

СООТНОШЕНИЕ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНТЕГРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ ШОТЛАНДИИ

Юдин Павел Николаевич

Студент Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), ORCID: 0009-0000-2282-4252, e-mail: pavel.yudin03@yandex.ru.

В статье представлен краткий обзор истории деволюции в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии на примере создания и развития региональных органов власти в Шотландии. Обозначается как схожесть присутствующего британской политико-правовой системе понятия «деволюция» с широко распространенным термином «децентрализация государственной власти», так и особенности первого. Автор отмечает значительность объема полномочий, которыми были наделены региональные органы власти в ходе деволюции, а также индивидуализированность этого объема для каждого региона. Приводится краткий анализ нормативных правовых актов Парламента Соединенного Королевства, изданных с 1998 по 2016 г. и определивших статус шотландских органов власти, особое внимание уделяется неудачной попытке деволюции, предпринятой в 1978–1979 гг. Одновременно с этим оценивается роль нахождения (до 2020 г.) Соединенного Королевства в Едином рынке Европейского союза и вытекавшего из этого влияния норм международного права, действующих на территориях всех государств-членов Европейского союза, сдерживающего процессы децентрализации и предотвращающего распад единого экономического и политического пространства. Автор отмечает, что главное различие между унитарными и федеративными государствами заключается в способе закрепления полномочий за региональными органами государственной власти, а не в их объеме.

Ключевые слова: Шотландия, Соединенное Королевство, Великобритания, территориальное устройство, децентрализация, деволюция, интеграция, европейская интеграция, Европейский союз

Для цитирования: Юдин П. Н. Соотношение внутригосударственной децентрализации и международной интеграции на примере Шотландии // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2023. № 6. С. 96–107. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_8_2023_6_96.

INTER-STATE DECENTRALIZATION VS. INTERNATIONAL INTEGRATION: SCOTLAND'S EXAMPLE

Yudin Pavel

Student, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), ORCID: 0009-0000-2282-4252, e-mail: pavel.yudin03@yandex.ru.

The article provides a brief overview of the history of devolution in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland using the example of the creation and development of devolved authorities in Scotland. Both similarities and differences of the concept of «devolution» inherent in British politics and law with the more common term «decentralization of state power» are indicated. The author notes the significance of the scope of powers that devolved authorities were given, as well as the individualization of this volume for each single region. An analysis of the normative legal acts of the Parliament of the United Kingdom, issued from 1998 to 2016 and defining the status of Scottish authorities, is given, with special attention being paid to the unsuccessful devolution attempt undertaken in 1978–1979. At the same time, the role of the United Kingdom's membership (until 2020) in the Single Market of the European Union and the resulting effect of the norms of international law in force on

the territories of all member States of the European Union, limiting the consequences of decentralization and preventing the collapse of the single economic and political space, is being assessed. The author notes that the main difference between unitary and federal states lies in the way in which powers are transferred to devolved authorities, not in their scope.

Key words: Scotland, United Kingdom, Great Britain, territorial organization, decentralization, devolution, integration, european integration, European Union

*For citation: Yudin P. (2023) Inter-state decentralization vs. international integration: Scotland's example. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 6, pp. 96–107. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2023_6_96.*

Процесс «деволюции», в том числе в Шотландии, многогранен и демонстрирует различия подходов к децентрализации, принятых в Великобритании и России.

В англоязычных источниках под деволюцией может подразумеваться любая передача полномочий от центральных органов государственной власти органам региональным или местным¹. Данный процесс противопоставляется централизации системы органов государственной власти и унификации правовых норм, проходившей в большинстве европейских стран вплоть до конца XX в., когда возобладала тенденция децентрализации государственного управления.

В русскоязычных источниках сложилась практика использования термина «деволюция» преимущественно по отношению к процессу политико-правовой децентрализации в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, а именно в Северной Ирландии, Шотландии, Уэльсе. Это позволяет подчеркнуть отличие британской децентрализации от аналогичных процессов в других государствах. Особенность деволюции состоит в значительном объеме полномочий, предоставленных региональным органам власти с учетом конкретных особенностей каждого региона. Соединенное Королевство продолжает считаться унитарным государством, поскольку, в отличие от федераций, полномочия региональных органов власти могут быть отозваны Парламентом как высшим «общebritанским» органом власти в любой момент.

Такой подход к распределению реальных властных полномочий, позволяющий проводить децентрализацию при сохранении унитаризма и единства системы органов государственной власти, может послужить поводом к дискуссии о распределении властных полномочий в федеративном государстве, в частности, относимых к предметам совместного ведения. Помимо самого процесса деволюции рассмотрим, каким образом на его ход повлияло как нахождение Соединенного Королевства в числе государств-членов Европейского союза, так и выход из него.

Изучение деволюции на примере отдельно взятой Шотландии обусловлено уникальным положением данного региона, отличающегося наличием отдельной правовой системы, а также более быстрым и резким, чем в Уэльсе, ее ходом². При этом деволюция в Шотландии, в отличие от Северной Ирландии, не была сопряжена с вооруженным конфликтом и напряженной международной обстановкой.

Прежде всего, необходимо обратить внимание на условия вхождения Шотландии в состав единого государства, составляющие основу ее конституционно-правового статуса.

Условия создания единого Королевства Великобритания, обозначенные в Договоре об унии³ от 22 июля 1706 г., были подтверждены соответствующими актами английского и шотландского парламентов⁴. В научной среде сложилось вполне спра-

¹ *Hauss Ch. Surrey County Council: Devolution deal confirmed by Jeremy Hunt. 2024. 6 March. URL: <https://www.britannica.com/topic/devolution-government-and-politics> (дата обращения: 16.11.2023).*

² О деволюции в Уэльсе см.: Юдин П. Н. Нормативно-правовые акты, определяющие правовое положение Уэльса в составе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в исторической ретроспективе // *INTERNATIONAL & DOMESTIC LAW: материалы XVI Ежегодной междунар. конф. по национальному и международному праву* / отв. за вып. А. В. Галиулина. Екатеринбург, 2022. С. 124–130.

³ В оригинале – Treaty of Union. Иной вариант перевода – «Договор о союзе» или «Договор о соединении».

⁴ В современных источниках закрепилось название «Старый шотландский парламент» (англ. Old Scottish Parliament).

ведливое мнение, согласно которому Уния 1707 г. привела к созданию унитарного государства, а если быть точнее, в результате «объединения Шотландия стала составной частью унитарного государства, сохранив при этом определенную степень конституционной идентичности»¹.

После заключения Унии учреждались центральные органы государственной власти Великобритании. Единым для всего нового государства представительным и законодательным органом стал Парламент Великобритании (ст. III²), а в отношении престолонаследия применялся английский Акт об устройении 1701 г. (ст. II).

Все нормативные правовые акты (Laws and Statutes), противоречащие условиям объединения королевств, объявлялись недействительными (ст. XXV). Шотландские законы, затрагивающие торговые пошлины и акцизы, заменялись соответствующими законами Английского королевства (ст. XVIII), а законы, противоречащие условиям объединения, утрачивали юридическую силу (ст. XXV).

Прочие шотландские законы сохраняли свое действие и после объединения. Но в зависимости от предмета регулирования устанавливались условия их замены законами, принятыми уже общebritанским Парламентом. Законодательство, затрагивающее «публичное право и публичную администрацию», могло быть полностью заменено актами Парламента Великобритании. В то же время массив законодательных актов, посвященных частному праву, не затрагивающих торговые пошлины и акцизы и не противоречащих условиям Договора об Унии, может быть изменен только в случае «очевидной пользы подданных в пределах Шотландии» (ст. XVIII).

Статья XIX определяла основы шотландской системы судов, оставшейся отдельной от системы судов Англии и Уэльса в силу различия их правовых режимов.

Рассматривая условия Унии 1707 г. и возникшее правовое положение Шотландии, во многом сохраняющееся по сей день, можно сказать, что «в унитарном государстве, особенно в ситуации, когда в основе его появления лежит договорное начало (хотя и не выраженное в форме международного договора), возможно наличие территориальных единиц с неизменным конституционно-правовым статусом...»³.

Данная особенность сближает административно-территориальное устройство Соединенного Королевства с административно-территориальным устройством федеративного государства, основанного на идее невозможности изменения конституционно-правового статуса субъектов федеративных отношений без их согласия⁴.

Первыми нормативными правовыми актами, предусматривающими создание региональных представительных органов в Уэльсе и Шотландии, стали Акт об Уэльсе⁵ и Акт о Шотландии⁶ (далее – Акт 1978 г.), принятые Парламентом Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в 1978 г.

Двумя главными региональными органами государственной власти, осуществляющими свои полномочия на территории всей Шотландии, были избираемая населением Шотландская ассамблея и Исполнительный орган Шотландии (Scottish Executive), состоящий из Первого секретаря, избираемого Ассамблеей, и шотландских секретарей.

Не касаясь выяснения точного порядка формирования шотландских органов власти и не приводя полный перечень их полномочий, ограничимся перечислением основных положений Акта 1978 г. и роли рассматриваемых органов в отдельных сферах жизни общества.

Ассамблея получала право принятия так называемых актов (подраздел⁷ 1 раздела⁸ 1). Акты Ассамблеи могли предусматривать даже изменение положений или отмену

¹ Молчаков Н. Ю. Конституционно-правовой статус Шотландии сквозь призму британского регионализма. К очередному юбилею Акта о Соединении 1707 г. // Московский журнал международного права. 2017. № 2. С. 161–173.

² Здесь и далее указаны статьи Акта об унии с Шотландией 1706 г. (Union with Scotland Act 1706). URL: <https://www.legislation.gov.uk/aep/Ann/6/11/contents> (дата обращения: 10.11.2023).

³ Молчаков Н. Ю. Указ. соч. С. 164.

⁴ Конституционное право России: учеб. / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. 2-е изд., перераб. М.: Норма; ИНФРА-М, 2023. С. 222.

⁵ Wales Act 1978. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/52/contents/enacted> (дата обращения: 10.11.2023).

⁶ Scotland Act 1978. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/51/contents/enacted> (дата обращения: 10.11.2023).

⁷ В оригинале – Subsection. Далее – «подр.».

⁸ В оригинале – Section. Далее – «р.».

действия актов Парламента Соединенного Королевства (подр. 2 р. 17), но при этом обладали юридической силой лишь «в пределах законодательной компетенции Ассамблеи» (подр. 1 р. 1), определяемой в Приложениях 2, 6, 10 к Акту, содержание которых рассмотрено далее.

Полномочия в сфере исполнительной власти, затрагивающие территорию Шотландии и реализуемые от имени монарха на момент принятия Акта министрами Короны и затрагивающие «делегируемые сферы», переходили к шотландским секретарям (подр. 1 р. 21, подр. 1 р. 22).

Приложение 4 к Акту предусматривало ситуации, в которых шотландские секретари могли совершать юридически значимые действия только с согласия Короны, а также указывало на предметы правового регулирования, по которым компетенция осуществлялась как шотландскими секретарями, так и Государственным секретарем по делам Шотландии.

Вообще, сфера компетенции шотландских органов власти согласно Акту 1978 г. состояла из широкого, но все же закрытого перечня рассматриваемых вопросов, т. е. был применен разрешительный тип правового регулирования. Разграничение «делегируемых»¹ и «удержанных» сфер² проводилось в Части³ IV.

В случаях, определенных Приложением 6, положения акта Ассамблеи не могли быть приняты без согласия Государственного секретаря по делам Шотландии, выступающего от лица Короны (р. 24). В число этих случаев входило принятие любых положений, затрагивающих имущество, принадлежащее на праве собственности Короне (параграф⁴ 3 Приложения⁵ 6), либо уполномочивающих или обязывающих какое-либо лицо действовать от имени Короны или прекращающих такое право или обязанность (пп. «с», «d» пар. 5 прил. 6).

Стоит отметить, что перечень предметов правового регулирования шотландских секретарей был шире, чем у Шотландской ассамблеи. Законодательная компетенция Ассамблеи определялась кругом вопросов, обозначенных в ч. 1 прил. 10 (подр. 2 р. 63), в то время как полномочия шотландских секретарей – не только ч. 1 прил. 10, но и прил. 11 и иными положениями Акта (подр. 3 р. 63).

По сути, Шотландский секретарь, осуществляющий нормотворческую деятельность на основании Приложения 11 к Акту 1978 г., должен был лишь конкретизировать положения актов Парламента Соединенного Королевства в целях правоприменения.

Тем не менее, какой бы широкой ни была компетенция шотландских органов власти, Акт 1978 г. содержал весьма мощный механизм их ограничения даже в «делегируемых сферах». Из компетенции шотландских органов государственной власти полностью исключались вопросы международных отношений (подр. 1, 2 р. 64 ч. IV), т. е. Шотландская ассамблея никак не могла бы воспрепятствовать властно-правовыми способами распространению действия каких-либо норм международного права на территорию Шотландии, так как согласие на обязательность данных норм выражалось от лица Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

Государственный секретарь по делам Шотландии также мог потребовать от Шотландского секретаря совершения юридически значимых действий, если, по его мнению, это бы потребовалось для выполнения международных обязательств Соединенного Королевства, в том числе вытекающих из членства в Европейских сообществах (п. «b» подр. 2 р. 39), либо, напротив, воспрепятствовать их совершению, если действия Шотландского секретаря затрагивали «удержанные» сферы (подр. 1 р. 39) или противоречили международным обязательствам государства (п. «a» подр. 2 р. 39) либо публичным интересам (подр. 1 р. 39). Возможность отмены распространялась и на подзаконные акты шотландских секретарей (р. 40).

¹ «Делегируемыми» сферами (англ. devolved matters) называются те сферы и отдельные вопросы общественной жизни, законодательное регулирование в которых осуществляется и Парламентом Соединенного Королевства, и представительным органом, действующим в соответствующем регионе.

² «Удержанными» сферами (англ. reserved matters) называются те сферы и отдельные вопросы общественной жизни, законодательное регулирование в которых осуществляется исключительно Парламентом Соединенного Королевства, а органы государственной власти соответствующего региона не обладают собственными полномочиями.

³ Далее – «ч.».

⁴ Далее – «пар.».

⁵ Далее – «прил.».

Королевский министр в рамках предмета своей компетенции, если бы он пришел к выводу о необходимости издания подзаконного акта с целью исполнения международных обязательств Соединенного Королевства, в том числе вытекающих из членства в Европейских сообществах, имел право издать такой акт даже по вопросам, входящим в «переданные» шотландским секретарям «сферы».

Нужно отметить, что право Европейских сообществ уже в 1978 г. охватывало широкий круг вопросов как сотрудничества в развитии ядерной энергетики, так и обеспечения свободы перемещения товаров, услуг и рабочей силы в пределах территории стран-членов Европейского экономического сообщества. Рассмотрим соотношение норм права на конкретном примере. Акт 1978 г. предусматривал распространение компетенции шотландских органов власти на следующие сферы жизни человека и общества: рыболовство и охрана рыболовных ресурсов, профилактика и лечение заболеваний и т. д. (ч. I прил. 10). Но в исключительном ведении органов государственной власти Соединенного Королевства оставались: контроль за оборотом лекарственных препаратов, продуктов питания, контроль за заболеваниями растений и животных, включая рыбу, и т. д. (ч. II прил. 10). Наконец, на эти вопросы распространялись нормы международного права, принятые в рамках Европейского экономического сообщества, обеспечивающие свободу перемещения товаров и услуг, в том числе в сфере рыболовства и распределения его продуктов (например, запрет на промышленную ловлю атлантической сельди, кроме как в целях потребления ее населением¹), обязательные как для шотландских, так и для «общebritанских» органов государственной власти. Таким образом, «центр» мог ограничить степень самостоятельности регионов, выражая согласие на обязательность норм международного права, среди которых особую роль уже в 1978 г. играли нормы, принятые в Европейском экономическом сообществе и других Европейских сообществах.

Тем не менее «в январе 1979 г. членами палаты общин была одобрена с результатом 168 голосов „за“ и 142 „против“ поправка лейбориста Джорджа Каннингема к Шотландскому акту 1978 г., согласно которой данный закон должен был быть аннулирован в том случае, если число избирателей, проголосовавших „за“, составит менее 40 % от всех допущенных к голосованию. Предложения сторонников деволуции отменить данную поправку были отклонены большинством голосов. По результатам проведенного 1 марта 1979 г. референдума, 51,6 % избирателей поддержали реформы, однако количество голосов „за“ соответствовало лишь 32,8 % от общего числа потенциальных избирателей, что, согласно вышеупомянутой поправке, не давало возможности»² создать Шотландскую ассамблею и Исполнительный орган, а действие самого Акта 1978 г. было прекращено соответствующим указом в совете³ от 26 июля 1979 г.⁴

Примечательность попытки деволуции 1978 г. заключается в том, что свобода действий региональных органов власти должна была ограничиваться не только национальным законодательством, но и правом Европейских сообществ, которое выделялось из общей массы положений международных договоров Соединенного Королевства. Вместе с тем именно после вступления в силу Акта о Европейских сообществах 1972 г.⁵, распространившего на Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии действие правовых норм Европейского экономического сообщества, Парламент принял акты о деволуции 1978 г., которыми создал парламенты «в миниатюре» – региональные представительные органы, обладавшие правотворческими

¹ Council Regulation (EEC) No 2115/77 of 27 September 1977 prohibiting the direct fishing and landing of herring for industrial purposes other than human consumption. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31977R2115&qid=1699986372405> (дата обращения: 16.11.2023).

² Ноздрачёв Е. В. Концепция деволуции в новейшей истории Великобритании // Ученые записки Орловского государственного университета. Сер. Гуманитарные и социальные науки. 2015. № 5. С. 56.

³ В предыдущей статье автором использовался вариант перевода «Приказ в Совете». За указание на ошибочность такого перевода выражаю благодарность Дарье Александровне Ледянкиной. Об избранном варианте перевода см.: Англо-русский юридический словарь. Ок. 50 000 терминов / С. Н. Андрианов, А. С. Берсон, А. С. Никифоров. М.: АБИ Пресс, 2009. 560 с.

⁴ The Scotland Act 1978 (Repeal) Order 1979. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1979/928/contents/made> (дата обращения: 16.11.2023).

⁵ European Communities Act 1972. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/enacted> (дата обращения: 30.11.2023).

полномочиями, пусть и ограниченными как по предметному, так и по территориальному признаку.

Первым нормативным правовым актом, действительно заложившим основы деволюции в Шотландии, стал Акт о Шотландии 1998 г. (далее – Акт 1998 г.)¹, принятый Парламентом Соединенного Королевства по итогам соответствующего референдума, проведенного в Шотландии в 1997 г. Данный Акт с многочисленными изменениями и по сей день является основным источником правовых норм, регулирующих строение шотландских органов государственной власти и их взаимодействие с центральными органами государственной власти Соединенного Королевства, наряду с актами об унии 1706 и 1707 гг., которые продолжают свое действие в части, не противоречащей Акту 1998 г. (р. 37).

Акт 1998 г. учреждал новый Шотландский парламент, избираемый населением Шотландии (подр. 2, 3) и имеющий право принятия юридически обязательных актов в рамках своей «законодательной компетенции» (р. 28, 29), обозначенной Актом 1998 г. Акты Шотландского парламента не могут затрагивать «делегированные сферы», указанные в прил. 5 к Акту, если только само Приложение не содержит исключения из данной «сферы». Вопрос, входящий в данное исключение, соответственно, входит и в «законодательную компетенцию» Шотландского парламента. Таким образом, Акт 1998 г. в отношении Шотландского парламента применяет общедозволительный тип правового регулирования.

Также Акт 1998 г. предусматривал создание Исполнительного органа Шотландии² во главе с Первым министром – членом Шотландского парламента, утвержденным в должности монархом по представлению Шотландского парламента (р. 45, 46), ответственным *de jure* как перед монархом, так и перед Парламентом. Компетенция Правительства не может выходить за рамки вопросов, включенных в «законодательную компетенцию» Шотландского парламента (р. 54, подр. 2).

Собственно «удержанные» сферы и исключения из них указаны в прил. 5 к Акту 1998 г. В их число входят такие конституционно значимые категории, как вопросы престолонаследия и «Союза королевств Англии и Шотландии», регистрации и финансирования политических партий, международных отношений, обороны «королевских владений» и устройства вооруженных сил; фискальной политики (за исключением *devolved taxes* – «переданных налогов»), монетарной политики, иммиграции, подданства, убежища, экстрадиции (ч. 1).

Акты Шотландского парламента не могут противоречить нормам, закрепленным в Европейской конвенции по правам человека. До 2020 г. эти акты не могли противоречить и «праву Сообществ» (Community law), т. е. праву Европейских сообществ, ныне Евратома и ЕС (п. «d» пар. 29). Тем не менее на шотландские органы власти могут быть возложены обязанности по исполнению положений ЕКПЧ, международных договоров Соединенного Королевства (до 2020 г. и «права Сообществ») (подпараграф³ 2 пар. 7 ч. I прил. 5).

В исключительном ведении Парламента Соединенного Королевства также оставались вопросы дальнейшего существования Высокого суда в качестве суда первой и апелляционной инстанций по уголовным делам и Суда сессий в качестве суда первой и апелляционной инстанций, рассматривающего гражданские права на территории Шотландии (пп. «d», «e» пар. 1 ч. I). Вопросы криминализации наиболее тяжких преступлений (treason), установления возможной меры наказания, как и декриминализации, также не могли разрешаться Шотландским парламентом (пар. 10 ч. I).

В сфере экономики из ведения шотландских органов государственной власти до сих пор выведены области интеллектуальной собственности (за исключением селекционных достижений), импорта, экспорта и перемещения по территории Шотландии товаров (за исключением пищевых продуктов), животных и растений (не принадлежащих к вымирающим видам), продуктов животноводства и растениеводства, кормов, удобрений и пестицидов, рыболовства (с определенными изъятиями), вопросы устройства системы мер и весов, почты (глава⁴ C, здесь и далее – ч. II прил. 5).

¹ Act of Scotland 1998. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents/enacted> (дата обращения: 16.11.2023).

² С 2012 г. Шотландское правительство (Scottish Government).

³ Далее – «подп.».

⁴ Далее – «гл.».

За некоторыми исключениями, шотландским органам власти воспрещалось вмешиваться в области энергетики (гл. D), транспорта (гл. E), трудовых отношений (гл. H), социального обеспечения, кроме выплат по уходу за детьми, алиментов и др. (гл. F), в вопросы установления требований к деятельности архитекторов и лиц, занятых в сфере здравоохранения (гл. G) (в дальнейшем полномочия шотландских органов власти были расширены). При этом основная часть вопросов организации системы здравоохранения не была охвачена Приложением, а Шотландский парламент, следовательно, мог разрешать эти вопросы путем издания законодательных актов. В исключительном ведении центральных органов государственной власти Соединенного Королевства находятся вопросы ксенотрансплантации, эмбриологии, оборота лекарств и ядов, медицинских расходных материалов (гл. J), телерадиовещания (гл. K), исчисления времени (за исключением вопроса об установлении праздничных нерабочих дней), деятельности в космосе (гл. L).

Также прил. 4 к Акту 1998 г. содержит в себе перечень нормативных правовых актов, принятых Парламентом Соединенного Королевства, изменения в которые не могут быть внесены актом Шотландского парламента. В данный перечень были включены, в частности, ст. 4 и 6 Акта об унии с Шотландией 1706 г. и Акта об унии с Англией 1707 г. в той их части, что относится к свободе торговли (п. «а» подп. 2), а также Акт о правах человека 1998 г., вводящий в национальное законодательство перечень прав и свобод, гарантированных Европейской конвенцией по правам человека, и др. До 2020 г. такое же ограничение распространялось на Акт о Европейских сообществах 1978 г. Также Шотландский парламент и региональные органы исполнительной власти не могут, по общему правилу, вносить изменения в Акт о Шотландии 1998 г. (подп. 1).

На основании того, что данные сферы остаются в исключительном ведении Парламента Соединенного Королевства, можно сделать вывод, что Шотландия не располагает никаким суверенитетом, поскольку региональные органы власти не могут принимать властных решений по вопросам нахождения в составе Соединенного Королевства, государственного устройства и т. д.

Говоря о полномочиях центральных и высших органов государственной власти Соединенного Королевства, нужно упомянуть, что любой принятый Шотландским парламентом закон для вступления в юридическую силу должен получить «королевское одобрение» – *Royal Assent* (р. 28). При этом, если у Государственного секретаря по делам Шотландии (министр Правительства Соединенного Королевства) имеются достаточные основания полагать, что принятый Шотландским парламентом закон противоречит каким-либо международно-правовым обязательствам или интересам обороны или национальной безопасности либо вносит изменения в массив правовых норм, относящихся к «удержанным» сферам, оказывая тем самым «неблагоприятное влияние» на действие норм права, относящегося к таким «сферам», Государственный секретарь может запретить представление закона на получение «королевского одобрения» (р. 35). Данный запрет на представление закона является своеобразной заменой института королевского вето¹.

Монарх может внести через указ в совете поправки в прил. 4 и 5 к Акту 1998 г., ограничивающие полномочия шотландских органов власти (р. 30). Также монарх может посредством указа в совете передать какие-либо функции королевского министра, осуществляемые в отношении Шотландии, шотландским министрам либо обязать королевского министра осуществлять данную функцию только после консультации с шотландскими министрами, или с их согласия, или совместно с ними (подр. 1 р. 63).

В то же время Акт 1998 г. никак не ограничивает право Парламента Соединенного Королевства издавать законы, действующие на территории Шотландии. Однако это право ограничивается носившим с 1999 по 2016 г. характер конституционного обычая «соглашением Сьюэла», по имени лорда Сьюэла (Lord Sewel), министра правительства Соединенного Королевства, который во время прохождения в парламенте Акта о Шотландии дал обязательство, что «Вестминстер не будет в обычном порядке зако-

¹ Раздел 35 Акта 1998 г. применялся лишь однажды, в 2023 г., и никогда на основании противоречия международным обязательствам.

нодательствовать по делегированным Шотландии вопросам без согласия шотландского парламента»¹.

Можно сказать, что и Акт 1978 г., и Акт 1998 г. не предусматривали превращения Шотландии в субъект федеративных отношений. Шотландские органы власти, несмотря на значительную свободу действий, ведут свою работу на основании правовых актов, принятых Парламентом Соединенного Королевства.

Актом о Шотландии 2012 г.² внесены изменения в «законодательную компетенцию» Шотландского парламента; в частности, в перечень «удержанных» сфер были включены вопросы правового регулирования, связанные с деятельностью в Антарктике.

Введено правило, по которому положение акта Шотландского парламента, регулирующее вопросы, исключенные из «законодательной компетенции» Шотландского парламента, не утрачивает автоматически свою юридическую силу, если закон, изменяющий «законодательную компетенцию», не предусматривает обратного (р. 9).

Таким образом, был создан механизм разрешения правовых коллизий, возникающих при законодательном сокращении компетенции шотландских органов власти, пусть и примененный лишь однажды. Тем не менее этот факт показывает возможность сокращения объема прав региональных органов власти в случае необходимости передачи того или иного вопроса на общегосударственный уровень.

Исполнительный орган Шотландии, переименованный в Шотландское правительство (подр. 1 р. 12), также несколько расширил перечень своих функций. В частности, шотландские министры получили полномочия по изданию подзаконных актов, регулирующих вопросы назначения врачами *controlled drugs* – лекарственных средств, ограниченных в обороте по причине наличия в их составе наркотических или психотропных веществ (The Misuse of Drugs Act 1971³, р. 10, подр. 2В, введенный подр. 2 р. 19). Шотландские министры стали ответственны за принятие подзаконных актов, устанавливающих ограничения на использование *special roads* – дорог, предназначенных для передвижения только отдельных категорий транспортных средств⁴ (подр. 4 р. 21), а также устанавливающих ограничения скорости для определенных классов транспортных средств на всех дорогах в Шотландии (подр. 11 р. 21).

Можно заметить, что передаваемые шотландским министрам функции остаются вне «законодательной компетенции» Шотландского парламента. Соответствующие министры выступают в данных случаях как часть общebritанской системы органов исполнительной власти Соединенного Королевства, а не шотландских органов государственной власти.

Самые же важные изменения произошли в фискальной политике. Закреплены так называемые «переданные налоги», вводимые и регулируемые шотландскими органами власти: налог на операции с земельными участками, включая приобретение права собственности или иных правомочий (р. 28), и налог на размещение мусорных свалок на территории Шотландии (р. 30). Наконец, указом в совете могут быть внесены изменения в ч. 4А, предусматривающие возможность введения новых «переданных налогов» (р. 23).

Последним законодательным актом, особо посвященным шотландской деволюции и крупным изменениям Акта 1998 г., стал Акт о Шотландии 2016 г. (далее – Акт 2016 г.⁵).

В ч. 1 Акта 2016 г. Шотландский парламента и Шотландское правительство были признаны «постоянной частью конституционного устройства Соединенного Королевства». Провозглашается, что эти органы государственной власти могут быть упразднены не иначе, как «на основе решения народа Шотландии, выраженного на референдуме» (введено р. 1; здесь и далее – Акта 2016 г.).

¹ Устюжанинова Е. А. Модели делегирования полномочий: опыт Великобритании // Lex Russica. 2015. № 9. С. 104.

² Scotland Act 2012. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents/enacted> (дата обращения: 16.11.2023).

³ Misuse of Drugs Act 1971. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/38/contents> (дата обращения: 16.11.2023).

⁴ В оригинале: «...for the use of traffic of any class prescribed thereby». См.: Highways Act 1959, section 11, paragraph (1).

⁵ Scotland Act 2016. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/11/contents/enacted> (дата обращения: 16.11.2023).

Не стоит, впрочем, думать, что Актом 2016 г. было предусмотрено признание «народа Шотландии» в качестве отдельного источника суверенитета. Да, упразднение высших шотландских органов власти теперь может произойти лишь с изменением британской неписаной конституции. Однако эти органы не располагают полномочиями, которые бы не основывались в итоге на положениях Акта 1998 г., т. е. на решении «общebritанского» законодательного органа. Присущее федерализму выделение предметов исключительного ведения субъектов федерации, как и самих субъектов федеративных отношений, Актом 2016 г. произведено не было.

Немаловажно, что Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии до 2020 г. было интегрировано в Единый рынок Европейского союза (Single European Market), вследствие чего многие властные полномочия по регулированию отношений в сфере экономики осуществлялись на уровне Союза, а не государства или отдельных регионов. Поскольку внешнеполитические вопросы, в частности признание норм права, создаваемых органами Европейского союза, разрешались исключительно «центром», свобода действий «регионов» ограничивалась наложенной на соответствующие государства обязанностью по соблюдению правовых норм, созданных органами Союза, с целью сохранения экономического единства страны и Единого рынка.

Если Шотландский парламент, пользуясь правом, закрепленным в Акте о Шотландии 1998 г., попытался бы ввести ограничения оборота, например, пищевых продуктов, то принятый им акт в любом случае не мог бы противоречить нормам права Европейского союза, обеспечивающим общую свободу перемещения товаров в рамках Единого рынка Европейского союза и ограничивающих нормотворческие функции общегосударственных и региональных органов по остаточному принципу. Можно сказать, что действие норм права Европейского союза и удерживало регионы в рамках единого таможенного и экономического пространства.

Как показывает пример Великобритании, признание особого и неизменного конституционного статуса отдельных регионов еще не позволяет уверенно назвать государство федеративным, а его составные части – субъектами федеративных отношений. В связи с этим можно сделать вывод, что коренное отличие децентрализованных унитарных государств от федераций лежит вовсе не в степени автономии «регионов» в их составе. На взгляд автора, основное отличие федерации от унитарного государства заключается в том, что вся территория (или основная ее часть) федеративного государства состоит из публично-правовых образований, обладающих свободой распоряжения исключительными полномочиями, закрепленными за ними в конституционно-правовых нормах.

В британском случае, во-первых, такое деление не распространяется на Англию, составляющую значительную часть территории Соединенного Королевства, во-вторых, у регионов нет собственных полномочий. Все полномочия шотландских (и прочих региональных) органов государственной власти являются и полномочиями Парламента Соединенного Королевства.

Тем не менее деволюция (в том числе в отдельно взятой Шотландии) представляет собой пример наделения региональных органов власти определенным объемом властных полномочий, изначально принадлежащих высшим органам государственной власти, что сближает ее по природе с процессом разграничения властных полномочий в предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому опыт британской деволюции представляет особую ценность в дискуссии о федеративных отношениях в России.

В основу деволюции заложено сохранение унитарного характера Соединенного Королевства (а именно непризнание за частями государства статуса субъектов федеративных отношений) при передаче региональным органам власти значительного объема властных полномочий, т. е. децентрализации государственной власти. Примечательно, что каждая из «частей» обладает уникальным набором «переданных» и «удержанных» сфер, часто не совпадающих друг с другом, что и придает британской системе органов государственной власти выдающуюся гибкость в решении вопросов децентрализации. Тем не менее до 2020 г. децентрализованность государственной власти сдерживалась центростремительным действием обязательных для Соединен-

ного Королевства норм права Европейского союза, что обуславливалось членством государства в Союзе.

В итоге краткого изучения данного вопроса можно сказать, что значительное перераспределение полномочий в пользу отдельных регионов государства возможно только при условии успешной международной (региональной) экономической и политической интеграции, приводящей к усилению влияния межгосударственных органов и выработке обширного массива норм международного права, предотвращающих распад единого экономического, а значит и правового, пространства страны.

Приложение.
Соотношение «переданных» и «удержанных» сфер применительно к шотландским органам государственной власти¹

Области (matters)	Акт 1979 г.	Акт 1998 г. (в первоначальной редакции)	Акт 2012 г.	Акт 2016 г.
Здравоохранение	D	D	D	D
Образование, профессиональная подготовка	D (кроме высшего образования)	D	D	D
Пищевые продукты	R	D	D	D
Рыболовство	D	D	D	D
Транспорт	D	D	D	D
Развитие туризма, спорта, культуры. Охрана объектов культурного наследия	D (за исключением спорта)	D	D	D
Пожарные и спасательные службы	D	D	D	D
Водные ресурсы и борьба с наводнениям	D	D	D	D
Основы государственного строя	R	R	R	R
Внешняя политика	R	R	R	R
Оборона и национальная безопасность	R	R	R	R
Гражданство и иммиграция	R	R	R	R
Фискальная политика (по общему правилу)	R	R	R	R
Подоходный налог	R	Право изменения базовой ставки на $\pm 3\%$	Право снижения базовой ставки на 10 пп.	Изменение базовой ставки (вплоть до 0%) – D / Введение/отмена и др. – R

¹ Основано на сравнительной таблице (Devolution Postcard), подготовленной Правительством Соединенного Королевства. См.: URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/769117/Devolution-Postcard.pdf (дата обращения: 30.11.2023).

Продолжение Таблицы

НДС	R	R	R	Распределе- ние налого- вых посту- плений – по соглашению с Казначей- ством. Введение/ отмена и др. – R
«Переданные налоги» (devolved taxes)	Отсутствуют	Отсутствуют	Введение, раз- мер и др. – D	D
Выборы в Парламент Соединенного Коро- левства и Европейский парламент	R	R	R	R
Выборы в Шотландский парламент и в органы местного самоуправле- ния	R	R	R	D
Интеллектуальная соб- ственность	R	R	R	R
Телерадиовещание	R	R	R	R
Система судов	R	R	R	R
Выдача лицензий на газонефтедобычу в при- брежной зоне	R	R	R	D
Пневматическое ору- жие	R	R	D	D
Аборты	R	R	R	D
Обеспечение безопас- ности и порядка на же- лезных дорогах на тер- ритории Шотландии	R	R	R	D
Использование «особых дорог»	R (Исполни- тельный орган с целью реализа- ции НПА обще- государственных органов)	R	R (Правитель- ство с целью реализации НПА общего- сударственных органов)	D
Скоростные ограниче- ния	R	R	R (Правитель- ство с целью реализации НПА общего- сударственных органов)	R (снятие ограниче- ний для машин экс- тренных служб – D)
Трудовое право	R	R	R	R
Энергетика	R	R	R	R
Социальное обеспече- ние (с «переданными» исключениями)	R	R	R	R

Окончание Таблицы

Генетика человека, суррогатное материнство, оборот лекарств, эмбриология человека	R	R	R	R
Почта	R	R	R	R

D – «делегированные» сферы (devolved matters).
R – «удержанные» сферы (reserved matters).

Список литературы

Англо-русский юридический словарь. Ок. 50 000 терминов / С. Н. Андрианов, А. С. Берсон, А. С. Никифоров. М.: АБИ Пресс, 2009. 560 с.

Конституционное право России: учеб. / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. 2-е изд., перераб. М.: Норма; ИНФРА-М, 2023. 496 с.

Молчаков Н. Ю. Конституционно-правовой статус Шотландии сквозь призму британского регионализма. К очередному юбилею Акта о Соединении 1707 г. // Московский журнал международного права. 2017. № 2. С. 161–173.

Ноздрачёв Е. В. Концепция деволюции в новейшей истории Великобритании // Ученые записки Орловского государственного университета. Сер. Гуманитарные и социальные науки. 2015. № 5. С. 55–58.

Устюжанинова Е. А. Модели делегирования полномочий: опыт Великобритании // Lex Russica. 2015. № 9. С. 100–109.

Юдин П. Н. Нормативно-правовые акты, определяющие правовое положение Уэльса в составе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в исторической ретроспективе // INTERNATIONAL & DOMESTIC LAW: материалы XVI Ежегодной междунар. конф. по национальному и международному праву / отв. за вып. А. В. Галиулина. Екатеринбург, 2022. С. 124–130.

Hauss Ch. Surrey County Council: Devolution deal confirmed by Jeremy Hunt. 2024. 6 March. URL: <https://www.britannica.com/topic/devolution-government-and-politics> (дата обращения: 16.11.2023).

References

Andrianov S. N., Berson A. S., Nikiforov A. S. (2009) *Anglo-russkii yuridicheskii slovar'. Ok. 50 000 terminov* [English-Russian Legal Dictionary. About 50,000 terms]. Moscow, ABI Press, 560 p.

Hauss Ch. (2024) *Surrey County Council: Devolution deal confirmed by Jeremy Hunt*, 6 March, available at: <https://www.britannica.com/topic/devolution-government-and-politics> (accessed: 16.11.2023).

Kokotov A. N., Salikov M. S. (Eds.) (2023) *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional Law of Russia]. 2nd ed. Moscow, Norma, INFRA-M, 496 p.

Molchakov N. Yu. (2017) *Konstitutsionno-pravovoi status Shotlandii skvoz' prizmu britanskogo regionalizma. K ocherednomu yubileyu Akta o Soedinenii 1707 g.* [The constitutional and legal status of Scotland through the prism of British regionalism. To the next anniversary of the Act of Union of 1707]. In *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*, no. 2, pp. 161–173.

Nozdrachev E. V. (2015) *Kontseptsiya devolyutsii v noveishei istorii Velikobritanii* [The concept of devolution in contemporary history of Great Britain]. In *Uchenye zapiski Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Gumanitarnye i sotsial'nye nauki*, no. 5, pp. 55–58.

Ustyuzhaninova E. A. (2015) *Modeli delegirovaniya polnomochii: opyt Velikobritanii* [Competence delegation models: experience of the Great Britain]. In *Lex Russica*, no. 9, pp. 100–109.

Yudin P. N. (2022) *Normativno-pravovye akty, opredelyayushchie pravovoe polozhenie Uel'sa v sostave Soedinennogo Korolevstva Velikobritanii i Severnoi Irlandii v istoricheskoi retrospektive* [Normative legal acts defining the legal status of Wales as part of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in historical retrospect]. In *INTERNATIONAL & DOMESTIC LAW: materialy XVI Ezhegodnoi mezhdunarodnoi konferentsii po natsional'nomu i mezhdunarodnomu pravu*. Ekaterinburg, pp. 124–130.