

## Уэльс

### (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии)

#### 1. Страновые характеристики

Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии расположено на Британских островах. Чаще всего используют короткое название Великобритания/Британия (по названию крупнейшего острова) или Англия (по названию ее основной исторической области). Столица – г. Лондон.

В состав Соединенного королевства входят четыре историко-географические области, три из которых расположены собственно на острове Великобритания (Англия, Уэльс и Шотландия), а одна (северная Ирландия) занимает северо-восточную часть острова Ирландия. Между Великобританией и Ирландией находится Ирландское море; с юга Британские острова отделены от континентальной части Европы проливами Ла-Манш и Па-де Кале; с востока и севера острова омываются Северным морем, а с запада - Атлантическим океаном. На суше Соединенное королевство граничит с Ирландией (граница Северная Ирландия – на северо-западе страны). Остальные границы королевства – водные: на юге с Францией, на юго-востоке с Бельгией и Нидерландами, на востоке и северо-востоке с Данией, Швецией и Норвегией.

**Площадь территории Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии** (включая небольшие Британские острова) составляет 242495 (км<sup>2</sup>)<sup>1</sup>, из них 20732 км<sup>2</sup> – площадь Уэльса (включая о.Англси), а 14135 км<sup>2</sup> – площадь Северной Ирландии<sup>2</sup>; 130281 км<sup>2</sup> – площадь Англии<sup>3</sup> и 77925 км<sup>2</sup> – площадь Шотландии<sup>4</sup> (см. рис. 1).

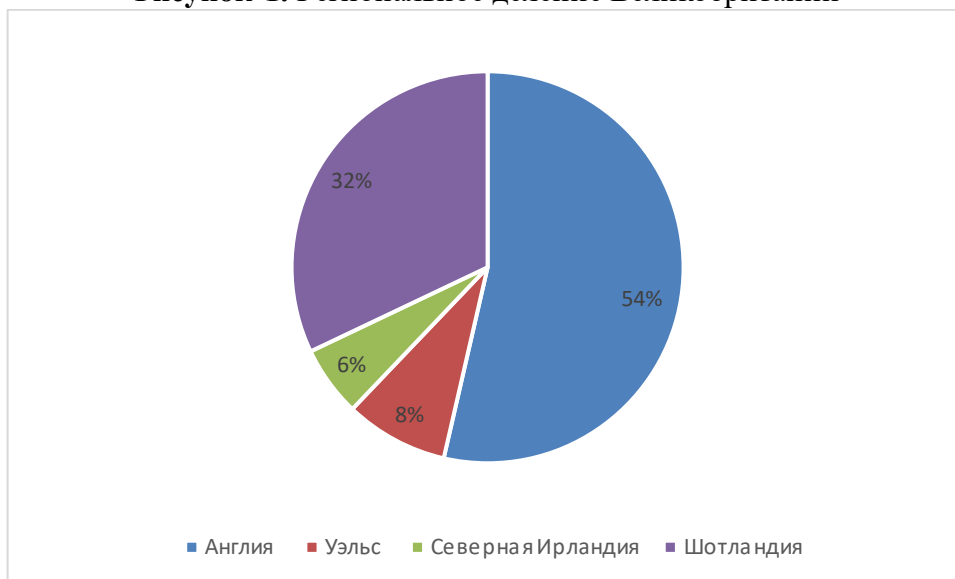
---

<sup>1</sup> Great Britain / Encyclopedia Britannica. – URL: <http://www.britannica.com/place/United-Kingdom> (accessed: 07.10.2015)

<sup>2</sup> Northern Ireland / Encyclopedia Britannica. URL: <http://www.britannica.com/place/Northern-Ireland> (accessed: 7.10.2015)

<sup>3</sup> England / Encyclopedia Britannica. URL: <http://www.britannica.com/place/England> (accessed: 7.10.2015)

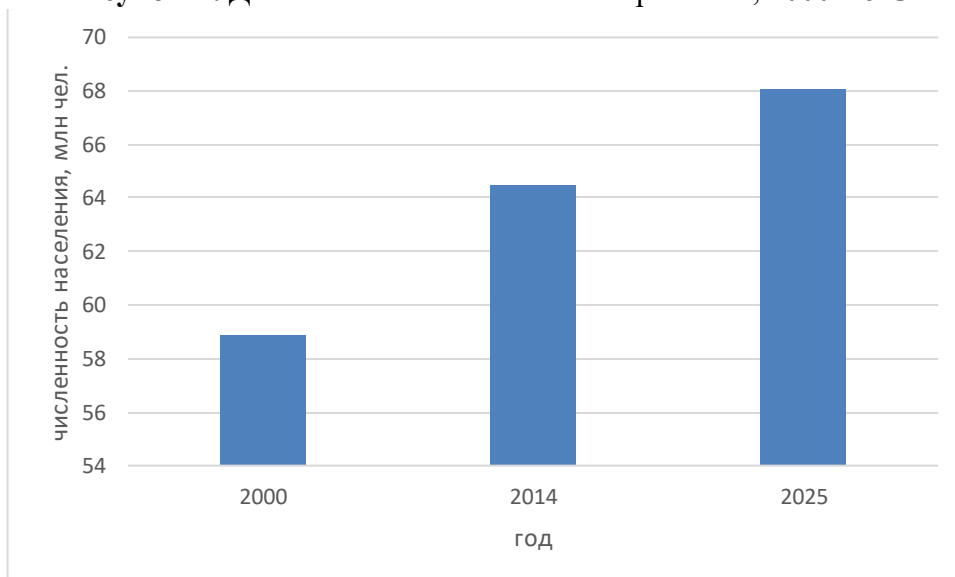
<sup>4</sup> Scotland / Encyclopedia Britannica. URL: <http://www.britannica.com/place/Scotland> (accessed: 7.10.2015)

**Рисунок 1. Региональное деление Великобритании**

Источник: Encyclopedia Britannica. URL: <http://www.britannica.com>

**Численность населения.** По данным национальной переписи 2011 г. численность населения Великобритании составляет 62275900 человек<sup>5</sup>.

Численность населения Великобритании в последние полтора десятилетия постоянно растет и по прогнозным данным Мирбанка будет продолжать расти (см. рис. 2.), что обусловлено в т.ч. и внешней миграцией.

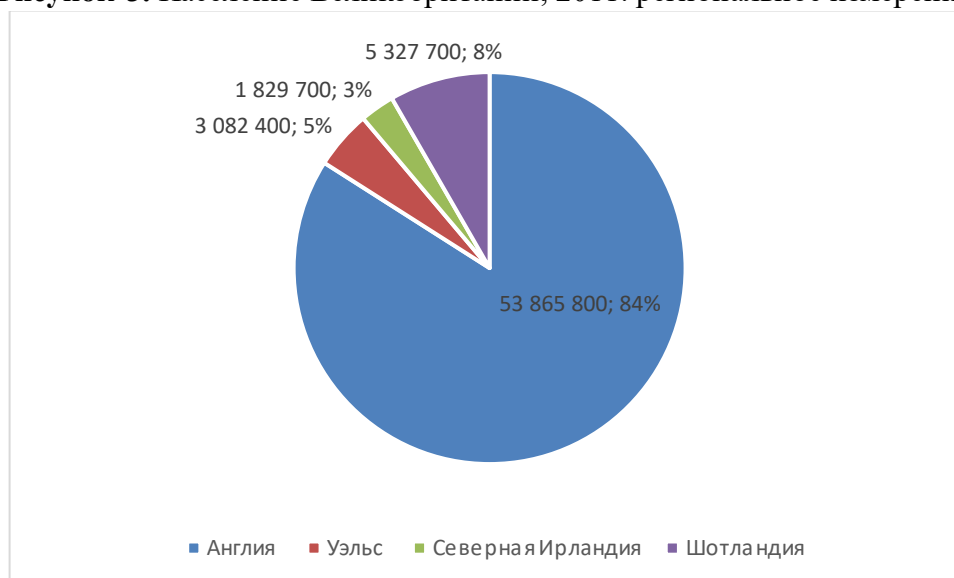
**Рисунок 2. Динамика населения Великобритании, 2000-2025**

Источник: World Development Indicators: Population dynamics. URL: <http://wdi.worldbank.org/table/2.1> (accessed: 7.10.2015)

Большая часть населения (84%) проживает в Англии, остальные 16% - в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии (см. рис. 3.)

<sup>5</sup> Population Estimates for UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland, Mid-2011 and Mid-2012 // Office for National Statistics. URL: <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/pop-estimate/population-estimates-for-uk--england-and-wales--scotland-and-northern-ireland/mid-2011-and-mid-2012/index.html> (accessed: 07.10.2015)

**Рисунок 3.** Население Великобритании, 2011: региональное измерение.



Источник: Office for National Statistics. URL: <http://www.ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Population#tab-data-tables>

Плотность населения - 246,88 чел./км<sup>2</sup>; страна по этому показателю занимает 32 место в мире<sup>6</sup>.

Государственный язык – английский.

Преобладающая религия – христианство.

**Этническая структура населения.** По данным Alesina (1991), уровень этнической фракционализации Соединенного Королевства составляет – 0,12. При этом, как это принято и в правилах национального статучета интересующие нас этнические группы коренного населения Британских островов составляют единую группу «белые», которые в численном отношении превышают 90%. Именно этим и может быть объяснен такой показатель этнической фракционализации. Шавалеева Э. отмечает, что фактически середины 2000-х гг. «в самой Великобритании весьма популярной была точка зрения, что ее население скорее однородно, нежели разнородно, что различные общности, «меньшинства», будь они религиозными, национальными, расовыми, не требуют строго зафиксированных в писаной конституции принципов защиты их интересов государством»<sup>7</sup>.

Данные о лингвистической и религиозной фракционализации отсутствуют.

**ВВП на душу населения:** 43929,69 USD (2015)<sup>8</sup>

**Индекс неравенства** (Джини, 2015) составляет 32,57<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Самые густонаселенные страны мира. Страны по плотности населения список // Сайт о странах, городах, статистике населения и пр. URL: [http://www.statdata.ru/largest\\_countries\\_by\\_density](http://www.statdata.ru/largest_countries_by_density) (дата обращения: 7.10.2015).

<sup>7</sup> Шавалеева Э. Государственные реформы правительства Э. Блэра (1997 – 2006 гг.) Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. к.и.н. по спец. 07.00.03 – всеобщая история (новая и новейшая история). Екатеринбург, 2007. URL: <http://www.dslib.net/vseobwaja-istoria/gosudarstvennye-reformy-pravitelstva-je-bljera.html#1729451> (дата обращения: 21.10.2015).

<sup>8</sup> ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

<sup>9</sup> ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

**Политический режим.** По данным Polity IV (2001-2015) Великобритания – демократия (10).

**Конституционный дизайн.** Политико-институциональное устройство Соединенного королевства на протяжении долгого времени остается неизменным, изменяются лишь полномочия отдельных институтов. Как таковой писаной конституции не существует; управление в Британии основано на законодательных актах парламента, общего права и сложившейся правовой практики (т.н. право прецедента). В институциональном отношении политическая система является конституционной монархией. При этом, «монархия в структуре исполнительной власти и Палата лордов в структуре законодательной власти являются символическим институтами»<sup>10</sup>. Фактическая власть сосредоточена у Кабинета министров и палаты общин, при этом первый формируется партией (коалицией) большинства.

Корона передается по наследству и принадлежит на протяжении уже более чем столетия (со смерти Королевы Виктории в 1901 г.) членам Виндзорской династии в порядке первородства. Трон может передаваться женщинам; начиная с 1952 г. монархом Соединенного королевства является Елизавета II.

Монарх является главой Британского Содружества наций, а также монархом 15 независимых государств (бывших британских колоний): Австралия, Антигуа и Барбуда, Багамские Острова, Барбадос, Белиз, Гренада, Канада, Новая Зеландия, Папуа — Новая Гвинея, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Соломоновы Острова, Тувалу, Ямайка. Монарх в Британии является также главой англиканской церкви. Формально является верховным главнокомандующим ВС страны.

Монарх сохраняет политический нейтралитет и не высказывает публично свои предпочтения в вопросах государственной политики. Все его речи и изданные за его подписью акты обязательно проходят процедуру одобрения в Кабинете министров.

Номинально монарх назначает главу Кабинета, которым всегда бывает лидер партии парламентского большинства. По предложению премьер-министра номинирует на должности членом правительства; по его же требованию может распустить Парламент. Политическая практика и история позволяют выделить следующие три причины роспуска Палаты общин: а) роспуск в целях получения одобрения политики правительства со стороны избирательного корпуса, если правительство предлагает меры, противоречащие предвыборному манифесту соответствующей партии; б) роспуск в результате поражения правительства по какому-либо вопросу, если общественное мнение, с точки зрения правительства, поддерживает его, а не парламент; в) роспуск в целях получения правящей партией преимуществ на парламентских выборах.

При этом, монарх не просто символическая фигура, чей функционал важен церемониально. Монарх в Великобритании - символ единения нации и народов, ее составляющих – Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии.

Правительство ведет свою историю от Тайного совета при монархе. В настоящее время «правительство включает в себя более 100 членов и имеет иерархическую

---

<sup>10</sup> Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М., 2002. С.172.

структуру»<sup>11</sup>. Собственно политико-управленческие функции принадлежат Кабинету министров, который составляет т.н. «узкий круг» правительства, в который входят в т.ч. и министры по делам регионов: министр по делам Уэльса, министр по делам Шотландии и министр по делам Северной Ирландии. Члены правительства выбираются премьер-министром, но при этом его выбор, как пишет Жакке, не является свободным: «...Невозможно избежать назначения некоторых лиц, пользующихся большим влиянием в партии; назначая членов Кабинета, премьер-министр должен учитывать соотношение внутри парламентской фракции»<sup>12</sup>.

Кабинет министров является органом коллегиальных предложений и решений, которые основываются на привлечении материалов ограниченных по составу министерских комитетов, специализирующихся на том или ином вопросе.

Кабинет обладает всей полнотой исполнительной власти. В его компетенциях и полномочиях: осуществление внутренней и внешней политики; реализация предвыборной программы, парламентской партии, которая его сформировала; право финансовой и законодательной инициативы. Около парламентских 90% законов и королевских актов принимаются фактически по инициативе Кабинета министров<sup>13</sup>.

Законодательную власть в стране осуществляет двухпалатный парламент, состоящий из Палаты лордов (верхняя палата) и Палаты общин (нижняя палата).

Палата лордов появилась еще в XI веке; ее генезис связан с практикой консультаций англосаксонских королей с советами, в состав которых входили церковные иерархи и аристократия. Палата лордов является своего рода историческим атавизмом и подвергалась в последние несколько десятилетий серьезной реформе<sup>14</sup>. В настоящее время в состав Палаты лордов входят: (1) лорды духовные, в том числе архиепископы Кентерберийский и Йоркский и епископы Дарема, Лондона и Винчестера; (2) с ноября 1999 года, 92 наследственных пэров; (3) от января 1980 года, все пожизненные пэры; лорды закона (судьи Верховного суда). Общее число лиц, имеющих право сидеть в палате лордов составляет свыше 670.

Полномочия верхней палаты крайне ограничены (что стало результатом реформ 1911 и 1949 гг.). Вместе с тем, палата лордов играет активную роль в законодательном процессе, работая над актами с точки зрения юридической техники, что улучшает их качество.

В бикамеральной структуре британского парламента доминирующие позиции принадлежат нижней палате – Палате общин, которую, как правило, и именуют *парламентом*. Генезис парламента связан с событиями второй половины XIII в., когда землевладельцы и другие собственники в графствах и городах Англии стали посылать

---

<sup>11</sup> Там же. С. 173.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Там же. С. 174.

<sup>14</sup> В частности, в соответствии с Актом о палате лордов 1999 г. был фактически ликвидирован принцип наследования как основополагающий для формирования этого института. Из 788 наследственных пэров Великобритании только 90 пэров и два должностных лица (Обер-церемониймейстер – глава геральдической палаты и Обер-гофмейтер) могут заседать в палате. Эти 90 пэров (75 «обычных» пэров и 15 занимающих различные должности) избираются всеми наследственными пэрами

своих представителей в парламент для урегулирования преимущественно налоговых вопросов. Постепенно палата стала превращаться в законодательный орган: к концу XVII в. депутаты нижней палаты Парламента получили право самостоятельно и единолично инициировать законодательные меры по налогообложению. Палата лордов сохранила за собой лишь право вето на законопроекты, принятые палатой общин. Но согласно акту о Палате лордов от 1911 г. это право верхней палаты было отменено.

Палата общин формируется посредством прямых всенародных выборов по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных избирательных округах. Выборы в Палату общин могут быть общими, то есть проходить одновременно на всей территории страны, или промежуточными, то есть проводиться дополнительно в отдельных избирательных округах в связи с вакансией, открывшейся в результате смерти или отставки депутата. Члены парламента не вправе одновременно избираться в Палату лордов, однако могут входить в состав правительства, которое формируется по представлению премьер-министра.

Нижняя палата избирается на срок в 5 лет. Парламентские выборы могут быть назначены в любой момент в течение этого срока: имеет место возможность досрочного роспуска парламента (на это у Кабинета есть право). Кроме того, палата может принять решение и о самороспуске, а может, наоборот, продлить срок своих полномочий.

Количество депутатских мест в нижней палате Парламента – 650. Из них 533 депутата избираются в округах Англии, 59 – Шотландии, 40 – Уэльса, и 18 – Северной Ирландии, что в относительных цифрах коррелирует с показателями численности и плотности населения этих регионов (см. рис. 3 и 4).

**Рисунок 4.** Территориальное измерение распределения депутатских мест в Палате общин.



*Источник:* House of Commons // Encyclopedia Britannica. URL: <http://www.britannica.com/topic/House-of-Commons-British-government> (accessed: 10.10.2015)

Возглавляет нижнюю палату спикер, который избирается из числа наиболее старейших и уважаемых ее членов в начале работы парламента нового созыва или в случае возникновения соответствующей вакансии. Кандидатура спикера согласовывается с лидерами политических партий, которые представлены в Палате, и получает

фактически символическое одобрение монарха. Если спикер сохраняет место депутата после очередных парламентских выборов, то депутаты переизбирают его на новый срок. Это означает, что один и тот же депутат может сохранять за собой позицию спикера до тех пор, пока не потеряет свой депутатский мандат, или не уйдет в отставку по собственной инициативе. Функционал спикера: обеспечение взаимодействия Палаты общин с монархом, правительством и другими институтами власти; организационное (процедурное) руководство Палатой. В целях недопущения преимуществ для той партии, к которой принадлежит спикер, сразу после избрания он формально выходит из ее состава. Он и три его заместителя не имеют права выступать на заседаниях палаты и участвовать в голосовании, за исключением случаев, когда голоса депутатов разделяются поровну.

Есть еще одна руководящая позиция в нижней палате - Лидер Палаты общин, в функционал которого входит: представительство правительства в палате; определение повестки дня и программы законодательных мероприятий. Лидер Палаты общин который обязательно является членом Кабинета министров и в соответствии с Актом о Палате общин 1978 г. назначается королевой по представлению премьер-министра из числа наиболее влиятельных членов правящей партии.

Административно-консультативная роль принадлежит Клерку Палаты общин. Это главный советник палаты по процедурным вопросам и главный исполнитель палаты. Это должность является постоянной, в связи с чем, Клерк палаты общин не является депутатом.

Структура Палаты общин. Нижняя палата Британского парламента состоит из общих, специальных и объединённых комитетов, а также Комитета всей палаты<sup>15</sup>. Общие [постоянные – до 2006 г.] комитеты (*general [standing] committees*) формируются для постатейного рассмотрения законопроектов (биллей). Для рассмотрения каждого конкретного билля создаётся отдельный комитет, который после выполнения своей задачи распускается. В палате может функционировать одновременно несколько общих комитетов, насчитывающих от 16 до 50 членов, *численность которых пропорциональна партийным фракциям*. Как правило, общие комитеты рассматривают самые разнообразные по своей направленности законопроекты. Однако некоторые из них регионально ориентированы: *Большой Шотландский, Большой Уэльский, Большой Североирландский и другие комитеты*.

Специальные комитеты (*select committees*) создаются в начале работы нового созыва парламента; как правило, в составе комитета может работать от 11 до 17 членов. Особое место среди них с момента своего возникновения в 1979 г. занимают отраслевые комитеты по контролю за деятельностью правительства. Структура комитетов соответствует структуре правительства. Главная задача этих комитетов заключается в осуществлении контроля за деятельностью министров. Члены правительства (депутаты) не вправе входить в состав этих комитетов, хотя и сохраняют за собой право присутствия на заседаниях, выступления от имени правительства, но без право голоса

---

<sup>15</sup> Комитет всей палаты (*Committee of the Whole House*) - это заседание Палаты общин в полном составе. Председателем такого заседания является первый заместитель спикера. В таком режиме палата собирается для рассмотрения наиболее важных, в том числе финансовых, биллей.



при принятии решений. К числу специальных комитетов принадлежат т.н. комитеты по особо важным вопросам (*topical select committees*), например, Комитет по делам Европейского союза. Кроме того, в структуре Палаты есть внутренние комитеты (*internal select committees*), которые обеспечивают функционирование Палаты (Комитет по отбору, Комитет по процедуре и т.п.).

Объединённые комитеты (*joint committees*) - это комитеты, формируемые нижней и верхней палатами совместно. Места в комитетах распределяются поровну между депутатами и лордами. Такие комитеты полномочны рассматривать вопросы, которые касаются обеих палат парламента. Например, Комитет по правам человека, Комитет по делегированному законодательству.

**Партийная система.** Нередко партийную систему Великобритании маркируют как двухпартийную, хотя на деле она таковой не является, что было обусловлено в некоторой степени и процессами деволюции.

Б. Исаев выделяет три этапа в истории развития партийной системы Великобритании: 1) 1679-1867 гг. (характерно противостояние фракций вигов и тори, которые на протяжении этого периода времени постепенно превращаются в современные политические партии с развитой структурой и центральными органами управления); 2) конец 1867-1923 гг. (характерно противостояние Либеральной и Консервативной партий, которые, сменяясь у власти, правили страной); 3) с конца 1923 г. по настоящее время (характерны борьба между Консервативной и Лейбористской партиями, усиление влияния малых партий («Либерально-демократической» и «Националистических партий» Уэльса и Шотландии)<sup>16</sup>.

Б. Исаев предлагает рассматривать структуру партийной системы Великобритании как пятиуровневую конструкцию, с неравными статусами и функциями партий каждого уровня<sup>17</sup>:

1) ведущие Консервативная и Лейбористская партии, представленные в политической системе официальными структурами (фракцией парламентского большинства и правительством, и фракцией парламентского меньшинства).

2) «третьи» партии («малые партии», к которым относятся и этно-региональные партии), представленные в парламенте, но не входящие в его официальные структуры, оказывающие несравнимо меньшее влияние на парламентские решения.

3) партии, участвующие в выборах, но не набирающие достаточного количества голосов, чтобы завоевать парламентские места.

4) региональные партии, которые принимают участие только в региональных выборах и формируют региональные партийные системы.

5) не участвующие в выборах микроскопические партии-зрители.

<sup>16</sup> Исаев Б. А. Развитие партийной системы Великобритании. // ПОЛИТЭК – 2008 - №4. URL: <http://www.politex.info/content/view/517/30> (дата обращения: 11.10.2015)

<sup>17</sup> Исаев Б. А. Развитие партийной системы Великобритании. // ПОЛИТЭК – 2008 - №4. URL: <http://www.politex.info/content/view/517/30> (дата обращения: 11.10.2015)



Актом о политических партиях, выборах и референдумах 2000 г. были учреждены новые регистры политических партий: общебританский и регистры партий регионов. Всего в стране зарегистрировано около 450 партий<sup>18</sup>.

Традиционно к участию в выборах допускаются представители несколько десятков партий, фактически в Палате общин, состоящей сейчас из 650 депутатов, представлены 11 партий (см.табл.1).

**Таблица 1.** Партийный состав Палат общин, 2015

| Партия                                        | %     | Количество мест | Динамика по сравнению с 2010 <sup>19</sup> |
|-----------------------------------------------|-------|-----------------|--------------------------------------------|
| Консервативная партия                         | 50,77 | 330             | ▲ 25                                       |
| Лейбористская партия                          | 35,69 | 232             | ▼ 26                                       |
| Шотландская национальная партия               | 8,46  | 55              | ▲ 49                                       |
| Либеральные демократы                         | 1,23  | 8               | ▼ 49                                       |
| Демократическая юнионистская партия           | 1,23  | 8               | -                                          |
| Шинн Фейн                                     | 0,62  | 4               | ▼ 1                                        |
| Плейд Камри (Партия Уэльса - Plaid Cymru)     | 0,46  | 3               | -                                          |
| Социал-демократическая и лейбористская партия | 0,46  | 3               | -                                          |
| Ольстерская юнионистская партия               | 0,31  | 2               | ▲ 2                                        |
| Партия независимости Соединённого Королевства | 0,15  | 1               | ▲ 1                                        |
| Зелёная партия Англии и Уэльса                | 0,15  | 1               | -                                          |
| Независимые                                   | 0,31  | 2               | -                                          |
| Спикер Палаты Общин                           | 0,15  | 1               |                                            |

Источник: House of Commons. Official site. URL: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/> (accessed: 11.10.2015);

По результатам последних парламентских выборов, состоявшихся 7 мая 2015 г., парламентарии, представители этно-региональных партий (Шотландская национальная партия, Шинн Фейн, Партия Уэльса и Ольстерская юнионистская партия) в совокупности получили 64 места, 2 из которых занимают депутаты-члены Ольстерской юнионистской партии, выступающей за сохранение Северной Ирландии в составе Соединенного королевства. По сравнению с созывом (2010-2015 гг.) этно-региональные партии «нарастили» свое представительство в Палате общин (+48 мест) исключи-

<sup>18</sup> Берлявский Л. Избирательное право Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии. URL: [http://www.journal-nio.com/index.php?id=412&Itemid=87&option=com\\_content&view=article](http://www.journal-nio.com/index.php?id=412&Itemid=87&option=com_content&view=article) (дата обращения: 11.10.2015)

<sup>19</sup> Динамика дана по: Палата общин // Википедия. [Электронный ресурс] – URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5\\_%D0%B2%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%8B\\_%D0%B2\\_%D0%92%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8\\_\(2015\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5_%D0%B2%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%8B_%D0%B2_%D0%92%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8_(2015)) (дата обращения: 11.10.2015)

тельно за счет Шотландской национальной партии, чей политический вес в национальной британской политике значительно вырос на волне шотландского референдума 2014 г. Ирландская Шинн Фейн потеряла 1 место, а Партия Уэльса сохранила свои позиции на том же уровне.

## **2. История возникновения и развития этнической региональной автономии.**

**Краткая история ЭРА с момента возникновения до современности.** Следует отметить, что формирование британской государственности не опиралось на этническое единство: валлийцы и шотландцы не только не состояли в близком этническом родстве с англичанами, но были их историческими противниками. Великобритания с самого начала сложилась не как объединение на культурно-этнической основе, а как политическая нация, чье становление стало результатом масштабной колониальной политики, не свободной от дискриминации, ассимиляции, силового подавления конфликтов.

История конфликтных отношений Англии с Уэльсом уходит в глубь веков. В 1535 г., когда была заключена уния Англии и Уэльса<sup>20</sup>. Согласно этому Акту на территории Уэльса признавался в качестве единственного только закон Англии, и для его соблюдения в каждом графстве назначен мировой судья. Уэльс получил для своего представительства 26 мест в английском парламенте. Уэльс вошёл в состав Англии на правах фактически поглощенной территории и, как следствие, утратил свою самостоятельность.

Политика Лондона в отношении образования на валлийском языке в XIX в. была дискриминационной. Во второй половине 1840-х гг. по инициативе депутата Уильяма Уильямса британское правительство командировало в Уэльс комиссию, которая представила отчет о том, что образование в Уэльсе плачевно, поскольку ведется на валлийском языке. Валлийцы – народ бесчестный, умственно отсталый и блудливый, говорящий на диком языке и исповедующий мрачную религию<sup>21</sup>. «Для улучшения ситуации нужно повсеместно внедрять английский язык», - указала комиссия в своем отчете<sup>22</sup>. Одним из неизбежных результатов этого доклада было его влияние на самосознание валлийцев, которые «начали верить, что их социальный статус и благополучие могут быть улучшены только через образование и умение говорить и общаться на английском языке»<sup>23</sup>.

Рост валлийского регионализма был сопряжен с развитием региональных требований шотландцев и движением за независимость ирландцев. В 1925 году была создана Валлийская Национальная партия, одним из результатов политической деятельности которой стала институционализация поддержки валлийской культуры и языка.

---

<sup>20</sup> 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. (более подробно см.: Каракчиев П. Региональная деволюция в Уэльсе // Современная Европа. 2007. №3. С. 87).

<sup>21</sup> Кобрин К. О национальной гордости валлийцев: рецензия на книгу Geraint H. Jenkins. The Welsh and Their Language in a British Context. St.Petersburg: Institute of Foreign Languages, 1997 - 42 p. URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/personalia/kobrin/2/2jenkins.htm> (дата обращения: 12.10.2015)

<sup>22</sup> Отчет был представлен в трех томах в синей обложке и получил в дальнейшем неофициальное название «Предательство синих книг» (The Blue Books of 1847)

<sup>23</sup> The Blue Books of 1847 // The National Library of Wales. URL: <https://www.llgc.org.uk/en/discover/digital-gallery/printedmaterial/thebluebooks/> (accessed: 12.10.2015)

В 1955 г. столицей Уэльса стал Кардифф, а в 1964 г. решением британского парламента была введена новая должность в Кабинете министров - государственный министр Уэльса. В 1982 на валлийском языке начал вещание телевизионный канал. В 1993 г. был принят Акт о валлийском языке<sup>24</sup>, который наделил валлийский язык равным с английским статусом во всех сферах общественной жизни Уэльса.

Важными для регионов Соединенного королевства годами стала вторая половина 1970-х гг. В феврале 1974 года Лейбористы выиграли с небольшим перевесом парламентские выборы и сформировали правительство меньшинства во главе с Г. Вильсоном при поддержке региональных партий (у которых оказалось 9 мандатов) и либералов (14 мест). И те, и другие выступали за децентрализацию. Эта поддержка вынудила лейбористское правительство начать разработку проекта реформы по деволюции в Шотландии и Уэльсе. В сентябре была опубликована т.н. Белая книга «Демократия и деволюция: предложения для Шотландии и Уэльса». В 1978 г. парламент принял Уэльский Акт, который, однако, должен был быть одобрен на региональном референдуме. Референдум был проведен в Уэльсе, 1.03.1979 г. Но «за» деволюцию проголосовали только 20,26% избирателей<sup>25</sup>. В качестве причин неудачи и шотландского и уэльского референдумов считаются непроработка проекта реформы и недостаточная его популяризация. Именно этот провал вызвал правительственный кризис: 28.03.1979 г. лейбористскому правительству был вынесен вотум недоверия, и оно было распущено. На внеочередных выборах 4.05.1979 победу одержала Консервативная партия во главе с М. Тэтчер, которая и сформировала правительство.

Начало современной стадии процесса деволюции в Соединенном королевстве датируется 1990-ми годами. Но на протяжении всего XX века было произошло ряд событий (в т.ч. и описанных выше), которые свидетельствуют об определенной эволюционности изменения политико-административной структуры страны. Еще в 1970-х гг. в Шотландии и Уэльсе были учреждены т.н. Региональные Агентства по Развитию. Аналогичные структуры были учреждены в конце 1990-х гг. в территориях Англии, а в 2000 в Лондоне. Деятельность этих Агентств направлена на снижение экономических внутри- и межрегиональных диспропорций. Кроме того, еще в середине 1990-х гг. правительством консерваторов были созданы Правительственные учреждения по делам регионов.

И. Бусыгина отмечает, то «в британском варианте деволюция носит асимметричный характер: для каждого из *трех регионов*, охваченных этим процессом, предусмотрена собственная модель «перетекания» части властных компетенций сверху вниз. Эти модели различаются как содержательно, так и хронологически, по времени

---

<sup>24</sup> Welsh Language Act 1993. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/38/contents> (accessed: 8.10.2015)

<sup>25</sup> Уэльс. Референдум 1979 / Портал «Электоральная география». URL: <http://www.electoralgeography.com/new/ru/countries/w/wales/wales-devolution-referendum-1979.html> (дата обращения: 12.10.2015)

их реализации»<sup>26</sup>. При это, эксперты склонны соглашаться с тезисом о том, что передача законодательных полномочий региональным парламентам происходила именно в связи с членством Великобритании в Европейском Союзе и под влиянием региональной политики ЕС<sup>27</sup>, в частности, «реформы структурных фондов ЕС, которые осуществляют программы по социально-экономическому развитию стран ЕС, и значительное увеличение финансовой помощи регионам, за распределение которой они отвечали»<sup>28</sup>.

Важнейшим фактором роста рационалистских требований в Уэльсе и роста популярности деволюции стала экономическая политика консерваторов, начавшаяся с прихода к власти правительства М. Тэтчер в 1979 г. Тэтчерстский лозунг «Свободный рынок, сильное государство» символизировал неолиберальную экономическую политику, направленную на приватизацию, сокращение госсектора в экономике, прежде всего. Тэтчеризм стимулировал рост безработицы, снижение социальной защищенности населения, способствовал ослаблению политической роли профсоюзов. В политико-административном отношении консерваторы продвигали централизации политической власти и фактическое сужение автономии органов МСУ. Такая политика оказалась крайне непопулярной в и так экономически более отстающем от других регионов Уэльсе. Как результат, росло политическое недовольство избирателей региона. На избирательных участках в Уэльсе в 1980-90-е гг. Консервативная партия не получала большинства. Но принцип мажоритарной системы и демографическая структура Соединенного королевства были таковы, что решение фактически принимали избиратели-резиденты Англии, и вновь и вновь консерваторы формировали Кабинет. В этих условиях значительно возросли позиции этно-региональных партий Уэльса, а вопрос о деволюции становится обязательным для политической повестки региона. Процесс деволюции в Уэльсе был запущен в результате реформ правительства Тони Блэра в конце 1990-х гг. С. Коданева приводит такое высказывание министра иностранных дел Великобритании: «Отражая разнообразие частей, составляющих Соединенное Королевство, деволюция служит гарантией будущего»<sup>29</sup>.

После победы на выборах лейбористов и формирования ими правительства во главе с Т.Блэром в 1997 г. В этом же году, 31 июля была создана специальная правительственная комиссия, в которую вошли также представители региональных партий.

<sup>26</sup> Бусыгина И. Регионализация в странах Западной европы: Великобритания и Франция в сравнительно перспективе. // Казанский федералист. 2007. №1-2. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/4/> (дата обращения: 11.10.2015).

<sup>27</sup> См.: Марк Элиот. Великобритания: суверенитет парламента под угрозой // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1. С. 15; Матюхина Т.В. Деволюция в Великобритании на рубеже XX-XXI вв.//Проблемы наук теории и истории государства и права. – Красноярск: ИПК СФУ, 2008. – Вып.2. – С.96-107.

<sup>28</sup> Каракчиев П. Региональная деволюция в Уэльсе. // Современная Европа. 2007. №3. С. 85.

<sup>29</sup> Цит. по: Коданева С.И. О'Коннор С.Д. Страны с меняющимся государственным устройством: федерализм и деволюция на рубеже перехода к новому тысячелетию // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4. Государство и право: РЖ/РАН. ИНИОН. Центр социальных научно-информационных исследований. Отдел правоведения. М., 2002. №4. С. 25.

Эта комиссия разработала пакет реформ, предполагающих деволюцию и учреждение в Шотландии и Уэльсе законодательных и исполнительных органов власти. Была опубликована очередная Белая книга под названием «Право голоса для Уэльса»<sup>30</sup>, в которой были изложены принципы делегирования политико-административных полномочий Уэльсу. Далее были внесены советующие изменения Акт о референдумах в Шотландии и Уэльсе: референдум в Уэльсе был назначен на 18.09.1997 г. (за неделю до этого был проведен референдум в Шотландии). В отличие от Шотландии, где в бюллетень голосования на референдуме были внесены вопросы об учреждении регионального парламента и о наделении его финансовыми полномочиями (право изменять размер подоходного налога, как устанавливаемого британским парламентом), в Уэльсе граждане голосовали только по вопросу о создании Ассамблеи Уэльса. Право участвовать в референдуме получили те граждане, что имели регистрацию избирателей на выборах в муниципальные советы. Л. Макаллистер, оценивая результаты референдума в Уэльсе, так охарактеризовал последний: «В современной политической истории редко встречались такие нервирующие и неопределенные избирательные результаты»<sup>31</sup>. Во-первых, в референдуме приняло участие 50,12 % избирателей. А «за реформу» проголосовало лишь 50,3 % избирателей<sup>32</sup>. На фоне Северной Ирландии (1998) и Шотландии (1997) результаты были очень скромными. Особенностью реформы в Уэльсе стало то, что она была направлена как на решение проблем снижения и преодоления межрегиональных социально-экономических диспропорций, так и сохранение региона как культурно-исторической общности, поддержка валлийского языка. Характеризуя процесс деволюции в отношении Уэльса, И.Бусыгина отмечает, что «в отличие от Шотландии, Уэльс не требовал полной независимости или даже серьезной политической автономии, так что по отношению к этому региону реализуется наиболее «мягкий» вариант деволюции, основная идея которого заключается в выравнивании прав при сохранении Уэльса как части британской политической структуры»<sup>33</sup>.

**Отношения этнических групп и т.н. KIN-states.** У валлийцев нет своего KIN-state. Да и по уровню переселения (эмиграции) в другие страны они значительно уступают, например, ирландцам, эмиграция которых, например в США была в 26 раз больше, чем валлийская. Приблизительно 1,75 миллиона американцев сообщают, что имеют валлийскую родословную, 458 705 канадцев в переписи Канады 2011 года указывают на свои валлийские корни<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> A Voice for Wales: The Government's Proposals for a Welsh Assembly. A White Paper.

<sup>31</sup> Цит. по. Коданева С.И. Британский регионализм (конституционная реформа). М.: Юристъ. 2004.

<sup>32</sup> Roberts O. The National Assembly for Wales Referendum 2011. January 2011. Paper number: 11/007. P. 2.

<sup>33</sup> Бусыгина И. Регионализация в странах Западной европы: Великобритания и Франция в сравнительно перспективе. // Казанский федералист. 2007. №1-2. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/4/> (дата обращения: 11.10.2015)

<sup>34</sup> Валлийцы. // Свободная энциклопедия «Новые знания». URL: <http://ru.knowledgr.com/01128572/%D0%92%D0%B0%D0%BB%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%86%D1%8B> (дата обращения: 11.10.2015).

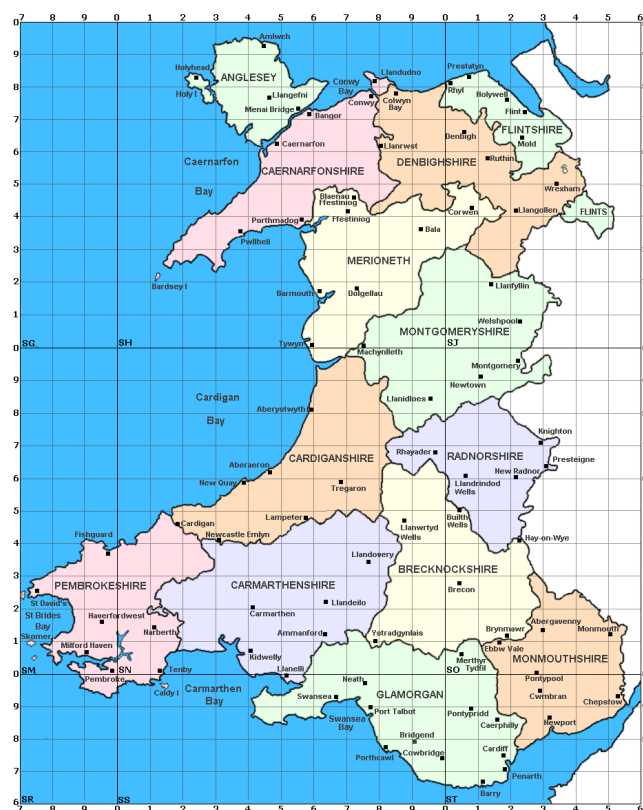
### 3. Общие характеристики ЭРА

Официальное название: Княжество Уэльс — Principality of Wales — Tywysogaeth Cymru. Неофициальное название: Уэльс — Wales — Cymru.

Этноним – Cymru, что означает «земля соотечественников», «наша страна». Название «Уэльс», происходит от германского *walha* («незнакомец» или «иностранец»)<sup>35</sup>. Это название во времена Римской Империи применялись к народам, не романского происхождения (чужакам), которые были подвергнуты романизации.

Уэльс является административно-политической частью Великобритании. Занимает полуостров Уэльс и прилегающий к нему о. Англси (Столица – г. Кардифф). Площадь Уэльса составляет 8% от площади Соединённого Королевства, и на ее территории проживают 5% граждан страны. Административное деление Уэльса после реформы 1996 г. следующее: 22 области, среди которых 9 графств, 3 города и 10 городов-графств (Гвинед, Англси, Конуи, Денбишир, Флинтшир, Рексхэм, Поуис, Керидигион (Кардиганшир), Пемброкшир, Кармартеншир, Суонси, Нит-Порт Талбот, Бридженд, Ронда Кинон Тав, Гламорган, Мертир Тидвил, Кайрфили, Кардифф, Ньюпорт, Блайнай Гвент (Передний Гвент), Монмутшир, Торвайн) (см. рис. 5).

**Рисунок 5.** Административно-территориальное деление Уэльса



Источник: Wales. URL: [http://www.gect.ru/country/europe/greatbritain/maps/political\\_maps\\_of\\_great\\_britain3.gif](http://www.gect.ru/country/europe/greatbritain/maps/political_maps_of_great_britain3.gif)

**Площадь территории** Уэльса составляет в 21224,6 км<sup>2</sup> (8%)<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> *Walha* по логике происхождения похоже на русское *немец* как название чужестранцев, не говоривших на русском языке (немых).

<sup>36</sup> ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

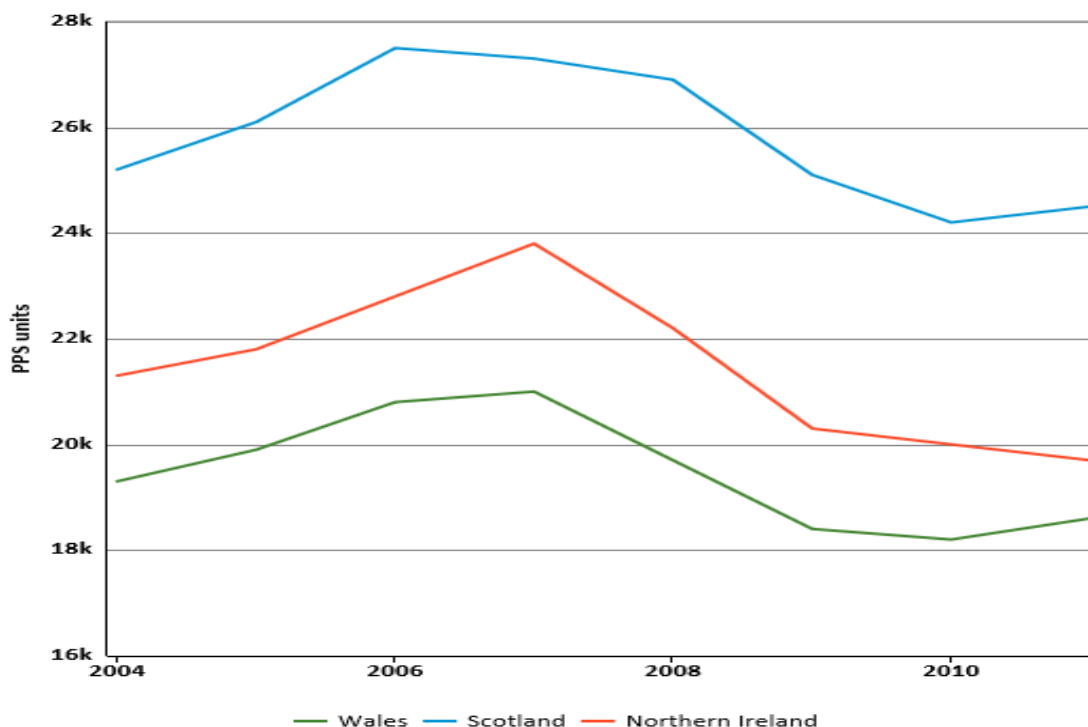


**Численность населения:** 3063,456 тыс. человек<sup>37</sup>.

**ВРП на душу населения:** 18600 £<sup>38</sup>

Уэльс является одним из самых бедных регионов Соединенного королевства (см. диаграмму 6).

**Диаграмма 6.** ВПР на душу населения в региональном разрезе: Шотландия, Северная Ирландия, Уэльс, 2004-2014 г



Источник: UK Regional Dataset, May 2015.

URL: <http://knoema.ru/kxpvnrf/uk-regional-dataset-may-2015>

**Этнический состав населения ЭРА.** Коренные жители – валлийцы (уэльсцы) сохранившие свою самобытность и культуру, и частично родной язык (на юге и севере преимущественно говорят по-английски)<sup>39</sup>. Согласно национальной переписи населения 2011 г. 66% жителей Уэльса идентифицируют себя как валлийцы<sup>40</sup>. При этом в Ронда Кинон Таве и Мертир Тидвиле самый большой процент резидентов, идентифицирующих себя как валлийцы (73% в обоих случаях).

<sup>37</sup> ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

<sup>38</sup> Northern Ireland [Электронный ресурс] – URL:

<http://www.worldatlas.com/webimage/countrys/europe/northernireland/uknifacts.htm> (21.10.2015)

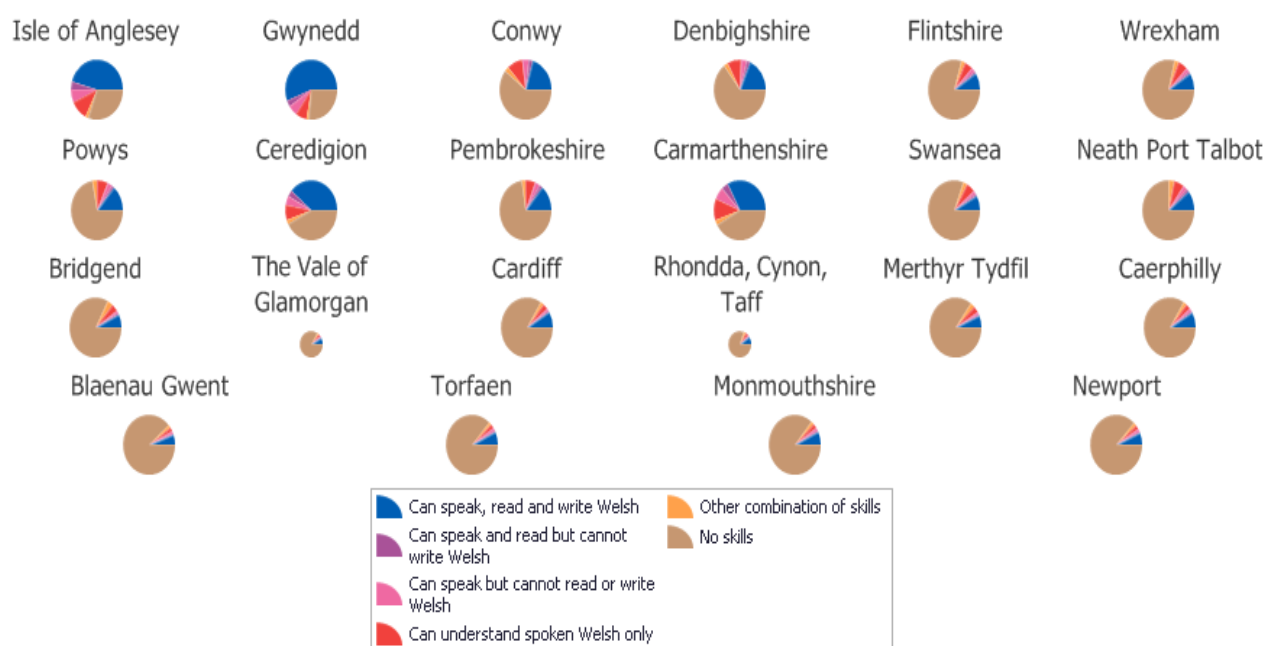
<sup>39</sup> Там же.

<sup>40</sup> Census gives insights into characteristics of the population in Wales. URL:

<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/mro/news-release/census-21---wales/census-gives-insights-into-characteristics-of-the-population-in-wales.html> (accessed: 7.10.2015)

*Официальный язык* - английский. Вместе с тем, согласно Акту о валлийском языке<sup>41</sup> валлийский язык во всех сферах общественной жизни Уэльса уравнивается в правах с английским. Большая часть территорий Уэльса являются преимущественно англоговорящими, в то время как только в западных регионах, в частности, Ангси, Гвидене доминирует валлийский язык, а в Гламоргане и Ронда Кинон Таве на валлийском говорят и пишут свободно до трети населения (см. рис 6).

**Рисунок 6.** Территориальное измерение знания и использования валлийского языка в Уэльсе, 2011 г.



*Источник:* Welsh language skills by local authority, gender and detailed age groups, 2011 Census. URL: <https://stats.wales.gov.uk/Catalogue/Welsh-Language/WelshLanguageSkills-by-LocalAuthority-Gender-DetailedAgeGroups-2011Census>

*Преобладающая религия* – христианство (в основном – протестантизм)<sup>42</sup>.

**Политико-институциональный дизайн и партийная система ЭРА.** Будучи частью Великобритании, Уэльс возглавляет монарх Соединенного Королевства (в настоящее время королева Елизавета II). Законодательная власть поделена между лондонским парламентом и Национальной ассамблеей Уэльса. Такая система стала результатом деволюции в Уэльсе.

В соответствии с Уэльским Актом 1998 г.<sup>43</sup> учрежденная Ассамблея Уэльса получила преимущественно исполнительные, а не законодательные полномочия. Ассамблея могла разрабатывать и принимать подзаконные нормативно-правовые акты, направленные на исполнение и, если необходимо, уточнение и детализацию законов,

<sup>41</sup> Welsh Language Act 1993. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/38/contents> (accessed: 8.10.2015)

<sup>42</sup> Census gives insights into characteristics of the population in Wales. URL: <http://www.ons.gov.uk/ons/re/mro/news-release/census-21---wales/census-gives-insights-into-characteristics-of-the-population-in-wales.html> (accessed: 7.10.2015).

<sup>43</sup> Government of Wales Act 1998. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/contents> (accessed: 11.10.2015).

принятых национальным парламентом в отношении Уэльса в соответствии с Вестминстерским законодательством, законодательством ЕС (ст. 106-107 Уэльского Акта 1998). Исследователи называли такой вариант децентрализации «исполнительной деволюцией»<sup>44</sup>. Ассамблея была наделена т.н. исполнительными компетенциями по следующему кругу вопросов: сельское хозяйство, рыболовство и лесничество; культура, памятники истории; сохранение и развитие валлийского языка; экономическое развитие и промышленность; образование и спорт; защита окружающей среды; здравоохранение; транспортная инфраструктура, автостреды; жилищная политика; МСУ и муниципальное планирование (в т.ч. реформа МСУ); социальная политика; туризм; водоснабжение, водные ресурсы и водоохранная деятельность<sup>45</sup>. Наибольшую полноту полномочий, с точки зрения право на законотворчество, Ассамблея получила в области регулирования муниципальной политики и управления. Уэльс в лице своей Ассамблеи фактически получил право на разработку и проведение муниципальной реформы.

Полномочия передавались на региональный уровень в сферу компетенций Ассамблеи двумя способами: 1) исполнительные функции Министерства по делам Уэльса передавались Ассамблее по специальному правительственному декрету через утверждение его обеими палатами Парламента (Ст. 22 Уэльского Акта 1998 г.); 2) Ассамблея напрямую наделялась полномочиями в рамках принимаемых Парламентом актов.

В составе национального правительства сохранилась позиция министра по делам Уэльса. В соответствии со ст. 56 Уэльского Акта 1998 г. он обязан взаимодействовать с Ассамблеей, информировать её о повестке дня заседаний Кабинета Ее Величества, а также контролировать ее деятельность на предмет соответствия национальному и международному праву. В свою очередь региональная Ассамблея в соответствии с ст. 31 Уэльского Акта 1998 г. получила консультационный голос при обсуждении в правительстве вопросов по делам Уэльса. Фактически именно Ассамблея стала проводником интересов региона, выполняя роль как площадки, где обсуждались значимые для Уэльса вопросы, так и лоббиста.

Ассамблея Уэльса в составе из 60 депутатов избирается сроком на 4 года по смешанной пропорциональной системы. Из 60 депутатов 20 избираются по партийным спискам (по 4 депутата от 5 региональных избирательных округов<sup>46</sup>), 40 депутатов избираются по партийным спискам в одномандатных округах (ст. 4,5 Уэльского Акта 1998 г.). Ассамблея первого созыва не могла быть распущена досрочно.

Ассамблея фактически была органом исполнительной власти. Непосредственно в структуре ассамблеи этими функциями был наделен первый секретарь Ассамблеи, избираемый из депутатов Ассамблеи. Первый секретарь возглавлял Исполнительный комитет Ассамблеи, в который помимо него входили несколько секретарей Ассамблеи - представители всех ее комитетов (ст. 56 Уэльского акта 1998). По мере работы

<sup>44</sup> Каракчиев П. Региональная деволюция в Уэльсе. // Современная Европа. 2007. №3. С. 91.

<sup>45</sup> Там же. С.92.

<sup>46</sup> Нарезка округов на выборах в Ассамблею Уэльса совпадает с нарезкой округов на выборах в Европейский парламент.

ассамблеи стало очевидно, что «валлийская модель организации исполнительной власти» показала свою неэффективность, поскольку Первый секретарь был всего лишь «первым среди равных», а секретари главы профильных комитетов «больше времени уделяли работе в рамках собственных сфер ответственности»<sup>47</sup>. В ходе переговоров с Кабинетом было принято решение об изменении модели организации исполнительной власти в Уэльсе. По новым правилам Первый секретарь Ассамблеи возглавлял исполнительный комитет и сам назначал остальных его членов. При формировании Исполнительного комитета обязательно учитывался следующий принцип: «секретари не были главами других комитетов, но обязательно были их членами», а «изменившаяся система представляла собой гибрид “кабинетной” системы Уайтхолла и структуры советов местного самоуправления»<sup>48</sup>.

Состав Исполнительного комитета зависел не только от комитетской структуры Ассамблеи, но и от ее партийного состава. В результате региональных выборов 1999 г. в ассамблею прошли представители четырех партий: Лейбористской партии, Плейд Камри (Plaid Cymru), Консервативной Партии и Либерально-демократической партии (см. табл. 2).

**Таблица 2.** Партийный состав Ассамблеи Уэльса первого созыва, 1999-2002 гг.

|                   | <b>Одномандатные округа</b> | <b>Региональные мандаты</b> | <b>Всего</b> |
|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------|
| Лейбористы        | 27                          | 1                           | <b>28</b>    |
| Плейд Камри       | 9                           | 8                           | <b>17</b>    |
| Консерваторы      | 1                           | 8                           | <b>9</b>     |
| Либерал-демократы | 3                           | 3                           | <b>6</b>     |

*Источник:* Scottish Parliament and Welsh National Assembly Elections, 6th May 1999. URL: <http://www.politicsresources.net/area/uk/assembly.htm>

При этом, это была одна этно-региональная партия (Плейд Камри), а остальные – общенациональные, среди которых лейбористы были фактически субъектами региональной реформы (деволюции) и в одномандатных округах добились убедительной победы. Но тем не менее, этого количества мандатов (29) не хватало лейбористам для того, чтобы самостоятельно формировать исполнительный комитет. Необходима была коалиция. В случае, если какая-то из партий выходила из коалиции, Первый секретарь фактически лишался контроля на Ассамблеей (потеряв большинство). «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»<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Каракчиев П. Региональная деволюция в Уэльсе. // Современная Европа. 2007. №3. С. 93-94.

<sup>48</sup> Там же. С.94.

<sup>49</sup> Там же. С. 94.

Именно институциональная слабость исполнительного комитета и стала основной причиной реформы административной структуры Ассамблеи в 2002 г. Исполнительный комитет получил новое название и стал называться «Правительство Ассамблеи Уэльса», а входящие в него члены получили статус министров. Глава Правительства Ассамблеи Уэльса - Первый министр.

Министр по делам Уэльса в Правительстве Соединенного королевства сохранил за собой право участвовать в законотворческом процессе на национальном уровне в случае обсуждения вопросов, касающихся Уэльса, представлять Ассамблею в национальном правительстве, а национальное правительство – в региональной Ассамблее. «Ахиллесовой пятой» такой системы взаимоотношений Лондона и Кардиффа является то, что в случае гипотетического несовпадения партийной принадлежности большинства Ассамблеи и партийной принадлежности министра по делам Уэльса может возникнуть конфликт. Следует добавить также, что в результате реформы 2002-2004 г. министр по делам Уэльса потерял полномочия по контролю за исполнением Ассамблеей Уэльса национальных законов.

В 2003 году прошли очередные выборы в Ассамблею Уэльса, на которых победу опять одержали лейбористы (ст. табл.3)

**Таблица 3.** Партийный состав Ассамблеи Уэльса второго созыва, 2003-2006 гг.

|                   | <b>Одномандатные<br/>округа</b> | <b>Региональные мандаты</b> | <b>Всего</b> |
|-------------------|---------------------------------|-----------------------------|--------------|
| Лейбористы        | 30                              | 0                           | <b>30</b>    |
| Плейд Камри       | 5                               | 7                           | <b>12</b>    |
| Консерваторы      | 1                               | 10                          | <b>11</b>    |
| Либерал-демократы | 3                               | 3                           | <b>6</b>     |
| Другие            | 1                               | 0                           | <b>1</b>     |

*Источник:* Scottish Parliament & Welsh Assembly elections 2003. URL: <http://www.ukpolitical.info/Reg1052003.htm>

Примечательно, что этно-региональная партия Плейд Камри ухудшила свои позиции, потеряв пять мест. В то время, как «лидеры британской политики» - лейбористы и консерваторы – улучшили. Улучшение позиций лейбористов вполне объяснимо тем, что и в начале 2000-х гг. они оставались субъектами повестки о деволюции. Так, в 2005 г. после очередных национальных парламентских выборов, правительство Т.Блэра инициировало новый раунд региональной реформы. В Парламент была представлена очередная Белая книга «Реформирование управления в Уэльсе»<sup>50</sup>. В этом документе были изложены новые принципы формирования регионального Правительства, изменение законодательных полномочий Ассамблеи, а также принципы формирования Ассамблеи. В этом документе не были, однако, в полной мере учтены рекомендации Плейд Камри (Комиссия Лорда Ричарда Амманфорда, 2002-2004). Впрочем электоральные позиции «валлийцев» как в Уэльсе, и тем более в Британии в целом были скромны, что не позволило настоять им на пересмотре проекта реформы.

<sup>50</sup> A White Paper: Better Governance for Wales. Presented to Parliament by the Secretary of State for Wales By Command of Her Majesty June 2005. 1-34 p.

В результате 25.07.2006 г. был принят новый Акт об Уэльсе<sup>51</sup>, согласно которому изменились правила формирования регионального правительства. Глава Правительства избирается большинством Ассамблеи и должен пройти процедуру одобрения Королевой. Первый министр сохранил за собой право назначать министров из числа депутатов Ассамблеи. Новшеством стало то, что Ассамблея может быть распущена по решению 2/3 депутатского корпуса. Ассамблея получила расширенные полномочия детализации и фактическому наполнению рамочных законов, принимаемых Вестминстером в отношении Уэльса. Вопросы налогообложения и бюджетирования регулируются центральным правительством.

В 2007 году состоялись очередные выборы в Ассамблею Уэльса, в результате которых лейбористы потеряли 4 мандата, Плейд Камри добавили 3 мандата, консерваторы добавили 1, а позиции либералов остались неизменными (см. табл. 4).

**Таблица 4.** Партийный состав Ассамблеи Уэльса второго созыва, 2007-2010 гг.

|                   | <b>Одномандатные округа</b> | <b>Региональные мандаты</b> | <b>Всего</b> |
|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------|
| Лейбористы        | 24                          | 1                           | <b>26</b>    |
| Плейд Камри       | 7                           | 8                           | <b>15</b>    |
| Консерваторы      | 5                           | 7                           | <b>12</b>    |
| Либерал-демократы | 3                           | 3                           | <b>6</b>     |
| Другие            | 1                           | 0                           | <b>1</b>     |

*Источник:* Scottish Parliament & Welsh Assembly elections 2007. URL: <http://www.ukpolitical.info/Reg03052007.htm>

По результатам выборов сформировалась коалиция во главе с Лейбористской партией, в которую вошла и Плейд Камри. Коалиция была оформлена специальным межпартийным соглашением 27.06.2007 г. Документ получил название «Один Уэльс: прогрессивная повестка для правительства Уэльса»<sup>52</sup>. Обозначая документ как «повестка», участники коалиции сформулировали главный ее пункт – «Совместное обязательство (на основе ст.3 и ст.4 Уэльского Акта 2006) приступить к подготовке референдума по вопросу о расширении законодательных полномочий Ассамблеи и провести его в срок до истечения полномочий Ассамблеи третьего созыва»<sup>53</sup>. В этом же тексте указывалось на то, что подготовка этого референдума будет возложена на депутатов обеих партий как Ассамблеи, так и национального парламента. Кроме того, коалиционеры договорились о создании специальной финансовой комиссии, которая рассмотрит возможности пересмотра налоговых полномочий региона и прав на заимствования. Следует отметить, что пункты повестки для Уэльса, обозначенные в Соглашении тематически совпадают с перечнем исполнительных компетенций, которыми была наделена Ассамблея по Уэльскому Акту 1998 г. Среди них и вопрос о валлийском языке, как «языке всех тех, кто живет в Уэльсе»<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Government of Wales Act 2006. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/contents> (accessed: 21.10.2015).

<sup>52</sup> One Wales: A progressive agenda for the government of Wales. 27th June 2007.

<sup>53</sup> Ibid. P. 6.

<sup>54</sup> Ibid. P. 34.

9.02.2010 Ассамблея единогласно одобрила резолюцию Первого министра о проведении референдума по вопросу о расширении законодательных полномочий Ассамблеи Уэльса. В ноябре 2010 г. решение о назначении референдума на 3.03.2011 г. было одобрено национальным парламентом и Ассамблеей Уэльса<sup>55</sup>. Вынося на голосование вопрос о расширении законодательных прав ассамблеи инициаторы референдума имели в виду следующее: «... Фактически Ассамблея не имеет права принимать законы по вопросам обороны, налогообложения или предоставления социальных льгот. Если большинство избирателей скажут "да", Ассамблея сможет принимать законы по этим и другим вопросам, относящихся к 20-ти предметным областям, не согласовывая свое решение в Вестминстере»<sup>56</sup>. Следует отметить, что бюллетени для голосования были напечатаны одновременно на английском и валлийском языках, а также специальные бланки для слепых<sup>57</sup>.

В марте 2011 г. состоялся региональный о расширении законодательных полномочий Ассамблеи Уэльса. Результаты его были следующими: участие в референдуме приняло 35,6% избирателей, из них: 63,5% сказали «да», а 36,5% - «нет»<sup>58</sup>.

На выборах в 2011. Лейбористы вновь восстановили свои позиции (+4 мандата), добавили еще 2 мандата консерваторы, в то время как Плейд Камри потеряла 4 места, а либералс лишились 1 мандата (см. табл 5.)

**Таблица 5.** Партийный состав Ассамблеи Уэльса третьего созыва, 2011-2015 гг.

|                   | <b>Одномандатные округа</b> | <b>Региональные мандаты</b> | <b>Всего</b> |
|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------|
| Лейбористы        | 28                          | 2                           | <b>30</b>    |
| Плейд Камри       | 5                           | 6                           | <b>11</b>    |
| Консерваторы      | 6                           | 8                           | <b>14</b>    |
| Либерал-демократы | 1                           | 4                           | <b>5</b>     |
| Другие            | 0                           | 0                           | <b>0</b>     |

*Источник:* May 5th 2011 Elections. URL: <http://www.ukpolitical.info/may-5th-2011-elections.htm>

Следует, впрочем, отметить, что потеря или приобретение голосов для лейбористов не означала потерю лидерства в коалиции. В период с 2000 в течение 10 лет бесменным Первым секретарем (первым министром) был Р. Морган, который ушел в отставку по достижению 70 в 2009 г.<sup>59</sup> И в дальнейшем лейбористы так же сохраняли за собой лидерство.

<sup>55</sup> Roberts O. The National Assembly for Wales Referendum 2011. January 2011. Paper number: 11/007. P. 1-2.

<sup>56</sup> Ibid. P. 6.

<sup>57</sup> Ibid. P. 14.

<sup>58</sup> Report on the referendum on the law-making powers of the National Assembly for Wales 3 March 2011. June 2001. P. 3.

<sup>59</sup> Первый министр Уэльса намерен уйти в отставку. URL: <http://newsme.com.ua/world/231100/> (дата обращения: 19.10.015)



В 2014 г. «Комиссия, которую возглавил член Палаты общин Пол Силк, разработала предложения по предоставлению Уэльсу больших полномочий по вопросам повышения налогов, а также заимствований на инфраструктурные проекты»<sup>60</sup>.

2015 г. было Правительство Уэльса приняло решение о переносе выборов в Ассамблею на 1 год с целью развести общенациональные и региональные выборы<sup>61</sup>.

Из всех этно-региональных партий в Уэльсе наиболее сильные позиции у Плейд Камри, которая является единственной этно-региональной парламентской партией. Плейд Камри традиционно является второй по величине фракцией в Ассамблее Уэльса и вместе с лейбористами формирует коалиционное правительство. Главными пунктами программ является достижение независимости Уэльса, а по мере движения к этой цели - завоевание максимальной автономии в рамках Соединенного Королевства и Европейского Союза.

В отличие от Северной Ирландии валлийские ультранационалисты не столь сильны, хотя периодически устраивают демарши. Так, в 1980-х гг. террористические акции на военных объектах, в правительственных зданиях и офисов консервативной партии устраивала «Валлийская армия за рабочую республику», в 1990-е – 2000-е активной была группа «Сыны Глендаура». «За 25 лет организация совершила 140 поджогов, общий ущерб достиг 1 миллиона фунтов, но никто не пострадал и не погиб. С 1979 года по обвинению в поджогах осуждены 19 человек, однако саму организацию так и не удалось вскрыть, хотя за информацию полиция установила награду в 50 тыс. фунтов. 2005 году группа под названием «Валлийская республиканская армия» ворвалась в Кардифф Кастл и заменила все «юнион джеки» на валлийские флаги, а трофеи церемониально сожгла в городке Килмери, заодно закрасив в округе все указатели на английском языке»<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Партия Уэльса: Коалиционное правительство "кормит шотландцев завтраками", обещая передачу полномочий. URL: <http://actualpolitics.ru/article/2226> (дата обращения: 21.10.2015)

<sup>61</sup> 2015 Welsh assembly election delayed, says Carwyn Jones. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-12764639> (accessed: 19.10.015)

<sup>62</sup> Печуров С. К чему стремится Уэльс. URL: <http://www.redstar.ru/index.php/newspaper/item/2847-k-chemu-stremitsya-uels> (accessed: 7.10.2015).

#### **4. Преференциальные политики взаимоотношения по линии «центр – регион – титульная этническая группа»**

##### **Взаимоотношения по линии «ЭРА – национальное государство».**

1) Есть напрямую избираемая региональная легислатура

2) Дуальная система исполнительной власти: назначается при участии центрального правительства и региональной Ассамблеи

Важную роль играет Министр по делам Уэльса в Правительстве Соединенного королевства: имеет право участвовать в законотворческом процессе на национальном уровне в случае обсуждения вопросов, касающихся Уэльса, представлять Ассамблею в национальном правительстве, а национальное правительство – в региональной Ассамблее.

Уэльс участвует в национальной политике и управлении через Министра по делам Уэльса в национальном правительстве и через расширенные Уэльским Актом 2006 г. полномочия детализации и фактическому наполнению рамочных законов, принимаемых Вестминстером в отношении Уэльса. Ассамблея в политико-институциональном отношении обладает правом участия в консультациях и обсуждениях законов, касающихся исключительно региона.

**Самостоятельность ЭРА.** Автономия у Уэльса по широкому кругу вопросов, преимущественно лежащих в сфере регулирования вопросов культуры, языка, образования, СМИ, социальной политики, МСУ вплоть до реформирования (Уэльский Акт 1998, Уэльский Акт 2006).

Наибольшую полноту полномочий Ассамблея получила в области регулирования муниципальной политики и управления. Уэльс в лице своей Ассамблеи фактически получил право на разработку и проведение муниципальной реформы, а также регулирования деятельности муниципалитетов. Таким образом, Ассамблея получила расширенные полномочия детализации и фактическому наполнению рамочных законов, принимаемых Вестминстером в отношении Уэльса. После референдума 2011 г. законодательные права Ассамблеи Уэльса были расширены, регион получил право принимать законы без согласования с Вестминстером: были значительно расширены законодательные полномочия Ассамблеи, что выразилось в институционализации права региона принимать законы в 20 предметных областях без согласования с Вестминстером.

Вопросы налогообложения и бюджетирования регулируются центральным правительством. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии отличается один из самых высоких в мире уровней централизации государственных финансов. «Более двух третей налогов, собираемых с территорий, аккумулируется в центре и перераспределяется между местными органами власти путем выделения целевых грантов, дотаций и субсидий», которые выделяются «при условии соблюдения определенных требований». «В частности, при формировании бюджетов и планов развития местные органы власти в обязательном порядке учитывают национальные приоритеты, отраженные в стратегии развития Соединенного Королевства». Суще-

ствуется «система увязки приоритетов развития на национальном, региональном и муниципальном уровнях»<sup>63</sup>. В настоящее время, в продолжении решения референдума 2011 г. ведутся дискуссии о расширении налоговых полномочий региона<sup>64</sup>. В частности, по размерам прямых отчислений от сбора личного подоходного налога, гербовой пошлины по земельному налогу и налогу на заполнение земельных выработок в региональный бюджет<sup>65</sup>. Однако решение о размере налогов должно быть принято на региональном референдуме. В планах (через референдум к 2018 г.) обеспечить регион «новыми инструментами управления волатильностью переданных налоговых поступлений, в т.ч. и создание Валлийского резервного фонда»<sup>66</sup>.

В рамках дискуссии о расширении налоговых полномочий региона, обсуждаются возможности о расширении прав региона на осуществления заимствований в целях инвестиций в инфраструктурные проекты на территории Уэльса<sup>67</sup>.

**«Особые права» для титульных этнических групп, связанные с их этнической спецификой.** Наибольшие права и преференции регион получил в области языка. На территории Соединенного королевства официальным государственным языком является английский язык. Валлийский язык в пределах Уэльса считается официальным региональным языком. Его статус защищен Актом о валлийском языке 1993 г., а также Уэльскими актами 1998 и 2006 гг.

Согласно Акту о валлийском языке 1993 г. валлийский язык получил статус второго официального языка, используемого на региональном уровне (статус регионального языка). «По этому же Акту был учрежден *Валлийский Языковой Совет*, деятельность которого финансировалась из государственного и была направлена на продвижение валлийского языка и культуры в Уэльсе. В 2008 г. решением Ассамблеи Уэльса был инициирован и запущен проект по продвижению валлийского языка в частном секторе (*Investing in Welsh Schemes*). В 2012 г. Совет прекратил свою деятельность, а вместо него была введена должность Валлийского языкового комиссара<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> Серпилин А. БОР по-английски // Бюджет. 2006. №5. URL: <http://bujet.ru/article/5068.php> (дата обращения: 24.10.2015)

<sup>64</sup> См, напр.: Экономист прокомментировал планы по деволюции для Уэльса. URL: [http://offshore.su/blog/offshore\\_news/ekonomist-prokommentiroval-plan-y-po-devolyucii-dlya-uel-sa.html](http://offshore.su/blog/offshore_news/ekonomist-prokommentiroval-plan-y-po-devolyucii-dlya-uel-sa.html) (дата обращения: 24.10.2015)

<sup>65</sup> Empowerment and responsibility: devolving financial powers to Wales. November 2013.

<sup>66</sup> Wales Bill: Financial Empowerment and Accountability March 2014. URL: [www.gov.uk/government/publications](http://www.gov.uk/government/publications) (accessed: 24.10.2015)

<sup>67</sup> Empowerment and responsibility: devolving financial powers to Wales. November 2013.

<sup>68</sup> Welsh Language Board head Meirion Pryds Jones in crisis claim. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-wales-17002698> (accessed: 24.10.2015).

## 5. Конфликты и механизмы взаимодействия между органами публичной власти и этническими группами.

**Публичные дискуссии.** Вариант «исполнительной деволюции» для Уэльса и тот набор сфер, где региону были делегированы исполнительные полномочия фактически не оказывает стимулирующего для валлийского регионализма действия. Результаты опросов общественного мнения свидетельствуют о том, что в отличие, например, от Шотландии, в Уэльсе развитость региональной идентичности маркируется как средняя, а в Шотландии – высокая<sup>69</sup>. Как следствие, за самостоятельность Шотландии выступают до 50% (результаты Референдума 2014 г.), в то время как в Уэльсе так вопрос не ставится, а социологи фиксируют, что только 14% респондентов рассматривают вариант независимости для своего региона как желательный, а 42% хотели бы расширения полномочий компетенция для своего региона<sup>70</sup>. Еще более интересными оказываются позиции жителей Уэльса по вопросам о сферах ответственности региональных и центральных властей (см. табл. 6).

**Таблица 6.** Распределение ответственности между региональными, центральными властями и институтами ЕС: Уэльс в зеркале общественного мнения.

|           | Охрана окружающей среды |      |      | Борьбы с преступностью |      |     | Борьба с безработицей |      |     | Образование |      |     | Здравоохранение |      |      |
|-----------|-------------------------|------|------|------------------------|------|-----|-----------------------|------|-----|-------------|------|-----|-----------------|------|------|
|           | Р                       | Ц    | ЕС   | Р                      | Ц    | ЕС  | Р                     | Ц    | ЕС  | Р           | Ц    | ЕС  | Р               | Ц    | ЕС   |
| Шотландия | 39.2                    | 33.8 | 26.9 | 48.3                   | 47.8 | 3.9 | 38.6                  | 57.2 | 4.2 | 66.6        | 30.6 | 2.8 | 57.4            | 39.6 | 22.9 |
| Уэльс     | 37.3                    | 41.7 | 21.0 | 32.3                   | 65.1 | 2.6 | 29.7                  | 66.8 | 3.5 | 54.9        | 43.7 | 1.5 | 54.2            | 43.9 | 1.9  |

*Источник:* Henderson A., Jeffery C., Wincott D., Wyn Jones R. Reflections on the 'Devolution Paradox': A Comparative Examination of Multilevel Citizenship // Regional Studies, 2013 Vol. 47, No. 3. P. 309.

По мнению Эшворта, главным драйвером деволюции в Уэльсе стало осознание необходимости устранить дефицит демократии с точки зрения контроля и подотчетности полуавтономных комитетов по делам Уэльса в национальном правительстве. Иными словами, у валлийского регионализма не было таких сильных этнических или конфессиональных оснований, как в других британских случаях. То же, что было даровано Актом о валлийском языке 1993 г. было если не избыточным, то достаточным и дало свои плоды настолько, насколько вообще возможно восстановление языковой культуры дискриминируемый и ассимилируемой в течение столетия и более. Валлийский национализм если и был агрессивным, то только на заре своего развития – в середине – конце XIX в. «Он в основном принял формы «неполитического сопротивления» и борьбы за «культурную идентичность»<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Henderson A., Jeffery C., Wincott D., Wyn Jones R. Reflections on the 'Devolution Paradox': A Comparative Examination of Multilevel Citizenship // Regional Studies, 2013 Vol. 47, No. 3. P. 306.

<sup>70</sup> Ibid. P. 308.

<sup>71</sup> Печуров С. «Шотландский вирус» и Уэльс. URL: <http://www.redstar.ru/index.php/news-menu/pravovye-novosti/kriminalnaya-khronika/item/13409-shotlandskij-virus-i-uel>?tmpl=component&print=1 (дата обращения: 21.10.2015).