УДК 324+332.05

ВОЗРОЖДЕНИЕ ШОТЛАНДИИ: РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В ЭПОХУ РЕФЕРЕНДУМОВ

Жоров Евгений Анатольевич,
Южно-Уральский государственный гуманитарно-педагогический университет,
декан исторического факультета,
кандидат исторических наук,
г. Челябинск, Россия.
E-mail: zhorovea@cspu.ru

Аннотация
В статье на основе статистических данных рассматриваются некоторые ключевые особенности регионального развития современной Шотландии и их влияние на процессы национально-политического самоопределения по результатам референдумов 1979–2016 гг.

Ключевые понятия:
деволюция,
референдум,
региональное развитие,
Шотландия.

По утверждению влиятельного британского журнала «New Statesman» Великобритания переживает «эпоху референдумов». Начиная с 1973 г. в Туманном Альбионе состоялись тринадцать плебисцитов, посвященных различным аспектам внутреннего и внешнеполитического развития[1]. Три из них были непосредственно связаны с будущим самого северного региона Великобритании – Шотландии. В 1979 г. лейбористское правительство Дж. Каллагэна впервые вынесло на референдум вопрос о делегировании части полномочий региональным органам власти. Тогда за автономию высказались 32,5% избирателей, что недотягивало до норматива в 40% [2, с. 96–97] и не позволило поколебать установившийся в рамках унитарного государства порядок.

Годы, прошедшие после референдума 1979 г., продемонстрировали трансформацию отношения политических элит и общества к процессу деволюции [3, с. 196] и на очередном плебисците, состоявшемся 11 сентября 1997 г., все области Шотландии проголосовали за автономию и создание независимого представительного органа. Самосознание шотландцев естественным образом консолидировалась в условиях, когда у них появился исторический шанс напомнить о своей национальной гордости, что отразилось и на результатах опросов общественного мнения, предлагавших четко определиться в своей национальной идентичности. Так, если в 1979 г. среди опрошенных жителей Шотландии шотландцами себя считали 57%, а британцами – 39%, то в 1997 г. результаты опроса зафиксировали лишь 20%-й уровень британской идентичности, в то время как шотландцами себя считали уже 72% опрошенных [8, p. 171].

Одной из основных причин, побудивших шотландцев самоопределиться и поддержать на референдуме в 1997 г. идею деволюции, стала «европеизация». Если в 1979 г. избирателей пугала возможность того, что за самоуправлением последует независимость, то со временем это перестало быть отталкивающим фактором [3, с. 197]. Набирающие обороты процессы интеграции в Европе привели к переосмыслению понятия «национальное государство», апеллировавшего к важности учета мнения представителей отдельных наций, проживающих на территории крупных государств. Деволюция превратилась в неотъемлемый

[1] Wigmore, T. The age of the referendum: why do politicians offer them, and do we trust them? [Electronic resource] / T. Wigmore. New Statesman. 2014. 16 Sept. URL: http://www.newstatesman.com/politics/2014/09/age-referendum-why-do-politicians-offer-them-and-do-we-trust-them (accessed 24.11.2016).

фактор формирования нового политического климата в Британии с учетом общеевропейских тенденций [1, с. 99–100].

Не менее важным фактором пробуждения национального самосознания стали долгосрочные тенденции развития региона, выражавшиеся в изменении его экономического и социального статуса [4, с. 92]. Периоды подготовки, проведения и принятия решений по итогам референдумов демонстрировали заметные качественные скачки в некоторых ключевых показателях экономического развития Шотландии, отражающие не только циклический характер рыночной экономики, но и результаты целенаправленной региональной политики. Так, например, в динамике ВВП за последние 30–35 лет мы видим три отчетливых цикла, каждый из которых может быть хронологически привязан к одному из референдумов (см. рисунок 1).

Несмотря на то, что сам референдум никогда не совпадает с пиком развития экономического показателя, можно предположить, что общий благоприятный экономический фон и продолжительность циклов влияют на прогрессирующие результаты волеизъявления шотландцев. Тем более, что и по общим показателям благосостояния Шотландия также демонстрировала устойчивый рост, за исключением нескольких последних лет (см. рисунок 2).

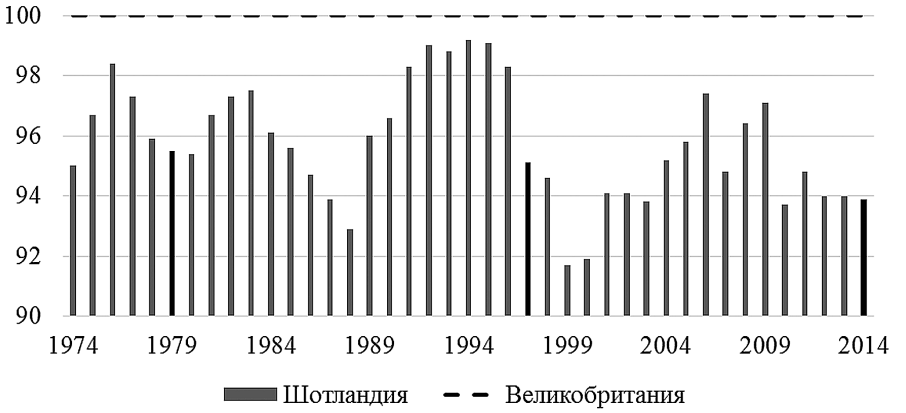


Рисунок 1. ВВП (1979–1988)/ВДС (1989–2014) на душу населения: индекс (Великобритания = 100)[2]

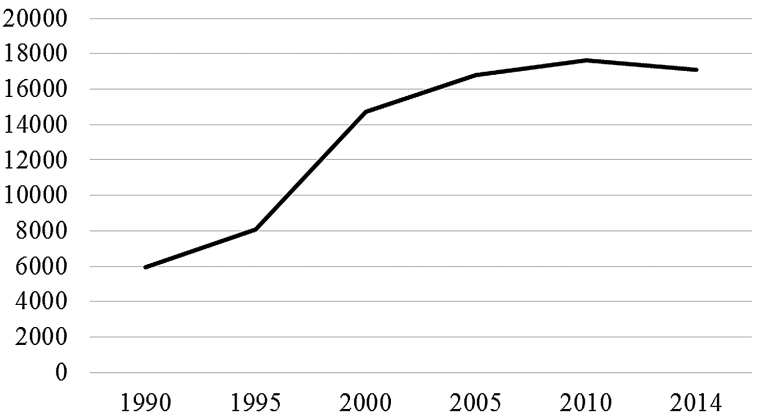


Рисунок 2. Валовой располагаемый доход домашних хозяйств Шотландии (ф. ст. на человека)[3]

[2] Regional Trends (1981), HMSO; Regional Trends 22 (1987), HMSO; Regional Trends 27 (1992), HMSO; Regional Trends 33 (1998), TSO; Regional Gross Value Added (Income Approach), 1997 to 2014, Office for National Statistics (ONS).

[3] Regional Trends 35 (2000), TSO; Regional gross disposable household income (GDHI): 1997 to 2014, Office for National Statistics (ONS).

Неудивительно, что в преддверии референдума 2014 г. по вопросу о выходе из состава Великобритании карта самодостаточности была разыграна в полной мере. Правительство Шотландии издало специальный документ под названием «Экономика Шотландии: аргумент в пользу независимости» (Scotland's Economy: the case for independence), в котором осветило основные достижения региональной экономики. Процитируем наиболее важные из них [10, p. 69]:

1. Государственные расходы (суммарные расходы всех органов государственного управления и государственных учреждений, в том числе расходы местных органов государственного управления, государственных корпораций и т. п.) в Шотландии составляли 64,5 миллиарда фунтов стерлингов в 2011–12 финансовом году, что эквивалентно 42,7% ВВП (ниже, чем в Великобритании в целом (45,5% и в большинстве стран ЕС).

2. Несмотря на то, что социальная защита представляет собой самую большую статью трат на общественные нужды, включающую в себя и пособия по социальному обеспечению, расходы на социальную защиту в процентах от ВВП в Шотландии были ниже, чем в Великобритании в течение последних пяти лет.

3. Валовые налоговые поступления в Шотландии составляли 56,9 миллиарда фунтов стерлингов в 2011–12 финансовом году, включая долю нефтедобывающего сектора, эквивалентную 10,6 миллиарда. Общие налоговые поступления, исчисленные в расчете на душу населения, равнялись 10700 фунтам, что сравнимо с 9000 фунтами для Великобритании в целом. При этом указанный показатель для Шотландии был выше, чем в целом по Великобритании на протяжении более чем 30 лет, начиная с 1980–81 гг.

4. Шотландия управляла чистым финансовым дефицитом в размере 5% ВВП в 2011–12 финансовом году, что ниже, чем эквивалентный британский дефицит в 7,9% ВВП. В денежном выражении преимущества Шотландии в финансовом положении могут быть оценены в 12,6 миллиарда фунтов стерлингов за пять лет, предшествовавших 2011–12 финансовому году.

5. Доходы от хозяйственной деятельности в Северном море давали приблизительно 16% налоговых поступлений между 2007–08 и 2011–12 финансовыми годами, на долю поступлений с суши приходились оставшиеся 84%.

6. Чистый долг государственного сектора Великобритании в конце 2011–12 финансового года достиг 1,1 триллиона фунтов (72% ВВП). При этом на долю Шотландии приходилось лишь 92 миллиарда (62% ВВП), а при расчете с использованием показателей чистого финансового баланса – 56 миллиардов фунтов стерлингов (38% ВВП).

Несмотря на впечатляющие экономические показатели, однозначно в пользу отделения от Великобритании по результатам референдума 2014 г. высказались лишь четыре избирательных округа Шотландии из тридцати двух: Данди Сити (57%), Уэст-Данбартоншир (54%), Глазго Сити (53%) и Норт-Ланаркшир (51%). Близко к пороговому значению оказались также Инверклайд (49,92%) и Норт-Айршир (48,99%)[4]. Особый интерес вызывает то, что по уровню валового располагаемого дохода домохозяйств большинство статистических регионов уровня NUTS-3[5], включающие в себя названные выше избирательные округа, демонстрировали более низкие показатели, чем в целом по Шотландии (см. рисунок 3).

Лишь обозначенные на диаграмме цифрами 2 и 4 статистические регионы Данбартоншир с Хеленсборо и Ломондом и Инверклайд с обоими частями Ренфрушира смогли преодолеть заявленную тенденцию за счет «привлечения экономического ресурса» соседних избирательных

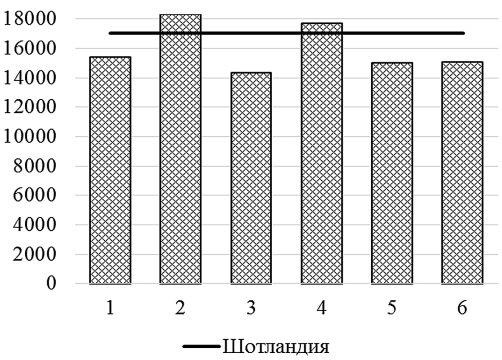


Рисунок 3. Валовой располагаемый доход домохозяйств, 2013 г. (ф. ст. на душу населения)[6]

[4] Scotland votes 'No' to independence [Electronic resource] // BBC News. 2014. 19 Sept. URL: http://www.bbc.com/news/uk-scotland-29270441 (accessed 24.11.2016).

[5] Номенклатура территориальных единиц для целей статистики – стандарт территориального деления стран для статистических целей (Nomenclature of Territorial Units for Statistics).

[6] Regional gross disposable household income (GDHI): 1997 to 2014, Office for National Statistics (ONS).

округов. Напротив, показатели таких регионов, как Ангус и Данди (1), Глазго Сити (3), Норт-Ланаркшир (5) и обеих частей Айршира (6), позволяют утверждать, что за отделение от Великобритании активно выступали не самые благополучные округа, жители которых связывали с выходом из Королевства надежды на улучшение своего социально-экономического статуса.

Другим аргументом, свидетельствующим против веры в экономическую самодостаточность Каледонии и доказывающим

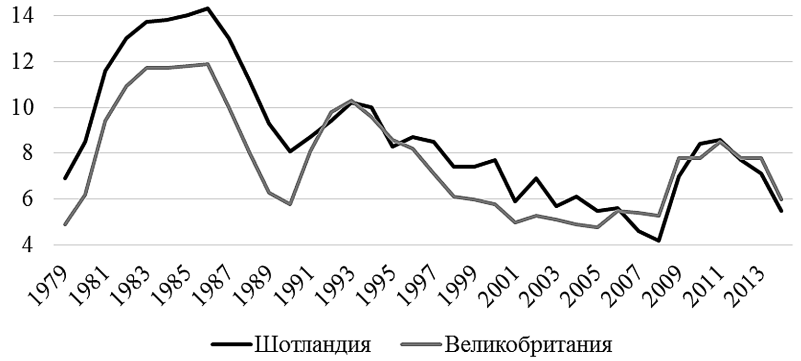


Рисунок 4. Уровень безработицы в 1979–2014 гг., %[7]

высокую результативность совместных усилий правительства Великобритании, органов местного самоуправления и структурных фондов ЕС, являются современные принципы региональной политики. Остановимся на них подробнее.

В течение многих лет правительство Соединенного Королевства считало целью региональной политики оказание специальной помощи старопромышленным районам с их специфическими проблемами и, несмотря на то, что пришедшие к власти в мае 1979 г. сторонники неолиберальных подходов настаивали на том, что при них сутью нововведений должно стать всемерное поощрение местной инициативы, придающей каждому субсидируемому району мотивацию на создание уравновешенной и динамичной промышленной базы [6, p. 1], планам сокращения расходов на нужды регионального развития (выравнивания) не суждено было сбыться. Британское правительство заявило о том, что некоторые виды селективной поддержки будут сохранены для районов развития, а экономить придется на дотациях районам с низкими уровнями безработицы [11, sh. 158]. Шотландия к ним, несомненно, не относилась (см. рисунок 4).

В результате продолжения политики «выравнивания» была сохранена система субсидируемых районов и существующие инструменты поддержки территорий с массовой безработицей [5, col. 1302], причем на долю Шотландии приходилась наиболее значительная их часть. Даже в планах на 2007–2013 гг. и в расчетах на 2014–2020 гг. к указанным районам относился весь северо-запад Шотландии (Хайленд) с островами и выборочно центральная часть Лоуленда. Причем в новейших планах поддержка юго-восточных районов даже усиливалась (см. рисунок 5).

Еще в 1977 г. лейбористское правительство анонсировало программу помощи городам, сосредоточенным в депрессивных районах страны. Ресурсы направлялись на создание рабочих мест, строительство спортивных сооружений и организацию досуга. Этому способствовали две инициативы – создание корпораций городского развития и городских зон предпринимательства, освобождавшихся от любых видов административного контроля. В Шотландии были начаты одиннадцать партнерских программ по реконструкции городских зданий в малоимущих микрорайонах муниципальной застройки, дополненных позднее множеством партнерских программ по развитию городских территорий [9, p. 241]. Всего во внутренних городах Шотландии было образовано пять зон предпринимательства – Клайдбанк (1981–1991), Инвергордон (1983–1993), Тайсайд (1984–1994), Инверклайд (1989–

[7] Regional Trends (1981), HMSO; Regional Trends 22 (1987), HMSO; Regional Trends 27 (1992), HMSO; Regional Trends 33 (1998), TSO; Labour Force Survey (LFS), Office for National Statistics (ONS).



Рисунок 5. Карта субсидируемых районов Шотландии в 2007–2013 и 2014–2020 гг.[8]

1999), Ланаркшир (1993–2003, 2011)[9]. Несомненным, с точки зрения британского правительства, успехом стало то, что зоны привлекли более 2 млрд фунтов стерлингов (в ценах 1994/95 фин. г.) частных инвестиций так, что соотношение государственных и негосударственных капиталовложений в программу развития внутренних городов составило приблизительно 1:2,3 [7, p. 6]. Однако в связи с тем, что зоны являлись частью экономической стратегии, которая в долгосрочной перспективе оказалась не самодостаточной [7, p. 7], в 2012 г. было объявлено о создании на территории Шотландии четырех промышленных областей, в состав которых вошли 14 территорий для дальнейшего приоритетного развития по направлениям биотехнологии, низкоуглеродные и возобновляемые ресурсы (север и восток), общее производство и рост. Изменение в терминологии при этом отражало смещение акцента от обозначения определенных мест для особого статуса к определению особых секторов роста[10].

Существенным нововведением региональной политики 1990-х гг. стал пересмотр административных границ внутренних районов Шотландии. В соответствии с Законом о местном самоуправлении 1994 г. 32 новых унитарных образования пришли на смену 68 существовавшим ранее округам и районам[11]. Новая система организации местного самоуправления устраняла диспропорции по численности населения, способствовала более равномерному распределению бюджетных средств и выравниванию различных частей региона в развитии.

Таким образом, селективная экономическая поддержка внутренних регионов Шотландии в 1970-е – 2000-е годы оказалась довольно эффективной и в совокупности с ростом доходов от добычи нефти на шельфе Северного моря способствовала возрождению национального и политического самосознания шотландцев, достигшего пика в преддверии референдума о независимости региона в 2014 г.

Под влиянием экономических процессов оказались и результаты референдума 2016 г. об участии Великобритании в ЕС (Brexit), в ходе которого 100% избирательных округов Шотландии высказались за сохранение членства в Евросоюзе. Итоги плебисцита зафиксировали соотношение, при котором за выход из единой Европы проголосовали лишь 38% шотландцев, в то время как за сохранение status quo выступили 62% от принявших участие в референдуме[12]. Такой исход во многом объясняется развертыванием европейской программы структурных фондов, предусматривающей проведение серии мероприятий, направленных на уменьшение региональных различий внутри ЕС по показателям дохода, благосостояния и перспективам развития (см. таблицу 1).

В Шотландии программа объединяет активы Европейского фонда регионально-

[8] Assisted Areas in Great Britain: 2007-2013; 2014 to 2020 UK Assisted Areas Map, available at: https://www.gov.uk (accessed 24.11.2016).

[9] Scherie, N. Financial Scrutiny Unit Briefing. Enterprise Areas [Text] / Scottish Parliament Information Centre (SPICe) Briefings / N. Scherie. Edinburgh: SPICe, 2012. 19 pp. – p. 4.

[10] Scherie, N. Financial Scrutiny Unit Briefing. Enterprise Areas [Text] / Scottish Parliament Information Centre (SPICe) Briefings / N. Scherie. Edinburgh: SPICe, 2012. 19 pp. – p. 9–10.

[11] Gazetteer of the old and new geographies of the United Kingdom [Text] / ONS Geography. L.: Office for National Statistics, 1999. 116 pp. – p. 5.

[12] EU referendum: The result in maps and charts (2016) BBC News, 24 June, available at: http://www.bbc.com/news/uk-politics-36616028 (accessed 24.11.2016).

Таблица 1

Данные об использовании структурных фондов ЕС по регионам Великобритании (млн евро на душу населения)[13]

	2007–2013	2014–2020
Англия	120	131
Шотландия	155	169
Уэльс	724	788
Северная Ирландия	261	338

го развития (ЕФРР) и Европейского социального фонда (ЕСФ)[14]. Так, ЕФРР должен способствовать реализации программ, нацеленных на укрепление экономического, социального и территориального единства, обеспечение устойчивого развития и структурной перестройки региональных экономик, включая конверсию старопромышленных районов и субрегионов, существенно отстающих в экономическом развитии. ЕСФ должен стимулировать высокие уровни занятости и качества работы, упрощать доступ к рынку труда, поддерживать географическую и профессиональную мобильность работников, способствовать их адаптации к необходимым изменениям в системах производства, а также мотивировать высокий уровень образования, бороться с нищетой, улучшать социальное обеспечение, гарантировать гендерное равенство[15]. В 2014–2020 гг. программами структурных фондов ЕС предусмотрено финансирование двух исторических областей Шотландии – Северного нагорья с ВВП 75–90% от среднего показателя по ЕС, и остальной части региона, включающей в себя три территориальные единицы уровня NUTS-2 (Северо-Восточная, Восточная и Юго-Западная Шотландия), с ВВП свыше 90 % в объеме 941 миллиона евро[16].

В случае выхода Великобритании из состава ЕС, что в свете результатов референдума 2016 г. практически неизбежно, Шотландии будет значительно труднее осуществлять программы развития. Тем более, что экономика региона сегодня переживает не лучшие времена: данные по ВВП фиксируют рост лишь на треть от темпов Великобритании в целом, а дефицит в 15 млрд фунтов стерлингов составляет 21% всех государственных расходов[17].

С другой стороны, несмотря на намерения руководства Шотландской национальной партии внести на обсуждение законопроект о повторном референдуме о независимости (этот шаг может позволить Шотландии остаться в составе ЕС), результаты опросов общественного мнения фиксируют, что только 12% избирателей, высказывавшихся ранее в пользу независимости, готовы поддержать эту идею сейчас. По данным на 13 октября 2016 г. 47% опрошенных выступали против повторного голосования за независимость, 38% в его пользу, и 12 % затруднялись с ответом[18]. Похоже, что население Шотландии в условиях многочисленных рисков, связанных как с выходом Великобритании из ЕС, так и с возможным распадом Соединенного Королевства, постепенно расстается с верой в экономическую самодостаточность, в недавнем прошлом обретавшей статус потенциального преимущества нации.

В заключение отметим, что положительные процессы, происходившие в экономической системе Шотландии в последние десятилетия, во многом были инициированы и поддержаны политикой Лондона и Брюсселя по выравниванию региональных различий. Именно результаты «внешнего выравнивания» стали важной причиной подъема национального самосознания, фиксируемого по итогам референдумов 1979 и 1997 гг. Это означает, что действительно значимых оснований для защиты экономической самодостаточности Шотландии (за исключением нефтяных доходов) нет. Вызывает оптимизм, что данные плебисцитов 2014 и 2016 гг. и результаты последних опросов общественного мнения свидетельствуют об осознании большинством населения важности сохранения как союзного, так и европейского единства,

[13] UK regions and European structural and investment funds [Text] / SPERI British Political Economy Brief No. 24. Sheffield: Sheffield Political Economy Research Institute, 2016. P. 11.

[14] McIver, I. European Structural Fund Programmes in Scotland 2014–2020 [Text] / Scottish Parliament Information Centre (SPICe) Briefings / I. McIver. Edinburgh: SPICe, 2015. 4 pp. – p. 1.

[15] McIver, I. European Structural Fund Programmes in Scotland 2014–2020 [Text] / Scottish Parliament Information Centre (SPICe) Briefings / I. McIver. Edinburgh: SPICe, 2015. 4 pp. – p. 1–2.

[16] Structural Funds 2014-2020 [Electronic resource] / The Scottish Government. URL:http://www.gov.scot/Topics/Business-Industry/support/17404/EuropeanStructuralFunds (accessed 24.11.2016).

[17] Severin, C. Nicola Sturgeon challenges May with second referendum bill [Electronic resource] / C. Severin // The Guardian. 2016. 13 Oct. URL: https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/13/nicola-sturgeon-challenges-may-with-second-referendum-bill-scottish-independence-snp-conference (accessed 24.11.2016).

[18] Ibidem.

являющихся залогом дальнейшего экономического возрождения Шотландии, и если «развода» с Европой, скорее всего, не избежать, то за Соединенное Королевство стоит побороться!

1. Еремина, Н.В. Проблема статуса Шотландии в 90-е годы XX века [Текст] / Н.В. Еремина. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2005. 194 с.
2. Зинкевич, Н. Проблема деволюции Шотландии и поиск путей ее решения в 1979–1997 гг. [Текст] / Н. Зинкевич // Актуальные проблемы отечественной и всеобщей истории. 2011. № 14. С. 94–102.
3. Коданева, С.И. Между двух союзов: европеизация и Шотландская деволюция [Текст] / С.И. Коданева, П. Дарданелли // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. Реферативный журнал. 2008. № 2. С. 195–197.
4. Протопопова, Н.А. Выстраивание национальной идентичности Шотландии в эпоху экономической глобализации [Текст] / Н.А. Протопопова // Вестник Московского университета. Серия 19: Лингвистика и межкультурная коммуникация. 2012. № 3. С. 89–95.
5. House of Commons Hansard Debates [Text] / House of Commons. London, Session 1978–1979. 17 July 1979. Series 5. Vol. 970.
6. Margaret Thatcher Foundation / Thatcher records / Shadow Cabinet: Circulated Paper (Heseltine «Regional Policy – A New Approach») / Archive / Thatcher MSS (2/6/1/159).
7. Mellows-Facer, A. Enterprise Zones [Text] / House of Commons Research Paper SN/EP/5942 / A. Mellows-Facer. L.: House of Commons Library, 2011. 7 pp.
8. Park, A. British Social Attitudes: the 30th Report [Text] / A. Park, C. Bryson, E. Clery, J. Curtice, M. Phillips. London: NatCen Social Research, 2013. 218 pp.
9. Punter, J. Urban Design and the British Urban Renaissance [Text] / J. Punter. L.: Routledge, 2009. 392 pp.
10. Scotland's Economy: the case for independence [Text] / Scottish Government. Edinburgh: APS Group Scotland, 2013. 69 pp.
11. The National Archives / Records of the Prime Minister's Office / PREM 19/105.

References

1. Eremina N.V. (2005) Problema statusa Shotlandii v 90-e gody XX veka. Sankt-Peterburg, Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo Universiteta, 194 p. [in Rus].
2. Zinkevich N. (2011) *Aktual'nye problemy otechestvennoj i vseobshhej istorii,* no. 14, pp. 94–102 [in Rus].
3. Kodaneva S.I. (2008) *Social'nye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaja i zarubezhnaja literatura. Serija 4: Gosudarstvo i pravo. Referativnyj zhurnal,* no. 2, pp. 195–197 [in Rus].
4. Protopopova N.A. (2012) *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 19: Lingvistika i mezhkul'turnaja kommunikacija*, no. 3, pp. 89–95 [in Rus].
5. House of Commons Hansard Debates (1979) House of Commons. London, Session 1978–1979, 17 July, Series 5, vol. 970 [in Eng].
6. Margaret Thatcher Foundation / Thatcher records / Shadow Cabinet: Circulated Paper (Heseltine «Regional Policy – A New Approach») / Archive / Thatcher MSS (2/6/1/159) [in Eng].
7. Mellows-Facer A. (2011) Enterprise Zones. London, House of Commons Library, 7 p. [in Eng].
8. Park A. (2013) British Social Attitudes: the 30th Report. London, NatCen, 218 p. [in Eng].
9. Punter J. (2009) Urban Design and the British Urban Renaissance. London, Routledge, 392 p. [in Eng].
10. Scotland's Economy: the case for independence (2013). Edinburgh, APS Group Scotland, 69 p. [in Eng].
11. The National Archives / Records of the Prime Minister's Office / PREM 19/105 [in Eng].

UDC 324+332.05

THE REVIVAL OF SCOTLAND: REGIONAL DEVELOPMENT IN THE TIMES OF REFERENDUM

Zhorov Evgeniy Anatolyevich,
South Ural State Humanitarian Pedagogical University,
Dean of the Department of History,
Cand. Sc. (History),
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: zhorovea@cspu.ru

Annotation
On the basis of statistic data the article considers some key peculiarities of regional development of present-day Scotland and their influence on the processes of national and political self-determination according to the results of referendum of 1979–2016.

Key concepts:
devolution,
referendum,
regional development,
scotland.