

Територіальний устрій та регіональне

управління Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії



О. М. Чернеженко

кандидат юридичних наук, Національна академія внутрішніх справ

Стаття висвітлює проблеми та особливості територіального устрою Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, аналізує специфічний характер державного устрою країни. Визначається правовий статус автономних утворень, де розкривається поняття обмеженої автономії. Досліджуються особливості адміністративно-територіального поділу Сполученого Королівства.

Ключові слова: територіальний устрій, регіональне управління, обмежена автономія, політична автономія, адміністративна автономія, референдум, міністерства, компетенція, деконцентрація, націоналізм.

Передумови виникнення, законодавчого регулювання та повноваження автономних утворень викликають великий інтерес у вітчизняній юридичній науці упродовж останнього десятиліття. Їх ефективна роль у державному будівництві європейських країн може стати серйозною основою для теоретичних досліджень українського державотворення. Вивчення зарубіжного досвіду допомо-

же виробити законодавчі та організаційні моделі, які сприятимуть всебічному і стабільному зміцненню країни.

Мета цієї статті – з'ясувати особливості територіального устрою Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, визначити правовий статус автономних утворень, розкрити поняття обмеженої автономії та основні аспекти регіонального управління Великої Британії.

Історичні особливості розвитку Великої Британії обумовили специфічний характер її державного устрою. За формою державного устрою Велика Британія є унітарною державою, яка склалася у XVI-XVII ст. внаслідок приєднання «кельтських територій» до території Англії. Кожне чергове приєднання території закріплювалося актами: Акт об'єднання з Шотландією 1707 р., Акти про об'єднання з Уельсом 1536 р. та 1542 р., Акт про об'єднання з Ірландією 1901 р.

Історично Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії складається з чотирьох частин: Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Кожна з цих частин країни вирізняється етнічними особливостями населення. Також існують відмінності у ступені їх самостійності та особливостях їх управління.

Англія складає більшу частину держави як за величиною території, так і за чисельністю населення. Вона не має власних органів управління, оскільки нею керують загальнодержавні органи Великої Британії. В інших частинах власні органи управління були довгий час відсутні. Але при їх появі цим частинам було завжди притаманне прагнення розширити свої повноваження та навіть прослідкувалися сепаратистські настрої.

З 1920 року Північна Ірландія отримала політичну (законодавчу) автономію. Спочатку тут діяв парламент у складі сенату, палати громад та губернатора, який призначався королем. Але згодом цей парламент перестав діяти у зв'язку із постійними сутичками на релігійному ґрунті, що призвело до прямого управління цієї території з Лондона. Була створена посада спеціального міністра у справах Північної Ірландії [4, с. 517-522; 6, с. 416-417]. Відповідно до Акта про Північну Ірландію 1998 р. була обрана Асамблея Північної Ірландії (108 членів), яка обиралася по багатомандатних округах (по шість членів Асамблеї від кожного). Асамблея приймає місцеві закони

з питань фінансів, місцевих податків, освіти, охорони здоров'я. Актом від 11 лютого 2000 р. діяльність Асамблеї та виконавчих органів Північної Ірландії були припинені до 30 травня 2000 р. Згодом парламент був розпущений. У березні 2007 р. відбулися нові парламентські вибори у Північній Ірландії та відновлено роботу уряду, в якому було представлено інтереси двох релігійних груп – три п'ятих протестантів та дві п'ятих католиків [1, с. 391; 5, с. 199-203].

У вересні 1997 року був проведений референдум, в якому більшість шотландців та валлійців висловилися на користь відновлення парламенту в Шотландії та асамблеї в Уельсі, які були скасовані внаслідок приєднання цих територій до Англії кілька століть тому. У 1998 році британським парламентом було прийнято два Акти: Акт про утворення Національної асамблеї Уельсу та Акт про утворення Шотландського парламенту. З 2000 року Шотландія отримала статус політичної автономії, оскільки в ній був сформований не лише законодавчий орган, а й орган виконавчої влади. Більше того, Актом про утворення Шотландського парламенту встановлено право парламенту ухвалювати власне законодавство. Парламент Шотландії (129 депутатів) обирається за змішаною системою (мажоритарною та пропорційною). Він приймає закони з питань господарства, фінансів, місцевих податків, освіти, охорони здоров'я, захисту природних ресурсів. Політика в сфері оборони, міжнародних справ, валютного та грошового регулювання залишається за центральним рівнем.

Розширили автономні повноваження парламентські вибори в Шотландії у травні 2007 р., на яких більшість депутатських місць отримала Національна партія Шотландії. Саме лідери цієї партії готували референдум щодо незалежності Шотландії. 18 вересня 2014 року мешканці Шотландії мали вирішити, чи лишається цей регіон в складі Сполученого Королівства, чи стає

незалежною державою. Більшість голосів було віддано за подальше перебування у складі Сполученого Королівства. Шотландцям було обіцяно більш рівний розподіл ресурсів і збереження т. зв. «формули Барнетта*», яка використовується для виділення Лондоном фінансової допомоги Шотландії. Остаточне рішення про порядок фінансування системи державної охорони здоров'я буде залежати від уряду Шотландії завдяки збереженню формули Барнетта [3].

Уельс отримав лише адміністративну автономію, оскільки Асамблея Уельсу не наділена законодавчими повноваженнями, а має право лише на розширене тлумачення законів, які прийняті британським парламентом стосовно регіонального розвитку цієї частини. Виконавчий орган також відсутній. Асамблея Уельсу складається з 60 депутатів, які обираються на 4 роки за змішаною системою. Вона приймає постанови з питань економічного розвитку автономії, освіти, культури та екології. Її фінансування здійснюється за рахунок дотацій з центрального рівня на основі рішень британського парламенту [5, с. 199-203].

Історичні частини Сполученого Королівства мають також різні особливості адміністративно-територіального поділу. Територія Англії, Уельсу та Північної Ірландії поділяється на графства (39 – в Англії, 22 – в Уельсі, 26 – в Північній Ірландії), графства – на адміністративні округи, округи – на громади. Шотландія поділена на 32 одиниці місцевого управління, які складаються з громад [1, с. 391; 6, с. 417-420].

Особливим статусом наділена столиця Сполученого Королівства – Лондон. Прилеглі передмістя утворюють єдиний конгломерат, який називається Великий Лондон. Врядування в ньому здійснюється асамблеєю з 25 депутатів та мером, які оби-

раються на 4 роки безпосередньо населенням міста. Акт про управління Великим Лондоном відносить до компетенції влади управління міським транспортом, територіальне планування, економічний розвиток, охорону навколишнього середовища, керівництво поліцією та пожежною охороною, управління культурою, спортом та засобами масової інформації. Більшість цих повноважень виконує мер, асамблея лише здійснює контрольну функцію відносно мера [5, с. 201-204].

Закон про місцеве управління 2000 р. встановив однаковий підхід в системі місцевого управління, хоча й декількома моделями відносин місцевої ради та мера. На всіх адміністративно-територіальних одиницях обираються місцеві ради терміном на 4 роки з ротацією (оновленням) на одну третину через рік чи два. На виборах місцевих рад можуть використовуватися різні округи та виборчі системи. Місцеві ради мають право приймати нормативні акти, які повинні бути затверджені відповідним центральним урядовим відомством та опубліковані. В невеликих громадах рішення приймаються на загальних зборах, де обирається голова. Виконавчий орган влади – мер. Можливі три варіанти управління, які обираються громадянами при прийнятті уставу:

- мер – кабінет: мер обирається прямими виборами, призначає заступника та створює кабінет до 9 осіб;
- лідер-мер – кабінет: мер обирається зі складу ради та чи він, чи рада створюють кабінет;
- мер – керуючий: мер обирається прямими виборами, але управлінням займається призначений згідно з контрактом радою керуючий – головний адміністратор.

У малих громадах ради не обираються, а організуються лише збори [2, с. 282-283].

Контроль за місцевими органами самоуправління відбувається центром у формі міністерського інспектування, спеціаль-

* Формулою Барнетта в Британії називають історичний механізм розподілу податкових засобів та витратних статей бюджету.

ними комісіями з контролю за законністю діяльності органів місцевого самоуправління, аудиторськими перевітками та ін. [6, с. 417-419].

Крім історичних частин, до складу Сполученого Королівства входять також островні території (острів Мен, острови протоки Ла-Манш) та залежні острови з особливим статусом (колишні території Сполученого Королівства, що зберегли державно-правовий зв'язок: острів Святої Олени, Бермудські острови та ін.). Острови мають свої органи самоврядування, але головні питання їх життєдіяльності вирішуються парламентом Великої Британії [5, с. 203-204].

З точки зору регіоналізму, а також багатьох аспектів її державного управління і політики, Сполучене Королівство є достатньо незвичною країною серед великих унітарних держав Заходу. Сполучене Королівство використовує і північно-європейську, і південно-європейську модель державного управління, тому що воно оновило свою систему місцевого самоврядування, яка існувала на рівні графств, а також, в результаті тиску з боку Шотландії та Уельсу, воно ще створило регіональне врядування в Шотландії та Уельсі. Попри створення в 1999 р. регіональних органів, не слід забувати, що приклад Сполученого Королівства докладно демонструє: вимоги регіональних націоналістів можна іноді задовольняти, не змінюючи розподілу політичної влади, якого вимагатиме створення повнокровної системи регіонального державного управління. Тут хотілося б детально зупинитися на головних аспектах регіонального управління (деволюції) Сполученого Королівства.

Першим аспектом регіонального управління, або регіоналізму у Сполученому Королівстві, який належить розглянути, є регіональне планування, яке бере свій початок в регіональному економічному плануванні. Майже протягом двох десятиліть,

починаючи з 1964 р., у Сполученому Королівстві існувала система установ регіонального планування, до якої входили представницькі ради, члени яких призначались, а також комісії державних службовців, побудовані за моделлю французької системи регіонального планування (у кожному з восьми регіонів Англії, а також по одній в Шотландії та Уельсі). Останні завжди були більш впливовими установами, які, можливо, мали чіткіший мандат, і вони процвітають. Деякі спостерігачі вбачали в цих регіональних органах своєрідні паростки регіонального уряду на кшталт італійської моделі, і їх створення не тільки стимулювало виникнення своєрідної регіональної самосвідомості, а й сприяло обговоренню, як це мало місце у Франції та Італії, питання про регіональне врядування як інструмент сприяння залученню широкої громадськості, модернізації економіки та засіб протидії надмірній централізації. Після провалу Національного плану в 1967 р. ці регіональні установи в Англії повільно втрачали своє значення, і їх було остаточно скасовано на початку 1980-х рр. за уряду пані М. Тетчер. Сьогодні англійські регіони існують частково як стандартні області для збирання офіційних статистичних даних і частково для надання послуг з планування землекористування та інших схожих послуг. Існують також «деконцентровані» представництва центральних міністерств на регіональному рівні. В той час як система місцевого самоврядування поступово розвалювалася при консервативних урядах М. Тетчер та Мейджора, почали з'являтися деякі ознаки того, що центральний уряд повертається до регіональної структури задля цілей надання послуг. Необхідно згадати про регіональну структуру в 1960-ті рр., тому що її створення заклало фундамент того, що могло бути регіональним врядуванням. В Уельсі та особливо в Шотландії ідея відносно регіонального планування мала більш важливі на-

слідки, тому що підсилила тенденцію, яка вже почала з'являтися разом з підсиленням націоналістичних партій, до сприйняття регіонів Шотландії та Уельсу як відособлених економічних суб'єктів. Таким чином, на початку 1970-х рр. «валлійська економіка» та «шотландська економіка» стали визнаними незаперечними поняттями в політичному дискурсі попри те, що обидві не мали якоїсь єдиної економічної структури. В Англії регіони планування також продовжують існувати в політичному та неадміністративному сенсі, оскільки вони зазвичай створюють основу, навіть якщо вона не завжди має чітко визначені кордони, для надання пропозицій щодо створення регіонального врядування. Такі пропозиції зазвичай називають обмеженою автономією – це аспект регіоналізму, який ми зараз розглянемо. Оцінюючи важливість внеску регіонального планування в еволюцію регіонального врядування у Великобританії, важливо підкреслити, що попри те, що деякі коментатори приписували регіональному врядуванню додаткові ролі, включаючи демократизацію і модернізацію, надання таким додатковим ролям особливої важливості не сприяло створенню повноправних регіональних урядів. В Англії регіональні органи вперто залишаються частиною історії планування, і тому їхня актуальність для громадськості зменшилась майже відразу після їх створення, за винятком надання пропозицій щодо реформ [7, с. 155-156].

Другий аспект регіоналізму у Сполученому Королівстві, який, знову ж таки, залишився лише сподіванням, є частиною існуючого вже ціле століття попиту на те, що зараз називається обмеженою автономією, але раніше мало назву «самоврядування». Зазвичай воно включає створення виборних органів влади для т. зв. «кельтської периферії», до якої входять Шотландія і Уельс. Північна Ірландія більше не входить до цієї групи, тому що, як побачи-

мо, попри той факт, що до початку 1970-х рр. вона мала свій власний квазіфедеральний виборний уряд, з кінця 1960-х рр. в цій провінції відбувається зворотний процес централізації. Останнім часом обмежена автономія також все більше включає пропозиції щодо створення регіонального врядування у восьми англійських регіонах планування. Спробу надати обмежену автономію кельтській периферії зробив лейбористський уряд наприкінці 1970-х рр., коли після довгої боротьби зі своїми власними рядовими членами парламенту було прийнято два закони, згідно з якими створювались виборні асамблеї Шотландії та Уельсу. Лейбористський уряд не оприлюднив ці закони, тому що результати референдумів, які було необхідно провести в Шотландії та Уельсі, не відповідали конкретним умовам щодо явки людей, які повинні були взяти участь у голосуванні. Рішення лейбористського уряду так ретельно дотримуватись вимог статуту глибоко засмутило шотландську націоналістичну партію, оскільки, як вона стверджувала, чисельна більшість тих, хто брав участь в голосуванні на референдумі, фактично висловились за шотландську асамблею. Тому в палаті громад вона висунула пропозицію про вотум недовіри, яку уряд програв із різницею в один голос. Цей результат означав кінець лейбористського уряду, що призвело до загальних виборів, які виграли консерватори під керівництвом пані Тетчер. Обидва закони про обмежену автономію було скасовано консервативним урядом в 1979 р.

Після приходу до влади нового лейбористського уряду в 1997 р., було швидко поновлено пропозиції щодо обмеженої автономії Шотландії та Уельсу, включаючи необхідність проведення референдумів в обох регіонах. Результат обох референдумів виявився сприятливим для обмеженої автономії, і в 1999 р. було проведено вибори до нових регіональних органів (парла-

менту – в Шотландії та асамблеї – в Уельсі). Асамблея Уельсу має менше повноважень, аніж її аналог в Шотландії. З іншого боку, шотландський парламент має обмежені повноваження щодо оподаткування, в той час як валлійська асамблея має в цій сфері більше привілеїв.

Епізод, що мав місце в 1979 р., точно пояснює унітарний характер британської політичної традиції та її схильність не підтримувати самостійність територій. Домінування унітарної традиції та страх децентралізації є настільки сильними, що уряд не зробив жодної спроби помирити своїх колишніх партнерів в Палаті громад – націоналістичні партії та ліберальну партію – і тільки це утримало уряд при владі, за рахунок відмови від умови щодо явки виборців. Ще більш важливим є те, що крім шотландських націоналістичних кіл, ніхто не піддавав критиці рішення лейбористського уряду не відмовлятися від цієї умови і таким чином стикнутися з надзвичайно ризикованим голосуванням за вотум довіри.

Здавалося, що після 1979 р. питання про обмежену автономію не є більше релевантним, оскільки з настанням тетчеризму політична увага виявилася скерованою в інших від територіальних питань напрямках. Однак існували дуже чіткі ознаки того, що принаймні в Шотландії, до початку 1990-х рр. це питання було важливої політичної ваги. Опитування показало, що 57 відсотків шотландських прихильників консерватизму прихильно ставилися до обмеженої автономії в тій чи іншій формі. Насправді ступінь підтримки обмеженої автономії був настільки великим, що деякі політики стверджували, що дебати відносно обмеженої автономії в Шотландії ведуться вже «не між уніоністами та націоналістами, а між прихильниками конституційного націоналізму та сепаратистського націоналізму». В 1997 році новий лейбористський уряд підтвердив важ-

ливість питання про обмежену автономію як в Шотландії, так і в Уельсі.

Беззаперечна схильність більшості шотландських виборців до обмеженої автономії не виявилася достатньо сильною для того, аби перетворитися в голоси на загальних виборах: у 1992 р. Шотландська національна партія не досягла гарних результатів, втративши одне місце в Парламенті. Більше того, консервативна партія, яка очевидно просувала платформу протидії обмеженій автономії, здобула додатково два місця.

Треба підкреслити, що обмежена автономія Шотландії (і до деякої міри Уельсу) є найважливішим питанням децентралізації в британській політиці. Фактично Шотландія являє собою більше, ніж територіальний сегмент Великобританії; це колишня держава, яка добровільно вступила в союз двох корон в 17 ст. і завершила злиття підписанням Угоди про союз в 1707 р. З тих часів Шотландія зберігає такі найважливіші ознаки своєї самобутності, як окрема правова система, окрема система освіти, окрема державна церква, окрема система місцевого самоврядування (звідси спеціальні законодавчі комітети в палаті громад), інші банкноти, міністерство у справах Шотландії, преференції, якими користується Шотландія при виділенні державних фінансових коштів, і місця в палаті громад. Зараз за співвідношенням між кількістю виборців і кількістю місць в Парламенті Шотландія отримує на 23 відсотки місць більше, ніж Англія. Преференційний режим у фінансовій сфері може бути виражений в порівняльних цифрах з точки зору центрального фінансування на душу населення.

Яскравим символом своєрідності Шотландії є додаткові конституційні привілеї, які в інших країнах є ознакою держав-націй (це можна назвати соціальним федералізмом; наприклад, міжнародне сприйняття шотландських спортивних команд, вклю-

чаючи їх власний «національний прапор», регалії та «національний гімн». З урахуванням такого відмінного статусу, очевидно, що Шотландія – це не просто один з територіальних сегментів Великобританії, яким є будь-який англійський регіон, вона вже має спеціальний політичний статус, який іноді виходить далеко за межі такого, який надається державі, що входить до складу федеративної системи.

В Англії ніколи не існувало глибокої політичної підтримки ідеї регіонального врядування, тому що необхідно ще раз підкреслити, що політико-адміністративна традиція у Великобританії є глибоко унітарною, і ця унітарність ніде не є більш вираженою, аніж в Англії.

Війна з місцевим самоврядуванням, яка систематично і успішно велась протягом трьох строків перебування при владі уряду М.Тетчер і уряду Мейджора в 1980-х та 1990-х рр., є найдраматичнішим прикладом такого панування центру і густих хащів неоднозначності, які оточують питання відносної автономії на субнаціональному рівні британської системи. Важливо, що традиції централізації є найсильнішими в англійській частині країни, хоча б тому, що там мешкає понад 85 відсотків населення. Держава є сполученим королівством понад тисячу років, і попри те, що її нещодавно було поділено на регіони в адміністративних цілях, а потім, як ми вже відзначали, з метою планування в жодному з англійських регіонів не існує нічого навіть віддалено схожого на рівень громадської підтримки, який має місце в Шотландії або Уельсі.

В Уельсі націоналістичний рух видається слабкішим, аніж він був під час свого найвищого розвитку на початку 1970-х рр., і прихильники валлійської асамблеї спромоглися досягти лише невеликої переваги під час референдуму 1997 р. Деяке розчарування відносно вимог надання обмеженої автономії, які, на відміну від Шотлан-

дії, є тісно пов'язаними з мовним питанням, імовірно, було нівельоване політикою «ненав'язливого надання обмеженої автономії», до якої вдався центральний уряд. Ця політика включала, наприклад, створення телевізійного каналу, який транслює програми тільки на валлійській мові 28 годин на тиждень, створення спеціальної комісії з питань Уельсу в палаті громад, а також підвищення статусу валлійської мови, яку згідно з законом про валлійську мову від 1967 р. було введено офіційною мовою як у школах, так і в судах. Також були введені двомовні дорожні знаки, держава надала допомогу на здійснення інфраструктурної перебудови столиці Уельсу – міста Кардіфф [7, с. 156-159].

Ще однією з найважливіших регіональних рис британської системи є т. зв. Міністерства. Сполучене Королівство є дещо незвичним для великої європейської унітарної держави, тому що в ньому немає, навіть в залишковій формі, такий, як в Скандинавії, комплексного та єдиного рівня територіального врядування, «деконцентрованого» між місцевим самоврядуванням і центральним урядом. Таким чином, все врядування на проміжному рівні є або асиметричним, або обмежується однофункціональними системами надання послуг. Проміжний асиметричний рівень врядування в Сполученому Королівстві представлений трьома міністерствами, які формально є «деконцентрованими» рівнями загальнодержавного управління в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії; вони є однією з рис британської субнаціональної системи, яка в чомусь нагадує префектурну систему.

Причина обговорення цих трьох міністерств полягає не в тому, аби стверджувати, що вони складають частину традиційної системи регіонального врядування в визнаному сенсі цього терміна, а просто в тому, що якщо ці міністерства проігнорувати, буде неможливо зрозуміти, чому ево-

люція регіонального врядування є такою непростю і безуспішною. Причиною створення міністерств був політичний тиск з вимогами децентралізації – Міністерство в справах Шотландії, яке було створено першим, було безпосереднім результатом руху за самоврядування 1880-х рр. Хоча Міністерство в справах Уельсу почало набувати свого повного статусу лише в 1960-х рр., пізніше збільшення тиску з вимогою часткової автономії Уельсу значно допомогло в цьому процесі.

Для того, аби правильно зрозуміти, чому британський регіональний досвід сформувався в такому вигляді, необхідно обговорити дві форми британського квазірегіонального врядування – три міністерства і організовану на регіональному рівні Національну систему охорони здоров'я.

З самого початку необхідно наголосити, що всі три міністерства є невід'ємними частинами британського центрального уряду. Як усі аналогічні «деконцентровані» структури, кожне міністерство знаходиться під керівництвом спільного керівника – Державного секретаря. Він є членом палати громад і входить до складу Кабінету міністрів. Слід відзначити сім рис цих міністерств. Перша полягає в тому, що міністерство в справах Північної Ірландії суттєво відрізняється від двох інших міністерств за рядом ознак. Перш за все, воно більше є формою прямого управління з Лондона, в якому домінуючу роль відіграє політика дотримання громадського порядку, а також до початку припинення вогню в середині 1990-х рр., антитерористична діяльність. Міністр в справах Північної Ірландії в своєму міністерстві має значно більше повноважень, аніж обидва його колеги, і він наближається до статусу прем'єр-міністра свого регіону.

Здійснюючи керування міністерством і формулюючи політику, Державний секретар (знову ж таки, на відміну від свого шотландського або валлійського колеги) може

отримувати або не отримувати підтримку з боку членів парламенту від Північної Ірландії. Він не має права обиратись до парламенту від Північної Ірландії, і його роль переважно полягає в тому, що він є «особливим голосом, що виступає від імені території в центральному уряді в Лондоні».

Не вдаючись в подробиці створення та розпуснення асамблеї Північної Ірландії, можемо стверджувати, що в цьому регіоні відбулася трансформація від державного врядування до адміністрації. Пояснення цього очевидного парадоксу полягає в тому, що більшість (протестанти) в периферійному регіоні хоче тісніших зв'язків з британською основною частиною країни для того, аби захистити свою політико-культурну самобутність від її поглинання прилеглою державою, Ірландською Республікою, в конституції якої міститься дві статті, де стверджується про право на цю провінцію. Такі страхи з боку протестантів загострюються ставленням католицької меншості Північної Ірландії, невелика більшість якої визнає своєю країною не Сполучене Королівство, а Ірландську Республіку. За результатами проведеного в 1990 р. опитування, приблизно 56 відсотків католиків Північної Ірландії висловилися на користь того, аби Північна Ірландія приєдналася до Ірландської Республіки.

Другий помітний аспект міністерства як британської урядової інституції полягає в тому, що жодне міністерство не виконує всі функції центрального уряду в своїй власній сфері діяльності. Адже деякі центральні департаменти працюють згідно з ієрархією виконання рішень, яка починається з центру та поширюється далі на периферію. І така ієрархія незалежна від ієрархії, що існує у відповідних міністерствах, а також є набагато більшою за неї. По суті, і шотландське, і валлійське міністерства відіграють у Вестмінстері швидше представницьку, ніж функціональну роль, тому що їхнє головне завдання полягає

в захисті інтересів своєї території та отриманні більшої кількості ресурсів з центру. Спектр функцій кожного з міністерств також є різним. Найбільш розвинене Міністерство в справах Шотландії, вік якого налічує вже понад сто років, і до функцій якого, на відміну від Міністерства в справах Уельсу, входить не лише охорона здоров'я, а й контроль над системою правопорядку, поліцією і в'язницями.

Третій аспект міністерств, який необхідно підкреслити, полягає в тому, що Міністерство в справах Шотландії є найбільшим, а його державний секретар зазвичай найбільш важливий. В британському парламенті існує Великий комітет в справах Шотландії, два постійних комітети в справах Шотландії, а також спеціальний комітет, які разом здійснюють більшу частину роботи з шотландського законодавства і обговорюють справи Шотландії. З розширенням шотландських установ в палаті громад підвищилась також роль членів парламенту від Шотландії.

Члени парламенту від Уельсу також мають в палаті громад Великий комітет і спеціальний комітет в справах Уельсу, однак жоден з них не має такої ваги, як їхні шотландські аналоги.

Четвертим аспектом міністерства, який необхідно відмітити, є незвичайний характер посади державного секретаря, який займає унікальну позицію в британській політиці. Адже окрім прем'єр-міністра, він єдиний член виконавчого органу, робота якого будується на територіальній, а не функціональній основі. І в Шотландії, і в Уельсі, але особливо в Шотландії, секретар стає важливою регіональною політичною фігурою. Таке положення стає особливо помітним, коли при владі в країні перебуває лейбористська партія, тому що вона має значно більше місць в парламенті від обох регіонів, аніж інші партії, і вже понад 30 років має більшість місць від Шотландії. Таким чином, секретар-лейборист може мати

особливий статус в уряді і в парламентській партії. На відміну від лейбористської, консервативна партія є особливо слабкою і в Шотландії, і в Уельсі. Від моменту проведення загальних виборів у 1997 р. вона не має місць в парламенті ані від Шотландії, ані від Уельсу. Консервативна партія є регіональною англійською партією.

П'ятий аспект міністерств полягає в їхніх взаємовідносинах з місцевим самоврядуванням. У державних службовців, які обіймають високі посади в цих міністерствах, виникають подвійні взаємини по відношенню до своїх відповідних територій – вони захищають інтереси території перед центром, а також є інструментом контролю з центру. Така система більш за все нагадує стосунки між префектом і його персоналом в системі, що існує у Франції, яку можна назвати наполеонівською.

Шоста риса міністерств, яка заслуговує на увагу, полягає в їхньому складному та неоднозначному статусі. Наприклад, вони є одночасно своєрідною формою «деконцентрації» по відношенню до центру і формою децентралізації. При цьому вони складають лише малу частку апарату центрального уряду на своїх відповідних напрямках діяльності. Міністерства є специфічним гібридом в тому сенсі, що, хоча формально вони є формою адміністративної «деконцентрації», очолює їх політик і член кабінету міністрів. Міністерства також є, безперечно, часткою державного управління і тому підлягають контролю з боку міністерства фінансів так само, як і будь-яке інше міністерство, що входить до складу центрального уряду.

Сьомий, заключний аспект, на який потрібно звернути увагу, полягає у їхньому впливу на політичні результати: тобто який вплив справляють ці три міністерства? Інакше кажучи, скільки автономії вони насправді мають? Існує значна різниця в державних витратах на душу населення в Шот-

ландії та Уельсі порівняно з середніми витратами по Великобританії. Крім того, необхідно підкреслити, що після того як міністерство отримує свою блочну субсидію від центру, державний секретар має значну свободу при визначенні пріоритетів щодо використання коштів з цього блоку. Однак стосовно інших аспектів визначення політики в міністерстві надзвичайно важко робити якісь загальні висновки щодо автономії, тому що існує відносно мало результатів досліджень, в яких би розглядалося питання про те, як в міністерствах в справах Уельсу та Північної Ірландії вирішується ця проблема [7, с. 159-165].

А зараз звернемо увагу на інший приклад регіоналізму в Великобританії – на однофункціональне регіональне управління охороною здоров'я – державну систему охорони здоров'я (далі – ДСОЗ) в Англії та Уельсі.

Регіональні органи ДСОЗ є досить складними. Регіональний рівень управління ДСОЗ існує з моменту створення цієї системи в 1948 р., коли тодішній лейбористський уряд вирішив, що для досягнення головних цілей націоналізації системи охорони здоров'я її не можна залишати в руках місцевого самоврядування або передавати йому. До 1948 року послуги з охорони здоров'я надавались благодійними організаціями або приватним сектором, або ж місцевим самоврядуванням. У 1948 році нова націоналізована система поглинула більшість цих форм надання послуг і перерозподілила систему охорони здоров'я на три частини: 1) медичні послуги на рівні громади, які надавало місцеве самоврядування; 2) сімейні лікарі, дантисти та ін., якими керували виконавчі ради; 3) лікарні, відповідальність за які несли комітети управління окремими лікарнями, і які перебували під егідою чотирнадцяти регіональних департаментів управління лікарняними закладами. В кожному районі, який входив до сфе-

ри контролю такого департаменту, повинен був існувати медичний навчальний заклад (тобто медичний факультет університету) і міністр, запропонований людьми та призначений до департаменту місцевим самоврядуванням, а також інші органи, що мають відношення до питань охорони здоров'я. Їхня головна функція полягала в тому, аби задовольнитися тим, як організовано управління лікарняними закладами і надання послуг. Пізніше регіональні департаменти взяли до здійснення нагляду за управлінням лікарняними закладами, і на початку 1960-х рр. вони стали дуже важливими з точки зору виконання програми будівництва лікарень. Попри це, на рівні нижче регіонального, ДСОЗ, як і раніше, залишалась розділеною на три частини, кожною з яких керували різні органи влади і кожна з яких будувалась на основі різних напрямків. При цьому дві частини системи (охорона здоров'я на базі громади та служба сімейних лікарів) були відділеними від регіонів. Після заснування державної системи охорони здоров'я в структурі її управління були зроблені різні зміни, однак її регіональний компонент залишився майже незмінним.

Дуже важливою рисою ДСОЗ, на яку потрібно звернути увагу, є її масштаб. Відома як «дев'ята найбільша організація в світі», вона поглинає понад 7 відсотків ВВП Британії, 13 відсотків усіх витрат в державному секторі, і не менш ніж 4 відсотки трудових ресурсів країни. Попри це, з точки зору демократичної підзвітності, вона існує в стані напівзабуття, тому що, з одного боку, вона не є формальною частиною центрального управління, а з іншого – не має майже жодного зв'язку з демократичним місцевим самоврядуванням. Одна з причин такої аномалії полягає в існуванні традиції, згідно з якою британський центральний уряд не здійснює виконавчих функцій. У Великобританії ієрархія надання послуг з центру до периферії іс-

нує лише по відношенню до трансфертів (пенсій, коштів на підтримку доходів, допомоги по безробіттю тощо); в усьому іншому центр покладається на різні типи організацій, що надають послуги – місцеве самоврядування, публічні корпорації. Державна система охорони здоров'я – це громадська організація, яка формально не є частиною ані центрального уряду, ані місцевого самоврядування. На відміну від публічної корпорації вона не є громадським комерційним органом. Таким чином, центральний уряд, попри те, що він відповідальний за фінансування, завжди намагався триматися на відстані від ДСОЗ для того, аби уникати проблем при виникненні гострих конфліктів і постійної боротьби за ресурси, а також для того, аби скоротити своє навантаження з точки зору управління.

Така однофункціональна система, як ДСОЗ, завжди матиме додаткову привабливість для спеціалістів, тому що вона є відносно вільною від безпосереднього політичного втручання. Вона є також вільною від суперництва за ресурси та престиж з конкуруючими державними службами. Насправді це дуже важливі риси управління, організованого на регіональному рівні [7, с. 165-167].

Підсумовуючи, можна підкреслити, що Сполучене Королівство вирішує свої проблеми регіонального націоналізму не тільки шляхом структурної передачі влади, а й шляхом того, що можна назвати «ненав'язливим наданням обмеженої автономії» або «соціальним федералізмом». Здається, що таким чином вдалося задовольнити багато прагнень кельтської периферії, однак унітарна держава та її аналог – парламентський суверенітет, ключовий принцип британської конституційної практики, лишився неушкодженим до 1999 р.

Британці також винайшли ще один незвичний метод уникнення недвозначної передачі влади. Це було зроблено шляхом використання дуже специфічного механізму міністерства, в якому, знову ж таки, робляться поступки регіональному націоналізму – їхній власний міністр в кабінеті міністрів, енергійна політика економічної перебудови, додаткові «джерела» і т. ін. Однак ключові принципи унітарної держави, побудованої за принципом жорсткої двопартійної системи, залишаються недоторканими. В сфері регіоналізму, завдяки новому рівню державного управління, який трансформує унітарну західно-європейську державу, Британія, як завжди, обрала своєрідний шлях.

Список використаної літератури

1. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. / А. С. Автономов. – М. : ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008. – 560 с.
2. Государственное право зарубежных стран : курс лекций / Н. В. Мишина, В. А. Михалев, В. А. Куракин, Д. Е. Волкова. – К. : Юриком Интер, 2012. – 416 с.
3. Кокшаров А. Разъединенное королевство / А. Кокшаров // Эксперт. – 2007. – № 14 (112). – С. 66-71.
4. Конституции государств Европы : [в 3 т. / Под ред. Л. А. Окунькова]. – М. : Изд-во «Норма», 2001. – [Т. 1]. – 824 с.
5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Проспект, 2013. – 296 с.
6. Конституционное право зарубежных стран : учеб. / В. Е. Чиркин. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 608 с.

7. *Sharpe L. Jim. Regionalism in the United Kingdom // Federalism and Decentralization : Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). – Hamburg : LiT, 2001. – P. 155-168.*
8. *Sullivan H. Local government reform in Great Britain // Reforming Local Government in Europe : Closing the Gap between Democracy and Efficiency / Kersting Norbert, Vetter Angelika. – Leske + Budrich, Opladen, 2003. – P. 39-63.*
9. *Travers T. Professionals and local government reform – not so much villains as saviours // Stoker Gerry (Ed.) : The Future of Professionalism in Local Government, Luton : LGMB, 1993. – P. 37-48.*
10. *Wilson D. Local Government: Balancing Uniformity and Diversity // Parliamentary Affairs 54, 2001. – P. 289-307.*

Стаття надійшла до редакції: 24.12.2014.

The territorial structure and regional governance of the United Kingdom of Britain and Northern Ireland

O. M. Chernezhenko

The article covers the difficulties and peculiarities of the territorial structure of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, analyzes the specific nature of the political system of the country. The legal status of autonomous entities is determined which reveals the concept of devolution. The features of the administrative-territorial division of the United Kingdom are investigated.

Keywords: *territorial structure, regional administration, devolution, political autonomy, administrative autonomy, referendum, ministries, competence, deconcentration, nationalism.*

Received: 24.12.2014.

Территориальное устройство и региональное управление Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии

Е. М. Чернеженко

Статья освещает проблемы и особенности территориального устройства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, анализирует специфический характер государственного устройства страны. Определяется правовой статус автономных образований, где раскрывается понятие ограниченной автономии. Исследуются особенности административно-территориального деления Соединенного Королевства.

Ключевые слова: *территориальное устройство, региональное управление, ограниченная автономия, политическая автономия, административная автономия, референдум, министерства, компетенция, децентрация, национализм.*

Получено: 24.12.2014.