если Испания не является таковым, то только потому, что у нее отсутствуют некоторые механизмы для подлинного федеративного функционирования. В частности, относящиеся к двустороннему взаимодействию* [курсив мой. – *Н.М.*]». Цит. по: *Волкова Г.И.* Испания: государство автономий и проблема территориальной целостности. – М., 2011. – С. 45–46.

187 *Шашкова А.В.* Законодательный процесс в Испании // Законодательный процесс в зарубежных странах: учебное пособие / Под ред. Ю.И. Лейбо. – М.: МГИМО-Университет, 2012. – С. 76.

188 *Лазерсон М.Я.* Указ. Соч. – С. 25-26.

противопоставлять федерациям»[189]. Ниже путем анализа, с одной стороны, конституционно-правовой доктрины, а с другой – положений Конституции Испании 1978 г., а также британского деволюционного законодательства мы опровергнем данный тезис.

Особенностью конституционных форм взаимодействия центрального и регионального уровней власти, хотя и заимствованных из конституционного опыта федеративных систем, является тот факт, что у центра остаются весьма широкие полномочия относительно координации процесса децентрализации, даже несмотря на различные механизмы участия регионов в определении его направлений. Приведем несколько примеров. Во-первых, Конституция Испании 1978 года, несмотря на признание многонационального характера государства, исходит из принципа единства испанской нации (п. 2 ст. 1 Конституции Испании 1978 г.), толкование которого Конституционным судом Испании может значительно ущемлять конституционно определенные права автономных Сообществ. Во-вторых, несмотря на несколько форм принятия статутов (с большим или меньшим участием регионов), имевших место в истории становления конституционной модели государства автономий, последнее слово в рассматриваемом вопросе всегда оставалось за центральным правительством. В силу этого, как справедливо отмечает Ж. Андрю, «процесс принятия статута, с одной стороны, носит характер безграничный и абсолютный – лишь конституция определяет процедуру его разработки, с другой стороны, односторонний, так как причина его разработки – в свободном волеизъявлении национальности или региона, которые выступают за получение автономии»[190]. В-третьих, нельзя не отметить и право центральной власти «принимать законы, устанавливающие необходимые принципы для согласования нормативных положений автономных Сообществ, даже по отношению к предметам, отнесенным к их ведению, если этого требуют общие интересы» (п. 3 ст. 150 Конституции Испании 1978 г.).

---

189 *Лексин И.В.* Территориальное устройство современного государства: конституционно-правовые проблемы: монография. – М.: ИД КДУ, 2013. – С. 135.

В Соединенном Королевстве любые изменения в деволюционное законодательство можно внести обычным парламентским актом, что вытекает из принципа парламентского верховенства. В силу этого факта, как отмечает Дж. Олдер, «прогресс деволюции в Великобритании остается централизованным»[191].

Таким образом, проведенный выше анализ позволяет выделить уже первый отличительный признак регионалистского государства – отсутствие у регионов учредительной власти, т.е. права последнего решения в вопросе о собственном конституционно-правовом статусе (т.н. *Kompetenz-Kompetenz*), в силу чего у центра остаются широкие возможности по его изменению в сторону как большей, так и меньшей степени автономии.

Второй квалифицирующий признак регионалистского государства проистекает из того, что в нем в отличие от федераций, где положения о форме территориально-политического устройства либо объявляются не подлежащими изменению (ст. 79 Основного закона ФРГ 1949 г.), либо подразумевают весьма сложную процедуру изменения (ст. 1 Конституции РФ 1993 г.), этот вопрос не пользуется особой конституционно-правовой защитой. Именно исходя из этого факта российский исследователь А.А. Троицкая делает вывод, что «критерием, с помощью которого можно отграничить федеративное государство от регионального и конкретизировать статус их составных частей, является возможность последних участвовать в организации и функционировании общегосударственной власти, и, в том числе, их влияние на решение вопроса об изменении конституции»[192]. Предложенная позиция во многом близка воззрениям американских исследователей федеративных систем, в частности П. Кинга или Р. Уоттса. Так, первый из них определяет федерацию как «конституционную систему, которая являет собой пример разделения [полномочий] между

---

190 *Андрю Ж.* Указ. соч. – С. 45.

191 *Alder J.* Op. cit. – P. 347.

192 *Троицкая А.А.* Указ. соч. – С. 35. Приводимую мысль отлично дополняет тезис, высказанный цитируемыми выше А.В. Киселевой и А.В. Нестеренко: «федерация основана на принципе, в соответствии с которым общефедеральная власть и власть субъектов федерации самостоятельны в пределах собственных полномочий, однако эти пределы определяются ими совместно на основе консенсуса и не могут быть изменены одной из сторон без согласия другой». См.: *Киселева А.В., Нестеренко А.В.* Указ. соч. – С. 123.

центральными и региональными правительствами и в которой регионам даровано особое или укрепленное [entrenched] представительство в процедурах принятия решений на центральном уровне»[193]. Схожую позицию встречаем и Р. Уоттса, который, как отмечает российский исследователь М.Г. Миронюк, выделял в качестве отличительных черт федеративного государства «представительство интересов составных частей федерации в федеральных институтах (часто в виде второй палаты парламента)», а также «писанную конституцию (основной закон), которую невозможно изменить в одностороннем порядке», так как «изменения должны получить одобрение большинства субъектов федерации»[194].

Несмотря на то, что аргументация А.А. Троицкой выглядит с юридической точки зрения весьма убедительной, в отечественной литературе существует альтернативный подход к разграничению регионалистских и федеративных государств, автором которого является цитируемый выше И.В. Лексин. Признавая регионалистское государство в качестве особой формы территориально-политического устройства (кстати, в отличие от А.А. Троицкой, придерживающейся традиционной для отечественной науки позиции), данный исследователь утверждает: «для отграничения унитарных государств от федеративных (и одновременно от регионалистских государств) достаточно единственной характеристики: на все население страны или на его большую часть распространяется исключительно единая общегосударственная власть, т.е. все население или большая его часть проживает в административно-территориальных, а не в политико-территориальных образованиях»[195]. Анализ указанного утверждения И.В. Лексина позволяет говорить о том, что в них очевидно смешаны фактические и формальные основания определения формы государственно-политического устройства, хотя сам автор указывает на этот факт как на достоинство своего исследования. Введенный И.В. Лексиным

---

193 *Кинг П.* Классифицирование федераций // Полис. Политические исследования. – 2000. – №5. – С. 14.

194 *Миронюк М.Г.* Указ. соч. – С. 41–42.

195 *Лексин И.В.* Конституционно-правовые проблемы территориального устройства современного государства: особенности России и зарубежный опыт: дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013. – С. 167.

количественный критерий, позволяющий отличать унитарные государства от федеративных и регионалистских государств, является весьма спорным. Отсутствие политической автономии у наиболее густонаселенной части государства не означает, что она не может появиться в будущем по мере развития конституционной реформы. Преобразование территориальной конституции в первую очередь есть процесс, что было ясно показано выше при рассмотрении тенденции в развитии территориально-политического устройства государства. На основании этого критерия И.В. Лексин, в частности, не относит к регионалистским государствам Великобританию, указывая на то, что Англия, где проживает около 80% населения, не наделена политической автономией. На сегодняшний день, после вступления в октябре 2015 года изменений в регламент Палаты общин, можно говорить о том, что и Англия получила собственное законодательное учреждение путем реализации концепции «Английские голоса за английские законы», о которой речь пойдет ниже.

Кроме того, И.В. Лексин утверждает, что «в число необходимых признаков федерации и регионалистского государства входят не только формальные характеристики, но и сугубо практические и оценочные черты, не поддающиеся строгой формализации». В силу этого «чисто юридических же признаков для абсолютного различения этих форм государственного устройства недостаточно». Таким образом, «в этом отношении ни федеративное, не регионалистское государство не следует представлять как самостоятельное юридическое явление – в отличие, например, от государства как такового, государственной власти, государственного органа, органа государственной власти и подобных явлений, обладающих формально-юридическими признаками для их отграничения от смежных явлений»[196]. На наш взгляд, такой подход есть очередная спекуляция на тему соотношения федерации и федерализма как статического и динамического явлений, только в контексте соотношения регионалистского и федеративного

---

196 *Лексин И.В.* Территориальное устройство современного государства: конституционно-правовые проблемы: монография. – М.: ИД КДУ, 2013. – С. 137.

государств. Выше мы убедительно показали, что и с сугубо формальной точки зрения можно говорить как о федерации и федерализме, так и о регионалистском государстве и реализации в нем принципа федерализма в форме концепции “*federacy*”.

Резюмируя, можно утверждать, что вторым отличительным признаком регионалистского государства от федеративного устройства является способность региона через определенную конституционным законодательством процедуру (шантаж националистских сил и угрозы отделением в данном контексте мы не берем в расчет) влиять на принятие решений на общенациональном уровне. В регионалистском государстве, как было указано, его составные части конституционно ограничены, а на практике такое участие и вовсе может быть значительно минимизировано.

Третьим отличительным признаком регионалистского государства, на наш взгляд, следует признать сильную асимметрию модели территориальной организации публичной власти. В теории конституционного права, в частности в работах, посвященных исследованию территориально-политического устройства государства, считается, что асимметрия в сложносоставном государстве (федерации) проявляется в следующих формах: 1) в разном объеме предметов ведения и полномочий субъектов федерации; 2) в разном объеме учредительной власти субъектов федерации: право выхода, возможность перераспределения полномочий и предметов ведения; 3) в разном объеме участия субъектов в осуществлении общефедеральной власти и в разной степени участия общефедеральной власти в осуществлении государственной власти субъектов; 4) в наличии территориальных образований, обладающих особым статусом в составе федерации (союзные, общефедеральные территории, ассоциированные субъекты и т.д.)[197].

Исходя из указанных выше форм асимметрии в сложносоставном государстве российские исследователи, в частности В.Е. Чиркин, предлагают

даже их классификацию. Во-первых, это асимметрия, вытекающая из существования в рамках федерации ее субъектов и иных территориальных образований (столичный округ, федеральные владения, ассоциированное государство и т.д.). Во-вторых, асимметрия, связанная с конституционно оформленным различным статусом субъектов федерации при отсутствии иных территориальных образований. В-третьих, скрытая асимметрия, при которой есть стремление к общему равенству субъектов, но с некоторыми ограничениями, в частности в вопросах представительства на общефедеральном уровне. Заканчивает же свою классификацию проф. В.Е. Чиркин утверждением о возможности смешения всех перечисленных видов асимметрии, а также указанием на то, что «почти во всех странах с асимметричными федерациями есть движения за реформирование федерации, за равные права штатов, за повышение статуса несубъектов до уровня субъектов федерации»[198].

Приведенный подход к характеристике асимметрии как атрибута территориально-политического устройства сложносоставного государства, однако, нуждается в ряде теоретических уточнений. Во-первых, выделение объема полномочий в качестве квалифицирующего признака представляется не совсем верным, так как здесь не учитывается второй элемент компетенции – предметы ведения, которые также могут перераспределяться между уровнями государственной власти. В то же время асимметрию в сложном государстве, на наш взгляд, порождает не столько объем передаваемых территориальной единице предметов ведения или полномочий (последние могут иметь и символическое значение, отражая определенный компромисс, достигнутый в процессе государственного строительства), сколько соотношение между ними. Неравенство между субъектами, таким образом, вытекает из того факта, что закрепляемые за территориальной единицей предметы ведения могут быть не обеспечены

---

197 *Киселева А.В., Нестеренко А.В.* Указ. соч. – С. 197.

198 *Чиркин В.Е.* Современное федеративное государство. Учебное пособие. – М.: Издательство МНИМП, 1997. С. 23–25.

соответствующими полномочиями по их реализации (зачастую вытекающими не из конституционного положения, а из актов текущего законодательства).

Во-вторых, учредительная власть не может рассматриваться как измеряемое явление, и, следовательно, ее объем не может выступать в качестве квалифицирующего признака. Такая власть означает исключительно одно – наличие или отсутствие у территориальной единицы права последнего решения в вопросе определения своего конституционно-правового статуса в рамках модели территориально-политического устройства. В федеративных государствах субъекты имеют право на принятие собственных конституций, в то время как в унитарном государстве такое право у территориальных единиц отсутствует, как, собственно, и в регионалистских государствах, где, как справедливо указывает Т.А. Васильева, происходит «наделение регионов правом принятия законов без предоставления им учредительных полномочий»[199].

В-третьих, различный объем участия территориальных единиц в принятии решений на общенациональном уровне вытекает исключительно из ситуации, которая указана в четвертом пункте приводимой выше классификации проявлений асимметрии: наличие в составе государства территориальных единиц с особым статусом. Все же остальные составные части сложного государства имеют равный доступ на представление своих интересов в органах общенациональной власти. Отличия же здесь могут носить исключительно количественный характер. Так, в Российской Федерации конституционно закрепляется равное представительство субъектов федерации (по два представителя от субъекта, представляющих его законодательную и исполнительную власть) в Совете Федерации, в то время как в Германии земли представлены в Бундесрате пропорционально количеству проживающего в них населения.

---

199 *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 319.

В-четвертых, в рамках свойственного отечественной науке подхода классификация форм проявления асимметрии в сложносоставном государстве, на наш взгляд, не представляется возможной, так как невозможно выработать единое основание для ее создания[200]. Именно это и является слабым местом в приведенных выше размышлениях В.Е. Чиркина, не позволяющих рассматривать их в качестве классификации.

В-пятых, поспешным кажется и вывод о стремлении государств к преодолению асимметрии в своих моделях территориально-политического устройства. При этом такой вектор развития конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти рассматривается в качестве позитивной тенденции, что выражается в целом в негативном отношении к асимметрии как таковой, хотя зачастую юридическая аргументация в этом вопросе подменяется ссылками на необходимость одинаковых стандартов экономического развития, всех составляющих государство территориальных единиц. На наш взгляд, констатировать стремление к асимметричности как одну из тенденций развития территориально-политического устройства современных государств по крайней мере затруднительно. Конституционный опыт даже европейских стран весьма разнообразен. Так, если в Италии наблюдается тенденция к сокращению различий в юридическом статусе областей, начало чему было положено конституционной реформой 2001 г., то Бельгия, наоборот, сохраняет конституционную асимметричность модели территориального устройства, так как в этнической федерации она способствует поддержанию политической стабильности[201].

---

200 В отечественной литературе логически верной представляется лишь классификация форм проявления асимметрии, предложенная И.А. Умновой. В частности, она утверждает: «представляется возможным проводить различие между асимметричными федерациями и ассиметричными государствами. Асимметричность федерации – это неравноправие территорий, признанных субъектами федерации. Асимметричность государства – когда наряду с субъектами федерации составной частью государства являются территории с другим статусом». См.: *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. – 2-е изд. – М.: Издательство «Дело», 2002. – С. 40. В целом, соглашаясь с таким подходом, однако отметим, что он ограничивает проблему асимметрии лишь федеративным государством, и, следовательно, не принимает во внимание иные сложносоставные государства, в том числе и регионалистское государство.

201 *Фарукшин М.Х.* Институциональные основы этнических федераций // Полис. Политические исследования. – 2017. – №2. – С. 108.

Соответственно, резюмируя все вышесказанное, мы предлагаем понимать под асимметрией такое состояние конституционной модели территориальной организации публичной власти, при котором территориальные единицы либо обладают разной по своему содержанию компетенцией (одни являются административно-территориальными, другие – политико-территориальными единицами), либо они обладают определенным объемом предметов ведения при разном (зачастую – недостаточном) количестве делегируемых им полномочий по их реализации, либо особый статус каждой из них вытекает из ее исторически сложившейся конституционной идентичности[202]. Последний момент и вовсе игнорируется отечественными исследователями, хотя имеет важное значение и может иметь разнообразные проявления. Таково, на наш взгляд, общетеоретическое представление о конституционной асимметрии, хотя, безусловно, оно может быть конкретизировано при исследовании отдельных групп государств, в т.ч. и регионалистских государств.

Выше мы указали, что сильную асимметрию конституционной модели следует рассматривать как отличительный признак регионалистского государства. Особое внимание ему уделяется в британском государствоведении. Так, П. Хогвуд отмечает: «если говорить о модели территориального распределения власти, деволюция в Великобритании далеко отстоит от европейского варианта классического федерализма, например, от немецкой модели, центральным принципом которой является равный юридический статус субъектов федерации»[203]. Схожее мнение встречаем и у П. Лейланда, считающего, что «фактически большинство федеративных систем были задуманы как симметричные, и именно такое устройство всех федеративных систем было

---

[202] В литературе термин «конституционная идентичность» встречается применительно к статусу, существовавшему в Шотландии до начала деволюционного процесса: «Although Scotland has no government or parliament of its own, it has a strong constitutional identity». См.: *Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements* / ed. by D. Elazar. – 2nd ed. – Harlow, 1994. – P. 269. Представляется возможным утверждать, что употребление данного термина при увеличении объема его содержания применимо и при характеристике территориальных единиц, обладающих правом политической автономии, конституционное оформление которой обусловлено историческими, национальными или культурными особенностями той или иной территории.

[203] *Хогвуд П.* Указ. соч. – С. 566.

отражено в писанных конституциях», в силу чего «характерная для деволюции асимметрия как раз и является одной из ее наиболее отличительных черт»[204].

В то же время авторы Конституции Испании 1978 г. уже изначально при создании регионалистского государства исходили из асимметрии его составных частей. Российский исследователь Г.И Волкова отмечает: «понимая, что "автономистские настроения" не были одинаковыми в различных регионах, авторы Конституции законодательно закрепили различные формы и пути для реализации права на автономию»[205]. Установление же разных процедур наделения автономных сообществ собственной компетенцией, т.е. принятия их статутов, в результате привело к возникновению автономных сообществ «быстрого пути» (Страна Басков, Каталония, Галисия) и «медленного пути». Данное различие проистекало из положений, закрепленных в ст. 143 и ст. 151 Конституции Испании 1978 г.

Согласно нашему подходу в регионалистском государстве можно выделить две причины асимметрии. Первая из них тесно связана с конституционной идентичностью составляющих регионалистское государство единиц, вторая – с делегированием региону предметов ведения без передачи необходимого для их реализации набора полномочий. Кроме того, применительно к рассматриваемой форме территориального устройства необходимо отметить, что здесь асимметрия конституционной модели всегда будет присутствовать, так как невозможно создать единую унифицированную систему разграничения предметов ведения и полномочий, полностью удовлетворяющую национальным требованиям отдельных регионов.

Рассматривать конституционную идентичность составных частей регионалистского государства в качестве основной причины сильной асимметричности следует в контексте исторических особенностей формирования единого государства и эволюции конституционно-правового статуса той или иной

---

[204] *Лейланд П.* Деволюция в Великобритании: новые аспекты динамики конституционного процесса // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – №1 (86). – С. 27.

из его составных частей. В этом контексте весьма показателен пример Великобритании, особенности территориально-политического устройства которой как регионалистского государства будут рассмотрены в главе 3 настоящего исследования.

Остановимся лишь на нескольких важных моментах британской модели территориальной организации публичной власти. Хотя и в случае Соединённого Королевства можно также констатировать наличие стремления к унификации деволюционных моделей, между регионами продолжают сохраняться существенные различия в их конституционно-правовом статусе. В свое время У. Гладстон красноречиво заявил, что «различия между Англией и Уэльсом… полностью неизвестны нашей конституции»[206]. В силу этого деволюция в отношении Уэльса была наиболее ограниченной. При этом делегируемые полномочия касались в первую очередь вопросов сохранения национальной самобытности Уэльса. Углубление деволюции в отношении данного региона происходило поэтапно путем внесения изменений в Акт об управлении Уэльсом 1998 г., соответственно, в 2006, 2014 и 2017 г. Политической автономией данный регион стал обладать лишь с 2011 года по результатам референдума, подтвердившего право Национальной ассамблеи Уэльса издавать акты, имеющие силу закона. В то же время Шотландия на основании Акта о Шотландии 1998 г. получила право политической автономии, в том числе и в финансовой сфере: легислатуре предоставлялось право корректировать ставку подоходного налога в регионе. Такая модель деволюции обуславливалась в первую очередь тем фактом, что Шотландия обладала сильной конституционной идентичностью, вытекающий из особенностей ее объединения с Англией в 1707 г. В дальнейшем под давлением Шотландской национальной партии в 2012 и 2016 г. углубление деволюции продолжилось. Однако если Акт о Шотландии 2012 г. являлся продуктом длительной работы т.н. Комиссии Кальмана, то Акт о Шотландии 2016

---

205 *Волкова Г.И.* Указ. соч. – С. 163.

206 Цит. по: *Bogdanor V.* Op. cit. – P. 144.

г. был принят в ситуации необходимости быстрого реагирования на результаты референдума о независимости 2014 г. Деволюционный процесс в отношении Северной Ирландии имеет ряд особенностей и призван в первую очередь путем участия всех заинтересованных сторон (государственных и негосударственных акторов) установить мир в регионе. В результате для управления им были созданы не только органы законодательной и исполнительной власти Северной Ирландии, но и ряд международных органов – Межминистерский совет Север-Юг, Британско-Ирландский совет и Британско-Ирландская межправительственная конференция. Кроме того, деволюция в отношении Северной Ирландии потребовала внесения изменений в Конституцию Ирландии 1937 г. (исключено положение о том, что территорией Республики является весь остров), а также установление системы консоциативной демократии для предотвращения противоречий между католиками и протестантами[207]. В рамках данной модели пост первого министра занимает представитель победившей на выборах религиозной общины, а пост его заместителя – обязательно представитель другой религиозной общины. Министерские же портфели распределяются пропорционально между общинами по результатам выборов в Национальную ассамблею Северной Ирландии.

Что же касается текущего состояния территориально-политического устройства Испании, то оно, согласно мнению А. Конвери и Т. Ландберг, «стало менее асимметричным с момента начала перехода к демократии, в рамках которого признание разнообразия являлось важнейшим элементом»[208]. Однако, несмотря на стремление к большей унификации, асимметрия продолжает

---

[207] Термин «консоциативная» (сообщественная) демократия (в русскоязычных текстах также встречается термин «демократия социального согласия») принадлежит перу А. Лейпхарта. Согласно его определению, такая форма демократии необходима тогда, когда «центробежные тенденции, присущие многосоставному обществу, уравновешиваются установками на взаимодействие и соответствующим поведением лидеров различных сегментов общества». См.: *Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. – М., 1997. – С. 36. Хрестоматийным примером конституционного закрепления данной модели демократии служит Конституция Ливана 1926 г., хотя начала консоциативности, помимо Северной Ирландии, наблюдаются в конституционном законодательстве других стран – Боснии и Герцеговины, Малайзии и др.

[208] *Convery A., Lundberg T.C.* Op. cit. – P. 394.

сохраняться как отличительная черта территориально-политического устройства рассматриваемого государства. Цитируемый выше Х. Пинель отмечает, что хотя на сегодня «все 17 регионов получили одинаковую автономию (с точки зрения количества полномочий)», продолжают существовать определенные отличия, которые «связаны в основном со специфическими историческими или лингвистическими факторами: несколько автономных сообществ сохранили индивидуальную систему гражданского права, шесть признают два официальных языка, часть регионов имеет свою собственную полицию»[209]. Хотя цитируемый автор и называет эти различия «незначительными», все равно они подтверждают асимметричность как отличительную черту регионалистского государства.

Второе же проявление асимметрии, встречающееся в регионалистском государстве, вытекает из необеспеченности закрепляемых за регионами предметов ведения должным набором полномочий. При этом западные авторы, в частности В. Свенден, говорят об асимметрии *de jure* и асимметрии *de facto*[210]. С точки зрения исследования по территориально-политическому и бюджетному устройству интерес представляют оба указанных вида асимметрии. В свое время французский юрист П. Годме верно подметил, что «децентрализация управления может быть реальной только тогда, когда низовые органы имеют свои собственные ресурсы и обладают действительной финансовой автономией»[211]. Обладая одинаковыми предметами ведения, регионы, таким образом, могут обладать различными полномочиями в области их финансового обеспечения или получать в разных объемах финансовую поддержку из центра. Данное положение вещей ведет к увеличению фактических различий между регионами (асимметрия *de facto*), а следовательно, и к усилению различий в их юридических статусах (асимметрии *de jure*). В отношении вопросов, которые находятся в ведении региона, последний не может принимать акты собственного законодательства, не

---

209 *Пинель Х.* Указ. соч. – С. 140.

210 *Swenden W.* Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis. – New York: Palgrave MacMillan, 2006. – P. 63.

211 *Годме П.* Финансовое право. – М.: Наука, 1978. – С. 30.

имея возможности их финансово обеспечить[212]. В результате для центральной власти открывается возможность осуществлять правовое регулирование *ultra vires*, нарушая тем самым гарантированное конституционной нормой право политической автономии территориальной единицы. Движение же в таком направлении в условиях нерешенности национального вопроса может привести к усилению сепаратизма.

Четвертой отличительной чертой регионалистского государства является весьма гибкая система разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти («подвижная система разграничения компетенции», как ее справедливо именует цитируемая выше Т.А. Васильева). В Испании, несмотря на то что в Конституции прямо закреплен перечень вопросов, отнесенных к общегосударственному и региональному уровням власти (ст. 148-149 Конституции Испании 1978 г.), «конституционная модель основывается на установлении норм принципов и процедурных норм, нежели фундаментальных норм с определенным содержанием»[213]. Свое развитие эти принципы и нормы получают в статутах автономий. При этом п. 2 ст. 148 Конституции Испании 1978 г. содержит положение, согласно которому «посредством изменения своих Уставов автономные Сообщества могут расширять постепенно свои полномочия в пределах, установленных в статье 149». Однако за центральной властью в лице Конституционного суда Испании сохраняется право проверять конституционность таких изменений (п. А ст. 153). В целом же, характеризуя модель государства автономий, испанские авторы отмечают, что «специфика государства, состоящего из автономных образований, заключается в “разнообразии в рамках разнообразия”, поскольку каждому автономному

---

212 Данная проблема не теряет своей актуальности, даже несмотря на положение п. 1 ст. 138 Конституции Испании 1978 г. относительно стремления к «установлению справедливого и адекватного экономического равновесия между различными частями испанской территории». В Великобритании ситуация представляется еще более сложной в силу существования здесь системы региональных блок-грантов, распределяемых в соответствии с т.н. «формулой Барнетта», речь о которой пойдет ниже.

213 *Андрю Ж.* Указ. соч. – С. 42.

сообществу предоставлена возможность закрепить в статутах институциональные особенности и специфику в сфере компетенции[214]»

Весьма гибкая система разграничения предметов ведения и полномочий закрепляется в актах деволюционного законодательства Великобритании, что обусловлено в первую очередь отсутствием конституции в виде единого кодифицированного акта. В силу этого перераспределение власти между ее уровнями не требует сложной конституционной процедуры и может осуществляться в рамках обычного законодательного процесса.

Пятой отличительной чертой регионалистского государства является наличие в нем перманентного конституционного конфликта между национальным и региональным уровнями государственной власти. При этом важно указать, что данную характерную черту регионалистского государства необходимо рассматривать в качестве его юридически значимого признака, а не временной политической особенности.

В пользу такой позиции говорит, в первую очередь, сама причина возникновения рассматриваемого конфликта, в свое время верно обозначенная А. де Токвилем и Н.М. Коркуновым. Так, французский мыслитель отмечал: при создании федерации «было совершенно невозможно заранее со всей точностью и полнотой установить, какие полномочия при разделении верховной власти должны перейти к правительству штата, а какие – к федеральному правительству»[215]. Спустя полвека данная мысль на языке конституционного права была повторена Н.М. Коркуновым. В частности, он писал: «разграничение по предметам ведения есть граница идеальная, граница более или менее отвлеченных понятий», поэтому «невозможно перечислить все отдельные конкретные случаи, относящиеся к ведению той или другой власти» и «можно определить только вопросы, относящиеся к их компетенции» и «при применении этих общих определений к частным случаям не только возможны, но и неизбежны

---

214 *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2001. – С. 332

сомнения и споры»[216]. Приводимые цитаты подтверждают правильность нашего подхода – перманентный конституционный конфликт между уровнями власти проистекает из особенностей конституционно закрепленной модели разграничения предметов ведения и полномочий в рамках сложносоставного государства, а не является следствием различного рода политических противоречий.

Очевидно, что рассматриваемая особенность отношений между уровнями власти наблюдается не только в регионалистском государстве, но и в федерациях. Однако, если в последнем случае ее проявления весьма немногочисленны в силу господства доктрины кооперативного федерализма в отношениях между уровнями власти, то для регионалистского государства такой конфликт является постоянным, так как данная форма территориально-политического устройства призвана урегулировать межнациональные отношения, в рамках которых требования регионов о расширении своей компетенции неизбежны.

Итак, исходя из всего вышесказанного можно утверждать, что регионалистское государство представляет собой особую форму сложносоставного территориально-политического устройства государства, отличную как от унитарного государства, так и от федерации, конституционное оформление которой происходит путем политической автономизации в масштабах всего государства с целью решения национального вопроса, предотвращения сепаратизма и сохранения государственного единства. По своей сути регионалистское государство представляет собой реализацию принципа федерализма в форме концепции “*federacy*” в сложном государстве, конституционно не идентифицируемом в качестве федерации. Квалифицирующими признаками такой формы территориально-политического устройства выступают: 1) отсутствие у регионов учредительной власти, т.е. права последнего решения при принятии акта, определяющего собственный

---

215 *де Токвиль А.* Демократия в Америке. – М.: Прогресс, 1992. – С. 103.

216 *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. – Т. 1. – СПб : Тип. М.М. Стасюлевича, 1903. – С. 78.

конституционно-правовой статус; 2) отсутствие «укрепленных» механизмов участия регионов в принятии решений на общенациональном уровне, в том числе относящихся к изменению общенациональной конституции; 3) значительная асимметрия конституционной модели, вытекающая, с одной стороны, из конституционной идентичности каждого из регионов, а с другой – из необеспеченности закрепляемых за региональным уровнем власти предметов ведения соответствующими полномочиями, особенно в области финансов; 4) конституционное закрепление весьма гибкой системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти; 5) наличие перманентного конституционного конфликта между центральным и региональным уровнями публичной власти.

Такой подход к определению сущности регионалистского государства вытекает из критического анализа трудов отечественных конституционалистов и максимально интегрирует в себе, с одной стороны, воззрения представителей конституционно-правовой доктрины Испании и Великобритании, а с другой – практику конституционно-правового регулирования вопросов территориальной организации публичной власти в указанных государствах.

Глава 3. Территориальная организация публичной власти в Великобритании: конституционно-правовые аспекты

3.1. Общая характеристика доктринальных подходов к изучению территориально-политического устройства Великобритании

Упомянутый в настоящем исследовании русский дореволюционный юрист Н.М. Коркунов начал свое описание государственного устройства Великобритании с очевидного на первый взгляд утверждения: «официальное название английского государства само как бы указывает на постепенное его образование из нескольких независимых прежде частей»[217]. В силу отсутствия в Соединенном Королевстве кодифицированной конституции, как правило, определяющей форму территориально-политического устройства государства, анализ данного элемента формы государства требует несколько иного подхода. Дело в том, что предметом изучения здесь должны стать не только действующее законодательство, определяющее территориальную организацию публичной власти, но и сам процесс объединения и интеграции составных частей в единое политическое и правовое пространство.

Однако, определив два указанных направления исследования, необходимо обратить внимание на еще одно важное обстоятельство – в британском государствоведении нет консенсуса относительно единой модели, в рамках которой, с одной стороны, объясняется юридическая природа соединения Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии, а с другой – относительно той связи, которая существует между положениями текущего законодательства, определяющего конституционно-правовой статус территориальных образований, и особенностями формирования единого государства на Британских островах.

Выше мы показали, что по форме территориально-политического устройства Соединенное Королевство относится к регионалистским

---

[217] *Коркунов Н.М.* Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Ч. 1. Государство и его элементы. – СПб, 1890. – С. 54.

государствам. Теперь, однако, необходимо определить причины и предпосылки возникновения британского регионализма как конституционно-правового феномена, в т.ч. и связанные с процессами в области государственного строительства, имевшими место в прошлом, показать национальные особенности Великобритании как регионалистского государства, формирование которого продолжается и сегодня, в результате развития деволюционного процесса.

В британском государствоведении исторически сложились два подхода к определению формы государственного устройства Соединенного Королевства. В рамках первого из них Великобритания рассматривается как унитарное государство, а основным способом анализа является формально-догматический метод. Второй же из подходов более гибкий и основывается на достижениях ряда гуманитарных наук, однако не прошедших процедуру юридизации, и исходит из того, что Великобритания есть союзное государство или государство союзов.

Рассмотрение Соединенного Королевства в качестве унитарного государства, а эта позиция является сегодня господствующей в отечественной науке конституционного права[218], своими корнями восходит к трудам патриарха наук британского конституционного права А.В. Дайси. Критерием отличия унитарных систем от федеративных (третьего в его типологии быть не могло) в его подходе выступает факт наличия «государственной силы» в руках одной или нескольких властей. В частности, Дайси писал: «унитаризм означает сосредоточение всей государственной силы в руках одной видимой верховной власти», в то время как «федерализм означает распределение силы в государстве между известным числом равноправных учреждений, которые все учреждаются и контролируются конституцией»[219]. Из этих определений следовал и очевидный вывод. Так как в Великобритании нет ни учреждений, которые наделены властью

---

[218] В пользу этого говорит даже беглый анализ соответствующих глав основных учебных пособий по конституционному праву. См.: *Конституционное право зарубежных стран: учебник* / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. – 3-е. изд. – М.: Норма, 2010. – С. 521–524; *Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для студентов вузов* / Под ред. В.В. Еремяна. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2017. – С. 378-392 и др.

[219] *Дайси А.* В. Основы государственного права Англии. – М., 1905. – С. 175.

иначе, чем в силу акта Вестминстерского парламента, ни кодифицированной конституции, то территориальное устройство рассматриваемого государства является унитарным.

Существенную поддержку позиция Дайси получает как в Англии, так и на континенте. Так, В. Энсон в своем фундаментальном труде по государственному праву Соединенного Королевства отмечает: «Парламент, издавший акт о прекращении собственного существования путем уступки своего суверенитета новому органу, не может ограничить суверенитет последнего, не изменив конституции»[220]. Весьма удачно такой подход иллюстрирует и позиция Г. Еллинека. В частности, он писал, что «Великобританское государство основано на акте соединения 1707 года, который формально имеет характер договора между Англией и Шотландией, в действительности же является английским законом. Великобритания юридически представляет собой поэтому не что иное, как расширенную Англию, так как не существует такого шотландского права, которое не могло бы быть изменено парламентским актом, Шотландия не имеет права также самостоятельно организовываться, и акт соединения юридически ничем не отличается от других законодательных актов английского государства»[221]. Очевидно, что такой же аргумент можно применить к Ирландии и тем более к Уэльсу.

Подход, предлагаемый Дайси и его сторонниками, отличается своей простотой. Признание принципа парламентского верховенства в качестве «основной нормы» британского конституционного порядка уже автоматически означало, что в территориальной конституции Великобритании не может сохраниться то, что можно описать в терминах федерализма[222]. Любые же изменения в территориальной организации публичной власти в Великобритании, таким образом, не могут влиять на форму ее территориально-политического

---

220 *Энсон В.* Английский Парламент, его законы и обычаи. – СПб, 1908. – С. 33–34.

221 *Еллинек Г.* Право современного государства. Общее учение о государстве. – Т. 1. – СПб, 1908. – С. 560.

222 *Bulpitt J.* Territory and Power in the United Kingdom. An interpretation. – Manchester: Manchester University Press, 1983. – P. 72.

устройства, даже если ее составные части получат право на издание собственного законодательства. Их легислатуры будут не чем иным, как «подчиненными законодательными учреждениями», и, следовательно, государственное устройство так и останется унитарным.

Альтернативой подходу к определению формы территориально-политического устройства, предложенному Дайси, выступает концепция, в рамках которой Соединенное Королевство предлагается рассматривать в качестве составного государства, территориальная организация публичной власти которого определяется не принципом парламентского верховенства, а вытекает из особенностей формирования единой государственности. Британский исследователь К. Пилкингтом отмечает, что «в отличие от унитарного государства, нации, образующие Соединенное Королевство, сохранили досоюзные права и институты, имеющие непосредственное отношение к их внутренним делам, чем поддерживалась определенная степень автономии»[223]. Таким образом, второй из подходов к определению формы территориально-политического устройства Соединенного Королевства исходит из того, что в основе рассматриваемого государства лежит союзное начало, из чего автоматически вытекает гарантия определенной степени автономии в отношении образующих его частей, объем которой может видоизменяться в зависимости от политических, экономических или иных обстоятельств, но которая не может быть полностью отменена. В противном случае кризис единой государственности неизбежен[224].

Незыблемость определенной степени автономии составных частей Соединенного Королевства подчеркивали и многие исследователи, в том числе и те, кто не отрицал унитарной природы единой государственности. Так, цитируемый выше А. Дучасек предложил именовать составные части

---

223 *Pilkington C.* Devolution in Britain today. – Manchester; New York: Manchester University Press, 2002. – P. 8.

224 Даже отмена политической автономии Северной Ирландии и введение прямого управления из Лондона в начале 70-х годов XX века не означали отказа от признания права населения данной части Соединенного

Великобритании «нерушимыми единицами в унитарной системе» (“*indestructible units in unitary system*”)[225]. Другой исследователь – Р. Роуз – отмечала: Соединенное Королевство «являлось унитарным, но не было единообразным» (“*unitary, but not uniform*”)[226]. Мнения же сторонников полного отрицания унитарного характера единой государственности хорошо иллюстрирует подход современного британского государствоведа Э. Гэмбла, считающего, что Соединенное Королевство есть в первую очередь объединение четырех различных идентичностей, первичных по отношению к общей идентичности всего государства. Именно это и отличает рассматриваемую страну от других современных национальных государств. В силу этого факта, резюмирует он, «Британское государство было вынуждено использовать отдельные национальные идентичности в качестве основы для тщательно разработанной и дифференцированной системы территориального управления»[227].

Приводимые аргументы в то же время могут быть подвергнуты критике с точки зрения того, что они основываются на фактических обстоятельствах, а не исходят из конкретных конституционно-правовых положений, закрепляющих сперва объединение Англии и Уэльса, далее – Шотландии и Англии, а затем – Великобритании и Ирландии. В конечном итоге мы возвращаемся к строгому формальному подходу Дайси и его сторонников.

Здесь, однако, возможны два контраргумента. Во-первых, несмотря на тот факт, что развитием формально-догматического метода в юридической науке мы в значительной степени обязаны представителям английской юриспруденции (вспомним Дж. Остина или Г. Харта), при анализе британского конституционного порядка он не может дать должного результата, так как значительную часть норм,

---

Королевства на автономию, а лишь рассматривались как вынужденная мера, обусловленная чрезвычайными обстоятельствами.

225 *Duchacek I.D.* The territorial dimension of politics within, among and across nations. – Boulder; London: Westview Press, 1986. – P. 72.

226 *Rose R.* Understanding the United Kingdom: The Territorial Dimension in Government. – London: Prentice Hall Press, 1982. – P. 54.

227 *Gamble A.* The Constitutional Revolution in the United Kingdom // The Journal of Federalism. – 2006. – Vol. 36. – №1. – P. 22

регулирующих вопросы организации власти, составляют конституционные соглашения, которые собственно правом в понимании Дайси не являются[228]. Но при этом устоявшиеся правила политической практики, т.е. неюридические социальные нормы, признаются источником конституционного права. Принимая во внимание этот факт, современные исследователи пытаются найти некий компромиссный вариант, отмечая: «Дайси признавал, при этом, не пытаясь скрыть, что правовая система государства не может рассматриваться как полностью независимая от неюридических факторов, однако предпринял попытку сформулировать доктрину суверенитета исключительно в юридических терминах, насколько это было возможно»[229]. В то же время, апеллируя к этому, противники Дайси могут утверждать, что последнему не удалость сформулировать исключительно «в юридических терминах», т.е. признавая в качестве основной нормы британского конституционного порядка принцип парламентского верховенства, модель, объясняющую сущность территориально-политического устройства Соединенного Королевства, ведь здесь «неюридические факторы» имеют определяющее значение. Иными словами, незыблемость определенного объема региональной автономии, как и назначение на пост премьер-министра главы победившей на всеобщих выборах партии, здесь будет обладать политической гарантией (по аналогии с конституционным соглашением), а не юридической гарантией, которую можно отменить простым актом парламента.

Вторым же контраргументом сторонников союзного начала против «обвинений» в неюридическом характере их аргументации может выступить тот факт, что при анализе территориальной организации публичной власти сторонники Дайси признают универсальность принципа парламентского верховенства для всех региональных правовых систем. Действительно, в случае Уэльса данная позиция не вызывает сомнений – вспомним слова У. Гладстона об отсутствии различий межу Англией и Уэльсом с точки зрения английской

---

228 *Дайси А.В.* Указ. соч. – С. 28.

конституции. Однако при анализе правовой системы Шотландии, а ее автономия гарантировалась Актом о Соединении 1707 г., такая аргументация неприменима. Дело в том, что в данной составной части Соединенного Королевства принцип парламентского верховенства не рассматривают в качестве одного из начал конституционного строя. Так, при рассмотрении в 1953 году дела *McCormick and Another v. The Lord Advocate* в Сессионном суде Шотландии его председатель Лорд Купер заявил, что принцип парламентского верховенства «является определенно английским принципом и не имеет аналога в шотландском конституционном праве». Комментируя рассматриваемую позицию, современный исследователь А. Брэдли делает весьма важное заключение: «Лорд Купер имел в виду тот факт, что Договор о Соединении 1707 года, юридически состоящий из Актов Парламентов Англии и Шотландии, содержит гарантии для правовой системы Шотландии, Церкви Шотландии, а также других институтов, которые были объявлены основополагающими для образования Союза» и, таким образом, «являются обязательными для Вестминстерского Парламента»[230]. Следовательно, определенный объем автономии Шотландии юридически гарантирован и не может быть изменен исходя из принципа парламентского верховенства, который в силу этого обстоятельства не может рассматриваться в качестве основания для отнесения Соединенного Королевства к разряду унитарных государств в понимании Дайси.

Перед тем как перейти к детальному исследованию подхода тех авторов, которые предлагают рассматривать Соединенное Королевство в качестве государства, чье территориальное устройство основывается на началах союзности, необходимо сделать одно важное терминологическое уточнение. В первой главе мы указали, что британскими государствоведами при характеристике формы территориально-политического устройства используется

---

229 *Gordon S.* Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002. – P. 44.

230 *Bradley A.* The Sovereignty of Parliament – Form or Substance? // The Changing Constitution / ed. by J. Jowell and D. Oliver. – 7th ed. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2011. – P. 57.

либо термин «союзное государство», либо «государство союзов». Очевидно, что для континентальной доктрины такое словоупотребление может привести к определенным затруднениям и подмене понятий. Приведем один пример из отечественных исследований. Так, петербургский исследователь Э. П. Григонис предлагает рассматривать Великобританию как государство-унию, а форму ее территориально-политической организации именует унией[231]. Это представляется очевидной ошибкой – выше мы указали, что уния представляет собой исключительно объединение по международному праву и не может рассматриваться в качестве формы государственного устройства. Ниже на примерах соединения Уэльса, Шотландии и Ирландии с Англией мы покажем ошибочность такого подхода на примере Соединенного Королевства.

Таким образом, чтобы не допустить подмены указанных выше терминов, используемых британскими исследователями для характеристики территориальной организации публичной власти в Великобритании, реальной унией или иными авторскими терминами, мы предлагаем при рассмотрении территориального устройства Великобритании употреблять нейтральный термин «составное государство», как это делает цитируемый во второй главе Ж. Вернье, говоря об Испании. В частности, предлагаемый нами термин соответствует и употребляемому самими британцами словосочетанию «*component portions*» применительно к Англии, Шотландии, Уэльсу и Северной Ирландии[232].

Итак, единая государственность на Британских островах формировалась вокруг Англии путем объединения Англии и Уэльса во второй трети XVI века (Акты о Соединении 1535 и 1544 г.), Англии и Шотландии в начале XVIII в. (Акт о Соединении 1707 г., в результате которого возникает Великобритания) , а также Великобритании и Ирландии в начале XIX века (Акт о Соединении 1800 г.). В 1922 г. создается независимое Ирландское Свободное Государство, с 1937 г. –

---

231 *Григонис Э.П.* Механизм правового государства: Монография. – СПб, 1999. – С.195.

232 См.: *Hadfield Br.* The United Kingdom as a Territorial State // The British Constitution in the Twentieth Century / ed. by V. Bogdanor. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2004. – P. 585–586.

Республика Ирландия. Однако часть ирландских графств, преимущественно населенных протестантами, образуют Северную Ирландию как составную часть единого государства, наименование которого – Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Актом о королевском и парламентском титулах 1927 г. *(«Royal and Parliamentary Titles Act»*).

Говоря о поэтапном образовании единой государственности, британские авторы (Дж. Митчелл, А. МакЛин, А. Макмиллан) обращаются к четвертной классификации государственного строительства, предложенной Ст. Рокканом и Д. Урвином, одним из элементов которой являлось «союзное государство». Такое политическое образование, как отмечали авторы данной классификации, – «уже не результат прямого династического завоевания. Инкорпорация по крайней мере некоторых частей его территории была осуществлена в результате межличностного династического союза, к примеру, договора, брака или наследования. Интеграция не столь совершенна. Хотя административная стандартизация преобладает на большей части территории, факт межличностного союза влечет за собой выживание в некоторых областях досоюзных прав и институциональных инфраструктур, сохраняющих некоторую степень региональной автономии и служащих в качестве средства привлечения элиты из коренного населения»[233]. Представляется возможным утверждать, что юридическая интерпретация концепции позволяет создавать альтернативу позиции Дайси не только в терминах политической науки, но и с точки зрения теории конституционного права.

Объединение Англии и Уэльса в британской доктрине конституционного права принято рассматривать сквозь призму инкорпорации на основании Актов об Соединении 1536 и 1543 годов. Такова, в частности, позиция крупнейшего историка английского конституционного порядка – Ф. У. Мейтленда[234]. Схожую позицию занимает и отечественный исследователь Е.Д. Чуличкова, отмечая, что

---

[233] *Роккан Ст., Урвин Д.* Политика территориальной идентичности. Исследования по европейскому регионализму // Логос. – 2003. – №6 (40). – С. 127.

«если исходить из содержания данного закона [имеется в виду Акт 1536 г. – *Н.М.*], то его отнюдь нельзя признать законом об унии, так как никакой унии между Уэльсом и Англией и раньше не существовало, а в XVI веке тем более не могло быть, так как Уэльс уже давно превратился в часть английского государства»[235]. По сути, в 1536 и 1543 г. произошло лишь юридическое оформление единого государства, которое фактически существовало с 1277 г., когда Эдуард I стал князем Уэльса. Это произошло, однако, не в результате личной унии, а в силу военной победы.

В первом из указанных актов о соединении устанавливались общие принципы присоединения Уэльса к Англии, во втором – детали этого объединения. Согласно основным положениям рассматриваемых актов, во-первых, в Уэльсе вводилось новое административно-территориальное деление (появились графства), во-вторых, валлийское право заменялось английским, но при этом сохранялась особая судебная система (до 1830 г.), в-третьих, устанавливалось количество депутатов от валлийских графств в общем парламенте; в-четвертых, единственным признаваемым языком становился английский язык. Исходя из этого, концепция союзного государства может быть применена к Уэльсу с серьезными оговорками. По сути, в рассматриваемом случае проявляются лишь два из ее элементов – сохранение досоюзных прав (наличие собственной судебной системы) и создание институциональных инфраструктур для привлечения местной элиты (гарантированное количество мест в общем парламенте). В силу этого в случае объединения Англии и Уэльса можно говорить лишь о весьма ограниченном проявлении принципа союзности.

Совершенно иную ситуацию мы наблюдаем при объединении Англии и Шотландии. Изначально союз этих королевств, образованный в 1603 г., носил исключительно династический характер, т.е. являлся личной унией – интеграционной моделью весьма несовершенного характера. Спустя чуть более

---

234 См.: *Maitland F.W.* The Constitutional History of England. – London, 1909. – P. 330.

ста лет Шотландии было предложено юридически оформить отношения с Англией, что и нашло свое закрепление в Акте о соединении 1707 г. В британской литературе данное соединение именуется «инкорпорационным союзом» (“*incorporated union*”)[236]. С юридической точки зрения на первый взгляд данный термин может показаться оксюмороном, так как начало инкорпорации и союзное начало не сочетаемы. Однако в соединении двух королевств мы находим и то, и другое.

Действительно, в Шотландии ликвидировался собственный парламент, полномочия которого передавались единому парламенту Великобритании, в чем, собственно, и проявилось начало инкорпорации. В то же время квота для депутатов Шотландии в Вестминстерском парламенте, автономия правовой системы и национальной Церкви, положения об особом режиме в области торговли – все это привносило в отношения между Англией и Шотландией союзное начало, вытекающее из положений Акта о соединении 1707 г. При этом невозможность его изменения путем обычного закона можно считать одним из условий соединения двух королевств. В этом отношении необходимо упомянуть слова современника объединения Д. Дефо, который, не будучи юристом, заметил, что «к статьям Договора… не может притрагиваться Парламент Британии; в тот момент, когда он попытается это сделать, он разрушит свою собственную конституцию»[237].

Важно, однако, указать и на тот факт, что соединение Англии и Шотландии в 1707 г. не является с юридической точки зрения реальной унией, хотя такое мнение встречается у некоторых авторов, например, у русского дореволюционного международника А.Н. Стоянова[238]. Характер рассматриваемого соединения не позволяет согласиться с такой позицией, так как

---

235 *Чуличкова Е.Д.* Шотландия и Уэльс в британской политической системе: законы и их применение // Применение права: вопросы истории, теории и практики. Межвузовский сборник. – Ленинград, 1983. – С. 156.

236 См., напр., *McLean I., McMillan A.* State of the Union. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2005. – P. 13–60.

237 Цит. по: *McLean I., McMillan A.* Op. cit. – P. 7.

238 См.: *Стоянов А.Н.* Очерки истории и догматики международного права. – Харьков, 1875. – С. 293.

реальная уния, по меткому выражению М.Я. Пергамента, есть такое объединение политических единиц, «при котором верховная власть в каждом из вступивших в реальную унию государств вверяется одному и тому же физическому лицу, но с различением в нем нескольких юридических личностей»[239]. Для пояснения данного определения обратимся к хрестоматийному примеру реальной унии – унии между Швецией и Норвегией. В данном случае нельзя констатировать наличие общей территории, общего народа и общей верховной власти – т.е. трех основных элементов государства. Здесь имеется, как отмечает М.Я. Пергамент, «только известное между государствами правоотношение»[240]. В то же время Англия и Шотландия образовали единое государство с общей территорией, населением и верховной властью, что прямо вытекает из положений Акта о соединении 1707 г.[241]

Что же касается вопроса об «институциональных инфраструктурах», направленных на сохранение региональной автономии, то здесь следует обратить внимание на наличие особого механизма управления рассматриваемой частью Соединенного Королевства. До 1745 года существовала специальная должность секретаря по вопросам Шотландии («*Scottish Secretary*»). Затем, после якобитского восстания, шотландские дела номинально были отнесены в сферу ответственности государственного секретаря департамента внутренних дел, однако в силу автономии Шотландии, вытекающей из положений о соединении, фактически его влияние на управление данной частью Соединенного Королевства было весьма слабым. В 1885 году происходит создание специального

---

239 *Пергамент М.Я.* Юридическая природа реальной унии. – Одесса, 1893. – С. 134.

240 *Пергамент М.Я.* Указ. соч. – С. 41. Более подробно юридическая природа шведско-норвежской унии рассмотрена в следующих исследованиях: *Исаев М.А*. Причины и политическая форма расторжения шведско-норвежской унии // Полис. Политические исследования. – 2005. – № 6. – С. 138–147; *Он же*. Расторжение шведско-норвежской унии в 1905 году. К столетию годовщины // Московский журнал международного права. – 2009. – № 2. – С. 146–168.

241 Британский исследователь Р. Коупланд замечает: после 1707 г. «Шотландия с международной точки зрения означала географическое, а не политическое понятие: у нее отсутствовала собственная территория и практически армия, она не фигурировала ни в каких договорах и не имела представительства при иностранных дворах; акты ее парламента были сведены к нулю, хотя и не могли быть аннулированы, а настоящая резиденция ее правительства находилась не в Эдинбурге, а в Лондоне». См.: *Coupland R.* Welsh and Scottish Nationalism. – London: Collins, 1954. – P. 105.

Департамента по делам Шотландии, председатель которого за исключением нескольких небольших периодов обязательно являлся членом Кабинета. Данная система управления Шотландией просуществовала до 1999 г., т.е. до вступления в силу Акта о Шотландии 1998 г. Вопрос же о «привлечении элиты из коренного населения» решался, с одной стороны, путем участия шотландцев в функционировании отдельной системы судов и местного самоуправления, а с другой – наличием упомянутой выше квоты для депутатов из Шотландии в общем парламенте.

Основой объединения Великобритании и Ирландии стал Акт о соединении 1800 г., однако здесь, как и в случае с Шотландией, речь не может идти о реальной унии, ведь в противном случае пришлось бы признать, что Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии представляет собой не единое государство, а определенное правоотношение между двумя суверенными государствами по международному праву.

В отношении объединения Великобритании и Ирландии также можно применить концепцию «инкорпорационного союза», однако с явным доминированием начала инкорпорации. Если же сравнить положение Шотландии и Ирландии в составе Соединенного Королевства, то к первой, как отмечает В. Богданор, относились как к партнеру, а ко второй – как к подчиненной единице (*as "a dependency"*)[242]. Однако, несмотря на этот факт, в Акте 1800 г. просматривается и союзное начало. В частности, в нем содержалось установление квоты для ирландских пожизненных пэров в Палате лордов (28 пэров) и квоты для депутатов в Палате общин (100 депутатов). Кроме того, как справедливо указывают И. Маклин и А. Макмиллан, «административная интеграция» в общую общенациональную систему управления была «несовершенной» ("*less than*

---

242 *Bogdanor V.* Devolution in the United Kingdom. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – P. 173.

perfect"), а также в отличие от Шотландии не являлась политической интеграцией ("*neither was its political integration*")[243].

Таким образом, концепция «союзного государства» Ст. Роккана и Д. Урвина относительно характера создания единого государства на Британских островах находит подтверждение не только в политической практике, но и в актах Парламента, на основании которых Англия, Уэльс, Шотландия и Ирландия объединились, образовав в конечном итоге Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии. Однако в каждом конкретном случае начало инкорпорации и начало союзности имели разное сочетание. По сути, именно тогда, при объединении, и сформировались два принципа территориальной конституции Великобритании – принцип парламентского верховенства, отражавший начало инкорпорации, и принцип гарантированности определенной автономии для кельтских регионов, который выражал союзное начало. Акцент на одном из них и породил в итоге два рассмотренных выше подхода к определению формы государственного устройства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

---

[243] *McLean I., McMillan A.* Op. cit. – P. 7. Речь в данном контексте идет о том, что политические силы Ирландии не были интегрированы в политическую систему Британии, в частности, не поддерживая в силу ряда причин существующий на тот момент конституционно-правовой статус рассматриваемого региона. Первые же успехи Ирландской партии на всеобщих выборах (1874 г.) привели в конечном итоге к серьезному обсуждению необходимости создания механизма самоуправления для Ирландии в рамках концепции гомруля ("*Home Rule*").

3.2. Понятие деволюции в британской науке конституционного права

3.2.1. Деволюция как способ реформы территориально-политического устройства Соединенного Королевства

О необходимости децентрализации (деволюции) публичной власти в Великобритании заговорили во второй половине XIX – начале XX века в контексте ирландского вопроса. При этом уже тогда не отрицалась и возможность ее осуществления применительно к другим составным частям. Так, дореволюционный исследователь А.М. Кулишер приводит отрывок из знаменитых Мидлотианских речей 1879 г. британского премьер-министра У. Гладстона, заявившего: «я не соглашусь предоставить Ирландии никакого принципа, ничего, что бы не было предложено Шотландии и различным частям Соединенного Королевства»[244]. Очевидно, что вопрос об автономии связывался в первую очередь с национальными противоречиями, источником которых была Ирландия и которые могли в перспективе охватить иные кельтские регионы Соединенного Королевства, в первую очередь Шотландию. Кроме того, в словах У. Гладстона прослеживались и его глубокие личные убеждения – всем было известно его мнение о том, что «Англия в долгу перед Ирландией в вопросе справедливости»[245].

Важно отметить, однако, что идея У. Гладстона о необходимости проведения деволюции и в отношении других составных частей Соединенного Королевства – территориальных единиц компактного проживания кельтского населения – основывалась и на том, что каждая из них имеет свои особенности, обусловленные различными факторами – от экономических до культурных, без учета которых невозможно организовать систему эффективного управления. Аргумент в пользу такой позиции был весьма простым: «эффективное законодательство требует глубокого знания условий конкретной местности, в

---

244 *Кулишер А.М.* Автономия Ирландии. – М., 1915. – С. 26.

245 *Брендон П.* Упадок и разрушение Британской Империи 1781–1997. – М., 2011. – С. 387.

отношении которой оно применяется, а такое знание становится возможным исключительно путем действительного контакта с жизнью этой местности»[246].

Так начала зарождаться концепция деволюции как способа реформы территориально-политического устройства Великобритании, сочетая в себе, с одной стороны, начало национальное, обусловленное многосоставностью населения, а с другой – начало прагматическое, вытекающие из необходимости создания эффективных механизмов управления. Постепенно первая из указанных составляющих рассматриваемой концепции стала доминирующей. Британский исследователь Р.Д. Лоуренс справедливо замечает, что вопрос о снятии «законодательного бремени» с общенационального парламента постепенно утратил свою важность[247]. В деволюции во второй половине XX века стали видеть именно средство для сохранения государственного единства и предотвращения сепаратизма со стороны кельтских регионов Великобритании, хотя и с оглядкой на то, что чрезмерная децентрализация может привести к полной дезинтеграции единой государственности. Поэтому начиная с 1960-х годов британские государствоведы все активнее стали доказывать, что деволюция вовсе не означает немедленной независимости этнических регионов, а, наоборот, является эффективном средством предотвращения такой тенденции[248].

В то же время на развитие концепции деволюции серьезное влияние оказывало отмеченное выше наличие двух подходов к определению формы территориально-политического устройства государства Великобритании. Уже изначально это привело к тому, что в рамках каждого из них было выработано собственное понимание деволюции. Так, сторонники доктрины парламентского верховенства, в частности В. Богданор, предлагают рассматривать деволюцию как «передачу на основании географического деления подчиненному выборному органу тех полномочий, которые в настоящее время реализуются министрами и

---

246 *Wan-Hsuan Chiao*. Devolution in Great Britain. – New York: Columbia University, 1926. – P. 269–270.

247 *Lawrence R.*G. The Government of Northern Ireland: Public Finances and Services, 1921–1964. – Oxford: Clarendon Press, 1965. – P.169.

Парламентом (*the transfer to a subordinate elected body, on a geographical basis, of functions at present exercised by ministers and Parliament*)»[249]. При этом в более ранних работах данный автор еще более подчеркивал подчиненный характер создаваемых региональных органов власти. В частности, он писал, что в рамках обсуждения деволюционных проектов в 70-х годах «цель правительства заключалась в примирении желания автономии для Шотландии и Уэльса с требованием, чтобы ассамблеи были строго подчинены Вестминстеру и не могли действовать в направлении, противоречащем экономическим интересам Соединенного Королевства в целом и подрывающем общие стандарты социального благосостояния»[250].

В то же время противники рассмотренного выше подхода Дайси к вопросу о форме государственного устройства Великобритании настаивают, что деволюция означает лишь новую форму гарантированности региональной автономии, вытекающей из союзного характера образования единой государственности. Британский исследователь Дж. Митчелл замечает, что «союз [Англии и Шотландии. – *Н,М.*] был не просто установлением, позволяющим сохранить особые институты, но соглашением, согласно которому шотландские институты должны охраняться», а следовательно, для этого «могут быть приняты различные институциональные формы в разные времена»[251]. Схожую интерпретацию, но с определенными оговорками можно применить и к деволюции в отношении Уэльса и Северной Ирландии.

---

248 Наиболее подробно их аргументация раскрывается в исследовании: *Mackintosh J.P.* The Devolution of Power: regionalism and nationalism. – London: Charles Knight and Co, 1968.

249 *Bogdanor V.* Op. cit. – P. 2. Такое определение деволюции мы встречаем и в работах других авторов. Так, в одном из исследований, подготовленных в 20-х годах XX века, говорится: «Деволюция – есть делегирование полномочий. Вероятно, все виды делегирования можно именовать деволюцией, однако в том смысле, в котором этот термин стал недавно употребляться в Англии, он означает особую форму делегирования, а именно делегирования части полномочий Имперского парламента подчиненным ему легислатурам Англии, Шотландии и Уэльса. Предполагается, что эти легислатуры будут заниматься всеми внутренними делами указанных частей страны, оставляя Парламенту исключительно вопросы, имеющие общегосударственное или общеимперское значение. В это определение включены два важных принципа: во-первых, деволюция означает главным образом передачу полномочий и функций Парламента, а во-вторых, полномочия передаются тем частям Великобритании, правовые и административные системы которых имеют ряд отличительных черт». См.: *Wan-Hsuan Chiao*. Op. cit. – P. 28.

250 *Bogdanor V.* Devolution and Constitution // Parliamentary Affairs. – 1978. – Vol. 31. – №3. – P. 252–253.

251 *Mitchell J.* Devolution in the UK. – Manchester: Manchester University Press, 2009. – P. 10.

В рамках второго из подходов к определению деволюции объем полномочий, передаваемых региональным органам, в первую очередь определялся особенностями конституционно-правового статуса региона (с учетом особенностей его развития) на момент запуска деволюционного процесса. Уже цитированная выше П. Хогвуд справедливо отмечает, что «особая модель передачи полномочий, принятая в конце 1990-х гг., демонстрирует явную преемственность в отношении некоторых традицией конституционного и государственного строительства в Великобритании», в чем, собственно, и заключается историзм деволюционной модели[252].

Представляется возможным утверждать, что два рассматриваемых подхода к сущности деволюции, как и к сущности территориально-политического устройства Великобритании, указанные выше, не только не отрицают друг друга, а, наоборот, дополняют. Их взаимосвязь можно проследить сквозь призму предложенной А. де Токвилем идеи двух видов централизации – правительственной и административной. Французский мыслитель выделял две группы интересов: первую образовывали интересы «общие для всех слоев общества, такие, как, например, установление общих законов и взаимоотношения с иностранцами», вторую – «интересы, присущие каким-то отдельным слоям общества, как, например, те или иные действия и начинания общины». Соответственно, централизация, направленная на защиту первой группы интересов, будет именоваться правительственной, а второй – административной[253].

---

252 *Хогвуд П.* Деволюция в Великобритании: шаг на пути к федерализации? // Федерализм: российское и международное измерение (опыт сравнительного анализа) / Под ред. Р. Хакимова. Казань, 2004. С. 562. В целом данная особенность деволюции, обозначаемая цитируемым автором, отражает сущность британской конституции в целом как исторически эволюционирующей совокупности норм, регулирующих важнейшие общественные отношения. «Сущность британской конституции, – пишет российский исследователь В.А. Томсинов, – таится в особенностях процесса ее формирования и развития. В отличие от конституций других современных государств она не является творением какого-либо конкретного парламента и короля, а представляет собой результат естественно-исторической эволюции государственного строя Англии, а с 1707 г. — Великобритании». См.: *Томсинов В.А*. Развитие британской конституции в XX – начале XXI в. (статья 1) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2013. – №2. – С. 8.

253 *де Токвиль А*. Демократия в Америке. – М.: Прогресс, 1992. – С. 83.

Некоторое развитие рассматриваемой идеи Токвиля приводит к следующей ситуации – политическая централизация возможна и в ситуации проведения административной децентрализации. Таким образом, если данную мысль интерпретировать в контексте вопроса о территориально-политическом устройстве Великобритании, то получается, что оно изначально сочетало в себе, с одной стороны, унитарное начало, выраженное в принципе парламентского верховенства и позволяющее говорить о правительственной централизации, а с другой – начало союзное, подтверждением чему служит система гарантий определенной автономии составных частей и механизмов управления ими, что на языке упомянутого выше французского мыслителя означало административную децентрализацию. Саму же деволюцию, следовательно, как справедливо указывает П. Хогвуд, «можно рассматривать как попытку урегулировать конституционными и институциональными способами исторически сложившуюся напряженность между двумя противоположными принципами британской политики», а именно – принципа парламентского верховенства и «принципа самоуправления народов Великобритании в сфере своих внутренних дел»[254].

Здесь важно, однако, отметить, что практически идентичную ситуацию мы наблюдаем и в Испании, где вместо принципа парламентского верховенства выступает конституционно закрепленный принцип «единства испанской нации». Модель «государства автономий», как и деволюционная модель, таким образом, примиряет, с одной стороны, централизацию, а с другой – децентрализацию. Как справедливо замечает российский исследователь Г.И. Волкова, «в испанской политологической и научной литературе формирование ГА [государство автономий. – *Н.М.*] чаще всего преподносится как наиболее приемлемый для

---

254 *Хогвуд П.* Указ. соч. – С. 562. Схожую позицию в отечественной науке занимает Н.В. Еремина. «Деволюция, – пишет она, – это процесс политической трансформации системы управления, который по своей сути является эволюционным. Деволюция втиснута в прокрустово ложе существующих национальных регионов с центром. Поэтому исторически идея самоуправления тех национальных регионов, которые действительно являлись самостоятельными и независимыми государствами до объединения, а точнее, инкорпорации в границы Соединенного Королевства, противостояла идее единения, централизации и верховного парламентского суверенитета как выразителя интересов единого государства, транслируемых исключительно центром». См.: *Еремина Н.В*. Деволюция в кельтских регионах Соединенного Королевства. – СПб: СПбГУ, 2011. – С. 204.

специфики Испании опыт, способный соединить эти две главенствующие тенденции в ее государственно-территориальном устройстве – централизующую и автономистскую»[255]. Данное сходство между деволюцией в Великобритании и процессом создания государства автономий в Испании выступает, таким образом, еще в качестве одного доказательства высокой степени схожести конституционных моделей территориальной организации публичной власти в данных странах, а следовательно, подтверждает, с одной стороны, правильность выбора объектов сравнения в рамках сравнительно-правового подхода, а с другой – основной тезис настоящего исследования, согласно которому современное территориально-политическое устройство данных государств приобрело форму регионалистского государства.

3.2.2. Классификация деволюционных моделей в британском государствоведении

Современная британская конституционно-правовая доктрина выделяет следующие виды деволюции: 1) административная деволюция ("*administrative devolution*"); 2) исполнительная деволюция ("*executive devolution*"); 3) законодательная деволюция ("*legislative devolution*")[256]. Исторически первой, как с точки зрения теоретических, так и конституционных установлений, являлась концепция административной деволюции. Наиболее четко неизбежность децентрализации в области управления была в свое время подмечена С. Лоу, который писал, что в Великобритании «один и тот же правовой молот подымается и опускается и для того, чтобы разбить яйцо, и для того, чтобы выковать панцирную броню»[257]. Таким образом, речь шла о том, что административная деволюция позволит снять нагрузку с центральных органов власти, возрастание которой было обусловлено, с одной стороны, увеличением круга вопросов

---

255 *Волкова Г.И.* Испания: государство автономий и проблема территориальной целостности. – М., 2011. – С. 55.

256 *Pilkington C.* Op. cit. – P. 9.

257 *Лоу С.* Государственный строй Англии. – М., 1910. – С. 425.

общеимперского значения, а с другой – необходимостью принимать должные меры для решения социального вопроса[258]. Так, административная деволюция стала проводиться в отношении Шотландии в середине XIX века – в 1845 г. был создан Совет по наблюдению за законодательством о помощи бедным, в 1872 г. – Шотландский департамент по образованию, действовавший как комитет Тайного совета (пример административной деволюции в форме деконцентрации исполнительной власти), в 1877 г. – Комиссия по тюрьмам[259].

В то же время, как справедливо отмечает Е.Д. Чуликова, «административная деволюция не свидетельствует о демократизации системы управления и не требует внесения сколько-нибудь существенных изменений в государственное устройство»[260]. Ее осуществление лежит вне политики, а относится исключительно к вопросу о повышении эффективности управления, в отличие, например, от концепции гомруля ("*Home Rule*"), предложенной в конце XIX в. У. Гладстоном для решения ирландского вопроса.

Серьезной вехой в развитии административной деволюции стало введение в 1885 г. должности секретаря по делам Шотландии (в 1926 г. его статус был повышен до государственного секретаря[261]), который одновременно являлся членом Кабинета и возглавлял Департамент по делам Шотландии ("*the Scottish Office*"). Сфера ответственности государственного секретаря по делам Шотландии с каждым годом возрастала и «включала вопросы, за которые в Уайтхолле были ответственны девять или десять департаментов»[262]. В первую очередь это было

---

258 О социальном вопросе как проблеме в рамках капиталистического хозяйствования и свойственной ему модели управления см.: *Исаев М.А.* История государства и права зарубежных стран. – М.: Юрайт, 2011. – С. 928. В контексте британской специфики социального вопроса нельзя не упомянуть исследование: *Гольденвейзер А.В.* Социальные течения и реформы XIX столетия в Англии. – Киев: тип. С.В. Кульженко, 1891.

259 *Чуличкова Е.Д.* Шотландия и Уэльс в британской политической системе: законы и их применение // Применение права: вопросы истории, теории и практики. Межвузовский сборник. – Ленинград, 1983. – С. 162.

260 *Чуличкова Е.Д.* Понятие и виды деволюции в британском государствоведении // Вопросы территориально-политического устройства государства в развитии политической системы общества. Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск: СЮИ, 1990. – С. 96.

261 *The Treaty of Union of Scotland and England* / ed. by G. Pryde. – London: Nelson, 1950. – P. 71. Первым же должность секретаря по делам Шотландии занял А. Бальфур, будущий премьер-министр Великобритании.

262 *Bogdanor V.* Devolution in the United Kingdom. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – P. 114.

обусловлено курсом на построение государства всеобщего благоденствия в Великобритании.

В 1964 году в Соединенном Королевстве учреждается должность государственного секретаря по делам Уэльса, возглавившего Департамент по делам Уэльса (“*the Welsh Office*”). При этом необходимо подчеркнуть, что данное обстоятельство означало лишь введение схожей с шотландской модели управления рассматриваемым регионом. Процесс же административной деволюции здесь начался значительно раньше, еще в 1896 г., когда в Уэльсе был создан Центральный совет по вопросам среднего образования (“*Central Welsh Board for Intermediate Education*”).

В отличие от Шотландии и Уэльса в случае Северной Ирландии на практике впервые была реализована концепция законодательной деволюции, подразумевавшая создание Стормонта – парламента для данного кельтского региона Соединенного Королевства. Однако наибольшее развитие концепция законодательной деволюции получает на протяжении 70-х годов XX века, когда всерьез встал вопрос о создании легислатур для Шотландии и Уэльса, обсуждение которого началось с публикацией правительственных Белых книг «Демократия и деволюция: предложения для Шотландии и Уэльса» (сентябрь 1974 г.) и «Наша изменяющаяся демократия: деволюция в отношении Шотландии и Уэльса» (ноябрь 1975 г.). В этих двух документах как раз и были заложены те основные идеи, которые и стали основой для актов деволюционного законодательства в самом конце XX века. Цитируемый выше В. Богданор даже отметил, что «решения, принятые в спешке в 70-х годах, были настолько фундаментальными, что определили форму деволюции в 90-х»[263].

Особенно остро проблема необходимости законодательной деволюции стояла в отношении Шотландии, где набирала силу созданная в 1933 г. Шотландская национальная партия (далее – ШНП), высказывающая недовольство существовавшим на тот момент конституционно-правовым статусом данного

региона. Кроме того, как справедливо отмечал лорд Килбрандон, председатель Королевской конституционной комиссии, «в современном мире сложно найти страну, обладающую собственной исполнительной властью и системой управления, но не обладающую парламентом: законы для нее принимаются в рамках другой и, строго говоря, иностранной юрисдикции, парламентом, в котором она обладает лишь небольшим числом своих представителей, но перед которым демократически ответственна ее исполнительная власть»[264]. Ситуация же в Уэльсе была менее напряженной, но и здесь уже стало набирать силу движение культурного национализма, идеологию которого выражала валлийская партия *Plaid Cymru*.

Вернемся, однако, к Белой книге «Демократия и деволюция: предложения для Шотландии и Уэльса». Согласно ее положениям в Шотландии и Уэльсе должны быть созданы парламенты, избираемые по мажоритарной системе относительного большинства. При этом оба региона сохраняют существующее на тот момент количество представителей в парламенте Великобритании. Сохраняются также посты государственного секретаря по делам Шотландии и государственного секретаря по делам Уэльса. Парламент Шотландии наделяется полномочиями по принятию законов, в то время как парламент Уэльса вправе издавать только акты, юридическая сила которых приравнивается к актам делегированного законодательства (“*statutory instruments*”). Так зародилась концепция «исполнительной деволюции», которая должна была действовать исключительно в отношении Уэльса, хотя и подразумевала создание региональной легислатуры, но отказывала ей в праве издания актов первичного законодательства. Кроме того, Белая книга прямо заявляет, что деволюция не распространяется на полномочия в налоговой сфере. Важно также отметить, что авторы рассматриваемого документа включили в него положение о том, что вопрос о деволюции для Англии откладывается для будущих обсуждений.

---

263 *Bogdanor V.* Op. cit. – P. 179.

Обсуждение Билля о деволюции в отношении Шотландии и Уэльса (единый билль) началось в Парламенте в 1976 году. Следует отметить, что объединение в одном билле положений о деволюции для двух разных регионов Великобритании объяснялось чисто политическими соображениями: правительство стремилось нейтрализовать голоса лейбористов из Уэльса, выступающих против деволюции. Голосуя против деволюции в отношении Уэльса, валлийские лейбористы автоматически голосовали бы и против деволюции в отношении Шотландии. Однако на такой шаг лейбористы из Уэльса вряд ли бы решились.

Обсуждение данного билля выявило первую из проблем, связанных с осуществлением законодательной деволюции в отношении кельтских регионов. Лео Эйбс, депутат, представлявший Уэльс в Палате общин, предложил поправку, согласно которой для вступления рассматриваемого билля в силу необходимы референдумы в Шотландии и Уэльсе. Однако после появления этой поправки началась бурная дискуссия о ее конституционности. Противники предложения Эйбса апеллировали к «Трактату о правах, привилегиях, процедурах и деятельности Парламента» Э. Мэя. Согласно точке зрения Мэя «поправки к биллю, содержащие предложения о том, что положения билля должны быть утверждены на референдуме, недопустимы в силу того, что ими предлагается внести изменения в законодательный процесс, в результате чего он будет противоречить конституционной практике»[265]. В ответ сторонники проведения референдума заявили, что британской конституционной практике уже известен институт референдума, сославшись на проведение такового при вступлении страны в Европейские Сообщества в 1972 году.

Из-за непрекращающихся дебатов относительно проведения референдума иные вопросы, такие как объем делегированных полномочий, механизмы финансирования, полномочия государственных секретарей по делам Шотландии

---

264 *Lord Kilbrandon.* A Background to Constitutional Reform. Presidential Address to Holdsworth club. – Birmingham: Holdsworth Club of the University of Birmingham, 1975. – P. 19.

265 *Erskine May's Treatise on the Laws, Privileges, Proceeding and Usage of Parliament*. – 19th ed. – London, Butterworth, 1976. – P. 523.

и Уэльса, вовсе не обсуждались. Тогда правительству ничего не оставалось, как обратиться с предложением о применении метода гильотины, «предполагающего строго определенное время для рассмотрения вопроса, по истечении которого обсуждение вопроса автоматически прекращается»[266]. Однако Палата общин проголосовала против такого предложения, а билль о деволюции в отношении Шотландии и Уэльса был, таким образом, отклонен.

Неудача билля 1976 года, однако, не остановила лейбористов в их желании осуществить деволюцию. В апреле 1977 года им удалось достичь соглашения с представителями либеральной партии по вопросу о деволюции на весьма выгодных для себя условиях. Либералы, во-первых, отказывались от своего требования о предоставлении парламентам Шотландии и Уэльса законодательных полномочий в налоговой сфере, а во-вторых – от применения пропорциональной системы при выборах в парламенты этих регионов. Кроме того, было принято решение, что в Палату общин будут внесены два раздельных билля: один о деволюции в отношении Шотландии, второй – о деволюции в отношении Уэльса.

В конце 1977 года рассматриваемые билли прошли и Палату общин, и Палату лордов, однако в рамках законодательного процесса в них были внесены две поправки. Во-первых, в билли было включено положение, что для вступления в силу они должны быть одобрены на референдумах в своих регионах. Устанавливалось, что билли могут стать законами лишь в случае, если за них проголосуют 40% зарегистрированных в регионе избирателей. В литературе данное положение именуется поправкой Каннингема (“*Cunningham Amendment*”).

Во-вторых, в билль было внесено положение, предусматривающее повторное голосование по любому биллю, который затрагивает вопросы, делегированные парламенту Шотландии, если при первом голосовании его одобрение удалось получить лишь благодаря голосам депутатов, представляющих Шотландию в Вестминстерском парламенте. При этом в повторном голосовании

---

266 *Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов* / Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М.: Норма, 2004. – С. 451.

депутаты от Шотландии не могли учувствовать. Сразу же отметим, что в силу принципа парламентского верховенства за Вестминстерским парламентом сохранялось право принимать законы по всем без исключения вопросам. Рассматриваемое же положение о повторном голосовании было внесено в билль в силу следующего соображения. Если при голосовании по вопросу, не связанному исключительно, например, с внутренней жизнью Уэльса, голоса депутатов от Шотландии окажутся решающими, то необходимо юридически создать и ситуацию, когда голоса депутатов от Уэльса могут оказаться решающими для вопросов, относящихся исключительно к внутренней жизни Шотландии. Таким образом, при голосовании устанавливался следующий баланс: депутаты от Уэльса понимали, что участвуют в принятии законов относительно Шотландии, а шотландские депутаты понимали, что учувствуют в принятии актов относительно Уэльса. В литературе рассматриваемое положение именуется поправкой Феррерса (“*Ferrers Amendment*”). Кроме того, необходимо отметить, что запрет на участие в голосовании не был чем-то новым для британской политической практики. Так, в 1965 году правительство запретило голосовать депутатам от Северной Ирландии по вопросам, делегированным парламенту этого региона.

Референдум по вопросу деволюции прошел в Шотландии 1 марта 1979 года. Предложения, содержащиеся в билле, были поддержаны 32,5% от числа зарегистрированных избирателей, т.е. менее чем 40 процентами. Таким образом, попытка запустить деволюционный процесс провалилась. Оценивая результаты референдума, В. Богданор отметил, что они «разрушили доверие к деволюции»[267]. Аргументы в пользу массовой поддержки деволюции населением Шотландии, приводившиеся лейбористами в Палате общин, оказались ложными. Кроме того, если нанести результаты референдума на карту, то становится очевидным и тот факт, что голоса в поддержку деволюции главным образом отдали лишь жители исторического региона *Highlands* и Внешних Гебридских островах. Остальные регионы Шотландии проголосовали против проведения деволюции. Что же

касается Уэльса, то здесь создание региональной ассамблеи и наделение ее определенным объемом предметов ведения и полномочий получило еще меньшую поддержку – «за» деволюцию проголосовало всего лишь 20,2% от зарегистрированных избирателей.

Пришедшие в 1979 году к власти консерваторы, хотя и обещали в своей предвыборной программе не снимать с повестки дня вопрос о деволюции в отношении Шотландии и Уэльса, фактически отказались от проведения реформы территориально-политического устройства Великобритании. Цитированный выше К. Пилкингтон отмечает, что «деволюция, без сомнения, прямо противоположна тем убеждениям, которые именуются тэтчеризмом»[268]. В то же время, несмотря на отказ общенационального правительства от проведения деволюции, сам вопрос о создании региональных органов власти стал активно обсуждаться в самих регионах, хотя и с разной интенсивностью.

В Шотландии, как отмечает И. Маклин, «в первые десять лет господства консерваторов… элита шотландского гражданского общества, поддерживающая деволюцию, хранила молчание»[269]. Ситуация кардинальным образом изменилась в 1988 году, когда был образован Шотландский конституционный конвент (“*Scottish Constitutional Convention*”). Участие в его работе приняли представители лейбористов и либеральных демократов, в то время как консерваторы и представители ШНП его проигнорировали. Важно отметить, что националисты уже тогда заявили, что они «могут поддержать только конвент, избранный прямым голосованием, целью которого будет подготовка проекта конституции независимой Шотландии»[270].

Шотландский конституционный конвент подготовил два доклада: «Навстречу шотландскому парламенту» (1990) и «Шотландский парламент, Шотландское право» (1995). Данным докладам следует уделять особое внимание

---

267 *Bogdanor V.* Op. cit. – P. 190.

268 *Pilkington C.* Op. cit. – P. 65.

269 *McLean I.* Challenging the Union // The Oxford handbook of modern Scottish history / ed. by T.M. Devine and Jenny Wormald. – Oxford: Oxford University Press, 2012. – P. 641.

по трем причинам. Во-первых, большинство из их положений в той или иной форме легли в основу Акта о Шотландии 1998 года, запустившего деволюционный процесс в отношении рассматриваемого региона. Во-вторых, доклады впервые содержали предложение о проведении выборов в парламент Шотландии по смешанной системе. И Белая книга 1974 г., и два неудачных билля о деволюции конца семидесятых годов последовательно выступали за выборы по мажоритарной системе относительного большинства. В-третьих, в докладах, особенно во втором из них, «особый акцент делался на поиске модели, отличной от Вестминстерской, и на большей вовлеченности населения Шотландии в работу парламента»[271]. В-четвертых, рассматриваемые доклады, как и деятельность Конвента в целом, сыграли важную роль «в преодолении враждебного отношения английских депутатов в Парламенте к вопросу деволюции»[272].

Помимо Конвента рассмотрение вопроса о деволюции в отношении Шотландии велось и в академических кругах, самым ярким подтверждением чему служит Конституционный союз, созданный в 1996 году на базе университетского колледжа Лондона. Его вклад в разработку Акта о Шотландии 1998 года также необходимо учитывать. Именно его участники предложили формулу, согласно которой закон о деволюции должен содержать перечень законодательных полномочий, закрепленных за Вестминстерским парламентом, а не полномочий, делегируемых Парламенту Шотландии.

Что же касается Уэльса, то здесь после провала идеи осуществления деволюции, в отличие от Шотландии, дискуссия о необходимости делегирования региону полномочий фактически прекратилась, за исключением разве что обсуждений, которые велись внутри партии *Plaid Cymru*, выступавшей за самоуправление Уэльса в рамках наднациональной Европы регионов. К более широкому же обсуждению деволюции в отношении данного региона Великобритании вернулись лишь после того, как население Уэльса высказалось за

---

270 *Bogdanor V.* Op. cit. – P. 196.
271 *Коданева С.И.* Указ. соч. – С. 23.

начало этого процесса. При этом основная дискуссия развернулась вокруг обсуждения вопроса о статусе и компетенции создаваемой региональной ассамблеи, подтверждением чему служит образование Консультативной группы по Национальной ассамблее (“*National Assembly Advisory Group*”) при Департаменте по делам Уэльса.

В 1997 г. после восемнадцати лет господства консерваторов к власти пришла Лейбористская партия, в предвыборной программе которой содержался пункт о децентрализации власти в отношении Шотландии и Уэльса. Свои предложения насчет деволюции в отношении первого из указанных регионов новое правительство излагает в Белой книге в июне 1997 года под названием «Шотландия и деволюция». Во многом положения этого документа, как отмечалось выше, повторяли текст Белой книги 1974 года. Однако в нем содержались и две важные новеллы. Во-первых, Парламенту Шотландии должны быть предоставлены некоторые полномочия в налоговой сфере, связанные с возможностью корректировки ставки подоходного налога для региона. Во-вторых, выборы в парламент Шотландии должны пройти по смешанной системе.

Правительство лейбористов решило не повторять ошибок конца 70-х годов и предложило провести референдум по вопросу о деволюции до внесения билля в Палату общин. Для этой цели 31 июля 1997 г. Вестминстерским парламентом принимается Акт о референдумах в Шотландии и Уэльсе (“*Referendums (Wales & Scotland) Act 1997*”). Их проведение было назначено на 11 сентября. В Шотландии на референдум выносились два вопроса: о создании Парламента Шотландии и о полномочии этого органа корректировать ставки подоходного налога для региона.

Результаты референдума показали, что 74,3% его участников одобряют создание Парламента Шотландии, а 63,5% – наделение последнего налоговыми полномочиями. Явка на референдуме составила 60,2%, что было на 2% меньше, чем в 1979 г.

---

272 *Bogdanor V.* Op. cit. – P. 198.

Основные предложения, определяющие контуры будущей деволюционной модели для Уэльса, были изложены в правительственной Белой книге «Голос для Уэльса». В нем, частности предусматривалось создание Ассамблеи Уэльса, однако с правом издавать только акты вторичного законодательства (“*secondary legislation*”), что, собственно, и определяло вид деволюции, избранный в отношении данного региона и именуемый в британской доктрине исполнительной деволюцией. В целом, как справедливо указывает С.И. Коданева, «тон документа был в целом модернистским. Стиль документа мягкий, в основном налегающий на выгоды, которые может получить Уэльс от избираемой Ассамблеи. Язык документа был направлен на партнерство и кооперацию, а Р. Дэвис (действовавший тогда государственный секретарь по делам Уэльса) определил три основных принципа в роли Ассамблеи. Это демократизм, партнерство и включенность»[273].

Результаты референдума, проведенного 18 сентября 1997 г. в Уэльсе, показали паритет между сторонниками и противниками деволюции. За высказалось 50,3%, против – 49,7%. Хотя процент сторонников деволюции вырос по сравнению с 1979 г., однако говорить о существенной поддержке передачи на региональный уровень части полномочий, осуществляемых на тот момент центром, не приходилось.

По результатам указанных референдумов были приняты два акта, определявшие характер автономии Шотландии и Уэльса и ставшие отправной точкой в развитии деволюционного процесса в Великобритании, – Акт о Шотландии 1998 г. и Акт об управлении Уэльсом 1998 г., положения которых будут проанализированы далее.

Выше мы рассмотрели историю вопроса о применении концепции деволюции к Шотландии и Уэльсу, однако остается еще два региона, в которых создание политической автономии имеет ряд особенностей. Речь идет о Северной Ирландии и Англии.

---

273 *Коданева С.И.* Указ. соч. – С. 38.

Стормонт, парламент Северной Ирландии, являлся первой региональной легислатурой в истории Соединенного Королевства. Сама модель изначально рассматривалась как серьезный шаг на пути решения национального вопроса в отношениях между Великобританией и Северной Ирландией. Проблема же создания адекватной модели управления для Ирландии неоднократно возникала с момента образования Соединенного Королевства. В целом можно отметить два подхода к ее решению. Первый из них означал введение истинного самоуправления для Ирландии и содержался в трех биллях о гомруле – 1886, 1893 и 1914 г. ("*Home Rule Bills*"), которые У. Гладстон безуспешно пытался провести через парламент. Второй же подход, являясь доминирующим в британской политике на стыке XIX и XX вв., подразумевал лишь уступки, обусловленные текущей на определенный момент политической конъюнктурой, и не предполагал конституционной реформы, чем серьезно осложнялось решение ирландского вопроса[274]. В конечном итоге такая политика привела к разделению Ирландии, в результате чего, с одной стороны, было создано независимое ирландское государство, хотя и имевшее статус доминиона, а с другой – Северная Ирландия признавалась составной частью Соединенного Королевства, в отношении которой и был запущен процесс законодательной деволюции.

Акт об управлении Северной Ирландией 1920 года ("*the Government of Ireland Act*"), который В. Богданор именует не чем иным как конституцией данного региона[275], подразумевал весьма обширную передачу полномочий региональным органам власти в различных сферах, что позволяло исследователям, несмотря на подчиненный характер законодательного учреждения, говорить о том, что система управления регионом была более похожа на «федеральную, чем деволюционную модель, в силу того, что два

---

274 В этом контексте весьма примечательны слова британского историка П. Брендона: «…уступки никогда не могли удовлетворить стремления подчиненных народов, ирландцы опасались, что англичанам, возможно, удастся убить гомруль добротой. Поэтому они бросили вызов конструктивному юнионизму при помощи культурного национализма. Это была кампания с целью показать, что Ирландия – светоч мира, зато Англия остается в раннем средневековье. Поэтому именно Ирландия обладает исторической цивилизацией, которая дает ей право быть хозяйкой собственной судьбы». См.: *Брендон П.* Указ. соч. – С. 391.

правительства находились практически в равном положении (“*almost coordinate*”) друг с другом… в отличие от деволюционной модели, подразумевающей отношения субординации между региональным и центральным правительствами»[276].

Стормонт, в отличие от региональных легислатур, созданных в современной Великобритании, являлся двухпалатным парламентом, состоящим из Сената (26 членов) и Палаты представителей (52 депутата). В целом, как отмечает Е.Ю. Полякова, «структура североирландского парламента, порядок заседаний копировали имперский парламент»[277]. Кроме того, Акт 1920 года закреплял тринадцать мест за представителями Северной Ирландии в общенациональном парламенте, количество которых, однако, было сокращено до двенадцати в 1948 г.

Не останавливаясь подробно на особенностях первой в истории Великобритании деволюционной модели, анализ которой требует отдельного исследования, приведем, приведем лишь ее весьма общую характеристику, предложенную в свое время Д. Бирреллом и А. Мурье. В частности, эти авторы отмечают, что «оставаясь в строгом смысле частью Соединенного Королевства, Северная Ирландия обладала многими признаками суверенного государства. Хотя она и продолжала получать все возрастающую финансовую и экономическую поддержку со стороны Вестминстера, она обладала собственным парламентом, собственной гражданской службой и собственными силами безопасности, а также была в состоянии осуществлять политику, сильно отличающуюся от политики Британии во многих спорных областях»[278].

С конституционно-правовой точки зрения рассматриваемая деволюционная модель подразумевала делегирование значительного количества полномочий, сравнимого разве что с объемом полномочий парламента современной

---

275 *Bogdanor V.* Op. cit. – P. 69.

276 *Birrell D., Murie A.* Policy and Government in Northern Ireland: lessons from devolution. – Dublin: Gill & Macmillan, 1980. – P. 28–29.

277 *Полякова Е.Ю.* Ольстер: истоки трагедии. – М.: Наука, 1982. – С. 142.

Шотландии (за исключением финансовой сферы), но в то же время имела один важных недостаток, проявляющийся и в действующем сегодня деволюционном законодательстве, – слабую финансовую и бюджетную автономию региона. Поступления от подоходного налога на прибыль организаций, подоходного налога, таможенных пошлин и акцизов, налога на прибыль с коммерческой деятельности, а также основных налогов на капитал закреплялись за общенациональным уровнем власти, в то время как среди делегируемых налогов существенным по сути был лишь транспортный налог (раздел 21-22 Акта 1920 г.). Таким образом, финансовое обеспечение предметов ведения, закрепленных за органами власти Северной Ирландии, имело серьезную зависимость от общенационального правительства.

Закрепление столь широкой автономии рассматриваемого региона должно было способствовать снятию существующих противоречий межу католической и протестантской частями населения. Раздел 5 (1) Акта 1920 года, в частности, гарантировал свободу вероисповедования. Однако уже первые двадцать лет существования рассматриваемой деволюционной модели показали ее неэффективность. П. Баклэнд отмечает, что «правительство Северной Ирландии оказалось не способным примирить региональное развитие с сущностью единства Соединенного Королевства (*reconciling regional development with the essential unity of the UK*)»[279]. Стормонт просуществовал до 1972 г., когда в силу обострения религиозного конфликта между католиками и протестантами был распущен, а вместо него было введено прямое правление из Лондона.

Новую же страницу в истории Северной Ирландии как составной части Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии открыло Саннингдейлское соглашение 1973 г. *("Sunningdale Agreement"*), в рамках которого было признано, что вопрос об определении ее конституционно-правового статуса, а также о его изменении должен решаться с участием

---

278 *Birrell D., Murie A.* Op. cit. – P. 28.

представителей Республики Ирландия. В 1985 г. было подписано новое соглашение в Хилсборо ("*Hillsborough Castle Agreement*"), а в 1998 г. – Белфастское соглашение или «Соглашение Страстной пятницы» ("*Good Friday Agreement*"), положившее начало новому деволюционному процессу в отношении Северной Ирландии.

Особым конституционно-правовым статусом в составе Соединенного Королевства всегда обладала и Англия, при этом оставаясь за рамками предложений по реформированию территориально-политического устройства Великобритании. Вспомним, к примеру, одно из положений Белой книги 1974 г. «Англия, – отмечает цитированная выше С.И. Коданева, – долгое время оставалась камнем преткновения для сторонников деволюции: англичане всегда были склонны к унификации. В первую очередь благодаря им Британия сохранилась до сих пор как унитарное государство. По этой же причине в самой Англии не пользуется поддержкой идея об учреждении собственного парламента или ассамблеи»[280]. Приводимое мнение справедливо лишь отчасти и отличается чрезмерной категоричностью. Вопрос об изменении статуса Англии в составе Великобритании возник уже в 70-е годы в связи с обсуждением проектов деволюции в отношении Шотландии и Уэльса.

Проблему, которую могло бы вызвать создание региональных легислатур и ответственных перед ними правительств, в британском государствоведении именуют «западнолотианским вопросом» ("*the West Lothian Question*"), так как первым его сформулировал Тэм Делайл (*Tam Dalyell*), депутат от Консервативной партии в Палате общин от Западного Лотиана. Суть этого вопроса сводилась к следующему: является ли справедливым то, что после осуществления деволюции в отношении Шотландии за депутатами от этого региона сохранится право голосовать по внутренним делам Англии в рамках общенационального

---

279 *Buckland P.* The Factory of Grievances: Devolved Government In Nothern Ireland, 1921–1939. – Dublin: Gilland McMillan, 1979. – P. 279.

280 *Коданева С.И.* Указ. Соч. – С. 13.

парламента, в то время как английские депутаты теряют право голосовать по внутренним делам Шотландии? Такая постановка проблемы обосновывалась не столько необходимостью разрешения возникшего конституционного противоречия относительно представительства, сколько исключительно политическими соображениями, связанными с популярностью основных политических противников консерваторов в Шотландии.

За последние несколько десятилетий было предложено несколько ответов на рассматриваемый вопрос:

1) преобразование Великобритании в федеративное государство, при этом его составными частями должны были стать не только Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия, но и английские регионы. Вопрос о том, будут ли такие регионы субъектами новой федерации или только административно-территориальными единицами, оставался открытым. Важно отметить, что попытка создания региональной ассамблеи для северо-восточной Англии в рамках концепции исполнительной деволюции была отвергнута на референдуме в 2004 г.;

2) запрет для депутатов, представляющих кельтские регионы, в первую очередь Шотландию, голосовать по вопросам, относящимся непосредственно к внутренней жизни Англии;

3) сокращение квоты представительства, закрепленной за депутатами от кельтских регионов (главным образом Шотландии, обладающей наибольшим количеством представителей);

4) создание отличного от общенационального парламента для Англии как составной части Соединенного Королевства[281].

Однако ни одно из предложенных решений «западнолотианского вопроса» путем изменения территориальной организации публичной власти в Великобритании (п. 1. и п. 4.) так и не было избрано. В 2015 г. вопрос был снят

---

[281] *Bogdanor V.* Op. cit. – P. 227–235; *Alder J.* Constitutional and Administrative Law. – 8th ed. – Basingstoke; New York: Palgrave MacMillan, 2011. – P. 362–363.

окончательно после изменения процедуры в Палате общин благодаря реализации принципа «Английские голоса за английские законы». Суть его заключается в том, что спикер Палаты вправе определять те билли (или их составные части), которые относятся исключительно к Англии или к Англии и Уэльсу. Законодательный процесс в отношении таких биллей приобретает ряд особенностей. В частности, предполагается создание английского законодательного комитета из представителей исключительно английских избирательных округов с учетом партийного баланса, а также обсуждение билля в Большом английском комитете перед третьим чтением. Кроме того, если Палата лордов внесет поправку в собственно английский законопроект, то голосование по ней требует как большинства всей палаты, так и большинства депутатов от английских округов[282]. Таким образом, Англия, не получив собственного законодательного учреждения, стала обладать правом политической автономии, реализация которой была обеспечена изменением законодательной процедуры общенационального парламента.

Выше мы рассмотрели историю процесса автономизации Соединенного Королевства Великобритании и Ирландии в рамках деволюционного процесса. Первыми политическими автономиями, таким образом, сталf Шотландия и Северная Ирландия, затем – Уэльс (с 2011 года его ассамблея стала обладать правом издавать акты первичного законодательства, о чем будет сказано ниже), а затем и Англия в рамках специальной процедуры изменения регламента принятия законов в Палате общин. В целом можно резюмировать, что в рамках британского государствоведения была разработана развитая концепция деволюции и форм ее реализации, наиболее соответствующая особенностям формирования единой государственности на Британских островах, а также конституционной идентичности образующих Соединенное Королевство регионов. В то же время остается и еще один важный вопрос – отличие деволюции от федерализации как

---

282 См. подр.: *Хрисанфов В.В.* «Английские голоса за английские законы» (изменения законодательной процедуры в британском парламенте) // Право и управление. XXI. – 2015. – №4 (37). – С. 123–128; *Bogdanor V.* The

альтернативного способа реформы территориального устройства Соединенного Королевства.

3.2.3. Деволюция и федерализация

В отечественной науке распространена позиция, идущая вразрез с представлениями британских авторов, в рамках которой происходит отождествление деволюции и федерализации как способов реформы территориально-политического устройства. Приведем некоторые из них. Так, Н.В. Еремина утверждает, что «Соединенное Королевство развивается сейчас по федеративному пути, хотя британские политики еще не говорят уверенно о формировании федерации, предпочитая делать заявления о некой деволюционной модели, эволюционирующей в настоящее время»[283]. Схожую позицию мы встречаем и у Е.Ю. Поляковой, которая объясняет отождествление указанных феноменов «британской враждебностью к федерализму у себя дома», в силу чего «в Великобритании упорно отказываются от этого термина, предпочитая называть происходящие процессы деволюцией»[284]. С данными позициями можно не согласиться в силу того факта, что оба автора не являются представителями юридической науки. Однако в то же время и в рамках юридической науки, хотя и не в контексте территориально-политического устройства, встречается позиция, согласно которой федерализация может «употребляться в иносказательном значении… для обозначения процессов децентрализации в унитарном государстве, хотя эти процессы не означают провозглашения федерации, а создают региональные государства»[285].

Федерализация как способ преобразования территориального устройства имеет свои особенности и свою отдельную традицию в британском

West Lothian Question // Parliamentary Affairs. – 2010. – Vol. 63. – Issue 1. – P. 156–172.

[283] *Еремина Н.В*. Проблема статуса Шотландии в 90-е годы XX века. – СПб: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2005. – С. 172.

[284] *Полякова Е.Ю.* Федерализм в Великобритании: идеи и реальность // Опыт европейского федерализма. История и современность. – М.: ИВИ РАН, 2002. – С. 56.

государствоведении[286]. При этом сам проект федеративной реформы вызывает серьезную критику. Цитированная выше С.И. Коданева приводит весьма интересную выдержку из доклада Королевской конституционной комиссии: «Федерация, состоящая из четырех единиц – Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, будет несбалансированной и неработоспособной. В ней будет доминировать более богатая и политически сильная Англия. Английский парламент будет конкурировать с федеральным парламентом Соединенного Королевства, а самом федеральном парламенте представительство Англии едва ли понизится настолько, чтобы Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия, которые вместе представляют менее 1/5 населения страны, получили перевес. Британская федерация четырех стран с федеральным парламентом и провинциальными парламентами в четырех национальных столицах, таким образом, – нереальный проект»[287].

Наиболее четко определения федерализации как способа реформы территориально-политического устройства Великобритании были в свое время сформулированы Б. Боррусом и Дж. Дентоном. «Сущность федералистской альтернативы, – отмечают они, – заключается в том, что все конституционные нормы вытекают из взаимного согласия составных частей государства… Федеративная система подразумевает полную перестройку конституционной структуры, так как ее установление требует согласия всех провинций. В силу этого некоторые из них не могут иметь ограниченные полномочия. Но что еще более важно, федеративная структура, однажды созданная, может быть изменена только с согласия всех провинций»[288]. Из приводимого определения вытекают все основные отличия деволюционного и федералистского подходов.

---

285 *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 26.

286 См.: *Burgess M.* The British Tradition of Federalism. – London: Leister University Press, 1995.

287 Цит. по: *Коданева С.И.* Указ. соч. – С. 15.

288 См.: *Burrows B., Denton G.* Devolution or Federalism? Options for a United Kingdom. – London: MacMillan Press LTD., 1980. – P. 13.

Во-первых, основанием федерализма служит не односторонний акт парламента, а взаимное согласие составных частей будущего государства. Важно отметить, что британские конституционалисты в отличие от их российских коллег не разделяют федерации на договорные и конституционные. Для них в первую очередь важен момент общего согласия всех тех единиц, которые образуют федерацию, а не юридическая форма – федеративный договор или конституция, которой оформляется создание федерации.

Во-вторых, при федерализации происходит полная перестройка конституционной структуры государства. В то же время деволюция такой перестройки не предусматривает. «Деволюция, – отмечает П. Лейланд, – не должна рассматриваться как нечто абсолютно новое», в силу того, что «основополагающие положения, регулирующие проведение деволюции, в результате переговоров были сформулированы на условиях, предложенных официальными лицами Вестминстерского правительства»[289]. Хотя П. Лейланд и называет деволюционный процесс «радикальным конституционным преобразованием», он не видит в нем коренного пересмотра основ конституционного порядка Великобритании, так как «введение деволюции… не было частью более широкой стратегии, направленной на трансформацию системы государственного управления»[290]. Кроме того, говоря о пересмотре конституционной структуры Великобритании в контексте трансформации в федерацию, нельзя не отметить, что такое развитие событий должно сопровождаться принятием писанной конституции. При федерализме, как отмечал Дайси, «конституция должна быть писанным документом и, если возможно, писанным документом, условия которого не могут быть ложно истолкованы»[291]. Иными словами, в федеративном государстве конституционные соглашения не могут играть значительной роли, так как они порождают неопределенность и

---

289 *Лейланд П.* Деволюция в Великобритании: новые аспекты динамики конституционного процесса // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – №1. – С. 28–29.

290 Там же. – С. 25.

291 *Дайси А.* Указ. соч. – С. 45.

могут быть легко изменены акторами политического процесса. Деволюция же, напротив, ставит конституционные соглашения на важное место, ярким подтверждением чему может служить, например, так называемая процедура Сьюэлла, о которой речь пойдет ниже.

В-третьих, при создании федеративного государства, по мнению британских конституционалистов, всегда должен соблюдаться принцип равноправия. Иными словами, согласно их представлениям, федерация может быть исключительно симметричной. В то же время деволюция обязательно предполагает асимметричность, что наглядно проявляется на примере Великобритании, где «каждая из деволюционных систем Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии в значительной мере отличается от других… в то время как в самой Англии никакой деволюции проведено не было»[292]. Ситуация не изменилась и после наделения Англии правом политической автономии – асимметрия продолжает оставаться одной из отличительных черт Соединенного Королевства как регионалистского государства.

В-четвертых, федерализм подразумевает жесткую, говоря языком Дайси – «неподатливую» или «нерастяжимую», конституцию. В то же время в случае деволюции та или иная норма, содержащаяся в законе о делегировании полномочий, может быть в одностороннем порядке отменена или изменена актом парламента без учета мнения не только всех регионов, но и региона, которому были делегированы определенные полномочия. Принятие же кодифицированной конституции в форме единого акта, определяющее в том числе и сложный механизм внесения изменений в нормы о разграничении предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, продолжает оставаться лишь элементом дискуссии среди британских экспертов и конституционалистов.

Таковы основные различия федерализации и деволюции. В то же время федерализацию также нельзя отождествлять с концепцией федеральной деволюции (“*federal devolution*”), в рамках которой слово «федеральный» следует

понимать как «распространенный на все регионы Великобритании», т.е. не только на Шотландию, Уэльс и Северную Ирландию, но и на Англию. В силу этого федеральная деволюция не может рассматриваться в качестве отдельного вида децентрализации власти наряду с административной, исполнительной и законодательной деволюцией, так как в ее основе лежит не характер делегируемых региону полномочий, а количественный критерий. По своей сути рассматриваемая концепция означает политическую автономизацию всех четырех составных частей Соединенного Королевства, т.е. стратегию преобразования последнего в регионалистское государство. Цитируемый выше В. Богданор отмечает, что федеральную деволюцию, однако, нельзя «путать с той организацией государства, которая существует в США и Западной Германии»[293].

В данном контексте весьма необоснованным представляется заявление российского исследователя А.М. Арбузкина: «после сформирования парламентов в Шотландии и Уэльсе и возобновления деятельности органов власти Северной Ирландии получилось так, что только “добрая старая Англия” оказалась не имеющей собственных властных структур, ведь лондонский парламент является общенациональным. В связи с этим в отдельных графствах Англии стали высказываться требования о создании своего парламента. Но если это произойдет [а это уже произошло, но не на уровне отдельных графств, а в Англии в целом. – *Н.М.*], Великобритания преобразуется в федеративное государство»[294]. Однако цитируемый исследователь не поясняет причину реализации именно такого сценария, основанного исключительно на предположении автора и прямо не вытекающего из текущего состояния деволюционного процесса в Великобритании. Напротив, территориально-политическое устройство Великобритании после обретения Англией политической автономии, пускай и в весьма своеобразной форме, не приобрело федеративной формы, а окончательно трансформировалось в регионалистское государство.

---

292 *Лейланд П.* Указ. соч. – С. 27.

293 *Bogdanor V.* Devolution. – Oxford: Oxford University Press, 1979. – P. 3.

В 1997 г. для решения национального вопроса и сохранения государственного единства пришедшее к власти правительство лейбористов во главе с Э. Блэром избрало именно деволюцию, а не федерализацию, в качестве способа реформы территориально-политического устройства Соединенного Королевства, осуществив поэтапно политическую децентрализацию в отношении как кельтских регионов, так и Англии. При этом осуществление деволюционного процесса продолжается и сегодня, что обусловлено не только характерными чертами самой деволюции как способа перераспределения власти между ее уровнями, но и особенностями регионалистского государства как особой формы территориально-политического устройства.

---

294 *Арбузкин А.М.* Конституционное право зарубежных стран. – 2-е изд. – М.: Норма, 2010. – С. 510.

3.3. Великобритания как регионалистское государство: особенности конституционной модели

3.3.1. Конституционное измерение современного британского регионализма

Во второй главе настоящего исследования было установлено, что с точки зрения формы территориально-политического устройства Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии следует рассматривать как регионалистское государство. В результате деволюции все составные части, представляющие собой различные национальные идентичности, получили статус политической автономии, т.е. право на собственное законодательство. В 1998 г. таким правом были наделены Парламент Шотландии и Ассамблея Северной Ирландии, в 2006 г. – Национальная ассамблея Уэльса, а в 2015 г. в результате изменения процедуры Палаты общин Вестминстерский парламент без участия депутатов от регионов стал выступать в качестве законодательного органа для Англии.

Современный британский регионализм в его конституционном измерении представляет собой весьма динамичное явление. С одной стороны, его отличительные черты развития обуславливаются историческими особенностями создания единой государственности на Британских островах, а с другой – теми тенденциями, которые мы наблюдаем в конституционно-правовом регулировании территориальной организации публичной власти в зарубежных странах. Национальная специфика территориальной организации публичной власти в Великобритании связана в первую очередь с отсутствием конституции в виде единого кодифицированного акта, что упрощает сам процесс развития политической автономизации, так как не требует сложных процедур внесения конституционных поправок. В то же время развитие британского регионализма оказывает существенное влияние на британскую конституцию в целом, привнося в нее новые, не свойственные британскому государственному праву институты, в частности институт референдума, противоречащий принципу парламентского

верховенства, и смешанную избирательную систему на выборах в региональные легислатуры.

Безусловно, деволюционный процесс является весьма радикальным преобразованием с точки зрения британской конституции в целом. Весьма интересно в этом отношении суждение российского исследователя Р.А. Шепенко, отметившего, что «произошедшие изменения – это революция, сравнимая, пожалуй, лишь с образованием самого государства»[295]. Действительно, реформа территориально-политического устройства затрагивает не только отношения между общенациональной и создаваемой региональной властью, но и основы конституционного строя Великобритании. «Законодательное закрепление автономии, – пишет С.И. Коданева, – это только начало процесса реформ, которые помимо децентрализации имели своими целями создание принципиально новой системы управления, отличной от Вестминстерской модели, т.е. формирование того, что в британской конституционной науке принято называть “новым стилем в политике” или “новой политикой”»[296]. Выражением же этого изменения в разделении власти по вертикали является трансформация формы территориально-политического устройства Великобритании в регионалистское государство, в рамках которого и будет происходить дальнейшее развитие британского регионализма как общесоциального феномена, затрагивающего как политическую, так и экономическую сферы.

Современное состояние конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти в Великобритании позволяет говорить, что выбор в пользу регионалистского государства как формы территориально-политического устройства, которая наиболее эффективно нейтрализует национальные противоречия в этой стране, представляется наиболее оправданным Тем самым, на наш взгляд, снимается вопрос о преобразовании Соединенного Королевства в федеративное государство. При этом отказ от

---

295 См.: *Шепенко Р.А*. Налоговое право. Конституционные норм. – М.: Статут, 2006. – С. 186.

296 *Коданева С.И.* Указ. соч. – С. 135.

создания федерации не означает отказа от принципа федерализма, ведь, как было отмечено, регионалистское государство позволяет реализовать последний в конституционно-правовом регулировании территориальной организации публичной власти в форме концепции “*federacy*”.

В результате запуска деволюционного процесса в Соединенном Королевстве создается трехуровневая система территориальной организации публичной власти, включающая общенациональный, региональный и местный уровни. В силу этого также видоизменяется бюджетное устройство и налоговое устройство Великобритании. Британский регионализм, как и испанский, отличает гибкость системы разграничения предметов ведения и полномочий, свойственная регионалистскому государству, которая в том числе обеспечивается за счет заключения между общенациональной и региональной властью конкордатов – межправительственных соглашений по вопросам управления. Цитируемая выше Н.В. Еремина отмечает, что «главная цель заключения конкордатов между центральной властью и деволюционными администрациями состоит в нормализации политических отношений, создании механизмов управления процессом и процедурой деволюции»[297].

Однако в силу того, что политическая автономия регионов Соединенного Королевства вытекает не из нормы кодифицированной конституции, а является результатом акта Парламента, обладающего верховной, а следовательно, и учредительной властью, региональные легислатуры являются «подчиненными законодательными учреждениями», т.е. объем их полномочий, как и само их существование, определяется исключительно общенациональной властью. Хотя деволюционный процесс в Великобритании и остается весьма централизованным (выше мы приводили точку зрения Дж. Олдера по этому вопросу), участие регионов в его развитии постепенно возрастает, в первую очередь в рамках создаваемых комиссий (напр., Комиссия Калмана или Комиссия Ричарда, обсуждавшие вопрос углубления деволюции в отношении Шотландии и Уэльса

соответственно) для проработки предложений относительно совершенствования конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти.

В то же время проведенный в сентябре 2014 года референдум о независимости Шотландии говорит в пользу того, что этот регион (а его примеру в результате выхода Великобритании из состава Европейского Союза может последовать Северная Ирландия для объединения с Республикой Ирландия) стремится к обретению учредительной власти вопреки принципу парламентского верховенства. Этот факт косвенно признается и в докладе т.н. Комиссии Смита (межпартийной комиссии, созданной по результатам референдума для обсуждения дальнейшего углубления деволюции): «ничто в настоящем докладе не препятствует провозглашению независимости Шотландии»[298]. Иными словами, право окончательного решения вопроса о конституционно-правовом статусе Шотландии, хотя и на уровне декларации, закрепляется не за общенациональным парламентом, а за народом этого региона.

В целом необходимо подчеркнуть, что институт референдума – «Понтий Пилат британской политики», как образно заметил в свое время один британский исследователь[299], приобрел важное значение в контексте реформы территориально-политического устройства Соединенного Королевства. Ряд британских авторов, как отмечает С.И. Коданева, «обосновывают точку зрения, согласно которой нынешняя реформа регионального управления базируется именно на результатах референдума, а следовательно, результаты реформы не могут быть пересмотрены только по желанию центральной власти»[300].

Территориальная организация публичной власти в Соединенном Королевстве демонстрирует и сильную асимметрию, вытекающую, с одной

---

297 *Еремина Н.В.* Деволюция в кельтских регионах Соединенного Королевства. – СПб: СПбГУ, 2011. – С. 125.

298 См.: *Хрисанфов В.В.* Конституционно-правовые последствия референдума о независимости Шотландии // Актуальные проблемы современного сравнительного, зарубежного и российского конституционного права: сборник научных трудов / под ред. И.А. Ракитской. – М.: МГИМО Университет, 2017. – С. 181.

299 См.: *Adversary Politics and Electoral Reform* / ed. by S. E. Finer. – London: Wigram, 1975. – P. 18.

300 *Коданева С.И.* Указ. соч. – С.139.

стороны, из процесса формирования единого государства на Британских островах, что выражается в конституционной идентичности регионов, а с другой – из различной финансовой обеспеченности закрепленных за регионами предметов ведения, что, в свою очередь, связано как с особенностями сложившейся в Великобритании модели межбюджетных отношений (асимметрия *de facto*), так и с различным в каждой из деволюционных моделей набором полномочий в финансовой сфере, необходимых для реализации делегируемых предметов ведения (асимметрия *de jure*).

Второй из указанных выше аспектов асимметрии территориально-политического устройства Соединенного Королевства заслуживает особого внимания и вытекает не только из слабой финансовой автономии регионов, но и непосредственно связан с тем механизмом, который лежит в основе межбюджетных отношений и именуется «формулой Барнетта» в честь ее разработчика – Дж. Барнетта, генерального секретаря казначейства во второй половине 70-х годов прошлого века. Весьма четко суть этого механизма в отечественной науке сформулирована А.В. Пузаковым, в определении которого просматриваются все его отличительные черты. «Формула Барнетта, – отмечает указанный автор, – есть механизм, используемый министерством финансов Великобритании для автоматического регулирования объемов финансирования общественно-государственных расходов Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии при изменении объемов финансирования государственных услуг в Англии, Англии и Уэльсе или на всей территории Великобритании»[301]. Иными словами, как отмечает цитируемый выше британский исследователь П. Лейланд, данный механизм «действует на основе пропорции, посредством которой фиксируется общая сумма расходов для Англии», в силу чего «размер доступных для расходования средств для Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии зависит от тех сумм, которые утверждаются по аналогичным областям государственного

---

[301] *Пузаков А.В.* Специфика механизма финансирования деволюционных регионов Великобритании: формула Барнетта // Регионология. – 2011. – №3 (76). – С. 90.

управления Вестминстерским парламентом»[302]. Рассматриваемый механизм применяется в отношении Шотландии и Уэльса с 1978 г., а в отношении Северной Ирландии – с 1980 г. Важно отметить, что в рамках текущего состояния деволюционного законодательства речь идет исключительно о финансировании тех вопросов, которые переданы на региональный уровень (“*devolved matters*”), следовательно, данный механизм не имеет никакого отношения к предметам ведения, зарезервированным за общенациональным уровнем власти (“*reserved matters*”).

Важной отличительной чертой формулы Барнетта в отличие от ранее существовавшей модели – т.н. формулы Гошена (“*the Goshen formula*”), суть которой сводилась к тому, что объем финансовых средств, направляемых в регионы, должен быть пропорционален их вкладу в общенациональный бюджет, – является ее «автоматический характер»[303]. Именно в силу этого обстоятельства, как справедливо отмечают И. Маклин и А. Макмиллан, вопрос о перераспределении финансов в Великобритании «находится вне сферы политического влияния» (“*unhindered by political interference*”)[304]. Неполитизированность, по крайней мере положенная в основу самого механизма, является приемлемой для отношений между уровнями власти в многоэтничном государстве. «Автоматический характер» рассматриваемой формулы, как справедливо отмечает Н.В. Еремина на примере Шотландии, выгоден региону «для пополнения дополнительными средствами бюджета», так как «любое увлечение средств, направляемых в ту или иную область человеческой деятельности английскими властями, вызывает соответствующее увеличение поступающих средств в бюджет Шотландии, которыми местные органы власти

---

302 *Лейланд П.* Указ. соч. – С. 31.

303 Подр. о формуле Гошена см.: Mitchell J. Op. cit. – P. 34–35.

304 *McLean I., McMillan A.* Op. cit. – P. 169.

свободны распоряжаться так, как им представляется наиболее необходимым в данном случае»[305].

Однако на указанной выше особенности рассматриваемого механизма его позитивные свойства оканчиваются. Самым же главным из недостатков формулы Барнетта, а к таковым относят, кроме того, ее недемократичность и непрозрачность, оказывающим влияние на асимметрию модели территориально-политического устройства современной Великобритании, является прямая зависимость объема блок-гранта для региона (т.е. объема финансовых средств, образующих ассигнованную часть бюджетов кельтских регионов) от количества его населения, а точнее количественного соотношения между населением региона и населением Англии. На сегодняшний день, однако, демографическая ситуация в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии характеризуется сокращением количества населения, что соответственно ведет к уменьшению размеров финансирования региональных органов власти (этот феномен сами британцы именуют "*the Barnett Squeeze*"). Именно из этого момента и проистекает одна из составляющих обозначенного нами выше второго аспекта асимметрии конституционной модели территориального устройства Великобритании, когда закрепленные за регионом предметы ведения не могут быть реализованы в силу отсутствия на это финансовых средств, получаемых в рамках существующей системы межбюджетных отношений. Вторая составляющая часть рассматриваемого элемента асимметрии, причиной которой является недостаточный объем финансовых полномочий по реализации делегируемых предметов ведения, будет проанализирована ниже, в рамках каждой из деволюционных моделей.

Последней же особенностью Великобритании как регионалистского государства являются четыре области перманентного конституционного конфликта между общенациональным и региональным уровнями власти,

---

305 *Еремина Н.В.* Проблема статуса Шотландии в 90-е годы XX века. – СПб: Изд-во С.-Петерб. ун-та., 2005. – С. 38.

относящиеся, во-первых, к вопросу о гарантии существования региональных легислатур, во-вторых – к вопросу об участии представителей регионов в процессе внесения изменений в акты деволюционного законодательства, в-третьих – к вопросу о характере и объеме их полномочий, а также о невозможности их передачи обратно в компетенцию центральной власти, в-четвертых – к вопросу о финансовом обеспечении делегируемых полномочий[306]. При этом рассматриваемый признак регионалистского государства обладает определенной национальной спецификой в Великобритании, в свое время весьма точно подмеченной П. Хогвуд. В частности, она отметила: «модель деволюции в Соединенном Королевстве также характеризуется тем, что в ней мало значения придается средствам разрешения споров», так как «центральное правительство считает, что территориальные споры по поводу предметов ведения должны по большей части решаться путем регулярных консультаций на уровне государственных служащих»[307].

В заключение же общей характеристики конституционного измерения британского регионализма отметим, что, несмотря на изменение формы территориально-политического устройства и преобразования Великобритании в регионалистское государство, деволюционный процесс продолжается и сегодня, привнося новые положения в конституционно-правовое регулирование территориальной организации публичной власти. Однако если еще десять лет назад слова Д. Андресона, депутата от Уэльса в Палате общин, о том, что деволюция представляет собой «таинственное путешествие, конечная точка которого неясна», являлись весьма справедливыми, то сегодня они уже утратили свою актуальность. Результат политической автономизации составных частей Соединенного Королевства очевиден – рассматриваемое государство по форме

---

306 На рассматриваемые нами измерения потенциального конституционного конфликта между уровнями власти как отличительной черты британского регионализма некоторое внимание обращает и цитируемая выше Н.И. Еремина. В частности, она отмечает: «многие органы власти регионов, которые получили делегированные полномочия, еще должны быть законодательно четко определены. Степень и характер данной власти остается открытым. Стремления регионов могут сильно отличаться от задач центра и, значит, порождать новый конфликт». См.: *Еремина Н.В*. Деволюция в кельтских регионах Соединенного Королевства. – СПб: СПбГУ, 2011. – С. 207.

территориально-политического устройства стало регионалистским государством и уже вряд ли трансформируется в федерацию, так как последняя показала свою неэффективность для разрешения национального вопроса. Таким образом, дальнейшее развитие деволюционного процесса будет происходить уже в рамках регионалистского государства, но в условиях новых вызовов – референдума о независимости Шотландии 2014 г. и выхода Великобритании из состава Европейского Союза.

3.3.2. Конституционно-правовой статус британских регионов: общее и особенное

На сегодня можно утверждать, что конституционно-правовой статус британских регионов окончательно определен – все они являются политическими автономиями в рамках регионалистского государства. Однако каждая из деволюционных моделей имеет как ряд общих черт, так и свои особенности, вытекающие из конституционной идентичности каждого из регионов, что в свою очередь порождает первый из вышеуказанных аспектов асимметрии территориально-политического устройства Великобритании.

Основой деволюционного процесса в отношении Шотландии является Акт о Шотландии от 19 ноября 1998 г. (далее – Акт 1998 г., вступал в силу поэтапно с 25 января 1999 г. по 1 апреля 2000 г.). Акт 1998 г. дважды изменяли в результате принятия Акта о Шотландии 2012 г. (далее – Акт 2012 г.) и Акта о Шотландии 2016 г. (да лее – Акт 2016 г.), постепенно расширяя компетенцию региональных органов власти, тем самым реагируя на рост сепаратизма, выразившийся в первую очередь в электоральных успехах Шотландской национальной партии и результатах Референдума о независимости в сентябре 2014 г.

Акт 1998 года предусматривает создание однопалатного Парламента Шотландии и ответственного перед ним правительства. Парламент Шотландии согласно Акту 1998 года состоит из 129 членов. По мажоритарной системе

---

307 *Хогвуд П.* Указ. соч. – С. 577.

избираются 73 депутата. Здесь важно отметить одну особенность: мажоритарные округа образуют так называемые Вестминстерские графства Шотландии, число которых равно 72. Однако Актом о Шотландии Шетландские и Оркнейские острова, образующие одно графство, разделены на два мажоритарных округа (п. 1 Приложения 1). По пропорциональной системе, соответственно, избираются 56 депутатов – по 7 представителей от каждого из 8 округов, предусмотренных для выборов депутатов Европейского парламента, границы которых определены приказом в Совете в 1996 году (п. 2 Приложения 1). Парламент Шотландии избирается на 4 года. Досрочно его полномочия могут быть прекращены в двух случаях: если большинство в 2/3 от состава его участников проголосует за роспуск (ст. 2 Акта 1998 г.) или если в течение 28 дней после начала первой сессии Парламент не предложит королеве кандидатуру первого министра (ст. 3).

Согласно ст. 28 Акта 1998 года Парламенту Шотландии делегируется право принятия законов, однако с оговоркой, что «положения настоящего раздела не затрагивают право Парламента Великобритании принимать законы для Шотландии». Эта норма характеризовала Парламент Шотландии как «подчиненное законодательное учреждение» и служила подтверждением принципу парламентского верховенства. Однако в то же время «дух деволюции подразумевает, что политическая власть передается Парламенту Шотландии», в силу чего «правительство решило не поддерживать соответствующие законы, принимаемые Парламентом в Вестминстере без предварительного согласия Парламента Шотландии»[308]. Данную согласительную процедуру в Великобритании именуют процедурой Сьюэла, и с точки зрения британского конституционного порядка она является не чем иным, как конституционным соглашением. Вплоть до 2007 года рассматриваемая процедура ни разу не применялась, так как и в Парламенте Великобритании, и в Парламенте Шотландии господствовала Лейбористская партия, что позволяло легко решать возникающие спорные вопросы. Ситуация изменилась после победы ШНП на

выборах в Парламент Шотландии, и процедура Сьюэла начала весьма активно применяться. В результате в Акте 2016 года рассматриваемая процедура получает законодательное закрепление.

Законодательные полномочия Парламента Шотландии в Акте 1998 года не перечисляются, а закреплены по остаточному принципу. Парламент Шотландии не может законодательствовать лишь в случаях, определенных в ст. 29 Акта 1998 года. Во-первых, Парламент Шотландии не вправе принять закон, положения которого распространялись бы на любую другую часть Великобритании. Во-вторых, это вопросы, относящиеся к исключительному ведению Вестминстерского парламента. Их перечень содержится в приложении 5 к Акту 1998 года и весьма обширен. Отметим, что к исключительному ведению Вестминстерского парламента относятся вопросы конституции Великобритании, внешней политики, гражданской службы, с некоторыми оговорками вопросы фискальной политики, вопросы экономической, валютной и монетарной политики, вопросы национальной обороны и др. Важно учитывать и тот факт, что содержащийся в приложении 5 к Акту 1998 года перечень исключительных полномочий Вестминстерского парламента может быть изменен приказом в Совете (п. 2. ст. 30 Акта 1998 г.). В-третьих, парламент Шотландии не может, используя свои законодательные полномочия, вносить изменения в законы, перечень которых закреплен в Приложении 4 к Акту 1998 года. Так, данный запрет распространяется на Акт о правах человека 1998 года. В-третьих, Парламент Шотландии не вправе принимать законы, положения которых либо не соответствуют праву Европейского Союза, либо нарушают права человека, закрепленные в Европейской конвенции о защите прав человека 1953 года.

Полномочия Парламента Шотландии в сфере налогообложения изначально были весьма скромны. Согласно ст. 73 Акта 1998 года парламент вправе корректировать базовую ставку подоходного налога в пределах трех пенни с одного фунта стерлингов как в сторону ее увеличения, так и уменьшения.

---

308 *Лейланд П.* Указ. соч. – С. 38.

Решения об этом парламент принимает в форме резолюции, срок действия которой должен быть ограничен одним финансовым годом. Важно понимать, что включение в акт такой нормы не объясняется нежеланием Парламента Великобритании делегировать Парламенту Шотландии более широкие полномочия в сфере налогообложения. Дело в том, что большие налоговые «полномочия, скорее всего, не использовались бы из-за политической непопулярности решений, которые увеличивают налоговое бремя»[309].

Здесь мы, однако, попадаем в ситуацию замкнутого круга: с одной стороны, децентрализация требует расширения финансовой автономии территориальной единицы, т.е. наделения ее дополнительными полномочиями в сфере финансов, а с другой – сам регион не хочет принимать на себя такие полномочия, исключительно руководствуясь политическим контекстом и боясь потерять поддержку определенной части электората. Данный парадокс ставит под сомнение саму перспективу децентрализации, так как регион в конечном итоге не сможет реализовать те предметы ведения, которые были переданы ему в рамках реформы, особенно в рамках действия механизма, предусмотренного формулой Барнетта, при постепенном сокращении его населения.

В некоторой степени решить рассматриваемую проблему был призван Акт 2012 года, расширяющий налоговые полномочия Парламента Шотландии. Ему передается право с согласия Вестминстерского парламента устанавливать новые налоги (“*devolved taxes*”), а также право с 2016 года изменять ставку подоходного налога в размере 10 шиллингов с фунта стерлингов как в сторону ее уменьшения, так и увеличения (ст. 23 и 25 Акта 2012 года). Акт же 2016 года идет дальше, устанавливая право Парламента Шотландии самостоятельно устанавливать ставку подоходного налога, что, соответственно, усиливает налоговую автономию региона. Таким образом, можно констатировать наличие тенденции в развитии финансовой автономии Шотландии в целом. Скорее всего, оно будет связано с дальнейшим наделением региона налоговыми полномочиями, которые позволят в

---

309 *Лейланд П.* Указ. соч. – С. 30.

конечном итоге формировать большую часть доходов регионального бюджета. Такой прогноз представляется наиболее реалистичным. Иной же вектор развития финансовой автономии Шотландии может быть связан исключительно с пересмотром формулы Барнетта.

Акт 1998 года содержит ряд положений, направленных на то, чтобы парламент Шотландии, реализуя свои законодательные полномочия, не вторгался в вопросы, по которым он не вправе законодательствовать. Во-первых, председатель парламента или министр, выступивший с законодательной инициативой, до или во время внесения билля в парламент «должны подтвердить, что, по их мнению, положения билля относятся к тому вопросу, который находится в рамках законодательной компетенции Парламента» (п. 1–2 ст. 31 Акта 1998 г.). Однако из положений Акта не ясно, что делать в ситуации, когда, например, председатель парламента считает, что вопрос, правовое регулирование которого предлагается в билле, не входит в компетенцию Парламента Шотландии, а большинство в Парламенте думают иначе. Анализируя положения п. 1–2 ст. 31 Акта 1998 года, В. Богданор отмечает, что «суды, очевидно, не могут вынести решение относительно того, входит ли вопрос, подлежащий регулированию, в компетенцию Парламента или нет, до тех пор, пока билль не превратится в закон». Единственное, что можно сделать в этой ситуации, – «обратиться в суд за консультативным заключением»[310]. В то же время такая возможность, скорее всего, может обострить противоречия как в самом Парламенте, так и между ним и исполнительной властью, что с политической точки зрения весьма нежелательно.

Во-вторых, Акт 1998 года содержит положение о том, что все билли, прошедшие через Парламент Шотландии, передаются его председателем на королевское одобрение. Однако председатель парламента не вправе представить билль на королевское одобрение в случае, если генеральный прокурор по делам Шотландии, генеральный прокурор Шотландии или генеральный атторней

обратится в Судебный комитет Тайного совета с запросом о том, может ли вопрос, содержащийся в билле, регулироваться актом Парламента Шотландии (ст. 32 Акта 1998 г). Если Судебный комитет высказывается против, то билль не передается на королевское одобрение. Таким образом, подразделение Тайного совета выступает в данной ситуации в качестве органа, осуществляющего не что иное, как предварительный конституционный контроль.

В-третьих, билль, прошедший через Парламент Шотландии, может не достичь стадии получения королевского одобрения в случае, если государственный секретарь по делам Шотландии (должность сохраняется, несмотря на создание исполнительной власти Шотландии) выразит против него свой протест, оформленный в форме приказа. Издавая такой приказ, государственный секретарь должен обоснованно заявить, что выносимый на королевское одобрение билль не соответствует международным обязательствам, интересам обороны или безопасности (п. 1 ст. 35 Акта 1998 г.). Возможно и другое основание: биллем регулируется вопрос, хотя прямо и не относящийся к исключительной компетенции парламента Великобритании, но способный оказать неблагоприятное влияние на правоприменение актов, издание которых зарезервировано за парламентом Великобритании (п. 2 ст. 35 Акта 1998 г.).

Исполнительная власть в Шотландии представлена первым министром, министрами, младшими министрами, а также генеральным прокурором Шотландии и генеральным солиситером Шотландии (ст. 45–50 Акта 1998 г.). При этом Актом 2012 года устанавливается, что исполнительную власть Шотландии (“*the Scottish Executive*”) отныне официально следует именовать «Правительством Шотландии» (“*the Scottish Government*”). Королева формально возглавляет исполнительную власть в Шотландии, однако, как отмечает Дж. Олдер, остается «не ясным, сохраняются ли за Королевой какие-либо полномочия в рассматриваемой сфере», а сам Акт о Шотландии 1998 года не содержит четких

---

310 *Bogdanor V.* Op. cit. – P. 205.

положений, полностью отменяющих королевскую прерогативу в любом вопросе, относящемся к рассматриваемой сфере»[311].

Королева согласно Акту 1998 года назначает первого министра Шотландии. Однако, как верно отмечает С.И. Коданева, «право королевы назначать премьер-министра шотландской исполнительной власти является чисто номинальным», так как «в акте даже не предусмотрена возможность отклонения монархом предложенной ей кандидатуры». В силу этого «фактически депутаты выбирают из своего состава будущего премьер-министра, а [она] только удостоверяет такой выбор»[312]. В то же время в Великобритании согласно конституционному соглашению Королева назначает премьер-министра по совету его предшественника, при этом новый премьер-министр обязательно должен представлять партию большинства в Палате общин.

Согласно ст. 46 Акта 1998 года парламент должен предложить королеве кандидатуру первого министра в течение 28 дней после очередных или внеочередных всеобщих выборов. Кроме того, срок, отводимый для выдвижения кандидатуры первого министра, применяется и в других случаях. Во-первых, в случае ухода действующего первого министра со своего поста. Первый министр вправе покинуть свой пост в любое время. Причины этому могут быть различны, например, состояние здоровья или личное желание. Если первый министр не может выполнять возложенные на него функции или его пост остается вакантным, председатель Парламента назначает исполняющего обязанности первого министра из числа членов Парламента. В то же время первый министр обязан уйти со своего поста в случае вынесения правительству вотума недоверия. Важно отметить, что при вынесении вотума недоверия первый министр остается на своем посту до назначения его преемника (п. 3 ст. 45). Во-вторых, срок в 28 дней устанавливается и для случая, когда первый министр перестает быть членом Парламента.

---

311 *Alder J.* Op. cit. – P. 353.

312 *Коданева С.И.* Указ. соч. – С. 75.

Королева назначает министров, образующих исполнительную власть Шотландии, а также генерального прокурора Шотландии и генерального солиситера Шотландии по предложению первого министра после получения одобрения предлагаемых кандидатур в Парламенте Шотландии. Все министры исполнительной власти Шотландии должны быть членами Парламента Шотландии. Это правило не распространяется на кандидатуры генерального прокурора и генерального солиситера. Несколько по-иному регулируется назначение министров и высших юридических служащих (“*law officers*”) в Великобритании. Во-первых, все они назначаются королевой по представлению премьер-министра. Одобрения кандидатур Вестминстерским парламентом не требуется. Во-вторых, и министры, и высшие юридические служащие обязательно должны либо быть депутатами Палаты общин, либо заседать в Палате лордов.

Первый министр может по собственной инициативе отправлять в отставку министров, однако в случае, если он предлагает отправить в отставку генерального прокурора или генерального солиситера, ему необходимо получить согласие Парламента Шотландии. Эта норма отличается от конституционного соглашения, регулирующего этот вопрос в Великобритании, где королева может отправлять в отставку и министров, и высших юридических служащих по совету премьер-министра.

Согласно ст. 53 Акта 1998 года министрам исполнительной власти Шотландии передаются все полномочия относительно этого региона, которые ранее осуществлялись соответствующими министрами Правительства Великобритании. Однако Актом 1998 года предусматриваются и ситуации, когда то или иное полномочие будет совместно осуществляться министром, представляющим исполнительную власть Шотландии, и министром Правительства Великобритании. Кроме того, шотландским министрам на основании приказа в Совете могут быть переданы и полномочия в вопросах, не подлежащих деволюции, однако ответственность за их реализацию они будут

нести не перед Парламентом Шотландии, а перед Вестминстерским парламентом (ст. 63 Акта 1998 года).

Важно отметить, что в Акте 1998 года отдельное внимание уделяется и изданию исполнительной властью Шотландии актов делегированного («подчиненного») законодательства (см. часть 6 Акта 1998 г. и приложение 7 к данному акту). Акт 1998 года предусматривает 11 процедур принятия делегированного («подчиненного») законодательства, каждая из которых применяется в зависимости от того, какие вопросы будет регулировать.

В отличие от Шотландии, где региональная легислатура уже изначально получала право издавать собственные законы, деволюционный процесс в отношении Уэльса, контуры которого определялись Актом об управлении Уэльсом 1998 г. (далее – Акт об Уэльсе 1998 г.), не давал Национальной ассамблее этого региона самостоятельного права на принятие законов. Рассматриваемая легислатура наделялась лишь правом издавать акты вторичного законодательства («*secondary legislation*»), положения которых должны были развивать нормы общенационального законодательства применительно к региональным условиям. При этом, как справедливо указывает С.И. Коданева, «понятие “вторичное законодательство” … вовсе не означает, что эти акты равнозначны издаваемым органами исполнительной власти»[313].

Национальная ассамблея Уэльса согласно Акту 1998 г. состоит из 60 членов, которые избиралась по смешанной системе – 40 в избирательных округах (мажоритарная система относительного большинства) и 20 в избирательных регионах (пропорциональная система) на четыре года, а после принятия Акта об Уэльсе 2014 года – на пять лет. В рамках Национальной ассамблеи формировался Исполнительный комитет, состоящий из первого секретаря и секретарей, количество которых должно соответствовать количеству предметных комитетов. Лучшую характеристику валлийской системы деволюции по Акту 1998 г. дает

---

313 *Коданева С.И.* Указ. соч. – С. 57.

английский конституционалист Дж. Олдер, отметивший, что она представляет собой «гибрид из модели местного самоуправления, основанной на комитетах, формируемых выборной ассамблеей, парламентарной модели и административной модели по образцу Министерства по делам Уэльса, существовавшего в рамках правительства Соединенного Королевства»[314]. Несомненно, Акт об Уэльсе1998 года являлся лишь первым шагом дальнейшего развития деволюционного процесса в отношении рассматриваемого региона.

В 2006 году был принят новый Акт об управлении Уэльсом (далее –Акт об Уэльсе 2006 г.), ставящий наделение данной части Соединенного Королевства правом политической автономии в зависимости от результатов референдума по данному вопросу. Такой референдум был проведен в 2011 году, по итогам которого Национальная Ассамблея Уэльса получила право издавать акты первичного законодательства (п. 1 ст. 107). Акт об Уэльсе 2006 года не затрагивает право Вестминстерского парламента издавать законы в отношении Уэльса (п. 5 ст. 107). Детальный перечень вопросов, по которым вправе издавать законы Национальная ассамблея, закрепляется в части 1 Приложения 7 к Акту об Уэльсе 1998 г. При этом согласно ч. 1 ст. 109 королева Великобритании вправе путем издания приказа в Совете внести любое изменение в указанный перечень.

Согласно Приложению 7 к Акту об Уэльсе 1998 г. Национальная ассамблея Уэльса вправе издавать акты первичного законодательства по вопросам сельского хозяйства, охраны памятников архитектуры и культуры, валлийского языка, экономического развития региона, образования, охраны окружающей среды, продовольственной безопасности, жилищного строительства, здравоохранения, транспорта, местного самоуправления. При этом, как правило, в данном приложении к каждому из его пунктов указан и перечень исключений, т.е. вопросов, по которым может законодательствовать только Вестминстерский парламент. Важно отметить, что в отличие от шотландской модели в случае

---

314 *Alder J.* Op. cit. – P. 360.

Уэльса была перечислен полный перечень вопросов, относящихся к законодательной компетенции Национальной Ассамблеи.

В то же время, если Ассамблея примет акт, положения которого выходят за рамки перечня, закрепленного в Приложении 7 к Акту об Уэльсе 2006 г., то он не будет иметь юридической силы (п. 2 ст. 108). Однако в данном контексте важно указать и на тот факт, что, используя приказ в Совете, королева может разрешить противоречие относительно того, выходит ли положение принятого Ассамблеей акта (в том числе вступившего в силу) за рамки ее компетенции или нет, дав расширительное толкование норм ч. 1 Приложения 7 к Акту об Уэльсе 2006 г. (п. 3 ст. 109).

В 2014 году в Акт 2006 г. принимаются поправки (часть 4А), делегирующие Национальной Ассамблее определенные полномочия в налоговой сфере. В частности, к таковым относится установление размера гербового сбора, налога на коммерческую деятельность и налога на захоронение отходов. Также поправки открывают возможность для дальнейшей передачи полномочий в налоговой сфере, в том числе и относительно установления путем референдума права Национальной ассамблеи устанавливать ставку подоходного налога для валлийских налогоплательщиков. Однако данное решение можно рассматривать исключительно лишь как первый шаг на пути к созданию финансовой автономии – говорить же о какой-либо тенденции в отношении ее развития пока преждевременно. Большинство доходов бюджета Уэльса по-прежнему образуют поступления в рамках формулы Барнетта.

Исполнительная власть в Уэльсе согласно Акту об Уэльсе 2006 г. именуется «Правительством национальной ассамблеи» – в ее состав входят первый министр, министры, заместители министров и генерального советника (п. 1 ст. 45). В 2014 году в эту статью внесено изменение, согласно которому Правительство национальной ассамблеи переименовывалось в Правительство Уэльса. Первый министр назначается королевой по предложению Национальной ассамблеи в течение 28 дней после ее избрания (ст. 46–47 Акта об Уэльсе 2006 г.). В его

компетенцию входит с согласия королевы назначение и отстранение от должности министров, на это не требуется согласия Национальной ассамблеи, хотя министрами могут быть только ее члены. Важно указать тот факт, что в ст. 51 Акта 2006 г. устанавливается лимит на количество министров – таковых одновременно может быть не более 12. Генеральный советник назначается королевой по предложению первого министра, его основной функцией является консультирование правительства по вопросам права.

Деволюционная модель, избранная в отношении Северной Ирландии, существенно отличалась как от шотландской, так и от валлийской моделей, так как основывалась на положениях не только внутреннего законодательства – Акта о Северной Ирландии 1998 г. (далее – Акт 1998 г.), но и международного договора – упомянутого выше Белфастского соглашения 1998 г., заключенного между Соединенным Королевством и Республикой Ирландией и закрепившего результаты соглашения различных политических сил Северной Ирландии. Цитируемая выше С.И. Коданева верно отмечает: «Соглашение имеет природу сделки», что «очевидно из сплетения трех институциональных частей: в рамках Северной Ирландии, между севером и югом и между западом и востоком»[315]. Такой подход, исходящий из договоренностей между Республикой Ирландия и Соединенным Королевством, стал основой дальнейшего развития деволюционного процесса в отношении рассматриваемого региона.

Белфастское соглашение предусматривало создание нескольких межгосударственных органов – Межминистерского совета Север-Юг и Британско-Ирландского совета. Создание первого из них должно было удовлетворить требования тех политических сил, которые выступают за объединение Ирландии (националистов), второго – сторонников сохранения Северной Ирландии в составе Соединенного Королевства (юнионистов). Кроме того, согласно его положениям была создана Британско-Ирландская межправительственная конференция.

Согласно п. 1 Ст. 1 Акта 1998 года Северная Ирландия является составной частью Соединенного Королевства, при этом ее статус может быть изменен только с согласия большинства населения региона. Однако в случае если большинство населения Северной Ирландии выскажется за объединение с Республикой Ирландия, данный вопрос должен быть разрешен совместно правительством Соединенного Королевства и Республики Ирландия (п. 2 Ст. 1). При этом в результате договоренностей, поддержанных на референдуме, из конституции Ирландии 1937 года исключены положения о том, что территорией республики является весь остров Ирландия.

В Северной Ирландии учреждался собственный парламент – Ассамблея Северной Ирландии, состоящий из 108 депутатов и избираемый на 4 года по системе единственного передаваемого голоса. Акт 1998 г. устанавливает положение, согласно которому Ассамблея вправе издавать законы по вопросам, имеющим отношение к Северной Ирландии, за исключением тех, которые прямо исключены из ее ведения положениями настоящего Акта. В частности, Ассамблея не вправе принимать акты, действие которых распространяется на иные регионы Соединенного Королевства, акты, противоречащие нормам права Европейского Союза и нормам Акта о правах человека 1998 г., а также акты дискриминационного законодательства. Ассамблея также не имеет права издавать законы по исключительным («*excepted*») и зарезервированным («*reserved*») вопросам, перечень которых определяется соответственно Приложениями 2 и 3 к Акту 1998 г.

Акты парламента Северной Ирландии передаются на королевское одобрение, однако данная функция возлагается не на председателя парламента, как в случае Шотландии, а на государственного секретаря по делам Северной Ирландии (ст. 14 Акта 1998). При этом государственный секретарь вправе отказать в вынесении такого акта на королевское одобрение в случае, если он принят по вопросу, не относящемуся к компетенции Ассамблеи, содержит

---

315 *Коданева С.И.* Указ. соч. – С. 47.

положения, не соответствующие международным обязательствам, противоречит интересам обороны или общенациональной безопасности, общественной безопасности или публичному порядку, а также в случае, если его одобрение вызовет негативные последствия для единого рынка Соединенного Королевства.

Ассамблея Северной Ирландии избирает из своего состава первого министра и его заместителя. При этом данные посты являются взаимодополняющими в силу противоречия между протестантами и католиками. После принятия Акта в развитие Соглашения Св. Андрея, как отмечает П. Лейланд, «специальный представитель наиболее крупной политической группы выдвигает кандидата на должность Первого министра, в то время как соответствующий представитель следующей по размеру группы выдвигает кандидата на должность заместителя Первого министра», а «распределение министерских портфелей и других должностей производится в соответствии с принципом пропорционального представительства»[316]. Рассматриваемая модель по сути является конституционным оформлением идеи консоциативной демократии А. Лейпхарта.

Актом 1998 года вводится должность генерального атторнея Северной Ирландии. Не являясь членом Ассамблеи, он при этом может участвовать в обсуждениях законопроектов, однако не обладает правом голоса. Генеральный атторней совместно назначается и освобождается от должности первым министром и его заместителем. Кроме того, учреждается пост генерального прокурора Северной Ирландии, который *ex officio* занимает генеральный прокурор Англии и Уэльса**.**

Что же касается финансирования всего круга вопросов, в т.ч. связанных с делегируемыми Северной Ирландии предметами ведения, то оно с момента начала конституционной реформы не претерпело никаких изменений и, по сути, сохраняет преддеволюционный характер. Рассматриваемый регион не имеет собственных полномочий в налоговой сфере, следовательно, основным

источником доходов в Северной Ирландии являются поступления по формуле Барнетта.

Право последнего решения в сфере региональных финансов закрепляется за государственным секретарем по делам Северной Ирландии, осуществляющим в том числе и финансовой контроль (ст. 58 Акта 1998 г.). Сама же Ассамблея Северной Ирландии не вправе принимать собственные решения в области финансов без предварительного разрешения министра финансов Великобритании (ст. 63 Акта 1998). Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что рассматриваемый регион по сути не обладает финансовой автономией (цитируемая выше Н.В. Еремина говорит о «слабой и невнятной финансовой самостоятельности»[317]) в отличие от Шотландии и даже Уэльса.

Не улучшает ситуации в сфере финансов новый Акт о Северной Ирландии, принятый в 2014 г., затрагивающий в первую очередь вопросы, связанные с организацией исполнительной власти в регионе. Однако начало движения в сторону финансовой автономии Северной Ирландии, на наш взгляд, является вопросом времени в условиях выхода Великобритании из состава Европейского Союза, так как сотрудничество между рассматриваемым регионом и Республикой Ирландия в рамках интеграционного образования было весьма важным для него с экономической точки зрения. Очевидно, что отказ от углубления деволюции в вопросе о финансовых полномочиях может привести к значительному росту сепаратистских настроений в Северной Ирландии.

В целом, говоря о текущем состоянии деволюционного законодательства в отношении кельтских регионов, еще раз отметим, что все они в настоящий момент (как и Англия, о чем было сказано выше) обладают правом политической автономии, имея право на издание актов собственного законодательства. Различия же деволюционных моделей в первую очередь проявляются в характере предметов ведения и объеме полномочий, передаваемых региональным

---

316 *Лейланд П.* Указ. соч. – С. 34.

легислатурам и ответственным перед ними органам исполнительной власти, а также в формах разграничения предметов ведения и полномочий между общенациональным и региональным уровнями власти. Кроме того, определенное влияние на конституционно-правовой статус составных частей Соединенного Королевства оказывает и их исторически сформировавшаяся конституционная идентичность.

В то же время общей чертой, присущей всем трем деволюционным моделям, является их слабая финансовая автономия. О некой сформировавшейся форме последней, однако с определенными оговорками, мы можем говорить только в случае Шотландии. Последствия же такого положения, как не раз было отмечено выше, выражаются в том, что конституционно делегируемые предметы ведения могут быть не обеспечены финансово, в том числе в результате отсутствия соответствующего набора полномочий в рассматриваемой сфере. В результате возникает весьма серьезное препятствие на пути развития британского регионализма, которое может угрожать государственному единству, порождая сепаратистские настроения в составных частях Соединенного Королевства. Альтернативой же такому сценарию может стать лишь углубление деволюции в отношении финансовой компетенции регионов.

---

317 См.: *Еремина Н.В.* Деволюция в кельтских регионах Соединенного Королевства. – СПб: СПбГУ, 2011. – С. 181.

Заключение

В рамках настоящего исследования автором была предпринята попытка осмысления современного конституционно-правового регулирования территориально-политического устройства в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Не будет преувеличением сказать, что изучение вопросов, связанных с организацией власти в данном государстве, ее разделением как по горизонтали, так и по вертикали, представляет собой весьма непростую исследовательскую задачу. Объясняется это многими факторами, часть из которых общеизвестна – отсутствие кодифицированной в форме единого акта конституции, особое место конституционных соглашений в системе конституционно-правового регулирования и т.д. В большой степени эти особенности учитываются и в отечественных конституционно-правовых исследованиях. Однако существуют и те моменты, которые российские авторы не могут признать, так как это потребует от них внесения серьезных изменений в существующий понятийный аппарат юридической науки. К таковым, в частности, и относится вопрос о форме территориально-политического устройства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

Подход, безраздельно господствующий в отечественной конституционно-правовой науке и относящий рассматриваемое государство к разряду унитарных, с одной стороны, наглядно демонстрирует познавательную ограниченность дихотомии «унитарное государство - федерация» при анализе конкретных конституционных моделей территориальной организации публичной власти, а с другой – показывает последствия ситуации, в рамках которой конституционные нормы и отраслевое законодательство иностранного государства анализируются сквозь призму понятийного аппарата, свойственного иной научной традиции, т.е. вне осмысления конституционно-правовой доктрины изучаемой страны.

Осуществляя настоящее исследование, мы максимально стремились преодолеть те недостатки, которые присущи отечественному подходу к изучению вопроса о территориально-политическом устройстве Соединенного Королевства

Великобритании и Северной Ирландии. Эта задача потребовала проведения междисциплинарного исследования, в рамках которого был юридизирован ряд положений и типологий политической науки, без чего анализ территориальной организации публичной власти в Великобритании был бы затруднен и не дал бы новых результатов, отличных от тех, которые уже встречаются в трудах отечественных конституционалистов. Следование традиционному для российской конституционно-правовой доктрины подходу об унитарном характере рассматриваемого государства, во-первых, привело бы к игнорированию существенного сегмента британского государствоведения, а во-вторых, лишь актуализировало бы имеющиеся у нас сведения о характере развития деволюционного законодательства, но не более того.

Результаты, полученные в рамках настоящего диссертационного исследования, условно можно разделить на три группы. Первую из них образуют выводы общетеоретического и методологического характера. В рамках настоящей работы предпринята попытка в противовес доминирующей в юридических исследованиях тенденции обосновать потенциал использования междисциплинарного подхода к изучению вопросов, связанных с территориальной организацией публичной власти, а также его важность, с одной стороны, для предотвращения консерватизма, свойственного теории государства и права, а с другой – для науки конституционного права, переживающей сейчас определенный методологический кризис, наличие которого позволяет констатировать проведенный анализ значительного числа отечественных исследований по территориально-политического устройству.

По сути современная отечественная наука конституционного права достигла того момента, когда, если вспомнить приводимую выше мысль Р. Челлена, она нуждается в саморефлексии. Выход же из сложившейся ситуации, т.е. преодоление указанного методологического кризиса, видится нам именно в юридиазации достижений иных гуманитарных дисциплин, предметом изучения которых является публичная власть.

В то же время нельзя сказать, что данная проблема игнорируется в отечественной науке конституционного права – в современных российских исследованиях весьма часто цитируются представители целого ряда социальных наук. Однако обращение к достижениям или понятийному аппарату последних происходит вне рамок единой методологии междисциплинарного исследования. В силу этого юридический анализ лишь дополняется определенными примерами в контексте соотношения должного (конституционная норма) и сущего (политическая или экономическая практика, фактически складывающаяся вокруг конституционной нормы). В качестве альтернативы такому подходу в настоящем исследовании нами была разработана методология использования достижений иных гуманитарных дисциплин, которая может рассматриваться в качестве одной из первых попыток в отечественной юриспруденции сделать шаг на пути к саморефлексии науки конституционного права.

Что же касается собственно вопроса о территориально-политическом устройстве, то здесь методологический кризис можно преодолеть путем отказа от традиционной дихотомии форм государственного устройства, развивая понятийный аппарат науки конституционного права как отраслевой юридической дисциплины путем юридизации достижений политологии. Особенности подхода британских авторов к изучению территориально-политического устройства Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии являются лишь частным случаем по отношению к общей тенденции, наблюдаемой в западной науке конституционного права (в настоящей работе мы затрагиваем лишь испанскую и итальянскую конституционно-правовую доктрину), в рамках которой повсеместно происходит развитие понятийного аппарата для изучения вопросов, связанных с территориальной организацией публичной власти как в отдельно взятых странах, так при применении сравнительного метода.

Вторую группу результатов настоящего исследования образуют те, которые связаны непосредственно с изучением тенденций конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти, а также с

появлением новой формы территориально-политического устройства – регионалистского государства. Проведенное исследование выявило основные подходы к перераспределению публичной власти, наблюдаемые в современных государствах, собирательно именуемые регионализацией.

Одним из подходов к реформе территориального устройства, проанализированных в настоящей работе, является политическая автономизация в масштабах всей территории государства. Сегодня она осуществлена в трех странах – Италии, Испании и Великобритании. Однако объектами сравнения могут выступать только два последних государства, так как здесь реформа территориально-политического устройства, в отличие от Италии, имела одну общую цель – разрешение национального вопроса, преодоление сепаратизма и сохранение государственного единства. В силу этого мы предлагаем считать Испанию и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии регионалистскими государствами, рассматривая последние в качестве особой формы территориально-политического устройства государства, отличной как от унитарного государства, так и от федерации.

В настоящем исследовании предложена дефиниция регионалистского государства, определены его отличительные признаки. Под регионалистским государством мы предлагаем понимать особую, отличную от унитарной или федеративной, форму территориально-политического устройства государства, возникновение которой обусловлено наличием неразрешенного национального вопроса, а также стремлением к преодолению сепаратизма и сохранению государственного единства в условиях этнической многосоставности. Трансформация же унитарного государства в регионалистское происходит путем политической автономизации в масштабах всего государства. Иными словами, все компактно проживающие в пределах определенной территории этнические группы приобретают право на самоуправление в форме политической автономии.

Отличительными же признаками регионалистского государства, которые в рамках исследования были определены индуктивно путем анализа

конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти в Испании, а также Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, являются: 1) отсутствие у регионов учредительной власти, понимаемой как право позднего решения в вопросе своей внутренней конституционной организации, т.е. принятия собственной конституции – процесс политической децентрализации при создании регионалистского государства весьма централизован; 2) отсутствие «укрепленного» представительства регионов при принятии решений на общенациональном уровне, в том числе и по вопросу изменения конституции; 3) значительная асимметрия конституционной модели, вытекающая, с одной из стороны, из конституционной идентичности регионов, а с другой – являющаяся результатом необеспеченности передаваемых им предметов ведения должным набором полномочий, в первую очередь финансового характера; 4) весьма гибкая («подвижная») система разграничения предметов ведения и полномочий, о чем свидетельствует анализ как Конституции Испании 1978 г., так и развития деволюционного законодательства в Великобритании; 5) наличие перманентного конфликта между общенациональным и региональным уровнями публичной власти относительно характера делегируемых предметов ведения и объема передаваемых полномочий.

Таковы признаки регионалистского государства, позволяющие отличать его как от унитарного, так и от федеративного государства. Все они проявляются в актах деволюционного законодательства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, развитие которых продолжается уже на протяжении 20 лет (с 1997 г.). Действительно, современная Великобритания представляет собой регионалистское государство, составные части которого обладают весьма различной конституционной идентичностью, определяющей, с одной стороны, особенности каждой из деволюционных моделей в отношении кельтских регионов (Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии), а с другой – конституционно-правовой статус Англии.

Выводы, к которым мы приходим при анализе актов деволюционного законодательства в контексте исторической эволюции конституционно-правового статуса британских регионов, и составляют третью группу результатов исследования. На наш взгляд, основная цель деволюционного процесса достигнута – создана гибкая конституционно-правовая модель взаимодействия общенационального и регионального уровней публичной власти, максимально учитывающая конституционную идентичность составных частей Соединенного Королевства.

При этом выбор в пользу регионалистского государства, конституционное оформление которого на сегодняшний день завершено в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, позволяет говорить о том, что форма территориального устройства здесь окончательно определена. Следовательно, в обозримом будущем рассматриваемое государство не преобразуется в федерацию, так как федеративная государственность показала свою несостоятельность для разрешения национального вопроса, да и сама идея федеративной Британии не пользуется особой популярностью.

Давать же иные прогнозы относительно дальнейшего развития конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии не входит в предмет науки конституционного права. На сегодняшний день мы лишь можем констатировать, что процесс деволюции неизбежно продолжится, так как все еще не достигнута финансовая автономия регионов, о чем свидетельствует проведенный анализ деволюционных моделей.

Финансовая автономия составных частей Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии как регионалистского государства, на что неоднократно указывалось выше, является важнейшим атрибутом реализации принципа федерализма в рамках децентрализованной системы территориальной организации публичной власти – вспомним слова цитируемого нами французского юриста П. Годме! При этом наиболее перспективным дальнейшее

изучение данного вопроса представляется в рамках междисциплинарного исследования с использованием достижений нескольких отраслевых юридических наук, в частности конституционного и финансового права, основные особенности методологии которого были определены в настоящей работе.

Велика вероятность и того, что развитие деволюционного процесса продолжится в силу политических обстоятельств – референдума о независимости Шотландии 2014 г., а также ожидаемого выхода Великобритании из состава Европейского Союза[318]. Данные события, безусловно, являются серьезными политическими вызовами, которым должен быть найден адекватный ответ в рамках деволюционных моделей, который позволит преодолеть зарождающуюся тенденцию на дезинтеграцию единой государственности. Однако представляется возможным утверждать, что именно гибкость конституционной модели территориальной организации публичной власти, свойственная регионалистскому государству и позволит преодолеть сепаратистские тенденции, наблюдаемые в современной Великобритании.

Изучение же изменений, которые, скорее всего, будут внесены в акты деволюционного законодательства в обозримом будущем, может быть продолжено в рамках предложенной в настоящей работе методологии. В силу этого основные теоретические положения исследования будут постепенно дополняться новыми примерами конституционно-правовых норм, отражающих развитие территориального устройства Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии как регионалистского государства.

---

318 См.: *Еремина Н.В*. Корни Брекзита: конфликт идентичностей в Соединенном Королевстве // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2017. – Т. 10. – №1. – С. 87–105.

Список литературы

Конституции и законодательные акты

1. *Конституция Бельгии 1993 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 1 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 331-380.
2. *Конституция Испании 1978 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 2 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 33-94.
3. *Конституция Италии 1947 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 2. / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 92-133.
4. *Конституция Мексики 1917 г.* // Конституции государств Америки в 3-х томах. Т. 1. / Под ред. Т.Я, Хабриевой. – М.: Норма, 2006. – С. 445-569.
5. *Конституция Польши 1997 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 2 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 673-732.
6. *Конституция Португалии 1976 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 2 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 733-796.
7. *Конституция Российской Федерации 1993 г.* — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: локальный. — Дата обновления: 01.01.2018.
8. *Конституция Франции 1958 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 3 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 401-434.
9. *Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 г.//* Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 3 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 531-538.
10. *Основной закон ФРГ 1949 г.* // Конституции государств Европы в 3-х томах. Т. 1 / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – С. 565-636.
11. *Government of Ireland Act.* 1920. [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1920/67/pdfs/ukpga_19200067_en.pdf
12. *Government of Wales Act.* 1998. [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/pdfs/ukpga_19980038_en.pdf

13. *Government of Wales Act.* 2006. [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/pdfs/ukpga_20060032_en.pdf
14. *Northern Ireland Act* 1998. [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/pdfs/ukpga_19980047_en.pdf
15. *Northern Ireland Act.* 2006. [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/53/pdfs/ukpga_20060053_en.pdf
16. *Northern Ireland Act.* 2014. [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/13/pdfs/ukpga_20140013_en.pdf
17. *Scotland Act.* 1998. [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/pdfs/ukpga_19980046_en.pdf
18. *Scotland Act.* 2012. [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/pdfs/ukpga_20120011_en.pdf
19. *Scotland Act.* 2016. [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/11/pdfs/ukpga_20160011_en.pdf
20. *The Belfast Agreement.* 1997. [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement
21. *The St. Andrews Agreement.* 2006. [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.gov.uk/government/publications/the-st-andrews-agreement-october-2006
22. *Wales Act. 2014.* [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/29/pdfs/ukpga_20140029_en.pdf
23. *Wales Act. 2017.* [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/4/pdfs/ukpga_20170004_en.pdf –

Монографии и учебные пособия на русском языке

24. *Андреева Г.Н.* Конституционное право зарубежных стран. Учебник / Г.Н. Андреева. –2-е изд. – М.: Норма, 2009. – 512 с.
25. *Андреева Г.Н.* Экономическая конституция в зарубежных странах / Г.Н. Андреева. – М.: Наука, 2006. – 268 с.

26. *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран. Учебное пособие / К.В. Арановский. – 3-е изд. – М.: Изд. группа "Форум"-"Инфра-М", 1998. – 486 с.
27. *Арбузкин А.М.* Конституционное право зарубежных стран / А.М. Арбузкин. – 2-е изд. – М.: Норма, 2010. – 703 с.
28. *Бабурин С.Н.* Территория государства. Правовые и геополитические проблемы / С.Н. Бабурин. – М.: Издательство Московского университета, 1997. – 480 с.
29. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. – 2-е изд. – М.: Норма, 2000. – 776 с.
30. *Брендон П.* Упадок и разрушение Британской Империи 1781–1997 / П. Брендон. – М., 2011. – 960 с.
31. *Бусыгина И.М.* Политическая регионалистика / И.М. Бусыгина. – М.: РОССПЭН, 2006. – 280 с.
32. *Бюджетная система Российской Федерации: Учебник* / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – 2-е изд. – М.: Юрайт, 2000. – 615 с.
33. *Бюджетное право* / Под ред. А.М. Никитина. – М.: Закон и право, 2001. – 463 с.
34. *Васильева Т.А.* Областная автономия в Италии (правовые аспекты) / Т.А. Васильева. – М.: Издательство Московского университета, 1987. – 183 с.
35. *Васильева Т.А.* Областная автономия и этнический фактор: испанский и итальянский варианты / Т.А. Васильева // Межрасовые и межнациональные отношения в Европе и Америке. – М.: ИВИ РАН, 1996. – С. 154–162.
36. *Ведель Ж.* Административное право Франции / Ж. Ведель. – М.: Прогресс, 1973. – 512 с.
37. *Волкова Г.И.* Испания: государство автономий и проблема территориальной целостности / Г.И. Волкова. – М., 2011. – 326 с.
38. *Гессен В.М.* Автономия, федерация и национальный вопрос / В.М. Гессен. – СПб, 1906. – 48 с.

39. *Глигич-Золотарева М.В.* Правовые основы федерализма / М.В. Глигич-Злотарева. – М.: Юристъ, 2006. – 423 с.
40. *Годме П.* Финансовое право / П. Годме . – М.: Наука, 1978. – 428 с.
41. *Гольденвейзер А.В*. Социальные течения и реформы XIX столетия в Англии / А.В. Гольденвейзер. – Киев: тип. С.В. Кульженко, 1891. – 186 с.
42. *Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии*. – М., 1993. – 147 с.
43. *Григонис Э.П.* Механизм правового государства: Монография / Э.П. Григонис. – СПб, 1999. – 211 с.
44. *Давид Р.* Сравнительное право / Р. Давид // Очерки сравнительного права. – М.: Прогресс, 1981. – С. 19–35.
45. *Дайси А. В.* Основы государственного права Англии / А.В. Дайси. – М., 1905. – 658 с.
46. *де Токвиль А.* Демократия в Америке / А. де Токвиль. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
47. *Децентрализация управления в зарубежных государствах* / Под ред. А.Н. Пилипенко. – М.: ЭКСМО, 2009. – 351 с.
48. *Децентрализованные органы и учреждения в системе исполнительной власти зарубежных государств*: научно-практическое пособие / Под ред. А.Н. Пилипенко. – М.: ИЗиСП: Норма, 2018. – 208 с.
49. *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации / Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2003. – 468 с.
50. *Добрынин Н.М.* Федерализм: историко-методологические аспекты / Н.М. Добрынин. –Новосибирск: Наука, 2006. – 426 с.
51. *Елисеев П.И.* Бюджетный федерализм и проблемы разграничения полномочий РФ и ее субъектов в бюджетной сфере / П.И. Елисеев. – М.: Алев-В., 2003. – 66 с.

52. *Еллинек Г.* Право современного государства. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – Т. 1. – СПб, 1908. – 626 с.

53. *Еремина Н.В.* Деволюция в кельтских регионах Соединенного Королевства / Н.В. Еремина. – СПб: СПбГУ, 2011. – 238 с.

54. *Еремина Н.В.* Проблема статуса Шотландии в 90-е годы XX века / Н.В. Еремина. – СПб: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2005. – 194 с.

55. *Захаров А.* «Спящий институт»: Федерализм в современной России и в мире / А. Захаров. – М.: Новое литературное обозрение, 2012. – 144 с.

56. *Захаров А.А.* Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме / А.А. Захаров. – М.: Московская школа политических исследований. 2008. – 144 с.

57. *Иванов В.В.* Теория государства / В.В. Иванов. – М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. – 288 с.

58. *Ивлев Ю.В.* Логика для юристов: учебник / Ю.В. Ивлев. – М.: Изд-во “Юридический колледж МГУ”, 1996. – 304 с.

59. *Исаев М.А.* Механизм государственной власти в странах Скандинавии / М.А. Исаев. – М.: Издательский дом «Городец», 2004. – 398 с.

60. *Исаев, М.А.* История государства и права зарубежных стран / М.А. Исаев. – М.: Юрайт, 2011. – 957 с.

61. *Карапетян Л.М.* Федерализм и права народов. Курс лекций / Л.М. Карапетян. – М.: Приор, 1999. – 112 с.

62. *Касаткина Н.М.* Автономия и регионализм (европейская модель) / Н.М. Касаткина // Децентрализация управления в зарубежных государствах / Под ред. А.Н. Пилипенко. – М.: ЭКСМО, 2009. – С. 14–29.

63. *Ким Ю.В.* Федеративный режим / Ю.В. Ким. – М.: Формула права, 2007. – 256 с.

64. *Киселева А.В.* Теория федерализма / А.В. Киселева, А.В. Нестеренко. – М.: Издательство Московского университета, 2002. – 304 с.

65. *Ковалевский М.М.* Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения права / М.М. Ковалевский. – М., 1880. – 72 с.
66. *Коданева С.И.* Британский регионализм (конституционная реформа) / С.И. Коданева. – М.: Юристъ, 2004. – 140 с.
67. *Кокошкин Ф.Ф.* Автономия и федерация / Ф.Ф. Кокошкин. – Петроград, 1917. – 48 с.
68. *Кокошкин Ф.Ф.* Лекции по русскому государственному праву / Ф.Ф. Кокошкин. – СПб, 1912. – 314 с.
69. *Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов* / Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М.: Норма, 2004. – 832 с.
70. *Конституционное право зарубежных стран: учебник* / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. – 3-е. изд. – М.: Норма, 2010. – 1088 с.
71. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для студентов вузов* / Под ред. В.В. Еремяна. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2017. – 863 с.
72. *Конюхова И.А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития / И.А. Конюхова. – М.: Издательский дом “Городец”; Формула права, 2004. – 592 с.
73. *Коркунов Н.М.* Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Ч. 1. Государство и его элементы / Н.М. Коркунов. – СПб, 1890. – 163 с.
74. *Коркунов Н.М.* Русское государственное право / Н.М. Коркунов. – Т. 1. – СПб: Тип. М.М. Стасюлевича, 1901. – 573 с.
75. *Кремянская, Е.А.* Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография / Е.А. Кремянская. – М.: МГИМО: Университет, 2015. – 144 с.
76. *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2001. – 455 с.
77. *Кулишер А.М.* Автономия Ирландии / А.М. Кулишер. – М., 1915. – 81 с.

78. *Кульчицкий (Мазовецкий) Л.С.* Автономия и федерация в современных конституционных государствах / Л.С. Кульчицкий (Мазовецкий). – М., 1907. – 214 с.
79. *Лазаревский Н.И.* Автономия / Н.И. Лазаревский. – СПб, 1906. – 32 с.
80. *Лазерсон М.Я.* Национальность и государственный строй / М.Я. Лазерсон. – Петроград, 1918. – 187 с.
81. *Лафитский В.И.* Основы конституционного строя США / В.И. Лафитский. – М.: Норма, 1998. – 272 с.
82. *Левин И.Д.* Национальный вопрос в послевоенной Европе / И.Д. Левин. – М., 1934. – 526 с.
83. *Лейбо Ю.И.* Форма государства в зарубежных странах / Ю.И. Лейбо // Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, М.Л. Энтина. – М.: Норма, 2004. – С. 115–149.
84. *Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / А. Лейпхарт. – М., 1997. – 287 с.
85. *Лексин И.В.* Территориальное устройство современного государства: конституционно-правовые проблемы: монография / И.В. Лексин. – М.: ИД КДУ, 2013. – 342 с.
86. *Лоу С.* Государственный строй Англии / С. Лоу. – М., 1910. – 446 с.
87. *Миронюк М.Г.* Современный федерализм: Сравнительный анализ: Учебное пособие / М.Г. Миронюк. – М.: РОССПЭН, 2008. – 279 с.
88. *Намазова А.С.* Бельгия на пути к федерализму: от унитарного государства к федеративному / А.С. Намазова // Регионы и регионализм в странах Запада и России. – М.: ИВИ РАН, 2001. – С. 174–182.
89. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства / В.С. Нерсесянц. – М.: Норма, 2010. – 560 с.
90. *Оксамытный В.В.* Общая теория государства и права / В.В. Оксамытный. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 511 с.

91. *Пергамент М.Я.* Юридическая природа реальной унии / М.Я. Пергамент. – Одесса, 1893. – 136 с.

92. *Политология: учебник* / А.Ю. Мельвиль [и др.]. – М.: МГИМО, Проспект, 2009. – 618 с.

93. *Полякова Е.Ю.* Ольстер: истоки трагедии / Е.Ю. Полякова. – М.: Наука, 1982. – 164 с.

94. *Полякова Е.Ю.* Федерализм в Великобритании: идеи и реальность / Е.Ю. Полякова // Опыт европейского федерализма. История и современность. – М.: ИВИ РАН, 2002. – С. 56–68.

95. *Пугачев В.П.* Введение в политологию / В.П. Пугачев, А.И. Соловьев. – 3-е изд. – М.: Аспект-Пресс, 2001. – 447 с.

96. *Рахманина Т.Н.* Форма государства / Т.Н. Рахманина // Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: ОАО «Издательский Дом “Городец”», 2003. – С. 85–101.

97. *Ротбард М.* Власть и рынок: Государство и экономика / М. Ротбард. – Челябинск: Социум, 2003. – 415 с.

98. *Сардарян Г.Т.* Политические проблемы регионализации Италии: монография / Г.Т. Сардарян. – М.: МГИМО-Университет, 2015. – 152 с.

99. *Стоянов А.Н.* Очерки истории и догматики международного права / А.Н. Стоянов. – Харьков, 1875. – 743 с.

100. *Тилле А.А.* Сравнительный метод в юридических дисциплинах / А.А. Тилле, Г.В. Швеков. – М.: Высшая школа, 1973. – 192 с.

101. *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма / И.А. Умнова. – 2-е изд. – М.: Издательство «Дело», 2002. – 304 с.

102. *Уэйд, Филлипс.* Конституционное право / Уэйд, Филлипс. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1950. – 586 с.

103. *Фарукшин М.Х.* Федерализм: теоретические и прикладные аспекты / М.Х. Фарукшин. – М.: Юрист, 2004. – 527 с.

104. *Фарукшин М.Х.* Этничность и федерализм / М.Х. Фарукшин. – Казань: Центр инновационных технологий, 2013. – 348 с.

105. *Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): учебное пособие* / отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2000. – 344 с.

106. *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – 376 с.

107. *Фогель К.* Конституционные основы финансового права / К. Фогель // Государственное право Германии. – Т.2. – М.: Институт государства и права РАН, 1994. – С. 112–132.

108. *Фролов А.И.* Чрезвычайная ситуация: цивилистический аспект: монография / А.И. Фролов. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 208 с.

109. *Хабриева Т.Я.* Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. – М.: Норма, 2007. – 320 с.

110. *Хогвуд П.* Деволюция в Великобритании: шаг на пути к федерализации? / П. Хогвуд // Федерализм: российское и международное измерение (опыт сравнительного анализа) / Под ред. Р. Хакимова. – Казань, 2004. – С. 561–582.

111. *Хрисанфов В.В.* Конституционно-правовые последствия референдума о независимости Шотландии / В.В. Хрисанфов // Актуальные проблемы современного сравнительного, зарубежного и российского конституционного права: сборник научных трудов / Под ред. И.А. Ракитской. – М.: МГИМО Университет, 2017. – С. 178–191.

112. *Челлен Р.* Государство как форма жизни / Р. Челлен. – М.: РОССПЭН, 2008. – 319 с.

113. *Черепанов В.А.* Теория российского федерализма. Учебное пособие / В.А. Черепанов. – М.: МЗ-ПРЕСС, 2005. – 320 с.

114. *Четернин В.А.* Введение в курс общей теории права и государства / В.А. Четернин – М.: Институт государства и права РАН, 2003. – 204 с.

115. *Четернин В.А.* Демократическое конституционное государство: введение в теорию / В.А. Четернин. – М., 1993. – 140 с.

116. *Четернин В.А*. Сравнительное правоведение с точки зрения юридического либертаризма / В.А. Четернин // Сравнительное правоведение: современное состояние и перспективы развития. – Киев, 2009. – С. 96–112.

117. *Чиркин В.Е.* Государствоведение: учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2000. – 382 с.

118. *Чиркин В.Е.* Современное федеративное государство. Учебное пособие / В.Е. Чиркин. – М.: Издательство МНИМП, 1997. – 128 с.

119. *Чуличкова Е.Д.* Понятие и виды деволюции в британском государствоведении / Е.Д. Чуличкова // Вопросы территориально-политического устройства государства в развитии политической системы общества. Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск: СЮИ, 1990. – С. 94–103

120. *Чуличкова Е.Д.* Шотландия и Уэльс в британской политической системе: законы и их применение / Е.Д. Чуличкова // Применение права: вопросы истории, теории и практики. Межвузовский сборник. – Ленинград, 1983. – С. 154–166.

121. *Шарп В.П.* Конституционное регламентирование финансов в зарубежных странах / В.П. Шарп // Конституционное право государств Европы / отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 29–40.

122. *Шашкова А.В*. Законодательный процесс в Испании // Законодательный процесс в зарубежных странах: учебное пособие / А.В. Шашкова / Под ред. Ю.И. Лейбо. – М.: МГИМО-Университет, 2012. – С.74–92.

123. *Шепенко Р.А.* Налоговое право. Конституционные нормы / Р.А. Шепенко. – М.: Статут, 2006. – 303 с.

124. *Элейзер Д.* Что такое федерализм / Д. Элейзер // Федерализм и региональная политика. Проблемы России и зарубежный опыт. Вып. 3. – Новосибирск, 1996. – С. 7–67.

125. *Энсон В.* Английский Парламент, его законы и обычаи / В. Энсон. – СПб, 1908. – 346 с.

126. *Якобсон Л.А.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика / Л.А. Якобсон. – М., 2000. – 368 с.

127. *Ященко А.С.* Теория федерализма. Опыт синтетической теории государства / А.С. Ященко. – Юрьев, 1912. – 841 с.

Статьи на русском языке

128. *Алебастрова И.А.* Британская конституционная реформа: учреждение региональных органов власти / И.А. Алебастрова // Представительная власть в XXI веке. – 2002. – № 5–6. – С. 55–59.

129. *Андрю Ж.* Статут автономии в испанском государстве автономий / Ж. Андрю // Казанский федералист. – 2003. – № 3 (7). – С. 42–60.

130. *Бланкенгаль А.* О скрытой пользе сравнительного правоведения и сравнительного конституционного права / А. Бланкенгаль // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – №3 (48). – С. 51–52.

131. *Бусыгина И.М.* Регионализация в странах Западной Европы: Великобритания и Франция в сравнительной перспективе / И.М. Бусыгина // Казанский федералист. – 2007. – № 1–2 (21–22). – С. 44–51.

132. *Васильева Т.А.* Современные формы государственно-территориального устройства: конституционная регламентация в зарубежных странах / Т.А. Васильева // Сравнительное конституционное обозрение. – 2010. №2 (75). – С. 7–25.

133. *Вернье Ж.* Испания как составное государство / Ж. Вернье // Казанский федералист. – 2003. – № 3 (7). – С. 61–76.

134. *де Фелипе М. Б.* Каталония и конституционный кризис в Испании / М.Б. де Фелипе // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. –2015. – № 5 (103). – С. 67–84.

135. *Добрынин Н.М.* Федерализм в России: реконструкция и обновление или возврат к прошлому / Н.М. Добрынин // Проблемы права. – 2006. – № 3 (12). – С. 9–16.

136. *Еремина Н.В.* Корни Брекзита: конфликт идентичностей в Соединенном Королевстве / Н.В. Еремина // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2017. – Т. 10. – № 1. – С. 87–105.

137. *Еремина Н.В*. Федерализм: финансово-экономический (российско-британские параллели) / Н.В. Еремина // Федерализм. – 2009. – №3 (55). – С. 135–146.

138. *Захаров А.А.* Федерализм и деволюция: Опыт США / А.А. Захаров // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 4 (29). – С. 17–22.

139. *Исаев М.А.* Причины и политическая форма расторжения шведско-норвежской унии / М.А. Исаев // Полис. Политические исследования. – 2005. – № 6. – С. 138–147.

140. *Исаев М.А.* Расторжение шведско-норвежской унии в 1905 году. К столетию годовщины / М.А. Исаев // Московский журнал международного права. – 2009. – № 2. – С. 146–168.

141. *Каракчиев П.О.* Становление европейской политики регионов Великобритании / П.О. Каракчиев // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 6. – С. 24–28.

142. *Кинг П.* Классифицирование федераций / П. Кинг // Полис. Политические исследования. – 2000. – № 5. – С. 6–18.

143. *Лейланд П.* Деволюция в Великобритании: новые аспекты динамики конституционного процесса / П. Лейланд // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 1 (86). – С. 25–46.

144. *Малиновский А.А.* Критико-правовой метод в юриспруденции / А.А. Малиновский // Российский журнал правовых исследований. – 2016. – №2 (7). – С. 54–61.

145. *Орлова А.А.* Деволюция в Уэльсе в контексте европейского регионализма / А.А. Орлова // Современная Европа. – 2013. – №2 (54). – С. 75–85.

146. *Ормонбеков Ж.* Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы / Ж. Ормонбеков // Казанский федералист. – 2004. – №1 (9). – С. 138–156.

147. *Пинель Х.* Разграничение полномочий: испанский опыт и российские проблемы / Х. Пинель // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – №3 (56). – С. 138–154.

148. *Пузаков А.В.* Специфика механизма финансирования деволюционных регионов Великобритании: формула Барнетта / А.В. Пузаков // Регионология. – 2011. – №3 (76). – С. 90–96.

149. *Ракитская И.А.* Регионализация в Дании в свете политических трансформаций в Европе (на примере изменений правового статуса автономий Гренландии и Фарерских островов) / И.А. Ракитская // Право и управление. XXI век. – 2017. – №1 (42). – С. 22–30.

150. *Роккан Ст.* Политика территориальной идентичности. Исследования по европейскому регионализму / Ст. Роккан, Д. Урвин // Логос. –2003. – №6 (40). – С. 117–132.

151. *Томсинов В.А.* Развитие британской конституции в XX – начале XXI в. (статья 1) / В.А. Томсинов // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2013. – №2. – С. 3–23.

152. *Троицкая А.А.* Междисциплинарность в сравнительном конституционно-правовом исследовании / А.А. Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. – 2017. – №5 (120). – С. 57–77.

153. *Троицкая А.А.* Федерация и региональное государство: где проходит граница? / А.А. Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. – №6 (73). – С. 27–37.

154. *Устюжанинова Е.А.* Модели делегирования полномочий: опыт Великобритании / Е.А. Устюжанинова // Lex Russica. – 2015. – №9. – С. 100–109.

155. *Устюжанинова Е.А.* К вопросу о деволюции в Шотландии / Е.А. Устюжанинова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 10. – С. 2229–2234.

156. *Фарукшин М.Х.* Институциональные основы этнических федераций / М.Х. Фарукшин // Полис. Политические исследования. – 2017. – №2. – С. 103–117.

157. *Хрисанфов В.В.* «Английские голоса за английские законы» (изменения законодательной процедуры в британском парламенте) / В.В. Хрисанфов // Право и Управление. XXI. – 2015. – №4 (37). – С. 123–128.

158. *Четвернин В.А.* Исторический прогресс права и типы цивилизаций / В.А. Четвернин // Ежегодник либертарно-юридической теории. – 2009. – № 2. – С. 41–62.

159. *Чиркин В.Е.* Государственная власть субъекта федерации / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 8–15.

160. *Чиркин В.Е.* О сущности субъекта федерации: Традиции и реалии / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2007. – №7. – С. 5–9.

161. *Элейзер Д.* Сравнительный федерализм / Д. Элейзер // Полис. Политические исследования. – 1995. – №5. – С. 106–115.

Диссертации и авторефераты диссертаций

162. *Левощенко С.А.* Регионализм в Испании: проблемы децентрализации государственного управления и создания “Государства автономий”: автореф. дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / Святослав Алексеевич Левощенко – М., 1994. – 24 с.

163. *Лексин И.В.* Конституционно-правовые проблемы территориального устройства современного государства: особенности России и зарубежный опыт: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Лексин Иван Владимирович. – М., 2013. – 529 с.

164. *Орехович А.В*. Развитие регионализма в странах Европы: конституционно-правовой аспект: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Орехович Александра Владимировна. – М., 2011. – 29 с.

165. *Сардарян Г.Т.* Политические проблемы взаимоотношений регионов с центральной властью в Италии: автореф. дисс. ... канд. пол. наук: 23.00.02 / Сардарян Генри Тигранович. М., 2015. – 34 с.

166. *Челышев М.Ю.* Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: дисс… д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Челышев Михаил Юрьевич. – Казань, 2008. – 501 с.

167. *Шередеко Е.В.* Правовое регулирование налоговой системы Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.04 / Шередеко Елена Владимировна. – М., 2014. – 22 с.

Монографии и учебные пособия на иностранных языках

168. *Adversary Politics and Electoral Reform* / ed. by S. E. Finer. – London: Wigram, 1975. – 470 p.

169. *Alder J.* Constitutional and Administrative Law / J. Alder. –8th ed. – Basingstoke; New York: Palgrave MacMillan. 2011. – 608 p.

170. *Birrell D.* Policy and Government in Northern Ireland: lessons from devolution / D. Birrell, A. Murie. – Dublin: Gill & Macmillan, 1980. – 353 p.

171. *Bogdanor V.* Devolution in the United Kingdom / V. Bogdanor. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – 339 p.

172. *Bogdanor V.* Devolution / V. Bogdanor. – Oxford: Oxford University Press, 1979. – 246 p.

173. *Bradley A.* The Sovereignty of Parliament – Form or Substance? / A. Bradley // The Changing Constitution. / ed. by J. Jowell and D. Oliver. – 7th ed. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2011. – P. 35–69.

174. *Brassloff A.* Spain: the state of autonomies / A. Brassloff // Federalism and Nationalism / ed. by M. Forsych. – Leicester, London: Leicester University Press, 1989. – P. 24–50.

175. *Buckland P.* The Factory of Grievances: Devolved Government In Nothern Ireland, 1921–1939 / P. Buckland. – Dublin: Gill and McMillan, 1979. – 396 p.

176. *Bulpitt J.* Territory and Power in the United Kingdom. An interpretation / J. Bulpitt. – Manchester: Manchester University Press, 1983. – 246 p.

177. *Burgess M.* The British Tradition of Federalism / M. Burgess. – London: Leister University Press, 1995. – 197 p.

178. *Burrows B.* Devolution or Federalism? Options for a United Kingdom / B. Burrows, G. Denton. – London: MacMillan Press LTD., 1980. – 94 p.

179. *Coupland R.* Welsh and Scottish Nationalism / R. Coupland. – London: Collins, 1954. – 426 p.

180. *de Smith S.A.* Constitutional and Administrative Law / S.A. de Smith. – 2nd ed. – Baltimore: Penguin Education, 1974. – 752 p.

181. *Duchacek I.D.* The territorial dimension of politics within, among and across nations. – Boulder; London: Westview Press, 1986. – 328 p.

182. *Elazar D.* Exploring federalism / D. Elazar. – Tuscaloosa: University of Alabama Press. 1987. – 352 p.

183. *Erskine May's Treatise on the Laws, Privileges, Proceeding and Usage of Parliament*. –19th ed. – London, Butterworth, 1976. – 1108 p.

184. *Falleti T.G.* Decentralization and subnational politics in Latin America / T.G. Falleti. – Cambridge: Cambridge University Press, 2010. – 312 p.

185. *Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements* / ed. by D. Elazar. – 2nd ed. – Harlow, 1994. – 364 p.

186. *Gordon S.* Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today / S. Gordon. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002. – 412 p.

187. *Gunther R.* The politics of Spain / R. Gunther, J.R. *M*ontero. – Cambridge: Cambridge University Press, 2009. – 278 p.

188. *Habermas J.* Law as Medium and Law as Institution / J. Habermas // Dilemmas of Law in the Welfare State / ed. by G. Teubner. – Berlin, New York: De Gruyter, 1986. – P. 203-220.

189. *Hadfield Br.* The United Kingdom as a Territorial State / Br. Hadfield // The British Constitution in the Twentieth Century / ed. by V. Bogdanor. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2004. – P. 585–630.

190. *Hechter* M. Internal colonialism. The Celtic fringe in British national development, 1536–1966 / M. Hetcher. – Los Angeles; Berkley, 1975. – 361 p.

191. *Hueglin T.O.* Regionalism in Western Europe. Conceptual Problems of a New Political Order / T.O. Hueglin // Region and Regionalism in Europe / ed. by M. Keating. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2004. – P. 188–207.

192. *Keating M.* Rescaling the European state: the making of territory and the rise of the meso / M. Keating. – Oxford : Oxford University Press, 2013. – 233 p.

193. *King A.* The British Constitution / A. King. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – 450 p.

194. *King P.* Federalism and Federation / P. King. – Canberra; London: Johns Hopkins University Press, 1982. – 159 p.

195. *Lawrence R.G.* The Government of Northern Ireland: Public Finances and Services, 1921–1964 / R.G. Lawrence. – Oxford: Clarendon Press, 1965. – 198 p.

196. *Lord Kilbrandon.* A Background to Constitutional Reform. Presidential Address to Holdsworth club / Lord Lilbradon. – Birmingham: Holdsworth Club of the University of Birmingham, 1975. – 20 p.

197. *Mackintosh J.P.* The Devolution of Power: local democracy, regionalism and nationalism / J.P. Mackintosh. – London: Charles Knight and Co, 1968. – 207 p.

198. *Maitland F.W.* The Constitutional History of England / F.W. Maitland. – London, 1909. – 547 p.

199. *McLean I.* Challenging the Union / I. McLean // The Oxford handbook of modern Scottish history / ed. by T.M. Devine and Jenny Wormald. – Oxford: Oxford University Press, 2012. – P. 635–651.

200. *McLean I.* State of the Union / I. McLean, A. McMillan. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2005. – 304 p.

201. *Mitchell J.* Devolution in the UK / J. Mitchell. – Manchester: Manchester University Press, 2009. – 272 p.

202. *Parker A. N.* Decentralization. The Way Forward for Rural Development? / A.N. Parker – Washington, DC: The World Bank, 1995. – 60 p.

203. *Pilkington C.* Devolution in Britain today / C. Pilkington. – Manchester; New York: Manchester University Press, 2002. – 288 p.

204. *Riker W.H.* Federalism: origins, operations, significance / W.H. Riker. – Boston; Toronto: Little, Brown and Company, 1964. – 169 p.

205. *Rose R.* Understanding the United Kingdom: The Territorial Dimension in Government / R. Rose. – London: Prentice Hall Press, 1982. – 240 p.

206. *Smith B.C.* Decentralization: the territorial dimension of politics / B.C. Smith. – London: George Allen&Unwin, 1985. – 227 p.

207. *Swenden W.* Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis / W. Swenden. – New York: Palgrave MacMillan, 2006. – 325 p.

208. *The Regional Dimension of the European Union* / ed. by Ch. Jeffery Union. – London, 1997. – 223 p.

209. *The Treaty of Union of Scotland and England* / ed. by G. Pryde. – London: Nelson, 1950. – 120 p.

210. *Tierney St*. Constitutional Law and National Pluralism / St. Tierney. – Oxford: Oxford University Press, 2004. – 371 p.

211. *Vandamme J.* Regionalism in Europe / J. Vandamme // Regionalism and supranationalism: Challenges and alternatives to the nation-state in Canada and Europe / ed. by David M. Cameron. – Montreal : Inst. for research on publ. policy; London : Policy studies inst. (PSI), 1981. – P. 39–56.

212. *Wan-Hsuan Chiao.* Devolution in Great Britain / Chiao Wan-Hsuan. – New York: Columbia University, 1926. – 287 p.

213. *Watts R.L.* Comparing Federal Systems / R.L. Watts. – 2nd ed. – Montreal, Itaca, 1999. – 232 p.

214. *Wheare K.C.* Federal Government / K.C. Wheare. – New York; London: Oxford University Press. 1947. – 278 p.

215. *Yardley D.C.* Introduction to British Constitutional Law / D.C. Yardley. – 2nd ed. – London; Butterworths, 1964. – 155 p.

216. *Zimmerman J.F.* Contemporary American Federalism. The Growth of National Power / J.F. Zimmerman. – Leicester: Leicester University Press, 1992. – 239 p.

Статьи на иностранных языках

217. *Bogdanor V.* Devolution and Constitution / V. Bogdanor // Parliamentary Affairs. –1978. – Vol. 31. – №3. – P. 262–277.

218. *Bogdanor V.* The West Lothian Question / V. Bogdanor // Parliamentary Affairs. – 2010. – Vol. 63. Issue 1. – P. 156–172.

219. *Convery A.* Decentralization and the center right in the UK and Spain: central power and regional responsibility / A. Convery, T.C. Lundberg // Territory, Politics, Governance. – 2017. – Vol. 5. – Issue 3. – P. 388–405.

220. *Gamble A.* The Constitutional Revolution in the United Kingdom / A. Gamble // The Journal of Federalism. – 2006. – Vol. 36. – № 1. – P. 19–35.

221. *Laski H.* The Obsolescence of Federalism / H. Laski // The New Republic. – 1939. May 3. – P. 367–369.

222. *Lijphart A.* Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links / A. Lijphart // Canadian Journal of Political Science. – 1979. – Vol. 12. – Issue 3. – P. 499–516.

223. *Mackenzie W.J.M.* Federalism and Regionalism: a note on the Italian Constitution of 1948 / W.J.M. Mackenzie, B. Chapman // The Modern Law Review. – 1951. – Vol. 24. – P. 182–194.