

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗА РУБЕЖОМ

С.В. Пронкин*

ДЕВОЛЮЦИЯ УЭЛЬСА: АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АСПЕКТ

В последние десятилетия Соединённое Королевство переживает процесс предоставления особых прав входящим в его состав историческим регионам — С. Ирландии, Уэльсу и Шотландии. Исключением является самый крупный исторический регион — Англия¹. Данный процесс получил наименование деволюции. Он не был обойден вниманием не только британских, но и российских исследователей. Однако большинство посвященных ему работ появилось сравнительно давно. Между тем деволюция является динамичным процессом, который постоянно меняет свое содержание. Поэтому задачами данной статьи является исследование, во-первых, процесса деволюция одного из исторических регионов королевства — Уэльса, во-вторых, — его современного состояния. Статья основывается на анализе относящихся к проблеме политико-правовых документов. Автор исследует основные этапы деволюции, выясняет логику их изменения. Он приходит к выводу, что и в обществе, и среди специалистов отсутствует консолидированная позиция относительно результатов и перспектив деволюции. Этот процесс далек от завершения, он остается одним из острых внутривнутриполитических вопросов Соединённого Королевства. Этим объясняется актуальность статьи.

Ключевые слова: деволюция, Уэльс, Национальная ассамблея Уэльса, Сенат (Парламент) Уэльса, комиссия Ричарда, комиссия Холтхэма, комиссия Силка, регионализация.

The article is devoted to the Wales's devolution process. The author comments well-known statement that devolution is a "process, not event". He traces its main stages — administrative and two legislative. The author based mainly on official documents — laws and related "command" documents. Attention is

* Пронкин Сергей Владимирович — доктор исторических наук, профессор кафедры регионального и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; e-mail: pronkinsv@mail.ru

¹ Подробнее см: Пронкин С.В. Регионализация Англии: взлет и падение // Государственное управление в XXI веке: Российская Федерация в современном мире. 11-я Международная конференция (30 мая — 1 июня 2013 г.). М.: Инфра-М, 2014. С. 287–290.

drawn to British tradition of independent commissions. The work of the Richard, Holtham and Silk's commissions analyzed. Indicated that the rights of Wales are less than those in Northern Ireland and Scotland. Wales is more integrated with England, in legal terms it was a single space "England and Wales". Therefore, devolution's support was here initially low. In the 1997 referendum, it was supported by only 50,3% of those who voted, with a turnout of 51%. Consequently, the idea's support was by only a quarter of the inhabitants. However, the support is gradually expanding. This is the basis of the gradual expansion of the region's rights. The devolution's consequences are contradictory. Does it strengthen the kingdom, as its initiators believed, or lead to its collapse?

Key words: devolution, Wales, National Assembly for Wales, Senedd Cymru, Welsh Parliament, Richard Commission, Holtham Commission, Silk Commission, Regionalization.

Введение

Деволуция — важная внутривластная проблема Соединённого Королевства. Чем отличается она от классических и хорошо известных теоретикам и практикам государственного управления процессов автономизации и федерализации?

При деволуции сохраняется ключевой политико-правовой принцип королевства — доктрины парламентского верховенства, согласно которой в нем нет власти выше, чем власть парламента в Вестминстере, причем монарх считается его частью. Передача особых полномочий С. Ирландии, Уэльсу и Шотландии формально не отменяет данный принцип, парламент королевства по-прежнему может принимать законы для всех частей Великобритании, в том числе в отношении переданных данным регионам сфер государственного управления. Однако правительство Великобритании придерживается правила, известного как «конвенция Сюэла». Ее заявил лорд Д. Сюэл (Sewel), представляя законопроект о деволуции Шотландии в палате лордов 21 июля 1998 г. Передача некоторых законодательных полномочий Парламенту Шотландии не влияет на право Вестминстера законодательствовать в данных сферах, но «мы ожидаем, что будет установлена конвенция, что Вестминстер не будет обычно (normally) законодательствовать в сферах, переданных Шотландии, без согласия Шотландского парламента»². Эта конвенция была распространена на взаимоотношения с другими автономными регионами, включая Уэльс. Таким образом, передача им особых полномочий формально не изменила принцип парла-

² HL Deb 21 Jul 1998. Vol. 592. C. 791.

ментского верховенства, Вестминстер по-прежнему может принимать законы для всех частей Великобритании и по любым вопросам.

Позже «конвенция Сьюэла» вошла в Scotland Act 2016³ и Wales Act 2017⁴, в меморандум о взаимопонимании правительства Великобритании с правительствами автономных регионов⁵. Но это положение юридически не является конкретным, так как таким свойством не обладает его ключевое понятие «обычно» (normally), оно субъективно. Поэтому по статусу «конвенция Сьюэла» остается политическим соглашением, а не формальным нормативным актом, что затрудняет судебный контроль над ее исполнением.

Ассиметричный характер деволюции

Подвергнутые деволюции регионы получили свои особые права на основе не общего закона, а отдельных актов об С. Ирландии, Уэльсе и Шотландии. Каждый из регионов имеет уникальный набор полномочий. Обоснованием подобной практики является различное состояние участников деволюции, их разная готовность к ней. В этом сказывается свойственный политической культуре данного государства прагматизм и политический эмпиризм. Деволюция здесь проводится в порядке ad hoc, правительственная политика в отношении Уэльса была признана «триумфом прагматизма над конституционными принципами»⁶.

Исходной точкой практического осуществления деволюции Уэльса стал референдум 18 сентября 1997 г., на котором был поставлен вопрос о придании региону особого статуса⁷. На нем с минимальным перевесом (50,3%) победили сторонники деволюции. При этом явка составила 50,1%. Получается, что данную идею поддержала только четверть жителей Уэльса, имевших право голоса,

³ URL: <http://www.gov.uk/government/publications...scotland-act-2016> (дата обращения: 22.05.2021).

⁴ URL: <http://www.gov.uk/guidance/devolution-settlement-wales> (дата обращения: 22.05.2021).

⁵ Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee. L., 2013.

⁶ A Stable, Sustainable Devolution Settlement for Wales. 2013. P. 6.

⁷ См: *Пронкин С.В.* Уэльс: Долгий путь к деволюции // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2016. № 4. С. 155–167; *Он же.* Референдум в День Святого Дэвида в Уэльсе: предыстория // Государственное управление: Российская Федерация в современном мире. XII Международная конференция факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, 29–31 мая 2014 г. М.: Инфра-М, 2015. С. 421–424.

что «не казалось очень прочной основой для построения новой валлийской демократии, по крайней мере, в рамках традиционной парадигмы западной демократии»⁸.

Административная деволюция

Процесс деволюции Уэльса прошел в три этапа. Первый был административным, второй и третий — законодательными, но с разными по своему характеру полномочиями в этой сфере. Юридически процесс деволюции Уэльса открыл в 1998 г. Закон о правительстве Уэльса (Government of Wales Act, GWA)⁹, создавший Национальную Ассамблею (Собрание, НАУ) Уэльса, которая избиралась на четыре года посредством смешанной системы голосования, известной как Additional Member System (AMS). 40 членов Ассамблеи (АМ) избирались по типичной для королевства системе “first-past-the-post” (FPTP) — мажоритарных выборов в один тур, 20 — по усложненной пропорциональной системе. Лейбористы, традиционно являвшиеся ведущей партией региона и возглавлявшие в то время правительство королевства, первоначально выступали за систему FPTP, которая выгодна крупным партиям. Их оппоненты предлагали дополнить ее элементами пропорциональности, выгодными малым партиям. В итоге решено было остановиться на системе AMS. Главным мотивом для лейбористов было стремление придать процессу деволюции большую легитимность и заручиться поддержкой других партий в проведении референдума, успех которого не был гарантирован.

Ассамблея формировалась как единый «корпоративный орган» (body corporate), соединяющий в своей деятельности нормотворческую и административно-исполнительную функции, в ее формате существовал административный совет, возглавляемый первым секретарем. Фактически это было правительство, но юридически совет не был отделен от Ассамблеи. Административно-распорядительные функции НАУ превосходили ее законодательные права. В нормотворчестве Собрание имело право только на «вторичное законодательство», т.е. на уточнение актов парламента, принятых в тех сферах государственного управления, которые были переданы региону.

⁸ *Thomas N.* New Wales? New culture? // Working Papers in British-Irish Studies. No. 6. 2001. P. 2.

⁹ URL: <http://www.gov.uk/guidance/devolution-settlement-wales> (дата обращения: 22.05.2021).

Ассамблея не имела права самостоятельно устанавливать налоговые ставки, ее деятельность финансировалась за счет гранта правительства (block grant), размер которого определялся «формулой Барнетта» (Barnett formula). Возникшая в конце 70-х гг. прошлого века, она и по настоящее время определяет основной объем государственного финансирования исторических регионов королевства. В основу расчета положены численность населения региона и объем переданных ему полномочий¹⁰.

Первый опыт деволюции Уэльса был признан лейбористским правительством успешным. Предметом особой гордости были успехи в решении ставшей модной проблемы выравнивания гендерного баланса. В 2006 г. Ассамблея стала первым в мире выборным учреждением, в котором женщин стало больше, чем мужчин (31 против 29). В 2000–2003 гг. женщины преобладали и среди местных министров (секретарей). Другой успешной программой «по защите равенства» были усилия по поддержке валлийского языка¹¹.

Сомнения относительно правильности принятой модели регионализации были высказаны еще накануне референдума 1997 г. «Не похоже, что административная деволюция будет стабильной и долгосрочной, потому что она сильно зависит от сотрудничества Кардиффа и Вестминстера», — предсказывал известный исследователь проблемы Р. Хезелл¹². Помешать этому сотрудничеству могли:

1. Недостаточная самостоятельность валлийских властей. Благожелательный парламент мог делегировать им обширные полномочия, другой — отобрать их. Эта опасность усиливалась в случае, если Кардифф и Вестминстер представляли конкурирующие партии.

2. Законопроекты и решения, в которых был заинтересован регион, могли быть второстепенными для Вестминстера и Уайтхолла, и «застрять» там.

3. Решения в Лондоне будут принимать люди, не связанные с Уэльсом и не отвечающие за положение дел в нем.

¹⁰ См: Пузаков А.В. Специфика механизма финансирования деволюционных регионов Великобритании: формула Барнетта // Регионалистика. 2011. № 3. С. 90–96.

¹¹ Chaney P. Equal Opportunities and Human Rights: The First Decade of Devolution in Wales. A Report Commissioned by the Equality and Human Rights Commission. Cardiff, 2009. P. 95.

¹² Hazel1 R. Commentary on the Welsh White Paper. The Constitution Unit. School of Public. L., 1997. P. 1.

Поэтому административную деволюцию можно было рассматривать только как первый этап, дальнейший ее ход потребует предоставления региону права на первичное законодательство, предсказывал Хезелл¹³. Итак, недостатки предложенной модели деволюции Уэльса изначально не были секретом. Почему же была предложена именно она? Об этом откровенно высказался Р. Дэвис (Davies), который неофициально считался «архитектором» деволюции Уэльса. Главная причина такого решения — глубокий раскол по этому вопросу внутри лейбористской партии¹⁴. Победила точка зрения о преждевременности предоставления местному представительному учреждению прав на первичное законодательство. Это стало мотивом именовать ее Ассамблеей, а не парламентом. Со временем критика модели деволюции Уэльса стала предсказуемо усиливаться. Продолжил свою критику действий правительства лейбористов Хезелл. Он назвал их «фрагментарными, без всеобъемлющего плана и без чувства конституционной архитектуры»¹⁵.

Первоначально, что продемонстрировал референдум 1997 г., общественная поддержка идеи превращения Уэльса в особую административную единицу была слабой. Сравнительно с другими автономными регионами королевства, Уэльс был более интегрирован с Англией исторически, этнически и юридически. В правовом отношении Уэльс составлял единое пространство с Англией — «Англия и Уэльс». Наделение НАУ правом «первичного законодательства», отличного от английского, привело бы к появлению особого валлийского права, что постепенно разрушило бы правовую систему «Англия и Уэльс». Эти трудности и сомнения объясняли относительную робость проводников «тихой революции».

Но со временем новый статус региона стал привычным для его жителей, опасения по поводу языковой дискриминации и падения качества управления в целом не оправдались. Более того, Уэльс приобрел «бонусы», которыми не обладала его старшая сестра — Англия. «Формула Барнетта» позволяла более щедро финансировать здесь общественные расходы. В 2018–2019 гг. их подушевое финансирование в среднем в С. Ирландии составляли 125%, в Шотландии 121% и в Уэльсе 115% от уровня Англии.

¹³ Ibid. P. 5.

¹⁴ Report of the Richard Commission. Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales. Cardiff: CDW, 2004. P. 11.

¹⁵ *Hazel R.* Return of the constitution // Prospect Magazine. February 26. 2006.

В результате популярность идеи деволюции стала расширяться, решительнее зазвучали голоса в пользу наделения региона новыми правами. На данном этапе деволюции главными предметами дискуссии были:

1. Общая организация валлийских властей, приближение ее к «Вестминстерской» модели, которая предполагала существование связанных между собой, но разделенных органов законодательной и исполнительной властей.

2. Расширение круга полномочий региональных властей и изменение способа их описания. Существовавшая модель именовалась «передаваемой» или «наделяемой» (conferred). Она заключалась в подробном перечислении в законе полномочий региональных властей. Поэтому данный способ их описания именуется позитивным. В остальных сферах управления, которые не перечислялись, сохранялась компетенция национальных властей. Предлагалось заменить ее моделью «резервируемых» полномочий (reserved powers), которая использовалась в Шотландии. В этом случае закон перечислял полномочия национальных властей, действовать в этих сферах региональные власти не могут. Остальные же неназванные сферы управления считались принадлежащими региону. Подобный способ описания полномочий оценивается как негативный, поскольку определяются не права, а запреты.

Главным недостатком существовавшей модели считалась трудность точного определения сферы делегированных полномочий, что создавало почву для конфликтов между региональными и национальными властями, придавало недостаточную определенность их взаимоотношениям.

Законодательная деволюция

Первый этап

Для рассмотрения возникших проблем власть Уэльса последовательно создали несколько независимых комиссий экспертов, которые выдвинули предложения, ставшие (не все) основой для правительственного законодательства.

Первой по времени была комиссия лорда И. Ричарда (Richard), созданная властями Уэльса в 2002 г. «Комиссия Ричарда» представила свой итоговый доклад в марте 2004 г.¹⁶ Ее главный вывод — необходимо не останавливаться на существующем поло-

¹⁶ Report of the Richard Commission. 2004. URL: <http://www.webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100410160947> (дата обращения: 22.05.2021).

жении дел, но двигаться вперед, наделив власти региона новыми полномочиями.

Предложения «комиссии Ричарда» были частично учтены при разработке появившегося в 2006 г. нового Закона о правительстве Уэльса (Government of Wales Act, GWA, 2006). Закон имел паллиативный характер. Для того чтобы произвести более серьезные изменения (изменить способ описания полномочий НАУ, наделить ее правами менять ставки налогов), требовалось проведение регионального референдума.

Он состоялся 3 марта 2011 г. и продемонстрировал значительное превосходство сторонников наделения НАУ новыми законодательными правами. Общий итог референдума — 517132 голосов (63,5%) «за» и 297380 (36,5%) «против» наделения Ассамблеи правом «первичного» законодательства.

Свои предложения по развитию процесса деволюции продолжали выдвигать и власти Уэльса. Правительство региона учредило новую независимую комиссию — под председательством Г. Холтхэма (Holtham). Она должна была рассмотреть финансовые проблемы деволюции. Учрежденная в 2007 г., она приступила к работе осенью 2008 г. и завершила свои труды в июле 2010 г., когда был опубликован ее итоговый доклад¹⁷. Предварительно был опубликован еще один доклад¹⁸. Комиссия указала на существенные недостатки «формула Барнетта» как способа определения размеров правительственного гранта Уэльсу, предложила расширить финансовую самостоятельность Ассамблеи, в частности, передать в ее распоряжение часть собираемых в регионе налогов и предоставить право изменять их ставки.

Следующий шаг власти Уэльса предприняли после проведения референдума 3 марта 2011 г. Решено было создать новую независимую комиссию для оценки его политических последствий. О ее создании было объявлено 19 июля 2011 г., состав определился в октябре. Председателем комиссии стал П. Силк (Silk). По итогам ее работы были подготовлены два итоговых доклада. В первом из них, представленном в ноябре 2012 г., давались рекомендации по финансовым аспектам деволюции¹⁹. Второй доклад был представлен

¹⁷ Independent Commission on Funding & Finance for Wales. Final report Fairness and accountability: a new funding settlement for Wales. Cardiff, Crown Copyright, 2010.

¹⁸ Independent Commission on Funding & Finance for Wales. First report Funding devolved government in Wales: Barnett & beyond. Cardiff: Crown Copyright, 2009.

¹⁹ Commission on Devolution in Wales. Empowerment and Responsibility: Financial Powers to Strengthen Wales. Cardiff: CDW, 2012.

в марте 2014 г.²⁰ Он был посвящен общим вопросам организации валлийских властей. Была дана 61 рекомендация. Важнейшая из них — переход при определении полномочий региональных властей к их «резервируемой» модели (reserved powers). Также предлагалось расширить полномочия региональных властей, передав им новые права в сферах водного хозяйства, транспорта, юстиции, увеличить численный состав НАУ.

Законодательная деволюция

Второй этап

Предложения первого доклада комиссии Силка были учтены в 2014 г. в новом Wales Act (WA)²¹. Закон, прежде всего, предоставил региону большую финансовую самостоятельность, хотя вопрос о праве менять ставку подоходного налога был обусловлен проведением по этому поводу референдума. Были внесены изменения и в функционирование системы регионального управления. Срок полномочий Ассамблеи увеличивался с четырех до пяти лет, Правительство НАУ было переименовано в Валлийское правительство, чтобы подчеркнуть отдельность существования в регионе законодательной и исполнительной властей. Были также внесены изменения в практику местных выборов. Закон наделил НАУ правом разрешить 16-летней молодежи голосовать на референдуме по ставке подоходного налога.

Дальнейший ход деволюции Уэльса был связан с двумя событиями. 18 сентября 2014 г. последовал референдум о независимости Шотландии. Большинство его участников (55,3%) выступило за сохранение региона в составе королевства. Чтобы содействовать подобному положительному для Лондона результату, Шотландии предварительно были обещаны новые полномочия. Это придало дополнительную остроту проблеме ограниченности прав Уэльса. Вторым событием стало приближение парламентских выборов, состоявшихся 7 мая 2015 г. Необходимо было предложить какие-то «подарки» валлийским избирателям. На следующий день после референдума в Шотландии (19 сентября) было объявлено о создании правительственного комитета по вопросам дальнейшей деволюции в королевстве (Cabinet Committee for devolved powers). Его первое

²⁰ Commission on Devolution in Wales. Empowerment and Responsibility: Legislative Powers to Strengthen Wales. Cardiff: CDW, 2014.

²¹ URL: <http://www.legislation.gov.uk/Wales/Act/2014> (дата обращения: 22.05.2021).

заседание состоялось 25 сентября 2014 г. Министр по делам Уэльса входил в состав данного комитета и разработал в этом качестве программу деволюции данного региона, объявленную 17 ноября 2014 г. Было заявлено, что работа над программой будет завершена к ближайшему Дню Св. Дэвида — национальному празднику Уэльса, отмечаемому 1 марта. Поэтому разрабатываемая программа стала именоваться «процессом Дня Св. Дэвида». В феврале появился правительственный «командный» документ, представленный министром по делам Уэльса С. Креббом (Crabb)²². Правительственная программа основывалась на предложениях, содержащихся во втором докладе комиссии Силка. Здесь констатировалось наличие межпартийного политического консенсуса в вопросе об изменении модели деволюции с “conferred powers” на “reserved powers”.

Программа коалиционного правительства консерваторов и либеральных демократов в отношении деволюции Уэльса была представлена 27 февраля 2015 г. на совместном выступлении его лидеров Д. Кэмерона (Cameron) и Н. Клегга (Clegg) на стадионе «Миллениум» в столице региона Кардиффе. Ее положения были учтены в предвыборной программе консервативной партии, «мы уточним разделение полномочий между Уэльсом и правительством Великобритании. Мы будем передавать Валлийскому Собранию контроль над его собственными делами, включая название Собрания, его размеры, порядок выборов и возраст голосования»²³.

Юридически данная программа была воплощена в 2017 г. в новом Wales Act (WA, 2017)²⁴. К его подготовке приступили после всеобщих парламентских выборов 2015 г. На них победила партия консерваторов, которая сформировала однопартийное правительство во главе с премьер-министром Д. Кэмероном. Важнейшим новшеством WA 2017 был переход к модели описания прав властей региона с “conferred” на “reserved powers”. Были внесены необходимые изменения в GWA 2006 г. Прежний раздел 108 был заменен новым разделом 108A (законодательная компетенция), а прежний список 7 — новыми списками 7A (зарезервированные вопросы) и 7B (общие ограничения). WA 2017 г. не только поменял модель

²² Powers for a purpose: towards a lasting devolution settlement for Wales. L.: Crown Copyright, 2015.

²³ Strong leadership, a clear economic plan, a brighter, more secure future. URL: http://www.conservatives.wales › welsh_manifesto_2015_0. (дата обращения: 22.05.2021).

²⁴ URL: <http://www.gov.uk/guidance/devolution-settlement-wales> (дата обращения: 22.05.2021).

определения полномочий региональных властей, но и расширил их. Например, они получили право администрирования некоторыми местными налогами, включая подоходный²⁵.

Законопроект был представлен еще 20 октября 2015 г., рассмотрен в валлийском комитете палаты общин. 9 ноября 2015 г. были проведены совместные слушания в НАУ, на которых были представлены заключения экспертов. Острая дискуссия возникла вокруг «тестов на компетентность» или «необходимость», т.е. на принадлежность предмета регионального закона к его “reserved powers”. Законопроект содержал право обжаловать валлийские законы в суде. Группа исследователей из Кардиффа полагала, что это добавляет системе регионального управления «сложность и неопределенность, и может создавать юридические конфликты, которые будут разрешаться судьями, а не законодателями»²⁶. Критика заставила отправить законопроект на доработку. Измененный проект повторно был внесен в палату общин 1 июня 2016 г. и получил санкцию монарха 31 января 2017 г.

Несмотря на расширение в нем прав региона и переходе к долгожданной модели “reserved powers”, в комментариях к Акту об Уэльсе 2017 г. основное внимание уделяется критике потенциальных ограничений, налагаемых длинным списком зарезервированных за национальным правительством полномочий, включенных в приложение 7А. Их почти 200.

Первой серьезной попыткой регионального законодательства в новых условиях стал Senedd and Elections (Wales) Act, 2020²⁷. Законопроект был внесен в НАУ в феврале 2019 г. После острых дебатов в Ассамблее, он был принят большинством голосов 27 ноября 2019 г. и получил королевскую санкцию 15 января 2020 г. Главными новшествами, которые внес Senedd and Elections (Wales) Act в организацию и деятельность местных властей, стали:

1. Изменение названия Национальной Ассамблеи Уэльса. Данное учреждение получило валлийское наименование Senedd Cymru, т.е. Сенат Уэльса. Это наименование считается основным, но равноправным является и его английский вариант — Валлийский парламент (Welsh Parliament). По мнению инициаторов переименования,

²⁵ Evans G. Devolution in Wales: From Assembly to Parliament. UK CLA April 15, 2020. URL: <https://cronfa.swan.ac.uk> (дата обращения 22.05.2021).

²⁶ Cogbill A. Hazell R., Laws S. et al. Challenge and Opportunity: The Draft Wales Bill. Cardiff: Wales Governance Centre. 2016. P. 7.

²⁷ URL: <http://www.legislation.gov.uk> > anaw (дата обращения 22.05.2021).

название Валлийский Сенат или Парламент лучше отражает новое конституционное положение представительного органа Уэльса.

2. Соответственно изменилось название членов Национальной ассамблеи (AMs), они стали именоваться членами Сената (SMs).

3. Произошла демократизация избирательного процесса, вовлечение в него молодежи. Возраст получения активного избирательного права был снижен с 18 до 16 лет.

Для определения содержания дальнейших политических преобразований в регионе и в его Сенате, их «следующих шагов», был создан специальный комитет (The Committee on Senedd Electoral Reform). Он появился в сентябре 2019 г. и просуществовал около года — до октября 2020 г. В своем итоговом рапорте комитет предложил увеличить численность Сената до 80–90 членов, что должно было помочь ему сочетать свои представительные и законодательные функции с контролем над правительством. Предложено было перейти к избирательной системе STV, которая дает избирателям больше выбора, обеспечивает ясную связь между депутатами и избирательным округом. Эти предложения не были оригинальными. Например, систему STV рекомендовала еще «комиссия Ричарда». Новым предложением было обеспечение на выборах равенства через создание системы квот для различных меньшинств. Содержался призыв к соблюдению гендерного равенства, хотя эта проблема никогда не была в Уэльсе острой²⁸. Интересно было стремление комиссии добиться межпартийной поддержки своих предложений, достижения в этих вопросах консенсуса, но консерваторы не вошли в его состав. Это позволяет разделить политические партии Уэльса на сторонников его дальнейшей деволюции (лейбористы, либеральные демократы, Партия Уэльса) и противников этого (консерваторы).

Решение проблемы изменения формы описания полномочий региональных властей, переход к модели “reserved powers” и общее расширение этих полномочий, переключило внимание политиков и экспертов на другие связанные с деволюцией Уэльса проблемы.

Вновь стали обсуждать достоинства и недостатки «формулы Барнетта». Власти региона полагают, что преимущества в финансировании общественных расходов, которые они имеют по сравнению с Англией, справедливы, так как стоимость общественных услуг

²⁸ Welsh Parliament Committee on Senedd Electoral Reform Senedd reform: The Next steps. Summary of recommendations. September 2020. URL: <https://www.gov.wales/commission-justice-wales> (дата обращения: 22.05.2021).

здесь выше²⁹. Приобретение Валлийским Сенатом (Парламентом) права на первичное законодательство в отведенных для этого сферах поставило деликатную проблему сочетания единого правового пространства «Англия и Уэльс» с наличием особого валлийского права. Этой проблеме была посвящена работа независимой комиссии под председательством лорда Томаса (Thomas)³⁰. Дополнительную проблему создал начавшийся процесс выхода Соединенного Королевства из Евросоюза (Брексит). «Процесс деволюции шел в контексте членства в ЕС, оставление его ставит вопрос, как изменился его конституционный статус», — констатировал комитет палаты общин по публичной администрации и конституционным вопросам³¹.

6 мая 2021 г. прошли первые региональные выборы на основании Senedd and Elections (Wales) Act 2020 г. На них впервые голосовали 16-летние. Это также были первые выборы после Брексита. Наилучший результат традиционно получили лейбористы. Предвыборные программы участвовавших в них партий позволяют предположить ближайшие политические изменения в регионе. Партия Уэльса предсказуемо требовала проведения референдума о независимости Уэльса. Программы других партий были не столь радикальны. Они предлагали увеличить численность Сената в пределах 80–100 человек, причем за счет усиления в избирательной системе пропорционального элемента. Звучали предложения о переходе к системе STV³². Эти предложения выдвигались давно, но к очередным выборам в 2026 г. они, видимо, будут реализованы.

Выводы. Деволюция Уэльса, как и предполагали ее инициаторы, стала не единовременным актом, а процессом постепенного ее углубления, расширения прав региональных властей. Главным результатом данного процесса стало общее расширение прав этих властей и смена способа определения их полномочий с модели “conferred” на “reserved powers”.

Несмотря на данные изменения, полномочия властей Уэльса остаются ограниченнее, чем у Шотландии и С. Ирландии. Это не

²⁹ Cheung A., Paun A. Tax and devolution. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk> (дата обращения: 22. 05. 2021).

³⁰ Justice in Wales for the people of Wales. Кардифф: Crown copyright, 2019.

³¹ Devolution and Exiting the EU: reconciling differences and building strong relationships. L., 2018. P. 4.

³² Evans G. The Senedd Election and the Constitutional Prospects for Welsh Devolution. URL: <https://ukconstitutionallaw.org> (дата обращения: 22. 05. 2021).

устраивает валлийские власти. С их стороны постоянно звучат призывы к дальнейшему расширению прав региона. Они полагают, что процесс деволюции изменил прежние представления о суверенитете королевства. «Соединённое Королевство лучше всего рассматривать сейчас как добровольное объединение наций, принимающее форму многонационального государства», которое «должно основываться на признании народного суверенитета в каждой части Великобритании; парламентский суверенитет в традиционном понимании больше не обеспечивает прочной основы для этой развивающейся конституции»³³. Официальная позиция правительства королевства более сдержанная — суверенитет Вестминстерского парламента остается конституционным фактом, доктрина парламентского верховенства сохраняет свою силу.

Среди населения взгляды еще более разнообразны. Одни сторонники деволюции, констатируют современные британские исследователи, видят в ней промежуточную остановку на пути к федерации, конфедерации, независимости или объединению с Ирландией. Для других она, наоборот, имеет значение инструмента предотвращения сепаратизма. Наконец, третьи не поддерживают деволюции, воспринимают ее только как опасность. «Никогда не было ясно, является ли это движением вперед или погружением в хаос»³⁴. Профессор К. Джеффри (Jeffery) из Эдинбурга полагает: «Мы, похоже, нащупываем путь к какой-то форме федерализма, не объясняя, как будем держаться вместе». С этим согласна профессор Линда Колли (Colley): «Вместо чувства солидарности и общего дела временами появляется более соревновательный, даже завистливый дух»³⁵. Деволюция продолжает оставаться «процессом, а не событием».

Литература

Пронкин С.В. Уэльс: Долгий путь к деволюции // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2016. № 4. С. 155–167.

Пронкин С.В. Регионализация Англии: взлет и падение // Государственное управление в XXI веке: Российская Федерация в современном мире. 11-я Международная конференция (30 мая — 1 июня 2013 г.). М.: Инфра-М, 2014. С. 287–290.

³³ Reforming our Union. Shared Governance in the UK. Crown copyright. 2019. P. 4.

³⁴ Has Devolution Worked? The first 20 years / Edited by A. Paun and S. Macrory. L., Institute for Government 2019. P. 147.

³⁵ Day G. The long road to Welsh devolution. 2021. URL: <https://www.open.edu/mod> (дата обращения: 22.05.2021).

Пронкин С.В. Референдум в День Святого Дэвида в Уэльсе: предыстория // Государственное управление: Российская Федерация в современном мире. XII Международная конференция факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, 29–31 мая 2014 г. М.: Инфра-М, 2015. С. 421–424.

Пузаков А.В. Специфика механизма финансирования деволюционных регионов Великобритании: формула Барнетта // Регионалистика. 2011. № 3. С. 90–96.

Cogbill A. Hazell R., Laws S. et al. Challenge and Opportunity: The Draft Wales Bill. Cardiff: Wales Governance Centre. 2016.

Chaney P. Equal Opportunities and Human Rights: The First Decade of Devolution in Wales. A Report Commissioned by the Equality and Human Rights Commission. Cardiff, 2009.

Cheung A., Paun A. Tax and devolution. URL:<https://www.instituteforgovernment.org.uk>

Day G. The long road to Welsh devolution. 2021. URL: <https://www.open.edu/mod>

Devolution and Exiting the EU: reconciling differences and building strong relationships. L., 2018.

Evans G. Devolution in Wales: From Assembly to Parliament. UKCLA April 15, 2020.

Evans G. The Senedd Election and the Constitutional Prospects for Welsh Devolution URL: <https://ukconstitutionallaw.org>

Has Devolution Worked? The first 20 years / Edited by A. Paun and S. Macrory. L., Institute for Government 2019.

Hazell R. Commentary on the Welsh White Paper. The Constitution Unit. School of Public. L., 1997.

Hazell R. Return of the constitution // Prospect Magazine. February 26. 2006.

Justice in Wales for the people of Wales. Cardiff: Crown copyright, 2019.

Thomas N. New Wales? New culture? // Working Papers in British-Irish Studies. No. 6. 2001.