

## ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУ ДЕВОЛЮЦІЇ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

*Рассматриваются причины и последствия внедрения в Великобритании уникального процесса децентрализации – деволюции. Дана краткая характеристика законодательной базы этого процесса, выделены и проанализированы три главные особенности деволюции: нарастающий характер, асимметричность и неформальность соглашений.*

*The article analyses causes and effects of the implementation in the Great Britain an unique process of decentralization – the devolution. It gives the short overview of the legislation in this field and defines three main features of the devolution such as growing character, asymmetry and informal agreements.*

Унікальною формою децентралізації, здійсненою у Великобританії, стала деволюція, яка призвела до передачі частини владних повноважень регіонам та їх перерозподілу між місцевими і регіональними органами влади на користь останніх. Британська деволюція відрізняється від застосовуваного в Євросоюзі принципу субсидіарності, відповідно до якого рішення повинні прийматися на максимально низькому рівні владного управління. Якщо завданням субсидіарності є запобігання небажаного посилення влади наднаціональних органів ЄС за рахунок держав-членів, то в ході деволюції Лондон намагався вберегти центральну владу від небажаного розширення легітимності й владних повноважень субнаціональних регіонів. Як з'ясувалося на практиці, деволюція призводить до розмивання суверенітету владних органів Великобританії: державний устрій країни поступово змінюється з унітарної форми на квазіфедеративну (Англія – Шотландія – Уельс) з елементам конфедерації (Великобританія – Північна Ірландія), за якої окремі регіони володіють ознаками обмеженого суверенітету.

Деволюцію можна розглядати як спробу врегулювати конституційними та інституційними засобами історично сформовану напруженість між двома конфліктуючими принципами британської політики. Перший полягає у традиційному суверенітеті чи верховенстві парламенту, який прийнято вважати неподільним. Другий принцип – самоврядування народів Великобританії у вирішенні внутрішніх справ. Позиція політичних партій щодо пріоритетності одного з принципів визначається територіальним чинником. Зокрема політичні діячі Англії схильні підтримувати принцип верховенства парламенту, в той час як у регіонах, особливо у Шотландії, більшою прихильністю користується принцип самоврядування.

Вимога переглянути співвідношення між принципом суверенітету парламенту і правом на самоврядування вперше відкрито була озвучена в 1970-х роках, коли Шотландія та Уельс провели референдуми з питань передачі повноважень, на яких не було отримано позитивного результату. Після цієї поразки автономістські настрої в Шотландії та Уельсі посилювалися, сприяючи перемозі на виборах у цих регіонах крайніх правих партій. Напередодні національних парламентських виборів 1997 року, йдучи на зустріч виборцям в цих регіонах, Лейбористська партія пообіцяла передати частину владних повноважень Шотландії та Уельсу, якщо ця

ініціатива буде підтримана на всезагальному референдумі. Лейбористи розглядали деволюцію в першу чергу як інструмент для стримування росту популярності націоналістичних партій в цих регіонах і залучення частини їх прихильників на свою сторону. Хоча лейбористський уряд Т.Блера був готовий задовольнити вимоги окремих регіонів в частині підвищення ефективності самоврядування, однак він не мав наміру порушувати рівновагу між принципом суверенітету парламенту та правом на самоврядування на користь останнього. Прийняте у 1998 році законодавство про передачу повноважень містило заходи, спрямовані «на забезпечення асиметричної децентралізації повноважень у Сполученому Королівстві при збереженні принципу суверенітету парламенту»<sup>1</sup>.

У своїх заявах лейбористи відмовлялися навіть визнати існування будь-якого протиріччя між принципами суверенітету парламенту і самоврядуванням на місцях: «Парламент Великобританії, звичайно, збереже свій суверенітет, а суть деволюції полягає в тому, що для кращого управління нашою країною певні повноваження передаються заново обраному парламенту Шотландії. В цьому і полягає деволюція: всі члени парламенту Великобританії прийняли рішення про те, що вони будуть здійснювати свої повноваження у справах Шотландії шляхом їх передачі спеціально створеному шотландському парламенту. З цього випливає, що у законодавстві, що стосується деволюції, буде відкрито визнаватися факт суверенітету парламенту»<sup>2</sup>.

Основними законами, що дали старт деволюції, стали Закон про Шотландію<sup>3</sup>, Закон про уряд Уельсу<sup>4</sup> та Закон про Північну Ірландію<sup>5</sup>, прийняті у 1998 році. Наступні законодавчі акти мали більш вузький характер і повинні були створити механізми для реалізації певних положень основних актів. Так, Закон про референдуми (Шотландії та Уельсу) (1997) санкціонував проведення референдуму з питань деволюції в Шотландії і Уельсі, Закон про Північну Ірландію (про вибори) (1998) передбачав проведення виборів до законодавчих зборів регіону. Нарешті, Закон про утворення агентств з регіонального розвитку (1998) передбачав створення виконавчих органів агентств з регіонального розвитку в кожному регіоні Великобританії.

Серед усіх новостворених органів влади Шотландія отримала найширші повноваження, що стало відображенням квазі-автономної інституційної позиції Шотландії щодо центрального уряду. Шотландська модель законодавчої деволюції ґрунтується на традиційному розподілі парламентських і виконавчих функцій. На чолі законодавчої влади стоїть прем'єр-міністр, який обирається членами парламенту Шотландії. Сам парламент обирається на 4 роки і може бути достроково розпущений, якщо за 28 днів з моменту обрання парламентарії не вибрали прем'єр-міністра, або ж якщо за розпуск парламенту проголосують більше 2/3 всіх депутатів. Згідно із Законом про Шотландію (1998), окремо виділені сфери політики, які залишаються у віданні національного, а решта – переходять у відання шотландського парламенту, який може приймати як первинні так і вторинні законодавчі рішення в цих сферах. Для збереження суверенітету британського парламенту, первинні законодавчі функції парламенту Шотландії пов'язані із певними обмеженнями. У статті 28(7) Закону про Шотландію проголошується верховенство парламенту Великобританії, який зберігає за собою право приймати закони, обов'язкові для Шотландії, як він це робить і для інших частин Королівства. Стаття 35(1) дозволяє міністру по справам Шотландії накладати заборону на прийняття шотландського законодавства, якщо воно суперечить будь-яко-

му міжнародному зобов'язанню, прийнятому британським парламентом або ж створює загрозу інтересам Сполученого Королівства загалом. Існують і додаткові процедурні та судові обмеження, які закріплюють субординацію шотландської влади по відношенню до влади у Лондоні. Наприклад, голова парламенту Шотландії (статті 32–33) відповідає за те, щоб пропонувані парламентом законопроекти не виходили за рамки первинного законодавства. Голова повинен передбачити, щоб від моменту завершення законодавчого процесу і до представлення шотландського законопроекту на підпис королю пройшло чотири тижні. За цей період уряд Шотландії повинен передати його повністю чи частково на розгляд апеляційного суду Великобританії, який прийме рішення про те, чи знаходиться даний законопроект у компетенції парламенту Шотландії.

Національні збори Уельсу являють собою модель передачі виконавчих повноважень унітарним або «корпоративним» зборам, в яких не існує формального розподілу влади, а органом, що приймає рішення є пленум національних зборів. Проте, ще до прийняття Закону про уряд Уельсу, намітився відхід від корпоративної моделі до де-факто парламентського правління. У законопроект були внесені поправки ще на стадії розгляду у комітетах британського парламенту, що дозволило прем'єр-міністру призначити власний міністерський штат для контролю за повноваженнями, переданими національним зборам. Відтоді де-факто розподіл влади закріпився через діяльність виконавчого комітету національних зборів, неофіційна назва якого «Кабінет міністрів», і апарат спікера парламенту. На практиці, національні збори виконують квазі-міністерські функції в тих сферах, де вони мають необхідну компетенцію. У 2002 р. була проведена процедура перейменування, коли виконавча влада визнавалася за урядом національних зборів Уельсу, який, таким чином, відокремлювався від законодавчого органу національних зборів Уельсу. Британський парламент і надалі приймає всі основні закони для Уельсу, а національні збори Уельсу мають повноваження лише у сферах вторинного законодавства в тих сферах, які за рішенням міністра у справах Уельсу, стосуються інтересів регіону. Визначення кола повноважень національних зборів належить уряду і парламенту Великобританії. Хоча пріоритет у прийнятті політичних рішень залишається за Лондоном, валлійська модель передбачає розвиток автономних адміністративних функцій шляхом прийняття відповідних законів національними зборами. На думку деяких дослідників, деволуція по відношенню до національних зборів Уельсу є радше розподілом повноважень між двома рівнями уряду, ніж передачею повноважень<sup>6</sup>. Корпоративна модель деволуції, реалізована в Уельсі, швидше нагадує традиційну інституційну форму місцевої ради, ніж парламентську модель, прийняту у Шотландії. Вона відображає історію відносин між Англією і Уельсом та свідчить про тотожність інтересів Уельсу і Англії, високу ступінь інтеграції та асиміляції між валлійцями та англійцями.

Деволуційні зміни у Північній Ірландії були частиною більш широких перетворень в рамках Белфастської угоди<sup>7</sup>. Ця угода стала кульмінацією майже дворічних переговорів між різними партіями і політичними групами Північної Ірландії, центральним урядом Сполученого Королівства та урядом Ірландії по врегулюванню конфліктної ситуації в регіоні. Угода про розподіл повноважень була досягнута у Белфасті 10 квітня 1998 р. і формально закріплена у Договорі від 22 травня 1998 р. Основною суттю Договору було вироблене спільними зусиллями сторін згода про «повну і безумовну відданість виключно демократичним і мирним способам вирішення протиріч з політичних питань». У статті 1(1) Дого-

вору проголошується, що «Північна Ірландія залишається невіддільною частиною Сполученого Королівства і не перестане бути нею без згоди більшості громадян Північної Ірландії, які висловили свою волю в ході голосування». Було прийнято рішення, що ув'язнені з напіввоєнним статусом будуть відпущені на волю протягом 3 років, а недержавні воєнні формування будуть розформовані. Відповідно, деволуція у Північній Ірландії була почата не в знак визнання прагнення до самоврядування, як це було у Шотландії і Уельсі, а як ще одна спроба ввести мирне управління у суспільство, охоплене глибоким конфліктом.

З інституційної точки зору, положення Закону про Північну Ірландію і Закону про Шотландію видаються схожими, але основним завданням першого є реалізація Белфастської угоди. Згідно укладеного Договору, були створені нові інститути, включаючи законодавчі збори і виконавчі органи Північної Ірландії, структура яких явно призначена для закріплення розподілу повноважень, а обрання і діяльність відповідних осіб пов'язані з численними обмеженнями. Виконавчі органи, які офіційно називаються виконавчим комітетом, складаються із прем'єр-міністра (представляє найбільшу політичну партію у зборах), замісника прем'єр-міністра (представляє другу за чисельністю політичну партію) і міністрів Північної Ірландії, які призначаються за принципом пропорційності в залежності від кількісного представництва політичних партій у зборах. У прем'єр-міністра і його заступника однакові обов'язки. Кожен повинен бути обраним за підтримки більшості націоналістів та прихильників тісних стосунків з Лондоном. Така процедурна вимога відома під назвою «паралельної згоди» і поширюється на інші спірні питання, наприклад, на прийняття бюджету<sup>8</sup>. Як і в Шотландії, достроковий розпуск національних зборів можливий, якщо за нього проголосують дві третини депутатів або якщо парламент не зможе обрати прем'єр-міністра і його замісника протягом шести тижнів з моменту першого засідання.

Що стосується законодавства, то в Законі окремо виділені виключні заходи (функції центрального уряду), резервні питання (по яких збори можуть приймати рішення зі згоди міністра зі справ Північної Ірландії і які підлягають парламентському контролю) і питання, передані до відання зборів. Останні визначаються як такі, що не належать до жодної з двох вище вказаних категорій, і по них збори можуть вільно приймати закони. Десять міністрів Північної Ірландії відповідають за сільське господарство, культуру, освіту, зайнятість, торгівлю, охорону оточуючого середовища, фінанси, охорону здоров'я, регіональний та соціальний розвиток. Договір також запроваджує міністерську раду Північ/Південь, яка відповідає за розвиток співробітництва між Північною Ірландією і республікою Ірландія, та англо-ірландську раду для спільних консультацій між урядом Ірландії, центральним урядом Великобританії, виконавчими органами Шотландії, національними зборами Уельсу та виконавчими органами Північної Ірландії. Белфастська угода була схвалена на референдумі в Північній Ірландії та Ірландії, однак реалізація угоди виявилася проблематичною, в основному через відсутність згоди щодо строків і процедури розпуску озброєних формувань.

Можна виділити три основних особливості процесу деволуції у Великобританії як наростаючий характер, асиметричність та неформальність. Однією з важливих особливостей британської моделі деволуції є те, що вона має «наростаючий» характер. На початку цього процесу було прийнято рішення здійснювати її за принципом відкритого процесу, коли ніхто не має певності щодо його кінцево-

го результату. На сьогодні він охопив Шотландію, Уельс та Північну Ірландію, де він постійно призупинявся, але у майбутньому за умови отримання підтримки на референдумі, інші частини Великобританії також зможуть отримати нові повноваження. Проте масштаб і суть цих повноважень, які перейдуть до новостворених органів влади, також досі не визначений.

Друга особливість, яка цілком узгоджується з історичним типом інституційного розвитку Великобританії, полягає в асиметрії деволюційної моделі. Повноваження, передані кожному з територіальних органів влади в рамках Сполученого Королівства: Шотландії, Уельсу, Північної Ірландії а також плановані до передачі в англійські регіони, не тотожні між собою за об'ємом. Окремі дослідники вказували на небезпеки, що несе в собі нова британська модель управління, оскільки асиметричні рішення за своєю природою є нестабільними, і з великою ймовірністю можуть призвести до загострення відносин між центральним урядом, з його широкими обов'язками і заново створеними органами управління на місцях<sup>9</sup>. Однак формування асиметричної моделі відносин між центром і регіонами насамперед є результатом історичного процесу, оскільки нинішні території держави входили до її складу в різні історичні періоди і за різних обставин.

Остання характерна риса британської моделі деволюції полягає в тому, що центральний уряд веде справи з місцевою владою переважно без дотримання формальностей. Крім законодавчих положень, що стосуються створення місцевих інститутів влади, існує досить мало угод, які закріплюють двосторонні і багатосторонні відносини. У тих випадках, коли такі офіційні документи існують, вони відносяться до типу особливих і/або необов'язкових. Центральний уряд був ініціатором цих документів, і, відповідно, їх формулювання та виконання значною мірою залежать від його волі. Всі переговори між центральним урядом і місцевим самоврядуванням потенційно зводяться до неофіційних консультацій з органами самоврядування, що в цілому відповідає стратегії центру, спрямованої на ще більше закріплення особливого характеру і асиметричної моделі.

Отже, особливості історичного розвитку зумовили і унікальність процесу децентралізації, що має місце у Великобританії. Застосований Лондоном асиметричний підхід до передачі повноважень на місця з одного боку сприяв підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, а з іншого – створив умови для переходу від унітарної моделі державного устрою до квазі-федеративної. Ймовірність реалізації такого сценарію розвитку подій слід мати на увазі в ході реалізації процесу децентралізації в Україні.

1. *Evans A.* UK devolution and EU law // *European Law Review*. – 2003. – Vol. 28. – P. 475. 2. *Keating M.* What's wrong with asymmetrical government? / In Elcock H. and Keating M. (eds) *Remaking the Union. Devolution and British Politics in the 1990s*. – London, 1998. – P. 206. 3. *Scotland Act* // [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga\\_19980046\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980046_en_1) 4. *Government of Wales Act* // [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga\\_19980038\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980038_en_1) 5. *The Northern Ireland Act* // [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga\\_19980047\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980047_en_1) 6. *Forman F.N.* Constitutional Change in the United Kingdom. – London, 2002. – P. 110. 7. *McGowan L., Murphy M.* Northern Ireland under devolution: the challenge of institutional adaptation to EU policy formulation // *Regional and Federal Studies*. – 2003. – № 1. – P. 81-99. 8. *Carmichael P., Osborne R.* The Northern Ireland civil service under direct rule and devolution // *International Review of Administrative Sciences*. – 2003. – № 2. – P. 213. 9. *Simeon R.*

Recent trends in federalism and intergovernmental relations in Canada: lessons for the UK? // The Round Table. – 2000. – № 354. – P. 237.