

РЕГИОНАЛЬНАЯ ДЕВОЛЮЦИЯ В УЭЛЬСЕ

Девяностые годы XX века ознаменовались оживлением процессов регионализации в большинстве стран-членов Европейского Союза. Углубление европейской интеграции и рост влияния наднациональных институтов власти Союза, а также необходимость совершенствования системы государственного управления для проведения более эффективной внутренней политики государств привели к постепенной децентрализации власти и к наделению региональных властей всё большими полномочиями. Наряду с расширением полномочий регионов происходило становление новых, выборных органов регионального значения, призванных действовать совместно с центральными властями и по их примеру.

Одной из причин усиления регионального уровня власти стала реформа структурных фондов ЕС, осуществляющих программы по социально-экономическому развитию стран ЕС, и значительное увеличение финансовой помощи регионам, за распределение которой они отвечали. На эти цели в 2000–2006 годах Союз потратил около трети своего бюджета¹. Общая сумма средств, выделенных на реализацию программ в рамках стратегических направлений и специализированных инициатив, а также через Фонд сплочения, до конца 2006 года оценивается более чем в 235 млрд евро². Дальнейшее развитие региональной политики ЕС на следующий период (2007–2013 гг.) предполагает увеличение финансирования программ структурных фондов. Необходимость изменений в финансировании региональных программ связана с расширением границ ЕС в 2004 и 2007 годах, вступлением новых стран, большая часть которых нуждается

¹ Leonard D. *Guide to the European Union*. The Economist Newspaper Ltd., 2002. P. 97–98.

² *European Structural Funds. A Solidarity Policy* –
http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas/factsheets/pdf/fact_eu25_en.pdf (07.11.2006)

в радикальных структурных реформах. В соответствии с предварительными расчётами Комиссии ЕС, до 2013 года Союз потратит около 347,410 млрд евро в ценах 2006 года в рамках трёх новых направлений, что составит почти 40% бюджета ЕС¹.

Желание регионов принимать участие в формировании общеевропейской региональной политики, а также в распределении средств структурных фондов способствовало дальнейшему укреплению регионального уровня власти в европейских странах. Так, начиная с 1980 года ни одна из стран-членов ЕС не стала более централизованной; наоборот, более половины их правительств делегировали ряд полномочий региональному уровню власти. Также необходимо отметить, что если в 1970 году лишь 33% региональных институтов власти напрямую избирались населением, то к 1999 году этот показатель вырос до 86%².

Наиболее существенные изменения в процессе принятия политических решений и разграничения полномочий между центром и регионами произошли за последние десять лет в Великобритании, где “национальные регионы” – Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия – добились значительного расширения своих полномочий.

Децентрализация власти и становление регионального уровня в Великобритании приняли форму так называемой деволюции. Этот термин получил распространение в британских политических кругах на рубеже XIX–XX веков и связан с активизацией национально-освободительного движения в Ирландии³. Необходимость разграничения полномочий между центральными и местными властями в целях дальнейшего экономического развития страны, а также настойчивые требования представителей региональной политической элиты о передаче ряда функций управления на региональный уровень привели к тому, что в Ирландии, Шотландии и (в меньшей степени) Уэльсе стали выдвигаться требования о предоставлении этим историческим территориям гомруля (*Home Rule*), то есть самоуправления. Впервые термин “деволюция” был использован в 1898 году лидером ирландских националистов Джоном Рэдмондом, назвавшим деволюцией полумеры на пути к предоставлению Ирландии гомруля⁴. После провозглашения независимости Ирландии в 1920 году все дебаты по региональному переустройству Великобритании сосредоточились вокруг Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. При этом требования самоуправления неизменно сопровождались обсуждением возможных путей делегирования властных полномочий региону. Деволюция представляет собой более гибкий по сравнению с федерализацией подход к разграничению полномочий между центром и регионами и позволяет определять необходимость и степень децентра-

¹ Cohesion Policy 2007–2013. United Kingdom // Inforegio factsheet. October 2006. – http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm (08.11.2006).

² Marks G. and Hooghe L. *Contrasting Visions of Multi-level Governance*. In Bache I. and Flinders M. *Multi-level Governance*. Oxford University Press, 2005. P. 23.

³ Bogdanor V. *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press, 2000. P. 2–4.

⁴ Morton G. *Home Rule and the Irish Question*. Longman Press, 1980. P. 87–88.

лизации в том или ином регионе, а также набор полномочий и обязанностей региональных властей. Осуществляется дифференцированный подход к разграничению межвластных полномочий, позволяющий вменять регионам лишь те обязанности, которые они способны осуществить.

Наиболее широкую автономию в результате деволюционного процесса в конце XX – начале XXI веков получила Шотландия. В Северной Ирландии в связи с нестабильной политической обстановкой в регионе и введением Лондоном прямого управления в 2002 году процесс деволюции был приостановлен¹. Деволюция в Уэльсе в период 1998–2006 годов прошла наиболее сложный путь развития и институализации региональной власти в Великобритании, представляя собой самостоятельную модель регионализации и по-своему уникальный пример регионализации общеевропейского пространства.

Истоки и предпосылки валлийской деволюции

В Средние века Англия и Уэльс представляли собой самостоятельные государственные образования. Однако уже в XII веке Англия, как наиболее сильное государство на Британских островах, начала борьбу за объединение всего архипелага. Завоевание и подчинение валлийских земель приходится на период правления Эдварда I (1272–1307). Итогом валлийской кампании английского короля стало подписание в 1277 году Договора Аберконви (*Treaty of Aberconwy*)², согласно которому Принц Уэльский подчинялся королю Англии и фактически утрачивал самостоятельность. В 1284 году территория Уэльса в соответствии с Уэльским статутом (*Statute of Wales*)³ формально перешла во владение английской короны под управлением королевских наместников, и на них было распространено действие английских законов. Однако для окончательного административного включения валлийских территорий в состав Англии потребовалось ещё два века. В этот период продолжались восстания в Уэльсе против английского господства. Наиболее важным было восстание под предводительством лорда Глэндовера (*Owain Glyndwr*) в 1400–1412 годах. Примечательно, что другим активным участником восстания был двоюродный брат Глэндовера, Марэдадд ап Тудур (*Maredudd ap Tudur*), будущий прадед Принца Уэльского Генриха Тюдора, впоследствии ставшего Генрихом VII. Именно его сын, Генрих VIII, стал основателем династии Тюдоров на английском троне и заложил основы законодательного объединения Англии и Уэльса.

Административное и законодательное включение Уэльса в состав Англии было закреплено Генрихом VIII в двух Актах парламента 1535 и 1542 годов. Тюдорам удалось создать единую систему управления подвластными территориями, устранить институт наместников, имевших собственные юрисдикции на отдельных территориях. Государственным языком Уэльса стал английский.

¹ Northern Ireland Government – <http://www.northernireland.gov.uk/> (28.06.2006).

² Morgan K. *History of Britain*. Oxford University Press, 1992. P. 168.

³ Wayne B. *The Taming of the Dragon. Edward I and the Conquest of Wales*. Sutton Publishing, 2003. P. 155.

Это, однако, не означало, что власти стремились подавить валлийский язык и вытеснить его из жизни простых валлийцев. Наоборот, в 1563 году, в стремлении закрепить приверженность Уэльса создаваемой англиканской протестантской церкви, Елизавета I распорядилась перевести на валлийский язык Библию и молитвенник, тем самым способствовал сохранению языка до наших дней.

Тюдоры, являясь исторически валлийской династией, в своём стремлении создать крепкое централизованное государство и политически объединить разрозненные территории под управлением Лондона, тем не менее оставляли власть в руках местных элит, завоёвывая таким образом их приверженность английской короне. Это позволило Уэльсу, несмотря на политическую зависимость от Англии, сохранить собственную культурную и этническую автономию и избежать полной ассимиляции с английским этносом. Данные обстоятельства наложили свой отпечаток на подъём валлийского национализма в XX веке. В отличие от Ирландии и Шотландии, где основными были требования политической автономии, национализм в Уэльсе первоочередной целью ставил сохранение культурно-языковой автономии региона в условиях быстро меняющегося мира. Это предопределило и характер валлийской деволюции.

Уэльс стал первой национальной территорией современной Великобритании, вошедшей в состав объединённого с Англией государства, причём это было не столько объединение, как в случае с Шотландией, сколько поглощение региона более сильным соседом. Если Шотландии не только удавалось долгое время сохранять независимость от южного соседа, но и вступить в формальный союз “равных” при условии сохранения институтов собственной самобытности (частное право, церковь), то Уэльс вошёл в состав Англии как неокрепшее национальное образование и фактически полностью утратил самостоятельность. Политическое и административное руководство регионом осуществлялось напрямую из Лондона. Единственное, что отличало Уэльс от Англии, – это историческая память и валлийский язык, на котором ещё говорили жители западных районов территории. На протяжении всего XX века количество людей, владеющих валлийским языком, неуклонно уменьшалось. Уже в 1981 году на валлийском говорил только 21% населения Уэльса, а к 1991 году – всего 18%¹.

Этно-культурные аспекты легли в основу уэльского национального движения, которое зародилось среди представителей политической элиты и получило широкую поддержку после Второй мировой войны на волне общего роста регионального движения в странах Западной Европы. Требования сохранения национального языка стали краеугольным камнем проекта деволюции в Уэльсе. В то же время, необходимо отметить, что основанная в 1925 году Плайд Камри (Партия националистов Уэльса), апеллируя в первую очередь к населению, говорящему на валлийском языке, имела более скромные по сравнению с шотландскими и ирландскими националистами политические успехи. Требования деволюции подкрепляли и другие проблемы регионального развития: спад экономического развития, кризис традиционных для региона отраслей промыш-

¹ Bogdanor V. *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press, 2000. P. 153.

ленности (в первую очередь – каменноугольной), необходимость совершенствования системы административного управления, борьба за перераспределение финансовых средств из структурных фондов ЕЭС/ЕС. Другой особенностью деволюции в Уэльсе на протяжении большей части XX века было то, что Лейбористская партия Уэльса¹ с меньшим энтузиазмом подходила к идее делегирования властных полномочий от центра региону. Отчасти провал первого референдума по деволюции в Уэльсе в 1979 году объясняется открытым неприятием рядом лидеров уэльских лейбористов внесённых центральной властью предложений².

В феврале 1974 года Лейбористская партия Соединённого Королевства выиграла выборы с незначительным перевесом и сформировала правительство меньшинства во главе с Гарольдом Вильсоном (с 1976 года – на посту премьер-министра Джеймс Каллаган). В предвыборном манифесте лейбористов ни слова не говорилось о деволюции, что объяснялось внутрипартийными разногласиями по этому вопросу. Однако необходимость в поддержке со стороны национальных партий, получивших 9 мест в новом парламенте, и 14 депутатов от Либеральной партии, ратовавших, помимо прочего, за децентрализацию, заставили правительство приступить к выработке предложений по деволюции для Шотландии и Уэльса. Параллельно с этим лейбористы назначили перевыборы. Лето 1974 года партия провела в работе по восполнению пробелов в предвыборном манифесте. Итогом стала принятая в сентябре Белая книга “Демократия и деволюция: предложения для Шотландии и Уэльса”³. Перевыборы в октябре 1974 года увеличили число лейбористских депутатов в парламенте; число представителей националистов также увеличилось до 14 человек. Обязательства по выполнению обещаний инициировать процесс деволюции и необходимость в поддержке со стороны националистов заставили лейбористов приступить к разработке соответствующих законодательных актов. Результатом работы над предложениями по деволюции в Уэльсе стало принятие парламентом Уэльского Акта в 1978 году. Однако Акт подлежал одобрению на референдуме в национальном регионе до его вступления в силу. Референдум в Уэльсе, проведённый 1 марта 1979 года, привёл к полному поражению идеи деволюции. При необходимой поддержке в 40% от числа зарегистрированных в Уэльсе избирателей, за деволюцию проголосовали лишь 20,2% избирателей⁴. Аналогичное поражение потерпел проект деволюции и в Шотландии. Основными причинами неудачи были: недоработки в подготовке и пропаганде проводившихся референдумов, поспешность лейбористского правительства, отсутствие единства в рядах правящей коалиции и самой Лейбористской партии, а также недостаточная популярность идеи деволюции как способа решения региональных проблем. Итоги

¹ Является составной частью Лейбористской партии Великобритании.

² Jones B. *Welsh Politics and Changing British and European Contexts*. In Bradbury J. and Mawson J. (ed.). *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*. Routledge Press, 2004. P. 57.

³ Bogdanor V. *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press, 2000. P. 177–179.

⁴ The Electoral commission of the UK – <http://www.electoralcommission.org.uk/election-data/> (12.06.2006).

референдумов привели к выходу националистов и либералов из коалиции и краху лейбористского правительства, получившего 28 марта 1979 года вотум недоверия. На выборах 4 мая Консервативная партия во главе с Маргарет Тэтчер одержала убедительную победу и сформировала правительство. Идея деволюции в национальных регионах отошла на второй план до середины 90-х годов, а национальное движение в Уэльсе потеряло часть своего электората, проголосовавшего в пользу деволюции¹.

В годы тэтчеризма к старым, не решённым в 70-е годы проблемам делегирования властных полномочий добавились новые. Замораживание обсуждения проекта деволюции на правительственном уровне наравне с непопулярной в национальных регионах политикой Тэтчер способствовали росту недовольства среди населения этих регионов.

Экономическая политика консерваторов под лозунгом “Свободный рынок, сильное государство”², направленная на приватизацию и сокращение государственного сектора экономики, привела к снижению социальной защищённости населения, росту безработицы, ослаблению влияния профсоюзов, централизации политической власти и лишению органов местного самоуправления прежней автономии. Нововведения консерваторов больше всего ударили по неблагополучным районам Уэльса. Непопулярность консервативной политики вылилась в политическое недовольство избирателей региона. Ни на одних парламентских выборах, прошедших с 1979 года, Консервативная партия ни разу не смогла победить в национальных регионах. Напротив, количество её сторонников сокращалось.

Голосование против консерваторов в Уэльсе сопровождалось их успехами на выборах в Англии, которые и определяли победителя. Таким образом, валлийцы, голосовавшие против консерваторов, всё равно получали консервативное правительство. Несовершенство мажоритарной избирательной системы стало важной причиной роста требований о проведении деволюции. Восстановление позиций националистов, активно привлекавших на свою сторону протестный электорат, делало вопрос о деволюции всё более актуальным. Наравне с программами социального оздоровления общества деволюция становится ключевым лозунгом нового поколения лейбористских политиков во главе с Тони Блэром.

Уэльский Акт 1998 года и создание Ассамблеи Уэльса

На выборах 1 мая 1997 года лейбористы, выступая в том числе и за скорейшее проведение децентрализации власти, одержали абсолютную победу, получив 44,3% голосов, что дало им возможность провести в парламент 418 представителей³. Консерваторы, набрав лишь 31,5% голосов, получили 166 мест и

¹ На выборах 1979 года Партия Националистов Уэльса получила лишь 8,1% голосов против почти 11% на выборах в 1974 году.

² Budge I., Crewe I., McKay D., Newton K. *The New British Politics*. 2nd Edition. Pearson Education, 2001. P. 48.

³ The Electoral commission of the UK – <http://www.electoralcommission.org.uk/election-data/> (12.06.2006)

впервые с 1979 года ушли в оппозицию. В целях выработки предложений по деволюции и выполнения предвыборных обещаний в рамках нового кабинета министров был сформирован Комитет по деволюции. Координация его работы с другими структурами правительства осуществлялась через Конституционный отдел Секретариата кабинета министров. К концу июля 1997 года новое правительство опубликовало Белую книгу – “Право голоса для Уэльса”¹, излагавшую принципы делегирования властных полномочий региону. В отличие от 1979 года процедура законодательного одобрения деволюции была изменена: до внесения на обсуждение в парламент её принципы должны были быть одобрены на региональных референдумах, а не наоборот. Данные изменения процедуры были важны с точки зрения политической легитимности проводимой реформы – волеизъявление народа становилось формальным поводом для принятия законов по деволюции власти в стране, а непринятые законы навязывались парламентом избирателям в регионах, как это было в 1979 году. На референдуме в Уэльсе 18 сентября 1997 года перед избирателями был поставлен вопрос о согласии на создание Национальной Ассамблеи Уэльса (далее – Ассамблея). При явке чуть более 50% “за” проголосовали 50,3% избирателей, “против” – 49,7%. При минимальном перевесе голосов решение о создании региональной выборной власти было принято², и в июле 1998 года Вестминстер принял Акт о правительстве Уэльса или Уэльский Акт (*Government of Wales Act 1998*)³.

Уэльский Акт являлся нововведением с точки зрения управления национальным регионом в Великобритании⁴. На Ассамблею Уэльса возлагались лишь исполнительные полномочия. Новый орган не получил права осуществлять законодательную деятельность. Эти функции закреплялись за Вестминстером, Ассамблея же принимала лишь подзаконные нормативные акты во исполнение и детализирование принятых в Лондоне законов в отношении земель Уэльса. Таким образом, расширение автономии Уэльса приняло форму “исполнительной деволюции”.

Ассамблея избирается сроком на 4 года на основе смешанной пропорциональной системы. Из 60 членов Ассамблеи 20 выбираются по партийным спискам по 4 человека от 5 региональных округов, используемых для выборов в Европарламент. Остальные 40 членов – по одномандатным округам.

В соответствии с Актом 1998 года Ассамблея наделялась полномочиями, передаваемыми ей от министров центрального правительства, в частности от министра по делам Уэльса. Уэльский Акт прописывал полномочия, которые по решению министра по делам Уэльса и кабинета делегируются Ассамблее (см.

¹ *A Voice for Wales: The Government's Proposals for a Welsh Assembly*. – *A White Paper* – <http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/scpa-00.asp> (22.06.2006)

² The Electoral commission of the UK – <http://www.electoralcommission.org.uk/referendums/wales1997.cfm> (23.06.2006)

³ *Government of Wales Act 1998* – <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980038.htm> (24.06.2006)

⁴ Office of public sector information – <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980038.htm> (08.07.2006)

таблицу 1). Все остальные вопросы, соответственно, оставались в сфере компетенции центрального правительства.

Таблица 1¹

<i>Сферы компетенции, подлежащие исполнительному регулированию Национальной Ассамблеей Уэльса (по Акту о правительстве Уэльса 1998 года)</i>
1. Сельское хозяйство, рыболовство и лесничество 2. Культура, памятники истории 3. Экономическое развитие и промышленность 4. Образование и спорт 5. Защита окружающей среды 6. Здравоохранение 7. Имплементация транспортной политики, автостреды 8. Жилищная политика 9. Местное самоуправление, муниципальное планирование 10. Социальная политика 11. Туризм 12. Водоснабжение и водные ресурсы 13. Сохранение и развитие валлийского языка

Полномочия передавались в сферу ответственности Ассамблеи двумя способами. Во-первых, согласно разделу 22 Уэльского Акта исполнительные функции Министерства по делам Уэльса передавались в ведение Ассамблеи в соответствии с издаваемым правительственным декретом, утверждаемым двумя палатами парламента по упрощённой процедуре². Этот декрет был разработан и принят в 1999 году. Во-вторых, Ассамблею напрямую наделяли полномочиями в рамках принимаемых законодательных актов. Так, разделы 27 и 28 Уэльского Акта наделяли Ассамблею полномочиями по реформе органов здравоохранения в Уэльсе³.

Схема деволюции в Уэльсе подразумевала незавершённость процесса и дальнейшую необходимость принятия Вестминстером законов о постепенном расширении сферы ответственности Ассамблеи, что и было продемонстрировано в 2002 году. Кроме того, такая схема предполагала более активное участие представителей Ассамблеи в лоббировании собственных интересов при выработке политики и новых законов в Лондоне по сравнению с возможностями шотландских властей. Это повышало значимость министра по делам Уэльса в британском кабинете, который, в соответствии с разделом 56 Уэльского Акта,

¹ Источник: Office of public sector information – <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980038.htm> (08.07.2006)

² Bulmer S., Burch M., Carter C., Hogwood P., Scott A. *British Devolution and European Policy Making. Transforming Britain into Multi-level Governance*. Palgrave MacMillan, 2002. P. 51–52.

³ Office of public sector information – <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980038.htm> (08.07.2006)

должен поддерживать контакт с Ассамблеей, информировать её о повестке дня заседаний центрального правительства. При принятии законов в Вестминстере Ассамблея также имела консультационный голос в вопросах, затрагивающих интересы Уэльса (раздел 31)¹. Таким образом, она становилась важным форумом обсуждения и лоббирования интересов региона в Лондоне.

Ассамблея также могла передавать данные ей полномочия на местный уровень, как это сегодня, в частности, происходит с регулированием вопросов здравоохранения и социальной политики. Помимо этого, в соответствии с разделом 113 Акта Ассамблея наделялась полномочиями по выработке законопроекта о реформировании органов местного самоуправления в Уэльсе и создании Уэльского попечительского совета в составе членов Ассамблеи и органов местного самоуправления. Таким образом, можно говорить о том, что Ассамблея фактически наделялась законотворческой инициативой в реформировании местных органов власти (что стало прецедентом при дальнейшей деволюции власти в Уэльсе), несмотря на то что в окончательном варианте закон всё же принимался в Вестминстере.

Далее, в соответствии с Актом 1998 года имплементация Ассамблеей Вестминстерского законодательства и принятие ею подзаконных актов не должны были противоречить европейскому праву и Закону о правах человека 1998 года (разделы 106 и 107 Акта). Контроль за тем, чтобы Ассамблея не выходила за рамки собственной компетенции, ложился на министра по делам Уэльса, а также на омбудсмана по делам администрации в Уэльсе. Высшим апелляционным судом является Судебный комитет Тайного совета Соединённого Королевства – СКТС².

Валлийская региональная система на современном этапе

В связи с тем что Ассамблея являлась исполнительным органом, деволюция в Уэльсе не предполагала создания отдельного органа исполнительной власти. Основные исполнительные функции возлагались на Первого секретаря Ассамблеи, избираемого из числа её членов, и исполнительного комитета Ассамблеи, который, в соответствии с разделом 56, возглавлялся Первым секретарём и состоял из секретарей Ассамблеи – представителей всех её комитетов. Первоначально предполагалось, что члены исполнительного комитета будут главами своих целевых комитетов. При такой структуре валлийская модель организации исполнительной власти сильно отличалась бы от традиционной британской “кабинетной” организации исполнительной власти. Данная схема более напо-

¹ Office of public sector information – <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980038.htm> (08.07.2006)

² СКСТ является одной из высших судебных инстанций Великобритании и высшим апелляционным судом не только по вопросам деволюции, но и по арбитражу в ряде государств-членов Британского Содружества наций (*Commonwealth*), заморских территорий Соединённого Королевства, зависимых территорий Короны (как Нормандские острова) и Англиканской церкви. – <http://www.privacy-council.org.uk/output/page5.asp> (06.07.2006)

минала систему работы советов местных органов самоуправления. Однако сложность её применения на региональном уровне и неэффективность первых месяцев работы исполнительного комитета доказали необходимость реформирования Ассамблеи. Первый секретарь был лишь формальным главой, “первым среди равных”, а остальные секретари, являясь одновременно главами других комитетов, больше времени уделяли работе в рамках собственных сфер ответственности. Работа исполнительного комитета фактически была парализована. Консультации с министром по делам Уэльса Роном Дэйвисом привели к изменению схемы работы исполнительного комитета. В итоге новый орган управления, концентрирующий большую часть исполнительных функций, делегированных Ассамблее, стал возглавлять Первый секретарь Ассамблеи, который назначал остальных секретарей исполнительного комитета. Новые секретари не были главами других комитетов, но обязательно были их членами. Изменившаяся система представляла собой гибрид “кабинетной” системы Уайтхолла и структуры советов местного самоуправления. Модель, при которой исполнительный орган являлся составной частью выборной ассамблеи, давал большие возможности контроля за деятельностью исполнительной власти и её отношениями с центральными властями¹.

Инкорпорирование исполнительного органа власти в Ассамблею, которую в соответствии с Актом 1998 года нельзя было распустить раньше окончания четырёхлетнего срока её полномочий, влекло за собой потенциальные проблемы. Как отмечалось, Ассамблея избиралась по смешанной пропорциональной системе. Это вызывало в большинстве случаев необходимость создания коалиции для выбора Первого секретаря и членов исполнительного комитета. В итоге, выход из коалиции одного из участников в течение четырёхлетнего срока работы Ассамблеи неизбежно приводил бы к потере Первым секретарем большинства в Ассамблее. В связи с тем что перевыборы и создание нового исполнительного комитета были невозможны, это могло привести к политическому кризису в Уэльсе, прямому вмешательству Лондона и временному свёртыванию деволюции, как это сейчас происходит в Северной Ирландии. Кроме того, организация Ассамблеи по типу органов местного самоуправления фактически лишала её сильного лидерства. Внедрение элементов “кабинетной” работы исполнительного комитета не спасало ситуацию. Ему всегда приходилось действовать с оглядкой на мнение остальных комитетов Ассамблеи, в которой помимо правящей коалиции участвуют оппозиционные партии. Это, с одной стороны, делало процесс принятия политических решений крайне затянутым, а с другой – даже при незначительном перевесе правящей коалиции над оппозицией – грозило параличом работы исполнительного комитета в целом.

Для решения вышеизложенных проблем в феврале 2002 года Ассамблея внесла значительные изменения в работу своего исполнительного крыла. В целях более чёткого разграничения полномочий с марта 2002 года исполнительный ко-

¹ Hopkins J. *Devolution in Context: Regional, Federal and Devolved Government in the EU*. Sydney, 2003. P. 175.

митет носит формальное название “Правительство Ассамблеи Уэльса” – ПАУ, а его члены являются министрами Ассамблеи во главе с Первым министром¹.

Что касается министра по делам Уэльса в лондонском правительстве, то он сохраняет за собой ряд важных полномочий. В первую очередь это относится к его участию в законотворческом процессе в Уайтхолле по уэльским вопросам. Обязанности по исполнению законов и принятию подзаконных актов теперь относятся к сфере компетенции Ассамблеи. Министр по делам Уэльса также имеет полномочия представлять Ассамблею в лондонском правительстве, и наоборот. Однако разногласия могут возникнуть, если министр и парламентское большинство в регионе представляют разные политические партии. Поскольку подобная ситуация не возникала, способы решения данного вопроса остаются неясными в связи с отсутствием прецедента.

Сохранение отдельного поста министра по делам Уэльса, не отвечающего за исполнение законов, также остаётся под вопросом. Неясно и то, как долго в центральном правительстве будут работать министры, представляющие интересы регионов, которые имеют собственные выборные органы власти. Примечательным для решения этих вопросов в будущем является поведение Консервативной партии Великобритании, которая при формировании теневого кабинета после поражения на выборах в 1997, 2001 годах не назначала теневых министров по делам Шотландии и Уэльса, хотя после выборов 2005 года лидер консервативной оппозиции Дэвид Камерон вернулся к практике их назначения². Постепенное уменьшение значимости постов министров по делам регионов просматривается и в логике правящей лейбористской партии. В кабинете министров образца 2005 года во главе с Тони Блэром пост министра по делам Шотландии совмещён с постом министра транспорта, а функции министра по делам Уэльса и министра по делам Северной Ирландии выполняет один человек³. Вполне логичным выглядит возможное слияние всех постов региональных министров в один пост “министра по делам территорий”.

Упомянутые выше изменения процедуры в 2002 году стимулировали дальнейшую работу по выделению из состава Ассамблеи самостоятельного правительства. Создание в 2002 году формального правительства Ассамблеи Уэльса во главе с Первым министром повлекло за собой необходимость внесения существенных изменений в Уэльский Акт 1998 года. Для выработки предложений в июле 2002 года была создана Комиссия по вопросам полномочий и избирательной системы Национальной Ассамблеи Уэльса во главе с Лордом Ричардом Амманфордским⁴. В 2004 году так называемая “Комиссия Ричарда” опублико-

¹ Welsh Assembly Government – <http://new.wales.gov.uk/about/cabinet/?jsessionid=0287D734652A7ABB64D88CCD2B831FE3.www1?lang=en> (09.08.2006).

² Conservative Party – <http://www.conservatives.com/tile.do?def=people.shadow.cabinet.page> (09.08.2006)

³ Her Majesty's Government – <http://www.pm.gov.uk/output/Page1371.asp> (10.08.2006)

⁴ Trench A. *The Dynamics of Devolution. The State of the Nations 2005*. Imprint Academic, 2005. P. 15.

вала доклад по дальнейшему реформированию Ассамблеи. Доклад комиссии предполагал внесение значительных корректив в работу исполнительного крыла Ассамблеи, в избирательную систему, а также в расширение сфер компетенции обновлённой Ассамблеи¹.

Комиссия заявила о необходимости выделения исполнительного органа власти из состава Ассамблеи и организации его работы по примеру кабинетов министров в Великобритании и Шотландии. Таким образом, необходимо было законодательно закрепить процедурные изменения по созданию ПАУ и должности Первого министра, предложенные самой Ассамблеей в 2002 году. Доклад также рекомендовал Вестминстеру увеличить число членов Ассамблеи до 80 человек, которые избирались бы по мажоритарной системе. Кроме этого, предполагалось значительно расширить полномочия Ассамблеи и постепенно передать ей законодательные функции по примеру шотландской модели, однако с большими ограничениями. По мнению Лорда Ричарда Амманфордского, регулирование уголовного и гражданского права должно было остаться за Лондоном². В качестве пожелания высказывалась возможность предоставления Ассамблее права на изменение налога на прибыль, как это было сделано в Шотландии. Предлагалось завершить все эти нововведения и превращение Ассамблеи в полнокровный законодательный орган к выборам 2011 года путём постепенного расширения границ законодательной инициативы Ассамблеи.

Лейбористская партия, сумевшая по итогам выборов в Ассамблею 2003 года укрепить свои позиции и вновь сформировать однопартийное ПАУ, внесла некоторые изменения в предложения Комиссии Ричарда, взяв их за основу дальнейшей деволюции в Уэльсе и совершенствования управленческого механизма. В июне 2005 года, после уже третьей победы на всеобщих выборах, правительство Тони Блэра, следуя своим предвыборным обязательствам, представило в парламент Великобритании Белую книгу под названием «Реформирование управления в Уэльсе»³, где изложило своё видение реформы Ассамблеи. Выводы Комиссии Ричарда были учтены лишь частично, что вызвало недовольство главной оппозиции лейбористов в Уэльсе – Плайд Камри, объявившей о неприемлемости новых предложений⁴. Однако изложенные в Белой книге предложения стали основой нового Акта о правительстве Уэльса, принятого Вестминстером и подписанного Королевой 25 июля 2006 года⁵.

¹ *Report of the Richard Commission. Commission on Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales. The Stationery Office, 2004.*

² Trench A. *The Dynamics of Devolution. The State of the Nations 2005.* Imprint Academic, 2005. P. 183–185.

³ *Better Governance For Wales – A White Paper* – <http://www.walesoffice.gov.uk/bgfw.html> (08.08.2006)

⁴ *Plaid calls for referendum on full Welsh parliament.* By Matthew Tempest. The Guardian Newspaper article, August 2, 2005.

⁵ *Government of Wales Act 2006* – <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060032.htm> (09.08.2006)

Лейбористы согласились с юридическим выделением из Ассамблеи нового правительства во главе с Первым министром. Глава кабинета, по примеру Шотландии, избирается большинством Ассамблеи и одобряется монархом. Остальные члены кабинета назначаются Первым министром из числа представителей Ассамблеи. Сама Ассамблея, как и раньше, будет состоять из 60 членов, избираемых по смешанной системе на четырёхлетний срок. Однако в соответствии с новым Актом она может быть досрочно распущена по решению двух третей её членов.

Значительно расширяются полномочия новой Ассамблеи. Она теперь полностью отвечает за исполнение рамочных законов, принимаемых Вестминстером в отношении Уэльса, наполняя их конкретным содержанием. Утверждение новых правительственных декретов может позволить Ассамблее принимать первичное законодательство в делегированных по Акту 1998 года областях “в той мере, в какой это будет разрешено парламентом” Великобритании¹. Наделение Ассамблеи полной законодательной инициативой, по примеру парламента Шотландии, будет возможно лишь при положительном исходе референдума по данному вопросу, проведение которого должно быть одобрено обеими палатами в Вестминстере и двумя третями голосов в самой Ассамблее. Фискальная политика подлежит, как и прежде, регулированию из Лондона. Новые положения Уэльского Акта 2006 года вступят в силу после очередных выборов в Ассамблею, намеченных на май 2007 года.

В итоге проведённых преобразований к середине 2006 года в рамках процесса деволюции в Уэльсе был создан влиятельный выборный орган, отвечающий за выполнение и адаптацию законов Вестминстера на территории Уэльса. Не имея значимых законодательных полномочий, Ассамблея является примером “исполнительной” деволюции на территории Великобритании, что обусловлено в первую очередь историческими и правовыми особенностями управления в Уэльсе. Предложенный механизм предоставления широких исполнительных и административных полномочий и возможность делегирования ряда законодательных инициатив со стороны Вестминстера в отдельно взятом регионе, несмотря на вышеизложенные недостатки действующей системы, скорее всего, будет взят за образец при решении вопросов делегирования властных полномочий и усиления региональных властей на территории Англии. Что касается перспектив деволюции в Уэльсе, то более эффективная шотландская модель заставляет многих валлийских политиков поднимать вопрос о “незавершённости” деволюции в Уэльсе и необходимости дальнейших реформ.

* * *

Итак, начавшись с требований защиты национального языка, борьбы с экономическим спадом и процесса совершенствования административной системы, деволюция в Уэльсе, с большим трудом одобренная на референдуме 1998 года,

¹ Ibid.

с момента появления Национальной Ассамблеи всё больше принимает политическую окраску. Новые органы региональной власти фактически стали катализатором роста политического самосознания валлийцев, понимания необходимости укрепления этих новых органов власти для дальнейшего развития региона. Сегодня новые органы деволюции поддерживает большее число населения, чем во время референдума. Таким образом, Уэльс является ярким примером того, как готовность центральных властей реформировать систему управления ведёт к усилению роли региональной политической элиты, а не наоборот. Новые положения Уэльского Акта 2006 года постепенно снимают проблему асимметрии британской деволюции, демонстрируя тем самым рост политической и экономической самостоятельности Уэльса.

Процесс деволюции в Уэльсе привёл к формированию эффективных органов законодательной и исполнительной власти, взявших на себя политическую ответственность за развитие регионов. Деволюция в Уэльсе также способствовала сохранению валлийского языка, что было одной из первоочередных задач преддеволюционного периода¹. Политическая деволюция активизировала обсуждение проблемы дальнейшей деволюции на остальной территории Великобритании, в первую очередь в Англии, перспективы решения которой пока неясны.

Деволюция власти в национальных регионах Великобритании во многом напоминает федеральную систему политического устройства, существующую в некоторых европейских государствах, но в то же время имеет ряд отличий. Властные полномочия, передаваемые на региональный уровень, не затрагивают суверенитета Вестминстера, который остаётся основным органом законодательной власти в стране и может прибегнуть к своему праву приостановить или отменить действие законов о деволюции на любой территории Великобритании. Таким прецедентом является Северная Ирландия, где деятельность региональных органов власти замораживалась в 2000 и 2002 годах². Как и во многих федеральных системах, в Великобритании существует разделение между сферами исключительной компетенции центра и регионов, однако и здесь есть свои особенности: Вестминстер оставил за собой право принимать законы, касающиеся вопросов, делегированных на региональный уровень. Также у каждого региона есть свой список полномочий, передаваемых ему в рамках деволюции, что делает их неравноправными в отношениях с центральными властями. Следовательно, новая региональная подсистема Уэльса никоим образом не нарушила традиционное устройство власти в стране, а лишь дополнила конституционную монархию. Великобритания продолжает оставаться формально унитарным государством. Однако степень децентрализации власти и число вопросов, переданных для решения на региональный уровень, позволяют говорить о наличии квазифедеративной системы внутри государственного устройства Великобритании.

¹ Welsh Language Board – <http://www.bwrdd-yr-iaith.org.uk/cynnwys.php?PID=90&langID=2> (10.08.2006)

² Northern Ireland Assembly – http://www.niassembly.gov.uk/index_old.htm (10.08.2006)