

ББК 67400

С.И. КОДАНЕВА

**БРИТАНСКАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА:
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

ББК 67400

К 55

*Центр социальных научно-информационных
исследований ИНИОН РАН*

Отдел правоведения

Редакционная коллегия:

Е.В. Алферова, В.Н. Листовская, В.В. Маклаков

Коданева С.И.

К 55 Британская конституционная реформа: Региональ-ный аспект. Аналитический обзор / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. правове-дения. – М., 2005. – 112 с.

ISBN 5-248-00223-0

Рассматриваются проблемы британской регионализации с позиции понимания общеправовых процессов территориального распре-деления власти. Прослеживаются конституционный путь учреждения региональных органов управления в трех частях Великобритании – Уэльсе, Шотландии, Северной Ирландии – и законодательные акты, принятые в этой связи.

ББК 67400

ISBN 5-248-00223-0

© ИНИОН РАН, 2005

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
Глава 1. Политическая регионализация как одно из направлений британской конституционной реформы конца XX в.: Причины и предпосылки реформы.....	9
Глава 2. Правовой статус новых автономных институтов Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии	21
1. Акт об управлении Уэльсом 1998 г., Регламент Национальной ассамблеи Уэльса.....	21
2. Акт о Шотландии 1998 г., Регламент Парламента Шотландии	36
3. Акт о выборах в Северной Ирландии 1998 г.	48
4. Северно-Ирландский Акт 1998 г., Регламент Ассамблеи Северной Ирландии.	49
5. Акт о выборах Ассамблеи Северной Ирландии 2003 г.....	63
Глава 3. Реализация законодательных норм: Практика функционирования автономных институтов в Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии.....	66
1. Практика функционирования автономных институтов Уэльса (1999–2003 гг.)	66
1.1. Выборы Национальной ассамблеи Уэльса 1999 г.	66
1.2. Работа Национальной ассамблеи Уэльса первого созыва	69
2. Практика функционирования автономных институтов Шотландии (1999–2003 гг.).	75

2.1. Выборы Парламента Шотландии 1999 г.	75
2.2. Работа Парламента Шотландии первого созыва	79
3. Практика функционирования автономных институтов Северной Ирландии, а также межгосударственных органов Соединенного Королевства и Ирландской Республики (1999– 2003 гг.).	84
3.1. Выборы Ассамблеи Северной Ирландии 1998 г.	84
3.2. Теневая фаза	88
3.3. Деятельность автономных институтов Северной Ирландии. Приостановление автономии.....	90
3.4. Функционирование межгосударственных институтов	95
Глава 4. Выборы 2003 г.: Новые тенденции.....	103
Заключение.....	107

*Посвящается памяти моего
научного руководителя
профессора И.А. Андреевой*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вторая половина XX в. для Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии была отмечена возрастанием националистических тенденций на окраинах, в трех частях страны: в Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии. Радикалы националистических движений в этих регионах призывали к отделению от Англии с последующим образованием собственных государств (Северная Ирландия желает присоединиться к Ирландской Республике).

В итоге правительство Великобритании было вынуждено признать необходимость проведения реформы управления своими провинциями, главным образом путем расширения их самостоятельности.

Первая реальная попытка деволюции состоялась в 1979 г., но тогда вопрос о создании собственных законодательных органов в Уэльсе и Шотландии, вынесенный на референдум, не получил достаточной поддержки и соответствующее законодательство не было принято.

Возвращение к названной проблеме произошло после 16-летнего перерыва, связанного с пребыванием у власти консерваторов, т.е. после формирования правительства лейбористов. Но теперь реформа, наконец, состоялась. В результате Уэльс, Шотландия и Северная Ирландия получили собственные законодательные органы, наделенные достаточно широкими автономными правами.

Создание собственных региональных органов управления в двух исторических частях страны и восстановление в третьей открывают новую и важную главу в британской конституционной истории. Учреждение Национальной ассамблеи Уэльса, Парламента Шотландии и Ассамблеи Северной Ирландии стало конституционной революцией,

не сравнимой, пожалуй, ни с какими иными изменениями, ранее имевшими место в Соединенном Королевстве.

В результате три новых законодательных органа получили неодинаковые полномочия и набор функций. В Шотландии и Северной Ирландии был применен *принцип координации*. Так, новый Парламент Шотландии имеет право законодательствовать по любому вопросу, который специально не сохранен за центральным парламентом. В Уэльсе, напротив, используется *принцип кооперации*: Национальная ассамблея разделяет функции с центральным правительством. Ассамблея может только издавать вторичное законодательство (правила и инструкции), которые развивают и конкретизируют первичное законодательство, издаваемое парламентом страны. Только Шотландия обладает налоговыми полномочиями¹.

Можно назвать несколько причин, заставивших правительство Соединенного Королевства пойти на столь существенные преобразования. С одной стороны, сказывается влияние общих процессов, которым подвергаются в последние десятилетия отдельные страны. Имеются в виду процессы регионализации, которые в странах Европы привели к возрастанию роли их внутренних регионов. И в зарубежной, и в отечественной науке ныне все чаще используется понятие «Европа регионов», а некоторые ученые начинают выделять в качестве новой формы терри-ториального устройства, наряду с унитарным и федеративным, региональное государство, приводя в качестве примера внутреннюю организацию Италии и Испании².

Другим вариантом обозначения этого вида государств является их характеристика как квазифедераций или полуфедераций, т.е. как находящихся в процессе перехода от унитаризма к федеративному устройству³. Подобным образом оценивают некоторые наблюдатели и

¹ Таким образом, на наш взгляд, три названные части страны получили статус политических регионов, наделенных автономией. Поэтому в настоящем исследовании термины «политические регионы», «политический регионализм», «автономия» будут использоваться как равнозначные. А поскольку в английском языке для обозначения соответствующих процессов передачи полномочий также используется термин «деволюция», то мы будем в дальнейшем также пользоваться и этим понятием.

² Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 2001. – С. 317–335.

³ Волкова Г. И. Баскский терроризм и политика регионального автономизма в Испании // Мировая экономика и международные отношения. – М., 2002. – № 2. – С. 93–97.

реформу, осуществленную в конце XX в. в Великобритании¹. Причем ряд британских исследователей уже сегодня называет свою страну квазифедерацией или полуфедерацией, так же как Италию или Испанию².

Таким образом, нельзя не согласиться с тем, что обще-европейские процессы регионализации затронули в определенной степени и Соединенное Королевство. Тем более что именно возрастание роли регионов европейских государств позволило, например, шотландским националистам требовать большей само-стоятельности. При этом с их стороны нередко звучали призывы рассматривать Шотландию как самостоятельный регион в рамках Европы регионов.

С другой стороны, для того чтобы такие призывы стали раздаваться, для роста национализма в столь стабильном и централизованном государстве, как Соединенное Королевство, необходимы достаточно глубокие внутренние противоречия, имеющие свои корни в истории взаимоотношений между госу-дарствообразующей нацией и национальными меньшинствами. Серьезные внутренние предпосылки для проведения региональной реформы составляют лишь часть общего процесса реформирования конституционной организации Соединенного Королевства; реформы, как известно, затронули Палату общин, Палату лордов, статус политических партий и институт выборов.

Рассмотрение проблем британской регионализации важно с точки зрения понимания общеправовых процессов территориального перераспределения власти, происходящих сегодня в общемировых масштабах. Для российских исследователей процессы британской регионализации представляют определенный интерес, поскольку наряду со значительными различиями в территориальной органи-зации России и Соединенного Королевства существует и некоторое сходство. Государства образовались вокруг одной нации (русские — в России и англичане — в Соединенном Королевстве), которая составляет большинство населения, а желание различных наци-ональных меньшинств сохранить свои особенности зачастую перерастает в националистические течения и настроения, усугуб-ляемые

¹ См.: Droit constitutionnel et institutions politiques / Debbasch C., Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C. — P., 2001. — P. 288–292.

² См.: Laffin M. Constitutional Design: a framework for analysis // Parliamentary affairs. — L., 2000. — Vol. 53, N 3. — P. 532.

асимметричным национально-территориальным делением обоих государств.

На протяжении длительного времени эти два государства оставались унитарными; и хотя СССР, а затем Россия большую часть прошлого века были структурированы как федерации, национальным проблемам уделялось явно недостаточно внимания. Аналогичное происходило и в Соединенном Королевстве, где на протяжении практически всей истории правительство старательно не замечало национальных проблем в составляющих его частях. Такое положение в России в 1990-х годах привело к «параду суверенитетов», а в Великобритании — к необходимости территориальной реформы с предоставлением трем национальным частям страны автономии. Безусловно, формы развития этого процесса в России и Британии различны, и последствия его не одинаковы; тем не менее опыт решения проблемы в Соединенном Королевстве может быть небезынтересным и для России.

Глава 1

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ БРИТАНСКОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ КОНЦА XX В.: ПРИЧИНЫ И ПРЕДПОСЫЛКИ РЕФОРМЫ

Вопрос о конституционной реформе в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии активно обсуждался во второй половине XX в. Постепенно общественное сознание пришло к пониманию того, что конституция страны не идеальна. Абсолютное большинство граждан опрос за опросом поддерживают идеи более ответственного правительства, увеличения роли референдумов, судов, местных советов и парламентов в управлении страной. Также большинство населения Шотландии и Уэльса хотят участвовать в принятии решений и контролировать их реализацию в своих регионах. Вызывает недовольство населения и урезаемая год за годом самостоятельность органов местного управления.

Таким образом, необходимость реформ стала настолько очевидной, что правительство официально поставило их в повестку дня. Не было разногласий по этому вопросу и между различными политическими силами страны (за исключением, пожалуй, консерваторов, которые всегда выступали против любых изменений либо старались их минимизировать, насколько это было возможно), хотя варианты будущих реформ сильно варьируются (от частичного пересмотра существующей системы до полного отхода от нее с внедрением зарубежной практики, включая принятие писаной конституции). Впрочем, двум из трех основных партий – лейбористам и либералам – удалось согласовать программу преобразований, а четыре подряд победы консерваторов на общих выборах позволили предложить ее обществу.

До сего времени британская конституция была очень адаптируемой. И хотя внешне центральные институты – Корона, Палата общин и Палата лордов – сохранились прежними, система управления изменилась фундаментально. В XVII–XVIII вв.

законодательная власть от Короны перешла к парламенту, Великобритания стала конституционной монархией. XIX — начало XX в. отмечено демократизацией самого парламента. Палата лордов стала слабее Палаты общин, а та, в свою очередь, из собрания аристократов превратилась сначала в представительство среднего класса, потом — широким слоем населения, в том числе и женщин.

Это был небезболезненный процесс. Каждая реформа сопровождалась политическим кризисом и имела один общий недостаток, который стал препятствием для дальнейшей адаптации конституции. Все преобразования были направлены на усиление центральной власти, а не на создание реальной системы сдержек и противовесов или привлечение населения к управлению государством, за исключением расширения круга субъектов, обладающих избирательными правами.

Политика 1980-х годов в области местного управления создала напряженность во взаимоотношениях между центральным и местным правительствами. Центральная власть усиливалась в ущерб местным властям.

Таким образом, конституционная реформа оказалась в числе наиболее актуальных в Соединенном Королевстве. Тем не менее слова «конституционная реформа» зачастую вызывают отторжение в общественном сознании, хотя призывы к той же самой реформе, но сформулированные иначе (например, «дайте избирателям сказать», «открытость Вестминстера и Вайтхолла», «очистить нашу дискредитировавшую себя политическую систему», «приблизить власть к людям»), вызывают самую живую поддержку.

Итак, существуют проблемы управления, вызывающие общественное недовольство.

Во-первых, критике подвергаются слабость парламентского контроля над правительством и усиление власти последнего, отчасти вызванные нежеланием правительства учитывать критику в свой адрес или вносить в билли изменения, исходящие от рядовых членов парламента.

Правительство легко управляет парламентским большинством. Теоретически судебная власть должна сдерживать правительство, но она практически не способна делать это. Причина такого положения лежит в действующей теории парламентского суверенитета — суд обязан защищать законы, принимаемые парламентом, который, как уже

отмечалось, подчиняется правительству и принимает нужные ему решения, оформленные как законы. Таким образом, суд зачастую вынужден защищать даже те нормы, которые нарушают права человека.

Палата лордов слишком слаба, чтобы на что-то влиять. Это связано с тем, что она состоит в основном из наследственных аристократов-консерваторов, что заметно снижает ее демократическую легитимность.

Что касается Палаты общин, то ее зависимость от правительства объясняется непропорциональностью применяемой избирательной системы. Партия, набравшая меньшинство голосов, зачастую получает большинство мест в парламенте, и ее лидер формирует правительство. Наиболее ярким примером было правительство Д. Мейджора, которое имело наименьшую поддержку населения за всю историю страны. При этом премьер-министр, являясь представителем партии, располагающей большинством мест, контролирует это большинство с помощью партийных «кнотов». Что касается остальных министров, то они, боясь потерять должность, полностью подчиняются премьер-министру. Единственной сдержкой для всех них являются будущие выборы. Однако выборы проводятся не так уж часто, соответственно, и сдержка эта не слишком действенна.

Большим недостатком в системе парламентской ответственности является традиционная секретность работы правительства, которая создает соблазн последнему больше заботиться о своих интересах, чем об интересах парламента. Соответственно, это влияет на качество принимаемых правительством решений. Впрочем, требование большей открытости вряд ли усилит ответственность правительства перед парламентом, однако может способствовать лучшей информации о деятельности Кабинета и принимаемых им решениях.

Во-вторых, в последнее время критикуется содержание утвержденных Кабинетом решений. Общество все больше убеждается, что Кабинет не в состоянии принимать стратегические решения, направленные на долгосрочную перспективу. Соответственно, необходимо реформировать кабинетную модель организации правительства. В частности, это обосновывается тем, что ни Кабинет в целом, ни отдельные министры не имеют собственного аппарата, который помогал бы им вырабатывать стратегический взгляд на политику.

За время пребывания любого политика у власти стиль и предпочтения правительства меняются, поскольку они зависят от личности премьер-министра. Соответственно, политикам приходится менять свои позиции по многим вопросам.

Из-за централизации правительство перегружено работой. Впрочем, это относится не только к правительству, но и к специальным комитетам парламента, обсуждающим билли, вне-сенные правительством, и к контролю за делегированным законодательством, издаваемым правительством. Соответственно, рядовые члены Парламента оказываются перегружены работой, и их работа становится непроизводительной.

Ряд британских политиков и ученых выступают за принятие писаной конституции, объясняя свою позицию несколькими причинами. Во-первых, тем, что необходимо четкое разграничение полномочий между тремя ветвями власти, создание системы сдержек и противовесов для решения всех перечисленных выше проблем. Во-вторых, необходимо закрепить основу взаимоотношений между центром и регионами. В-третьих, тем, что права человека будут лучше защищаться, если конституция четко закрепит полномочия трех ветвей власти. То, что существующая система защиты граждан слаба и неэффективна, ослабляет и саму британскую конституцию.

Впрочем, если первые три круга проблем признаны правительством и рано или поздно выльются (или уже вылились) в конституционные новеллы, то последнее предложение пока не нашло поддержки в правительстве и обсуждается исключительно как теоретический вопрос.

Суммируя, можно выделить *три направления реформ*:

- 1) улучшение качества работы центральных органов власти путем создания системы сдержек и противовесов и пересмотра избирательной системы;
- 2) демократизация управления посредством более открытого процесса принятия решений и привлечения населения к участию в управлении на всех его уровнях;
- 3) приближение власти к населению путем регионализации страны.

Каждое из направлений включает ряд преобразований. Так, чтобы улучшить качество работы центральных органов, необходимо реформировать Палату лордов, сделать ее более демократичной. Путем

изменения порядка формирования палаты, т.е. замены наследственных пэров на избираемых членов. Что касается полномочий палаты, то они меняться не будут, поскольку их и сейчас вполне достаточно.

Усилению парламентской ответственности правительства должно способствовать решение Т. Блэра — два раза в год посещать Комитет по связям, объединяющий членов всех специальных комитетов парламента с тем, чтобы отвечать на вопросы парламентариев. Это решение расценивается как историческое, поскольку до этого ни один премьер-министр ни разу не посещал специальные комитеты.

Сами специальные комитеты должны обзавестись собственным аппаратом, административной поддержкой, чтобы играть главную роль в оценке законопроектов до их внесения в Палату общин. Предполагается, что это будет способствовать большей ответственности министров перед парламентом, поскольку до сих пор возможностей для работы с биллями было очень мало. Теперь же работа с законопроектом должна будет начинаться еще до его внесения в парламента. Этой же цели, а также цели достижения большей открытости в работе правительства и парламента должно служить предложение публиковать законопроекты до их внесения в парламента.

Что касается самой Палаты общин, то, с одной стороны, меняются многие процедуры ее работы, а с другой — порядок ее формирования, предполагается внедрение смешанной избирательной системы. Новая система уже введена в Шотландии и Уэльсе для выборов их законодательных органов, и в случае ее удачной апробации она будет использована как основа для новой избирательной системы по выборам Палаты общин. Описание этой системы содержится в отчете комиссии Р. Дженкинса от 29 октября 1998 г. (комиссия была сформирована специально для разработки предложений по новой избирательной системе). В соответствии с рекомендациями этой комиссии 80–85% палаты (500 мест) должно избираться по системе единого передаваемого голоса (избиратели в одномандатных округах имеют один голос и несколько предпочтений; место от округа получает кандидат, набравший 50% плюс один голос), а 15–20% (100 мест) избирается по регионам по пропорциональной системе, аналогичной той, что используется в Уэльсе и Шотландии. Эта система будет введена после одобрения ее на референдуме, но комиссия Дженкинса рекомендовала сначала ознакомить с ней избирателей, так что, скорее

всего, референдум, а соответственно и реформа, будут проведены не ранее следующих выборов в Палату общин.

Помимо этого, планируется внедрить пропорциональную избирательную систему для выборов избираемых органов в английских регионах в случае их создания. В частности, Ассоциация Большого Лондона уже формируется по такой же системе, как Парламент Шотландии и Национальная ассамблея Уэльса.

Демократизация управления включает в себя реформу под названием «свобода информации» и внедрение прямой демократии.

Первая должна обеспечить доступ к официальной информации граждан и призвана стать гарантией защиты их прав. Некоторые институты, необходимые для защиты прав граждан, в стране существуют (например, омбудсмен), но настоящие преобразования помогут сделать защиту прав более эффективной и реальной. Помимо предоставления гражданам свободного доступа ко всей официальной информации, данная реформа включает принятие Акта о правах и свободах человека 1996 г.

Что касается прямой демократии, то она, прежде всего, заключается в усилении роли референдумов. Как показывает практика, обычно основные конституционные реформы выносятся на референдум. Эта же процедура уже используется и при принятии других важных решений (таких, как вступление в ЕС или введение в обращение в стране единой европейской валюты). Таким образом, избирателям предоставляется право своеобразного «вето» на решения парламента по самым существенным вопросам жизни страны. Планируется повысить роль референдумов и на местном уровне. Дело в том, что в последние годы на местах в основном проводились опросы жителей соответствующей территории, выяснялось их мнение по текущим вопросам управления. Сейчас же планируется выносить на местные референдумы более важные проблемы, такие, как градостроительные планы или повышение размера сборов в местные бюджеты.

Речь идет о введении и других механизмов прямой демократии, например, собраний (сходов) граждан для решения таких вопросов, как перепланировка центра города или закрытие больниц. Наконец, возможна «демократия кнопки», позволяющая выявлять мнение населения с помощью электронных средств связи.

Наконец, еще одним важным направлением преобразований должна стать децентрализация управления страной. В первую очередь,

это предоставление автономии Шотландии, Уэльсу и Северной Ирландии, т.е. учреждение в них собственных законодательных и исполнительных органов. Причем, эта новелла стала первой из предпринятых правительством лейбористов после прихода к власти в 1997 г. Для нас это направление реформирования страны представляет наибольший интерес, поэтому на нем остановимся более подробно.

Политическими регионами Соединенного Королевства, наделенными автономными правами, являются только три из четырех ее исторических частей. Что же касается Англии, то происходящие в ней процессы, возможно, еще сложнее, чем в других регионах страны, что объясняется ее особым положением среди всех исторических частей государства.

Англия является наиболее крупной и развитой частью страны, которая имеет огромные возможности влияния на три другие части и от которой во многом зависит будущее всей реформы. Это вполне естественно, поскольку любое решение, касающееся автономии, должно быть одобрено не только шотландцами или валлийцами, но и англичанами, которые избирают 529 из 659 членов британского парламента и которые составляют 85% населения Соединенного Королевства. Поэтому успех реформы в большей степени зависит от того, поверит ли общественное мнение Англии в справедливость такого решения.

Кроме того, ядром Соединенного Королевства является именно Англия, вокруг которой страна и сформировалась. Поэтому для англичан понятия «английскость» и «британскость» всегда были синонимами. Например, знаменитая книга Уолтера Беджгота, по которой учились целые поколения студентов, называется «Английская конституция» (подразумевается, конечно же, конституция Соединенного Королевства, поскольку Англия не имеет своей конституции со времен Союза с Шотландией, т.е. с 1707 г.). Поэтому Англия долгое время оставалась камнем преткновения для сторонников деволюции: англичане всегда были склонны к унификации. В первую очередь благодаря им Британия до сих пор сохранилась как унитарное государство. По этой же причине в самой Англии не пользуются поддержкой идеи об учреждении собственного парламента или ассамблеи.

Есть и другая причина этому. В. Богданор пишет¹, что до сих пор не существует службы по делам Англии, такой, как службы по делам Шотландии, Уэльса или Северной Ирландии. Как следствие — функциональные министры британского правительства практически являются «английскими», потому что все неанглийские функции осуществляют территориальные министерства. Имеется в виду, что в компетенции британских министров остаются только вопросы управления Англией и Британией в целом, но, поскольку многие отраслевые министерства занимаются решением конкретных вопросов, возникающих на отдельных территориях, т.е. попросту не занимаются «британскими» вопросами, то они действительно превращаются в чисто «английские» министерства.

Но, с другой стороны, Англия находится в явно невыгодном положении по сравнению с другими регионами (это касается не только автономии, которой Англия не имеет, но также размера финансирования ее расходов из государственного бюджета, непропорционального представительства ее населения в Палате общин и т.д.).

Автономия трех регионов усиливает и без того существовавший формальный дисбаланс в их пользу. Они и до реформы имели собственных государственных министров, выносящих их проблемы на обсуждение Кабинета, сверхпредставительство в Палате общин по сравнению с Англией; Шотландия уже тогда получала большее финансирование, чем английские регионы. Все это уже могло заставить английские регионы ощущать себя «вторым классом», а теперь они могут почувствовать себя «третьим классом», так как они не имеют собственных законодательных ассамблей.

С целью исправления этой ситуации в феврале 1998 г. лидер консерваторов В. Хэгью призвал к изменению управления Англией. Он предложил создать Большой английский комитет или парламент Англии². Еще до этого, в январе 1998 г. член Палаты общин Т. Горман внесла билль о референдуме по вопросу создания парламента Англии. Предполагалось, что основной задачей этого парламента будет

¹ Bogdanor V. The British-Irish Council and devolution // Gov. a. opposition. — L., 1999. — Vol. 34, N 3. — P. 292.

² В Регламенте Палаты общин уже существует норма о Постоянном комитете по региональным делам (это своего рода Большой английский комитет, включающий всех членов Палаты общин, избираемых в Англии, и пять дополнительных членов). Однако этот Комитет не собирался с 1978 г. (прим. автора).

разрешение конституционной дилеммы, вызванной асимметричной автономией, так как он вписался в формулу «всеобщего гомруля». Однако Королевская конституционная комиссия еще в 1973 г. заявила: «Федерация, состоящая из четырех единиц — Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, — будет несбалансированной и неработоспособной. В ней будет доминировать более богатая и политически сильная Англия. парламент Англии станет конкурировать с федеральным парламентом Соединенного Королевства, а в самом федеральном парламенте представительство Англии едва ли понизится настолько, чтобы Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия, которые вместе представляют менее 1/5 населения страны, получили перевес. Британская федерация четырех стран с федеральным Парламентом и провинциальными парламентами в четырех национальных столицах, таким образом, — нереальный проект»¹.

Представляется, что создание английского парламента вряд ли способно решить упомянутую конституционную дилемму, поскольку даже если он и будет создан, то для достижения цели децентрализации власти останется необходимость разделения власти внутри Англии. То есть даже если этот парламент и сможет разрешить некоторые аномалии асимметричной автономии, он не сможет решить проблему демократизации и децентрализации власти.

Автономия в Англии, чтобы служить тем же целям, что автономия Шотландии и Уэльса, должна быть автономией английских регионов, а не английского парламента. Английские регионы — это единицы государственного управления Англии, появившиеся в 1970-х годах. В 1998 г. Актом об агентствах регионального развития были учреждены одноименные органы, члены которых назначаются государственным министром транспорта, местного управления и регионов.

Неравное положение Англии по отношению к трем другим историческим регионам страны проявляется и в том, что ни она, ни ее регионы не будут представлены и в Британско-Ирландском совете до тех пор, пока они не получат автономию, т.е. не будут иметь собственных автономных органов (таково требование Белфастского Соглашения, заключенного между Соединенным Королевством и Ирландской Республикой и предусматривающего создание Британско-Ирландского

¹ Bogdanor V. The British-Irish Council and devolution // Gov. a. opposition. — L., 1999. — Vol. 34, N 3. — P. 294.

совета). В настоящее время есть некоторые проекты автономии для северных регионов Англии, но практически не существует аналогичных проектов для ее юго-восточной части. Поэтому представляется правомерным утверждение В. Богданора о том, что английские регионы – это просто призраки¹.

Возможно, именно по этой причине в белой книге для Шотландии 1997 г. Т. Блэра указано, что «программа конституционных реформ его правительства наряду с Парламентом Шотландии и Национальной ассамблеей Уэльса предусматривает больше полномочий для регионов Англии». Далее в документе говорится, что «Союз укрепитя признанием требований Шотландии, Уэльса и регионов Англии с их сильной идентичностью»². Таким образом, процесс регионализации в Англии пошел по иному пути, чем в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии – входящие в ее состав административные единицы расширили свои права. Сегодня Англия, в отличие от трех других исторических регионов, не имеет собственных законодательных и исполнительных органов, не выступает в качестве автономного региона страны, а представляет собой совокупность более мелких регионов, не имеющих автономии, а являющихся единицами административного управления.

Таким образом, в Англии в настоящее время наблюдается начальная стадия административной регионализации. Но ее мы оставим за пределами настоящего исследования, целиком посвятив его проблемам политического регионализма.

Итак, к концу XX в. Соединенное Королевство оказалось на пороге значительных реформ системы управления и территориальной организации. Ученые выделяют несколько факторов, сыгравших роль катализаторов реформ. Во-первых, устойчивые победы консерваторов дали возможность оппозиционным партиям сосредоточить внимание на ряде недостатков существующей системы (в частности, избирательной, искажающей результаты выборов). Кроме того, сложилась ситуация, при которой представители консерваторов возглавляли службы по делам Уэльса и Шотландии, где большая часть населения отдавала предпочтение лейбористам.

¹ Bogdanor V. The British-Irish Council and devolution // Gov. a. opposition. – L., 1999. – Vol. 34, N 3. – P. 294.

² Ibid.

Во-вторых, непропорциональная деятельность некоторых органов или институтов государства, особенно полиции и суда, вызывала сильное недовольство простых граждан. Особенно эта проблема оказалась актуальна для Северной Ирландии. В результате в этом регионе наряду с созданием автономных органов реформируется система уголовной юстиции¹.

В-третьих, значительное влияние оказывали внешние факторы. Прежде всего, вступление Великобритании в ЕС, в рамках которого проводится политика стимулирования развития самостоятельности регионов государств-членов, в том числе и с помощью финансовой поддержки региональных интересов, а также введения много-уровневого управления, позволяющего регионам действовать по их собственной инициативе как в рамках государства – члена ЕС, так и за его пределами, выходя на внутриевропейский рынок, напрямую участвовать в работе Комитета регионов и Комиссии ЕС.

Формальное признание субсидиарных принципов Маастрихтского договора подтвердило политическую тенденцию отхода от централизации власти в Британии. При этом появление возможностей защиты региональных интересов вне рамок национального государства значительно усилило позиции британских националистических движений. Например, шотландская национальная партия выдвинула лозунг: «Шотландия – независимое государство в рамках Европы». Общеευропейская тенденция «размывания» суверенитета государств-наций за счет передачи его части наднациональным и региональным институтам сыграла важную роль в изменениях, происходящих в Соединенном Королевстве.

Наконец, необходимость реформирования продиктована и экономическими обстоятельствами.

Таким образом, именно довольно сильные различия отдельных регионов Великобритании в культурном, языковом, религиозном, экономическом и других аспектах послужили весомой причиной региональных реформ. Необходимо еще раз подчеркнуть, что в Великобритании не было единства в отношении того, какие родовые признаки следует использовать в названии частей страны. Так, правительственный справочник использует термин «национальные

¹ Pyper R., Robins L. Conclusion: Agendas for Reform. // Governing the UK in the 1990s. – L.: N.Y., 1995. – P. 285.

регионы», что не совместимо с какой бы то ни было отдельной государственностью. Большинство уэльских и шотландских националистов отрицают данное определение, аргументируя это тем, что Уэльс и Шотландия — нации без государств. Для них Великобритания — чисто «английское» государство. Парадоксально при этом то, что Северная Ирландия всегда именовалась ирландскими националистами и их сторонниками как «государство», которое не имеет нации, соединенной с ним.

Еще одним немаловажным фактором является экономика Уэльса, где основную роль играет сельское хозяйство, которое не в состоянии обеспечить высокий уровень доходов. Средний заработок в Уэльсе ниже, чем в Великобритании в целом. В дополнение к этому существуют и проблемы в промышленном секторе (расположен главным образом в Южном Уэльсе), который в настоящее время находится в упадке, что приводит к росту безработицы.

Глава 2

ПРАВОВОЙ СТАТУС НОВЫХ АВТОНОМНЫХ ИНСТИТУТОВ УЭЛЬСА, ШОТЛАНДИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

Как показали результаты референдумов, жители Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии высказались за реформу управления, т.е. за создание автономных органов. Причем соответствующие предложения для Шотландии и Уэльса были включены в «белые книги», изданные британским правительством накануне референдумов. В отношении же Северной Ирландии структура будущих органов изложена в Белфастском Соглашении. Названные документы стали основой для принятия в 1998 г. трех актов, учредивших в этих регионах новую систему управления. Вместе с тем ключевые положения этих документов в актах были конкретизированы и дополнены. Поэтому далее мы подробно рассмотрим все три акта.

1. Акт об управлении Уэльсом 1998 г., Регламент Национальной ассамблеи Уэльса

Акт об управлении Уэльсом был принят 31 июля 1998 г.¹ (далее — Акт об Уэльсе), в ст. 158 этого Акта установлено, что ч. 1, 2 и 3, за исключением ст. 50 и 51, ч. 4–6, ст. 152 и Приложение 18 вступят в силу в день, определенный Государственным секретарем по делам Уэльса. Таких распоряжений было пять. Первое из них (от 1 сентября 1998 г. № 2244) вводило в силу большинство статей ч. 3 и 4 Акта об Уэльсе, а также приложений 13, 15, 16, 18 и осуществляло это в три этапа — 2 сентября, 1 октября и 1 ноября 1998 г.² Основная часть Акта (части 1–6 за исключением нескольких статей) вступила в силу 1 декабря 1998 г. в

¹ Government of Wales Act 1998 — <http://www.parliamentary-counsel.gov.uk>.

² Statutory Instrument 1998 No. 2244 The Government of Wales Act 1998 (Commencement No. 1) Order 1998 // Ibid.

соответствии со вторым Распоряжением от 10 ноября 1998 г. № 2789¹. Наконец, оставшиеся нормы были введены в действие еще тремя Распоряжениями: № 118, 782 и 1290.

Согласно Акту об Уэльсе (ст. 1) в стране создается Национальная ассамблея Уэльса (Cynulliad Cenedlaethol Cymru – по-валлийски), которая состоит из 60 членов: 20 избираются по избирательным регионам, основанным на существующих уэльских избирательных округах по выборам в Европарламент, и 40 – по избирательным округам (Приложение 1).

Избирательные округа в Уэльсе совпадают с округами при проведении выборов в Палату общин (ст. 2). Уэльс делится на пять избирательных регионов, от каждого из которых выбирается по четыре члена Ассамблеи. Однако Комиссия по изменению границ избирательных округов Уэльса может рассматривать вопрос об изменении избирательных округов в соответствии с Актом о парламентских избирательных округах 1986 г. Процедура изменения границ избирательных округов описана в Приложении 1 к Акту об Уэльсе. Таким образом, количество мест в Ассамблее может меняться в случае изменения границ избирательных регионов и округов, связанного с изменением количества населения, проживающего в этих избирательных округах и регионах. То есть мы видим, что в этом случае применяется правило, традиционное для Палаты общин.

Выборы в Ассамблею, как и было предложено в «белой книге», проводятся по смешанной системе (ст. 4, 6, 7): мажоритарной системе относительного большинства в избирательных округах (система «первый-за-последним» или «first-past-the-post») и пропорциональной в избирательных регионах (вариант системы дополнительного члена или additional member system). При подсчете голосов по пропорциональной системе сначала вычисляется «цифра избирательного региона». Для этого сумма голосов, полученных партией в избирательном регионе, делится на количество кандидатов от этой партии, избранных в округах этого региона, плюс один (отсюда и название). Для независимых кандидатов от избирательного региона просто подсчитывается количество поданных за него голосов в избирательном регионе. После этого первое место в избирательном регионе отдается партии или

¹ Statutory Instrument 1998 No. 2789 The Government of Wales Act 1998 (Commencement No. 2) Order 1998 // Ibid.

независимому кандидату с наибольшей «цифрой избирательного региона». Второе и последующие места в избирательном регионе отдаются партии или независимому кандидату с наибольшей «цифрой избирательного региона» после проведения пересчета в отношении партии, «цифра избирательного региона» у которой оказалась наибольшей, при этом к делителю прибавляется еще одна единица. Места от избирательного региона, которые отданы партии, заполняются лицами из партийного списка в том порядке, в котором они там фигурируют, т.е. партийные списки являются жесткими. Когда партийный список окажется исчерпанным, партия больше не участвует в распределении мандатов. Если большая «цифра избирательного региона» будет одинаковой у нескольких партий или кандидатов, а количество мест в Ассамблее не позволяет избрать их всех, то производится пересчет этой цифры с добавлением единицы к количеству голосов, отданных за каждую партию или кандидата. Если и это не поможет, то региональный избирательный служащий решает вопрос жребием.

Выборы проводятся, даже если в округе зарегистрирован только один кандидат, а в избирательном регионе — число кандидатов равно числу мест от этого региона.

Выборы проводятся в первый вторник мая в четвертом календарном году, следующем за годом, когда предыдущие обычные выборы были проведены. Государственный секретарь может потребовать переноса дня голосования на обычных выборах, но не более чем на один месяц до или после первого вторника мая.

Согласно ст. 11 Акта об Уэльсе Государственный секретарь по делам Уэльса может своим распоряжением определить порядок проведения выборов для избрания членов Ассамблеи (в том числе регистрации избирателей, пренебрежения изменениями в списках избирателей, ограничения избирательных расходов кандидатов и зарегистрированных политических партий, совмещения голосований по выборам членов Ассамблеи с другими выборами), постановки вопросов на выборах членов Ассамблеи и последствия несоблюдения правил, а также избрания членов Ассамблеи иначе, чем на выборах. Он также может требовать от Ассамблеи выплаты определенных сумм на проведение выборов. В соответствии с этой статьей, в частности, было издано Распоряжение Государственного секретаря по делам Уэльса от

10 марта 1999 г. № 450¹, подробно регламентирующее процедуру выборов, хотя большинство его норм дублирует Акт о народном представительстве 1983 г.

Особое место в Акте об Уэльсе посвящено вопросу несовместимости должностей членов Ассамблеи. Наряду с традиционными ограничениями для членов Палаты общин установлен запрет быть генеральным прокурором или административным омбудсменом Уэльса, лордом-лейтенантом, лейтенантом или шерифом в том же избирательном регионе, от которого избирается член Ассамблеи. Государственный секретарь по делам Уэльса своим распоряжением или Ее Величество Распоряжением в Совете может определить иные должности, не совместимые с членством в Ассамблее (такое Распоряжение было принято 10 марта 1999 г и вступило в силу 11 марта 1999 г.)². Вместе с тем членами Ассамблеи могут быть пэры, служители религиозных культов и граждане Евросоюза, постоянно проживающие в Великобритании (последнее правило связано с влиянием права ЕС).

Срок полномочий избранного депутата Ассамблеи начинается, когда он объявляется избранным как член Ассамблеи и продолжается до конца дня накануне голосования на следующих обычных выборах.

После избрания член Ассамблеи должен принять присягу, до этого он не получает дееспособности как член Ассамблеи. Если лицо не принимает присяги в течение двух месяцев после избрания (если иной срок не установлен Ассамблеей), оно перестает быть членом Ассамблеи (ст. 20 Акта об Уэльсе).

Ассамблея осуществляет функции, переданные ей Актом об Уэльсе или в соответствии с ним. При этом согласно ст. 22 этого Акта Ее Величество Распоряжением в Совете определяет, какие функции могут быть полностью переданы Ассамблее, т.е. осуществляться ею самостоятельно, какие будут исполняться ею совместно с соответствующим министром Короны, а какие министр Короны будет исполнять по совету или с согласия Ассамблеи. В частности, были изданы Распоряжения с тремя приложениями к нему от 10 марта

¹ Statutory Instrument 1999 No. 450. The National Assembly for Wales (Representation of the People) Order 1999 // Ibid.

² Statutory Instrument 1999 No. 449. The National Assembly for Wales (Disqualification) Order 1999 // Ibid.

1999 г. № 1¹ и Распоряжение от 12 октября 1999 г. № 2². Еще до проведения первых выборов Государственный секретарь внес в Парламент Великобритании список полномочий Ассамблеи в 18 областях, таких как сельское хозяйство, памятники старины, образование, окружающая среда, жилье, промышленность, местное самоуправление, культура, язык, туризм и отдых, экономическое развитие, социальное обслуживание и здравоохранение (при этом Ассамблея может забирать себе любые полномочия любого органа здравоохранения на территории Уэльса и даже упразднить этот орган) и ряд других. В настоящее время помимо названных областей к исключительному ведению Ассамблеи отнесены дороги, спорт, градостроительное планирование, транспорт, водная и продовольственная безопасность.

При этом некоторые вопросы были переданы в ведение Ассамблеи самим Актом об Уэльсе. Согласно Приложению 3 к этому Акту все вопросы, касающиеся культуры Уэльса, а также приграничных зон, связанных с Уэльсом, передаются в ведение Ассамблеи (правда во втором случае Распоряжение в Совете может закрепить обязанность Ассамблеи консультироваться с соответствующим министром), а полномочия в отношении защиты внутренних вод от различных загрязнений исполняются министром Короны после консультации с Ассамблеей. Полномочия министра Короны в отношении вопросов, переданных Ассамблее, сохраняются, если необходимость принятия нормативного акта по этому вопросу связана с обязательствами Великобритании перед ЕС, хотя Ассамблея включается в число субъектов, уполномоченных принимать нормативные акты, связанные с реализацией права ЕС. Кроме того, если осуществление Ассамблеей полномочий в отношении защиты окружающей среды может нанести вред водным ресурсам Англии, Государственный секретарь может вмешаться и изъять исполнение такой функции из ведения Ассамблеи. Для этого ему достаточно уведомить Ассамблею с указанием оснований своего вмешательства. И, наконец, если до передачи функция исполнялась совместно несколькими министрами Короны, то и после передачи такой функции может быть необходимой консультация с

¹ Statutory Instrument 1999 No. 672. The National Assembly for Wales (Transfer of Functions) Order 1999 // Ibid.

² Statutory Instrument 1999 No. 2787. The National Assembly for Wales (Transfer of Functions) (No.2) Order 1999 // Ibid.

соответствующим министром, если такое требование будет установлено в Распоряжении в Совете.

Таким образом, мы видим, что полномочия, передаваемые Ассамблее, часто ограничиваются, а часть из них, к тому же, может быть либо изъята, либо требует процедур дополнительного согласования.

За Национальной ассамблеей Уэльса, в отличие от Парламента Шотландии и Ассамблеи Северной Ирландии, закреплено право участвовать в законотворчестве Палаты общин. Правда, оно ограничено и заключается в праве ознакомления с правительственной законодательной программой и праве сообщать Государственному секретарю свою позицию по тем или иным биллям, которую, по всей видимости, Государственный секретарь должен будет учитывать и высказывать в правительстве. Тем не менее данное полномочие созвучно с аналогичными полномочиями субъектов федераций.

При внесении в парламент Великобритании проекта частного билля Ассамблея может выступить в его поддержку или возражать против него, но только при наличии согласия 2/3 членов Ассамблеи (ст. 37).

Особенно подробно в Акте об Уэльсе регулируются вопросы поддержки валлийской культуры, в частности, валлийского языка. Так, помимо прямого отнесения в Приложении 3 к предметам ведения Ассамблеи вопросов языка и культуры, в Акте об Уэльсе целая статья посвящена проблемам защиты валлийской культуры (ст. 32). Связано это с тем, что именно вопрос о языке сыграл значительную роль в усилении автономии Уэльса и именно на него опираются уэльские националисты.

Следует отметить, что Ассамблее предоставлена полная свобода принятия решений по предметам своего ведения. Так, Акт об Уэльсе даже не содержит требований к процедурам принятия Ассамблеей законодательства, за исключением требования предварительного его рассмотрения специальными комитетами. Этот Акт не содержит требований о последующем рассмотрении или одобрении принятого Ассамблеей законодательства британским парламентом или Ее Величеством. Акт об Уэльсе говорит только о возможности судебного обжалования принимаемого Ассамблеей законодательства и о предоставлении Ассамблеей ежегодных отчетов в парламент Соединенного Королевства.

Из этого можно сделать вывод, что Ассамблея действительно обладает всей полнотой власти в рамках своей компетенции. Понятие же «вторичное законодательство» (документы, принимаемые Ассамблеей, именуются Statutory Instrument), которое применяется к актам Ассамблеи, на наш взгляд, вовсе не означает, что эти акты равнозначны издаваемым органами исполнительной власти. Просто законодательство это должно приниматься на основе британского законодательства и должно ему соответствовать. То есть, если проводить параллели с федеративными государствами, в частности с Российской Федерацией, то компетенция Национальной ассамблеи Уэльса напоминает предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, по которым субъекты могут издавать собственные акты в соответствии с федеральным законодательством (ст. 76 Конституции РФ)¹.

Поскольку Акт об Уэльсе не содержит процедур принятия законодательства, устанавливая лишь некоторые общие требования, то соответствующие нормы вошли в Регламент Ассамблеи. При этом Регламент содержит возможности преодоления некоторых из этих общих требований. В частности, статьи 65–67 указанного Акта устанавливают, что при осуществлении законотворческой деятельности Ассамблея заслушивает доклад профильного комитета, а также специально проводимую оценку расходов, которые может повлечь принятие законодательного акта. Эти свои полномочия Ассамблея не может никому передавать, так же как и функцию по одобрению проекта соответствующего акта. Такое требование могло парализовать всю работу Ассамблеи, так как рассмотрение этих вопросов отнимало бы у нее все время, и она не смогла бы принимать сами акты. Поэтому в Регламенте законодательные процедуры разделены на две группы: для «рутинных» и всех остальных вопросов. «Рутинные» вопросы должны проходить по ускоренной процедуре с минимальными консультациями. Остальные становятся предметом «полного исследования», которое включает полноценные консультации с предметными комитетами и возможность дебатов и поправок на пленарных заседаниях.

Акт об Уэльсе также предусматривает возможность принятия законодательства Исполнительным комитетом в тех случаях, когда невозможно использовать обычную процедуру (например, требуется срочное законодательное решение какой-то проблемы). Единственным

¹ Конституция Российской Федерации. – М., 1999. – С. 24.

ограничением является требование одобрения такого законодательства Ассамблеей в течение 40 рабочих дней с момента принятия, иначе оно автоматически аннулируется. Вопрос заключается в том, будет ли такое одобрение просто формальностью или действительно будет сдерживать правительство от злоупотребления этой процедурой по причинам политической или административной целесообразности. Но в любом случае мы можем видеть, что здесь речь идет о делегированном законодательстве, т.е. о таком законодательстве, которое традиционно было принято называть вторичным или подчиненным. Возможность принятия такого законодательства Исполнительным комитетом служит, по нашему мнению, еще одним подтверждением того, что законодательство, принимаемое самой Ассамблеей, не равнозначно издаваемому исполнительной властью, что оно самостоятельно и право его принятия в определенных случаях делегируется исполнительной власти, но на сей раз – уэльсской исполнительной власти.

Поскольку отдельным и важным вопросом в деятельности Ассамблеи является принятие бюджета, Регламент содержит особую процедуру его рассмотрения и предусматривает прохождение проекта бюджета через профильные комитеты. При этом исключается возможность внесения в него поправок на стадии принятия и подписания. Комитеты должны высказать свои взгляды на приоритетные направления расходования средств (на три года вперед) до конца сентября каждого года. Затем в середине ноября Кабинет выносит подготовленный проект бюджета на обсуждение комитетов, которые через соответствующего министра подают министру финансов свои замечания по представленному проекту. В начале декабря министр финансов официально вносит в Ассамблею проект бюджета с предложением его одобрить, и на этой стадии поправки в него уже не вносятся. К середине февраля следующего года в Ассамблею вносится окончательный детализированный проект бюджета. И опять же без права внесения в него поправок.

Такая процедура должна позволить рядовым членам более эффективно участвовать в принятии бюджета, что, в свою очередь, будет соответствовать принципам консультативности, открытости и включенности.

Структура Национальной ассамблеи Уэльса строится по модели комитетов, т.е. она аналогична структуре органов местного самоуправления. Ассамблея является корпоративным органом. Иными

словами, она совмещает в себе законодательный (непосредственно Ассамблея в полном составе и ее комитеты) и исполнительный (Кабинет, именуемый «Исполнительным комитетом», состоящий из «секретарей» — министров) органы.

Так, согласно ст. 52–61 Акта об Уэльсе Ассамблея должна избирать из своего состава Председателя Ассамблеи и его заместителя. При этом они не могут представлять одну и ту же партию. Кроме того, Ассамблея избирает Первого секретаря Ассамблеи (Prif Ysgrifennyddol y Cynulliad), который назначает секретарей Ассамблеи. Количество секретарей определяется Регламентом. Указанный Акт содержит положение о том, что ассамблея должна создавать в своем составе определенные комитеты, часть из которых предусмотрена самим этим Актом (их создание является обязательным). Кроме того, Ассамблея может создавать и другие комитеты по своему усмотрению. К числу обязательно создаваемых относятся, например, так называемые «предметные» или профильные комитеты (они ответственны в тех сферах, в которых Ассамблея имеет полномочия), комитет, рассматривающий вносимые в Ассамблею проекты законодательных актов — «комитет, рассматривающий подчиненное законодательство», региональные комитеты (обязательным является создание комитета по делам Северного Уэльса, решение об образовании комитетов для других регионов Ассамблея принимает самостоятельно), контрольный комитет. Комитеты Ассамблеи, в свою очередь, могут создавать подкомитеты. При этом действует правило пропорционального представительства в комитетах и подкомитетах всех партий, избранных в Ассамблею.

Особая роль отводится Исполнительному комитету, в состав которого входят Первый секретарь Ассамблеи и секретари Ассамблеи (их должно быть ровно столько, сколько предметных комитетов). Первый секретарь Ассамблеи распределяет между членами этого комитета ответственность в соответствии с полномочиями Ассамблеи. Члены Исполнительного комитета ответственны перед Ассамблеей по вопросам своей деятельности, которая, в свою очередь, может требовать от них отчета об исполнении своих обязанностей в соответствующей сфере, а от Первого секретаря — о работе Исполнительного комитета в целом. Контролирующая роль комитетов и пленарных заседаний Ассамблеи (в частности, время вопросов для секретарей) должны составить адекватную систему сдержек и противовесов против чрезмерной централизации исполнительной власти.

Акт об Уэльсе не содержит подробной Регламентации вопроса об организации власти. Он просто разрешил Ассамблее делегировать свои функции ее комитетам или Первому секретарю Ассамблеи (ст. 62 и 63).

Таким образом, Первому секретарю может передаваться широкий круг полномочий Ассамблеи. Он же, в свою очередь, может назначать секретарей Ассамблеи и передавать эти полномочия им. Следовательно, Первый секретарь и секретари Ассамблеи могут обладать значительной властью, особенно если партия имеет большинство.

Но, с другой стороны, этот Акт содержит нормы о комитетах. В нем закрепляется, что в Ассамблее создаются предметные комитеты, хотя при этом не указываются количество и природа министерских портфелей (все это Ассамблея должна определять самостоятельно в своем Регламенте). В соответствии с Актом комитеты не принимают решений, но они не вполне «беззубы», так как имеют право вызывать государственных служащих и требовать, чтобы они отвечали на вопросы в открытом заседании. Опять же объем их влияния будет зависеть от того, как исполнительная власть поведет себя в их отношении.

Еще одним механизмом уравнивания доминирующего положения кабинета является разделение должностей секретарей и председателей комитетов. При этом председатели комитетов должны активно работать с Исполнительным комитетом, выступая в роли связующего звена между кабинетом и комитетами. Такое разделение функций отражает интересы тех партий, которые настаивали на том, что каждый комитет должен отражать партийный баланс Ассамблеи.

Еще одним отличием Ассамблеи от Палаты общин должно стать отсутствие «рядовых членов» в традиционном смысле: члены Ассамблеи будут действовать не просто как проводники лоббируемых интересов. Неотъемлемой частью новой системы должна стать активная роль «рядовых членов». Кроме того, некоторые чиновники выражали мнение, что работа в комитетах станет достаточно надежным средством, сдерживающим рядовых членов от вредительства. В результате в Регламент вошло требование, чтобы каждый член Ассамблеи входил в состав одного или нескольких комитетов.

Таким образом, предметные комитеты Ассамблеи выполняют несколько различных функций, являясь центром уникальной модели управления. Прозрачность комитетов и разнообразные формы их деятельности составляют гарантии их деятельности и являются

противовесом для сверхсильной исполнительной власти. Председатели комитетов являются противовесом для власти секретарей (а следовательно, и исполнительной власти в целом), поскольку они играют ключевую роль в определении повестки дня заседаний комитетов. Комитеты играют особую роль и в формировании политики, но при этом работа в комитетах должна заставлять членов Ассамблеи думать не только о политике, но и о цене принимаемых решений, о приоритетных направлениях развития и расходовании средств.

В число комитетов, создание которых напрямую предусматривается Актом об Уэльсе, входит комитет по делам Северного Уэльса, который давал бы Ассамблее советы по вопросам, касающимся соответствующего региона. Вопрос о создании аналогичных комитетов по делам других регионов Уэльса Акт об Уэльсе оставил на усмотрение самой Ассамблеи. Создание таких комитетов (которых, кстати, нет в Шотландии) было ответом на опасения окраинных территорий, что в Ассамблее будет доминировать Кардифф как столица Уэльса. Региональные комитеты являются консультативными, строятся не на принципе партийного баланса, а включают всех членов Ассамблеи от соответствующего региона.

Все, кто принимал участие в создании Ассамблеи, понимали необходимость гарантий ее честности и неподкупности. Они стремились оградить Ассамблею от нечистоплотности, ассоциирующейся с Вестминстером, придать ей «свежий старт».

Поэтому в Акт об Уэльсе было включено требование, чтобы члены Национальной ассамблеи Уэльса регистрировали свои частные интересы с последующим их опубликованием. Статья 72 данного Акта гласит, что члены Ассамблеи обязаны регистрировать свои имущественные и иные частные интересы, пересекающиеся с деятельностью Ассамблеи, а также объявлять о них до того, как принять участие в каких-либо процедурах Ассамблеи, связанных с рассмотрением вопросов, в которых лицо имеет свой частный интерес. Участие члена Ассамблеи в таких процедурах или исполнение таких функций может быть ограничено, либо он может быть вообще от них отстранен. Не допускается участие в каких-либо процессах или совершение каких-либо действий в пользу третьих лиц с целью получения дохода. В противном случае член Ассамблеи может быть отстранен от участия в ее работе и на время отстранения лишен прав и привилегий члена Ассамблеи. Кроме того, в случае сокрытия своего частного интереса он может быть оштрафован.

Конкретные интересы, подлежащие регистрации, перечислены в Регламенте. К ним, в частности, отнесены трудовые отношения, управление компанией, спонсорская помощь, консультации, наличие общей собственности и получение подарков, а также принадлежность к масонской ложе. Должны регистрироваться и интересы супругов членов Ассамблеи.

В Акте об Уэльсе закреплены принципы, которые можно разделить на основные и дополнительные ценности, хотя сам Акт и не дает полного их перечня, оставляя этот вопрос для регулирования в Регламенте. Тем не менее устанавливается, что включенность должна обеспечиваться путем предоставления равных возможностей (ст. 120) и создания условий для равной деятельности на английском и валлийском языках. В качестве важного принципа закрепляется предписание стремиться к устойчивому развитию Ассамблеи (ст. 121), для чего она должна после каждых очередных выборов принимать специальную схему.

Формально определенные отношения с местным самоуправлением, частным сектором и деловыми кругами, являющиеся средством обеспечения открытости и включенности (основные ценности), могут рассматриваться как дополнительные ценности. Так, согласно ст. 113 и Приложению 11, в целях взаимодействия Ассамблеи с местными властями в Уэльсе создается Партнерский совет Уэльса, в который входят члены Ассамблеи и представители местных властей Уэльса. Партнерский совет является совещательным органом при Ассамблее и должен собираться, по меньшей мере, один раз в год. Помимо этого, Ассамблея должна каждый раз после очередных выборов пересматривать схему местного управления и решать, нужно ли ее изменять (целиком либо в части). При пересмотре схемы местного управления Ассамблея должна учитывать мнение Партнерского совета.

Статья 114 также предписывает Ассамблее принять аналогичную схему взаимоотношений с частным сектором и пересматривать ее после каждых очередных выборов. А статья 115 предусматривает консультации с представителями бизнеса, если таковые будут необходимы для работы Ассамблеи.

Что касается принципа открытости, то Акт об Уэльсе (ст. 70) содержит следующее положение: все процедуры Ассамблеи, ее комитетов и подкомитетов являются открытыми. Но в Регламенте могут содержаться требования к участникам открытых процедур, а также

основания исключения лица из участия в открытой процедуре. Помимо этого, обязательному опубликованию подлежат сообщения о содержании таких процедур.

Роль валлийского языка была отдельным и весьма существенным вопросом. Со времени референдума 1979 г., когда большинство избирателей не поддержали автономию отчасти из-за того, что валлийский язык ассоциировался с национализмом, вопрос о языке стал менее спорным. Действительно, языковое лобби добилось значительной уступки от правительства консерваторов, которое сделало обязательным изучение валлийского языка в школах, а в 1993 г. был принят Акт о валлийском языке. Таким образом, был установлен принцип, что «английский и валлийский языки должны использоваться на равных основаниях». На государственные органы была возложена обязанность согласовывать проекты своих актов с Министерством по валлийскому языку.

Тем не менее, поскольку только 20% населения Уэльса говорит по-валлийски, то существовала опасность, что Ассамблея будет восприниматься основной массой жителей как место сбора валлийскоговорящей элиты. Поэтому перед реформаторами стояла сложная задача: требовалось создать двуязычный орган, действующий в духе Акта о валлийском языке 1993 г. и при этом успокоить опасения англоговорящего Уэльса. В результате, двуязычие стало еще одним вопросом, по которому было дано четкое руководство как в Акте об Уэльсе (ст. 47 и 122), так и в Регламенте, т.е. было установлено, что все мероприятия Ассамблеи должны протоколироваться на двух языках.

Немаловажным является вопрос о финансировании деятельности Ассамблеи и других автономных институтов Уэльса. Действительно, если Парламент Шотландии имеет определенные налоговые полномочия, то Ассамблея полностью зависит от финансирования, выделяемого ей центральным правительством, поэтому было очень важно урегулировать эти вопросы, чему посвящена отдельная глава Акта об Уэльсе (гл. 4).

Суть изложенных там положений сводится к процедурам предоставления Ассамблеи финансовых средств центральным правительством и последующего отчета об их использовании. С этой целью даже предусмотрено создание должности Генерального аудитора Уэльса. Вопросам его деятельности посвящено сразу несколько статей Акта об Уэльсе (ст. 90–100).

Параллельно с Генеральным аудитором Уэльса деятельность Ассамблеи проверяет Генеральный контролер и аудитор — должностное лицо центрального правительства (ст. 101 Акта об Уэльсе), который докладывает о результатах своих проверок парламенту Великобритании. При этом он может консультироваться с Генеральным аудитором Уэльса и пользоваться результатами его проверок.

В составе штата Ассамблеи действуют главный бухгалтер и бухгалтеры, причем, назначает их Министерство финансов Великобритании, что вполне оправдано, если учесть источник финансирования деятельности Ассамблеи.

Помимо собственного Генерального аудитора в Уэльсе по аналогии с парламентом Соединенного Королевства была создана должность административного омбудсмана Уэльса (ст. 111 Акта об Уэльсе и Приложение 9).

Омбудсмен проводит расследования в отношении деятельности Ассамблеи и ряда других органов (их список содержится в приложении к Акту об Уэльсе, хотя Ассамблея может этот список менять как угодно). Впрочем, проверке уэльского омбудсмана подлежит только деятельность, связанная с Уэльсом, в том числе все, что касается языка и культуры Уэльса.

После создания Ассамблеи Уэльса реформированию подвергся ряд органов центральной власти, ранее имевших функции в отношении Уэльса, некоторые из них потеряли часть своих функций или приобрели новые. Этим вопросам посвящены гл. 6, а также Приложения 4–7, 13–15 к Акту об Уэльсе. В частности, были ликвидированы Совет развития сельскохозяйственного Уэльса и Земельный орган Уэльса. Их функции переданы Агентству развития Уэльса. Жилищный орган Уэльса также прекратил свое существование, но передал полномочия Государственному секретарю по делам Уэльса.

Что касается Государственного секретаря, то эта должность не просто сохраняется, но и наделяется новыми полномочиями. О некоторых из них уже говорилось (например, представление мнения Ассамблеи по законопроектам в Палате общин). Кроме того, в соответствии с Актом об Уэльсе (ст. 76) Государственный секретарь может присутствовать на заседаниях Ассамблеи, получать все ее документы, подлежащие обнародованию. Он же осуществляет финансирование деятельности Ассамблеи из денег, выделенных для этого парламентом Великобритании в такие сроки и в таких объемах,

какие сочтет нужным. То есть Государственному секретарю представляется такой действенный рычаг воздействия на Ассамблею, как ее финансирование.

Таким образом, в Уэльсе были созданы собственные автономные органы: Национальная ассамблея Уэльса (корпоративный орган), Генеральный аудитор Уэльса и Административный омбудсмен Уэльса, был реформирован целый ряд органов, ранее осуществлявших управление этим регионом.

Особенностями правового статуса Ассамблеи Уэльса, и об этом уже говорилось выше, является то, что, во-первых, она вправе принимать так называемое «вторичное законодательство», развивающее и конкретизирующее положения первичного законодательства, принимаемого британским парламентом, которое, впрочем, не требует последующего одобрения или утверждения, но может быть обжаловано в судебном порядке. Причем, если перечисленные в Акте об Уэльсе 1998 г. полномочия передаются Ассамблее Уэльса распоряжениями в Совете поэтапно, то ни этот Акт, ни другое законодательство не предусматривает возможности последующего отзыва этих полномочий. Это позволяет говорить о том, что Ассамблея самостоятельна в принятии законодательных актов, но ее акты должны соответствовать законодательству, издаваемому парламентом Соединенного Королевства, т.е. компетенцию Ассамблеи можно сравнить с компетенцией субъектов федераций по предметам совместного ведения с федерацией. Во-вторых, Национальная ассамблея Уэльса является корпоративным органом, т.е. в Уэльсе отсутствуют отдельные органы исполнительной и законодательной власти, они входят в состав Ассамблеи. При этом Исполнительный комитет Ассамблеи может принимать делегированное (подчиненное законодательство) в определенных случаях, аналогичное тому законодательству, которое издают органы исполнительной власти центрального правительства, но законодательство это должно быть одобрено Ассамблей.

2. Акт о Шотландии 1998 г., Регламент Парламента Шотландии

Акт о Шотландии был принят 19 ноября 1998 г.¹ и вступал в силу поэтапно: в самом Акте перечислены статьи и части, которые вводятся в действие Государственным секретарем Шотландии. Это было сделано в Распоряжении от 16 декабря 1998 г.² В нем устанавливались пять этапов вступления указанного Акта в силу: 25 января 1999 г. (нормы, касающиеся принятия подчиненного законодательства), 1 апреля 1999 г. (положения о создании Шотландского консолидированного фонда), 6 и 20 мая 1999 г. (нормы, относящиеся к автономным органам власти) и 1 апреля 2000 г. (нормы, касающиеся аудита и проверки счетов). Кроме того, в качестве «назначенного дня», когда вступили в силу положения, определяющие статус новых автономных органов и уполномочивающие их функционировать, было определено 1 июля 1999 г.

Акт о Шотландии 1998 г. регулирует основные вопросы организации и деятельности вновь создаваемого Парламента Шотландии, а также порядок его избрания и его полномочия. Кроме того, он регулирует вопросы организации исполнительной власти в Шотландии. Таким образом, в отличие от Уэльса в Шотландии создается не только законодательный, но и исполнительный органы власти, кроме того, законодательный орган власти Шотландии наделяется полномочиями в налоговой сфере (ч. 4 Акта), которыми не обладает Национальная ассамблея Уэльса. Наконец, Парламент Шотландии принимает первичное законодательство (Акты Парламента Шотландии), а Национальная ассамблея Уэльса, как уже отмечалось, – вторичное. Таким образом, объем автономии, которой наделяется Шотландия, значительно шире. Можно сказать, что по своему статусу Шотландия приближается к субъекту федерации: она имеет собственную законодательную компетенцию, наиболее широкую из всех трех регионов и включающую налоговые полномочия, собственные правовую и судебную системы.

Согласно Приложению 1 к рассматриваемому Акту Парламент Шотландии состоит из 129 членов и формируется по смешанной системе, аналогичной системе, применяемой для выборов Национальной ассамблеи Уэльса (73 члена избираются по округам, а 56 – по избирательным регионам). Так же как в Уэльсе, предусмотрена

¹ The Scotland Act 1998 – <http://www.parliamentary-counsel.gov.uk>.

² Statutory Instrument 1998 No. 3178 The Scotland Act 1998 (Commencement) Order 1998 // Ibid.

возможность изменения границ избирательных регионов, т.е. численность Парламента Шотландии, так же как и численность Национальной ассамблеи Уэльса и Палаты общин, может меняться.

Выборы в Парламент Шотландии проводятся в первый вторник мая четвертого календарного года, следующего за предыдущими выборами (ст. 2 Акта). Вновь избранный Парламент собирается в течение семи дней после выборов.

Парламент Шотландии досрочно распускается, а Государственный секретарь назначает новые выборы, если 2/3 его депутатов проголосует за это, если Парламент не назначил Премьер-министра в установленный срок, а также, если Ее Величество примет такое решение. Причем, если внеочередные выборы проводятся менее чем за шесть месяцев до очередных, то очередные выборы не проводятся, в противном случае выборы проводятся по общему правилу.

Так же как и в Уэльсе, шотландский Государственный секретарь наделен полномочиями издавать распоряжения по вопро-сам выборов Парламента Шотландии (ст. 12 Акта о Шотландии). Соответственно, более подробно порядок выборов урегулирован Распоряжением Государственного секретаря по делам Шотландии от 10 марта 1999 г. № 787¹. При этом данное Распоряжение построено совершенно по иному принципу, чем аналогичное Распоряжение Государственного секретаря по делам Уэльса. Распоряжение Государственного секретаря по делам Шотландии в основном использует отсылочный метод (в частности, очень распространена следующая формулировка: «в данном случае применяется такая-то статья Акта о народном представительстве 1983 г. со следующими изъятиями»). В Распоряжении же Государственного секретаря по делам Уэльса содержится подробное регулирование всех вопросов и практически не имеется отсылочных норм, хотя большинство его положений дублирует все тот же Акт 1983 г.

Но в целом, анализ Распоряжения Государственного секретаря по делам Шотландии от 10 марта 1999 г. № 787 позволяет сделать вывод, что процедура выборов Парламента Шотландии аналогична процедуре выборов Национальной ассамблеи Уэльса.

¹ Statutory Instrument 1999 No. 787 The Scottish Parliament (Elections etc.) Order 1999 // Ibid.

А Распоряжением Государственного секретаря от 9 марта 1999 г. № 829 устанавливается, кто должен исполнять обязанности члена избирательной комиссии¹.

Так же как и уэльский, шотландский Акт (ст. 15–18) устанавливает правила несовместимости должностей, которые аналогичны требованиям к членам Национальной ассамблеи Уэльса. При этом Ее Величеству предоставлено право вводить дополнительные ограничения, что и было сделано Приказом в Совете от 10 марта 1999 г., в котором содержится десять категорий таких должностей, в частности: члены Британского железнодорожного совета, Британской угольной корпорации, Британского совета по водному транспорту, Комиссии стандартов радиовещания и т.д. В Приказе содержатся должности, при замещении которых нельзя быть членом Парламента Шотландии от определенных округов и регионов².

Все члены Парламента обязаны принести присягу в течение двух месяцев после своего избрания, до этого они не могут пользоваться своими правами членов Парламента. Если же в течение двух месяцев присяга не будет принесена, то лицо теряет свое место в Парламенте. Присягу также приносят члены Исполнительной власти, если они не успели сделать этого как члены Парламента.

Так же как и к членам Национальной ассамблеи Уэльса, к депутатам Парламента Шотландии установлено требование регистрировать свои имущественные и иные частные интересы, пересекающиеся с деятельностью Парламента, а также объявлять о них до того, как принять участие в каких-либо процедурах Парламента, связанных с рассмотрением вопросов, в которых лицо имеет свой частный интерес (ст. 39). Таким образом, мы видим, что требование о регистрации частных интересов, рассматриваемое в Уэльсе как важный принцип деятельности Национальной ассамблеи Уэльса, и в Шотландии закреплено в качестве обязательного.

Вообще, что касается принципов деятельности, то реформаторы в Шотландии, так же как и в Уэльсе, постарались сформулировать их и включить в законодательство, регулирующее статус новых органов. В

¹ Statutory Instrument 1999 No. 829 The Scottish Parliament (Regional Returning Officers) (Scotland) (No. 2) Order 1999 // Ibid.

² Statutory Instrument 1999 No. 680 The Scottish Parliament (Disqualification) Order 1999 // Ibid.

отличие от Уэльса, в Шотландии принципы не делятся на основные и дополнительные, их всего четыре:

1) разделение властей («Парламент воплощает и отражает разделение власти между населением Шотландии, законодателями и шотландской Исполнительной властью»);

2) ответственность («шотландская Исполнительная власть ответственна перед Парламентом, а Парламент и Исполнительная власть ответственны перед населением Шотландии»);

3) система сдержек и противовесов («Парламент Шотландии открыт, отзывчив, его процедуры способствуют развитию, обсуждению и внимательному изучению политики и законодательства»);

4) равные возможности («Парламент Шотландии в своей деятельности и при производстве назначений исходит из необходимости предоставления равных возможностей для всех»).

На первом своем заседании Парламент избирает Председателя и двух заместителей, которые исполняют свои полномочия до окончания полномочий Парламента или до принятия Парламентом решения об их отстранении от должности. Порядок деятельности Председателя и его заместителей регулируется Регламентом Парламента (ст. 19 Акта о Шотландии).

Как мы отмечали, Парламенту Шотландии предоставлено право заниматься законотворчеством. Шотландский Парламент не может принимать акты по вопросам, являющимся предметами правового регулирования других регионов страны или страны в целом (так называемые зарезервированные вопросы), а также, если это будет противоречить международным обязательствам страны или праву Евросоюза. Акт о Шотландии содержит перечень вопросов, не подлежащих рассмотрению Парламентом Шотландии (ст. 29, Приложение 5). Это вопросы Короны, единства Королевства, парламента Соединенного Королевства, статуса Высокого суда правосудия и Суда сессий, государственной службы, обороны и государственной измены, а также вопросы, относящиеся к регистрации и созданию политических партий, к международным отношениям, регулированию международной торговли, содействию международному развитию и сотрудничеству. В Акте о Шотландии перечислены и другие вопросы, сохраненные за Великобританией и относящиеся к следующим сферам: финансы и экономика; внутренние дела; торговля и промышленность; энергетика; тран-спорт; социальная сфера;

профессиональные вопросы; занятость; здравоохранение; СМИ и культура. Парламент Шотландии может законодательствовать по любым вопросам, не включенным в список изъятий, если, конечно, этот вопрос не урегулирован международным обязательством или правом ЕС. В таком случае шотландское законодательство не должно противоречить международным нормам. Следовательно, Парламент Шотландии наделен остаточной компетенцией. Соответствующие вопросы именуются «переданными вопросами».

Ее Величество Приказом в Совете может внести в этот перечень любые изменения, которые сочтет необходимыми. Так, например, Приказом от 22 июня 1999 г. № 1749 Шотландии было предоставлено право устанавливать запрет на использование средств коммуникации осужденными, вносить изменения в перечень британских органов здравоохранения и др.¹

Вместе с тем установление предметов ведения Соединенного Королевства не мешает отдельным шотландским органам выполнять функции по данным предметам в пределах своей компетенции. Такие органы называются шотландскими публичными органами со смешанной компетенцией. В Шотландии могут действовать и территориальные подразделения центральных органов. Эти органы перечислены в Акте о Шотландии (например, это Комиссия по расовому равенству, Комиссия равных возможностей и т.д.).

Согласно ст. 31 Акта о Шотландии еще до рассмотрения билля Парламентом Исполнительная власть Шотландии и Председатель Парламента проверяют, входит ли его принятие в компетенцию Парламента. Если после принятия билля Парламентом возникают сомнения в том, что его принятие входит в компетенцию Парламента, билль может быть направлен в Правовой комитет Тайного совета. Кроме того, Государственный секретарь по делам Шотландии может запретить Председателю Парламента Шотландии направлять билль для Королевского согласия, если сочтет, что этот билль выходит за рамки компетенции Парламента (ст. 35). Запрещается направлять для Королевского согласия и билли, на которые Правовой комитет дал отрицательное заключение (ст. 32). В соответствующем распоряжении Государственного секретаря должно содержаться обоснование такого

¹ Statutory Instrument 1999 No. 1749 The Scotland Act 1998 (Modifications of Schedules 4 and 5) Order 1999 // Ibid.

запрета. Направление в Правовой комитет и принятие распоряжения допускаются в течение четырех недель после принятия или одобрения (при повторном рассмотрении) билля.

Конкретный порядок прохождения биллей в Парламенте Шотландии регулируется его Регламентом, однако ст. 36 Акта о Шотландии устанавливает требование относительно количества чтений, в которых билль рассматривается (Акт об управлении Уэльсом не содержит подобных норм, имея лишь отсылку к Регламенту Ассамблеи). Чтений должно быть три:

1) общее рассмотрение билля с голосованием по общим его принципам;

2) рассмотрение билля в деталях;

3) окончательное принятие или отклонение билля.

Таким образом, порядок рассмотрения биллей в Парламенте Шотландии в целом соответствует порядку прохождения биллей через Палату общин.

Тем не менее Регламент может установить ускоренную и упрощенную процедуру рассмотрения биллей, отменяющих устаревшие нормативные акты, повторяющих существующие правовые нормы и частных биллей. Кроме того, предусматривается возможность повторного рассмотрения билля, если кем-либо из перечисленных выше лиц было заявлено, что его принятие не входит в компетенцию Парламента Шотландии. В ходе повторного рассмотрения в билль могут быть внесены все необходимые изменения, после чего он заново проходит третье чтение. При повторном принятии билля в третьем чтении он будет считаться не принятым, а одобренным.

Билль становится Актом Парламента, когда получает Королевское согласие. Королевское согласие, так же как и решение о роспуске Парламента, принимаются Ее Величеством в определенной форме, которая специально разработана и закреплена в Приказе в Совете от 10 марта 1999 г. № 737¹.

Скажем отдельно несколько слов о Регламенте Парламента Шотландии. Регламент содержит нормы, обеспечивающие сохранение порядка в Парламенте, касающиеся лишения члена Парламента права участвовать в процедурах Парламента или даже лишения его прав и

¹ Statutory Instrument 1999 No. 737 The Scottish Parliament (Letters Patent and Proclamations) Order 1999 // Ibid.

привилегий. В Регламенте же закрепляется порядок опубликования отчетов о деятельности Парламента, формирования и деятельности комитетов и подкомитетов, а также устанавливаются правила, обеспечивающие равномерное представительство всех партий, входящих в Парламент, в его структурных подразделениях и в руководстве.

Поскольку заседания Парламента и его органов открыты для посещения, то Регламент устанавливает порядок такого посещения, требования к посетителям и возможность запрета присутствовать на процедурах тех, кто таким требованиям не соответствует.

Согласно Акту о Шотландии Регламент должен приниматься Парламентом (2/3 его членов), но первый Регламент был утвержден Государственным секретарем Шотландии, поскольку было необходимо заложить основы процедур и оградить членов Парламента от включения в Регламент случайных положений¹.

Парламент Шотландии наделен полномочиями в области налогообложения. Соответствующие нормы изложены в части 4 Акта о Шотландии. Суть этих полномочий сводится к праву изменять базовые ставки налогообложения (в пределах трех пенни с фунта), установленные парламентом Соединенного Королевства, причем как в сторону их увеличения, так и в сторону уменьшения. С этой целью Парламент принимает резолюции, каждая из которых может действовать только в течение одного финансового года. Правда, лейбористы в свое время обещали, что вообще не будут пользоваться налоговыми полномочиями в течение срока полномочий первого Парламента. И свое обещание они сдержали.

Акт о Шотландии дает определение налогоплательщиков, на которых распространяются ставки, установленные Парламентом Шотландии. Это граждане Великобритании, которые большую часть соответствующего года проживают в Шотландии либо являются членами парламентов Шотландии, Великобритании или Европарламента от Шотландии. Дополнительно Государственному секретарю предоставлено право устанавливать круг лиц, которые рассматриваются как шотландские налогоплательщики в отношении предметов ведения Короны. Для этой же цели он может изменять

¹ Statutory Instrument 1999 No. 1095 The Scotland Act 1998 (Transitory and Transitional Provisions)(Standing Orders and Parliamentary Publications) Order 1999 // Ibid.

базовую ставку налогообложения, установленную Парламентом Шотландии.

Акты Парламента Шотландии могут быть обжалованы и отменены только судом. То же относится и к актам шотландской Исполнительной власти. Интересно, что даже в случае, когда Акт Парламента Шотландии или подчиненное законодательство приняты вне пределов их компетенции, но имеют небольшое значение и не очень вмешиваются в компетенцию центрального правительства, они рассматриваются как принятые в пределах компетенции и продолжают действовать. При этом определение того, насколько принятый акт «значителен» и насколько «сильно» он вмешивается в чужую компетенцию, оставлено на усмотрение суда. Принимая решения, суд должен определить пределы действия своего решения, т.е. распространяется ли оно только на будущие правоотношения или и на правоотношения, возникшие до его принятия, а также в какой степени оно распространяется на лиц, не являющихся сторонами процесса.

В Шотландии создается не только Парламент, но и орган исполнительной власти, который так и именуется «шотландская Исполнительная власть». Ее правовой статус установлен в Части 2 Акта о Шотландии. Так, согласно ст. 44 этот орган состоит из Премьер-министра, министров, младших министров, Генерального прокурора Шотландии и Генерального солиситера по делам Шотландии. В состав этого органа не могут входить лица, занимающие министерские должности в центральном правительстве. Премьер-министр назначается Ее Величеством из числа депутатов Парламента Шотландии (ст. 45). Премьер-министр может в любое время подать в отставку. Соответствующее заявление направляется Ее Величеству. Должен он это сделать и в случае выражения недоверия Исполнительной власти Парламентом Шотландии. Акт содержит оговорку о том, что Премьер-министр перестает исполнять свои обязанности также в случае назначения нового Премьер-министра, т.е. устанавливает конструктивный вотум недоверия, как в Германии. Если Премьер-министр не может исполнять свои обязанности или эта должность осталась вакантной, Председатель Парламента может назначить временно исполняющего его обязанности из числа депутатов Парламента Шотландии. При этом Парламент обязан в течение 28 дней после появления вакансии предложить Ее Величеству кандидатуру на должность Премьер-министра.

Таким образом, право Ее Величества назначать Премьер-министра шотландской Исполнительной власти является чисто номинальным. Конечно, еще рано говорить о каких-либо обычаях в этой области, но, тем не менее, сам факт, что в Акте о Шотландии даже не предусмотрены возможность отклонения Ее Величеством предложенной ей кандидатуры и последствия такого отклонения свидетельствует о том, что такого отклонения быть не может. То есть фактически депутаты выбирают из своего состава будущего Премьер-министра, а Ее Величество только удостоверяет такой выбор (ст. 46).

Согласно ст. 47 упомянутого Акта министров назначает Премьер-министр из числа депутатов Парламента Шотландии при наличии согласия Ее Величества, которое может быть получено только после согласования соответствующей кандидатуры с Парламентом. То есть опять же Ее Величеству отводится роль утверждения решения Парламента. При этом отстраняет министров от должности Премьер-министр самостоятельно. Кроме того, министр может подать в отставку как добровольно, так и в случае выражения недоверия Исполнительной власти.

Таким образом, мы видим, что позиции Парламента в отношении Исполнительной власти весьма сильные. Исполнительная власть фактически формируется Парламентом и несет перед ним коллегиальную ответственность. Членами Исполнительной власти могут быть только депутаты Парламента, и при потере статуса депутата лицо немедленно прекращает быть и членом Исполнительной власти (единственное исключение составляет роспуск Парламента, в этом случае все министры сохраняют свои посты до избрания нового Парламента и следующего за этим формирования новой Исполнительной власти). Кроме того, Парламент имеет право проводить расследования деятельности Исполнительной власти, других органов власти Шотландии, осуществляющих полномочия, связанные с Шотландией.

В состав шотландской Исполнительной власти входят Генеральный прокурор Шотландии и Генеральный солиситер по делам Шотландии в ранге министров. Но в отношении них в ст. 48 установлены некоторые особенности. В частности, назначает их на должность и смещает с должности Ее Величество по рекомендации Премьер-министра, согласованной с Парламентом Шотландии. В случае выражения недоверия Исполнительной власти Парламентом эти

должностные лица подают в отставку вместе с другими министрами; они продолжают исполнять свои обязанности вплоть до назначения новых Генерального прокурора и Генерального солиситера. Наконец, они могут не быть депутатами Парламента Шотландии. В этом случае они принимают участие в процедурах Парламента с правом совещательного голоса.

Шотландским министрам передаются функции, ранее исполнявшиеся министрами Короны по вопросам, отнесенным к «переданной компетенции». При определении «переданной компетенции», так же как и в случае с Парламентом Шотландии, используется негативный метод, т.е. шотландские министры могут исполнять свои полномочия по любым вопросам, не включенным в список изъятий. Государственный секретарь может отменить акт, изданный Исполнительной властью и выходящий за рамки ее компетенции, изложив мотивы такой отмены. В дополнение к вопросам, сохраненным за центром, Акт содержит перечень полномочий, исполнявшихся министрами Короны по вопросам, теперь отнесенным к компетенции Шотландии и сохраненным за соответствующими министрами Короны. Такие полномочия «исполняются министром Короны так, как шотландским министром». Ее Величество Приказом в Совете может передавать некоторые функции шотландской Исполнительной власти министрам Короны для самостоятельного осуществления, осуществления параллельно с членом Исполнительной власти, или установить, что такие функции могут быть выполнены членом Исполнительной власти только после консультации или с согласия министра Короны. И, напротив, Ее Величество может передать шотландским министрам дополнительные функции из числа тех, которые остаются в ведении министров Короны. Кроме того, некоторые полномочия могут исполняться совместно министром Короны и шотландским министром (ст. 52–63).

Следует отметить, что в настоящее время принято уже более 30 нормативных актов по вопросам, связанным с передачей Шотландии и отдельным ее органам и должностным лицам полномочий.

По предмету своего ведения шотландские органы Исполнительной власти издают «подчиненное законодательство» (подзаконные акты), аналогичное актам, принимаемым исполнительными органами центрального правительства.

Этому вопросу посвящены ч. 6 и Приложение 7 Акта о Шотландии. Издавать подчиненное законодательство могут члены

шотландской Исполнительной власти, шотландские публичные власти со смешанной компетенцией (т.е. компетенция которых затрагивает и зарезервированные, и переданные вопросы), а также другие органы и должностные лица в пределах их компетенции. Подчиненное законодательство издается на основании соответствующих актов Парламента Шотландии. В Акте о Шотландии, уполномочивающем создавать подчиненное законодательство, должны быть прямо указаны органы или должностные лица, получающие такое право.

Акт о Шотландии 1998 г. содержит 11 процедур принятия подчиненного законодательства, отражающих различия в порядке его принятия в зависимости от того, какие вопросы будет регулировать соответствующий акт. Например, проект нормативного акта одобряется Парламентом Шотландии и обеими палатами парламента Соединенного Королевства, после чего предлагается для утверждения Ее Величеству в Совете. Или проект одобряется только палатами парламента Соединенного Королевства или только Парламентом Шотландии, после чего предлагается Ее Величеству в Совете и т.д.

Финансирование шотландских государственных органов осуществляется через Шотландский консолидированный фонд, который создан на основании ст. 64 Акта о Шотландии. Платежи в Фонд осуществляют Государственный секретарь, шотландская администрация, шотландские министры, кроме того, Министерство финансов может после консультации с шотландскими министрами определить иные источники пополнения Фонда, управление которыми возложено на Главного казначея. Основными направлениями расходования средств Фонда является покрытие расходов шотландской администрации, а также расходов, предусмотренных нормативными актами. Так же как и в Акте об Уэльсе предусматривается возможность предоставления кредитов шотландской Исполнительной власти центральным правительством.

В свою очередь, шотландская Исполнительная власть может предоставлять ссуды другим органам, созданным в соответствии с нормативными актами.

Как видно, создание новых автономных органов в Шотландии не привело к ликвидации должности Государственного секретаря по делам Шотландии. Напротив, это должностное лицо рассматривается как представитель центрального правительства в регионе, наделенное весьма значительными полномочиями в отношении новых органов, включая

контрольные (право запрещать направлять акт, принятый Парламентом Шотландии для получения Королевского согласия, право отменять акты Исполнительной власти и т.д.). Кроме того, так же как Государственный секретарь по делам Уэльса, Государственный секретарь по делам Шотландии имеет финансовые рычаги воздействия на региональные органы.

Таким образом, на основании изложенного можно сделать вывод, что автономия Шотландии гораздо шире автономии Уэльса и по ряду аспектов статус этого региона приближается к статусу субъекта федераций. Здесь созданы собственные законодательные и исполнительные органы. Парламент Шотландии, наделенный остаточной компетенцией, может принимать собственное законодательство (первичное законодательство в отличие от Национальной ассамблеи Уэльса, издающей лишь вторичное законодательство), при этом Парламент Шотландии, единственный из трех автономных законодательных органов, имеет полномочия в налоговой сфере (изменение ставок налогообложения). Шотландские исполнительные органы также могут издавать собственные акты («подчиненное законодательство»). Шотландия и раньше имела собственную правовую и судебную системы, которые сохраняются. При этом деятельность автономных органов Шотландии в значительной степени подконтрольна центральной власти.

3. Акт о выборах в Северной Ирландии 1998 г.

Северно-Ирландский Акт¹ (далее – Акт) был принят 19 ноября 1998 г. во исполнение соглашений, достигнутых на многосторонних переговорах. Одновременно было прекращено действие Акта об управлении Ирландией 1920 г.

В отличие от Шотландии и Уэльса до этого основного Акта был принят Акт о выборах в Северной Ирландии 1998 г.², в рамках реализации Белфастского соглашения, достигнутого на многосторонних переговорах в Северной Ирландии. Акт состоит из 9 статей и Приложения. В него вошли положения о первых выборах Ассамблеи

¹ The Northern Ireland Act 1998 // Ibid.

² The Northern Ireland (Elections) Act 1998 // Ibid.

Северной Ирландии¹, назначенных на 25 июня 1998 г. Эти нормы аналогичны касающимся Уэльса и Шотландии: численный состав Ассамблеи, избирательная система, правила несовместимости должностей и т.п. Отличие Северно-Ирландского Акта заключается в том, что 108 членов Ассамблеи должны избираться по системе единственного передаваемого голоса (т.е. избиратели имеют один голос и могут расставлять предпочтения, в соответствии с которыми этот голос будет передаваться в случае, когда он окажется излишним или, напротив, кандидат получит явно недостаточное количество первых предпочтений) по 6 членов от каждого избирательного округа.

Еще один момент, на который хотелось бы обратить внимание, это значительная роль Государственного секретаря по делам Северной Ирландии в вопросах формирования и деятельности первого состава Ассамблеи. Так, более половины норм Приложения к рассматриваемому нами Акту содержат ссылки на это должностное лицо. В частности, Государственный секретарь определяет место и время заседаний Ассамблеи, назначает первых председателя и заместителя председателя Ассамблеи, решает вопросы деятельности аппарата Ассамблеи, назначает жалование членам Ассамблеи, наконец, утверждает Регламент Ассамблеи. Таким образом, у Государственного секретаря имеются очень сильные рычаги воздействия на Ассамблею, по крайней мере первого созыва.

Сам факт принятия этого Акта еще до проведения референдумов, даже, несмотря на то, что часть статей Акта могла вступить в силу только в случае положительного голосования на референдуме, служит еще одним доказательством того, что исход этих референдумов был фактически predetermined.

4. Северно-Ирландский Акт 1998 г., Регламент Ассамблеи Северной Ирландии

В любом случае референдумы дали положительный результат: было одобрено Белфастское соглашение, выборы Ассамблеи Северной

¹ После избрания Ассамблея Северной Ирландии должна была работать в «теневой фазе». В этот период она называлась Новой ассамблеей Северной Ирландии. После окончания «теневой фазы» и по сей день она именуется просто Ассамблеей Северной Ирландии. Поэтому мы в данном параграфе будем использовать именно это последнее название.

Ирландии состоялись и 19 ноября 1998 г. был принят Акт, «создающий положения по управлению Северной Ирландией в целях реализации соглашения, достигнутого на многосторонних переговорах в Северной Ирландии» (так звучит преамбула этого Акта).

Новый Акт вступал в силу поэтапно, так же как шотландский и уэльский акты. Часть статей, перечисленных в ст. 100 Акта, вступили в силу со дня его принятия, а остальные – в «назначенный день», который устанавливает Государственный секретарь по делам Северной Ирландии своим Распоряжением от 11 февраля 1999 г. № 340¹. Согласно этому Распоряжению нормы, касающиеся формирования создаваемых Актом органов, таких как Северно-Ирландская комиссия по правам человека, Северно-Ирландская комиссия равных возможностей и Трибунал, вступили в силу 15 февраля 1999 г. Положения Акта по вопросам функционирования этих органов вступали в силу в два этапа – 1 марта и 1 июня 1999 г. Также 1 марта вступили в силу нормы, позволяющие создавать иные органы, необходимые для достижения в Северной Ирландии равноправия, а также нормы, посвященные принятию Ассамблей Северной Ирландии законов и возможных в связи с этим судебных споров. Помимо этого часть статей Акта, касающихся вопросов равноправия и деятельности вновь созданного Трибунала, вступили в силу 2 августа 1999 г., 1 октября 1999 г., 1 января 2000 г. Это установлено Распоряжением от 28 июля 1999 г. № 2204². В соответствии с другим Распоряжением Государственного секретаря от 18 июня 1999 г. № 1753 ст. 74 Акта, уполномочивающая Государственного секретаря передавать полномочия Северно-Ирландской комиссии по равным возможностям, вступила в силу 21 июня 1999 г.³ Норма Акта о том, что Приказом в Совете может быть установлено, что Комиссия Ассамблеи является органом Короны, вступила в силу 28 октября 1999 г.⁴

¹ Statutory Instrument 1999 No. 340 The Northern Ireland Act 1998 (Commencement No. 1) Order 1999 – <http://www.parliamentary-counsel.gov.uk>.

² Statutory Instrument 1999 No. 2204 The Northern Ireland Act 1998 (Commencement No. 3) Order 1999 // Ibid.

³ Statutory Instrument 1999 No. 1753 The Northern Ireland Act 1998 (Commencement No. 2) Order 1999 // Ibid.

⁴ Statutory Instrument 1999 No. 2936 The Northern Ireland Act 1998 (Commencement No. 4) Order 1999 // Ibid.

Наконец, «назначенным днем», когда в силу вступают ч. 2 и 3 Акта, устанавливающие статус новых автономных органов Северной Ирландии, стало 2 декабря 1999 г. Эта дата была определена сразу двумя актами – Приказом в Совете от 1 декабря 1999 г. № 3208¹ и Распоряжением Государственного секретаря по делам Северной Ирландии от 30 ноября 1999 г. № 3209².

Северно-Ирландский Акт (ст. 1) устанавливает, что Северная Ирландия является составной частью Великобритании и не перестанет быть таковой без согласия большинства ее населения. В случае, если большинство населения выскажутся за отделение Северной Ирландии и включение ее в состав Ирландской Республики, парламент Великобритании обязуется принять все необходимые акты, как если бы соответствующее соглашение было достигнуто между правительством Ее Величества и правительством Ирландии. Референдум по этому вопросу назначается Государственным секретарем по делам Северной Ирландии, который определяет его дату, порядок проведения и вопросы. При этом Государственный секретарь не может назначать референдум ранее, чем по истечении семь лет с момента предыдущего референдума по этому же вопросу.

Северно-Ирландский Акт содержит нормы, регулирующие организацию, порядок избрания и деятельности Ассамблеи Северной Ирландии (ч. 4). В соответствии с ним Ассамблея избирается раз в четыре года (в первый вторник мая) и полномочия ее прекращаются после избрания новой Ассамблеи в день, определенный Распоряжением Государственного секретаря.

Внеочередные выборы проводятся в случае досрочного роспуска Ассамблеи (ст. 32). Ассамблея может принять решение о своем досрочном роспуске 2/3 от установленного числа ее членов. В этом случае Государственный секретарь своим Распоряжением назначает дату выборов. Новые выборы назначаются также, если Ассамблея не изберет Первого министра и его заместителя в течение шести недель. В этих случаях Ее Величество издает Приказ в Совете, в котором подтверждает дату выборов, установленную Государственным

¹ Statutory Instrument 1999 No. 3208 The Northern Ireland Act 1998 (Appointed Day) Order 1999 // Ibid.

² Statutory Instrument 1999 No. 3209 The Northern Ireland Act 1998 (Commencement No. 5) Order 1999 // Ibid.

секретарем, и определяет, с какой даты Ассамблея будет считаться распущенной.

Так же как в Уэльсе и Шотландии, Государственный секретарь по делам Северной Ирландии может издавать распоряжения по вопросам, связанным с проведением выборов (ст. 34). Распоряжением Государственного секретаря определяется порядок замещения вакансий в Ассамблее.

Так, порядок избрания Ассамблеи Северной Ирландии устанавливается Распоряжением Государственного секретаря по делам Северной Ирландии от 21 мая 1998 г. № 1287¹. Это Распоряжение отличается особой лаконичностью даже по сравнению с упомянутым аналогичным Распоряжением Государственного секретаря по делам Шотландии. Так, в ст. 3 указывается, что для выборов Ассамблеи Северной Ирландии применяются положения Акта 1983 г., а также Акта 1985 г. о выборах в Северной Ирландии, но с соответствующими изменениями (они излагаются в этой же статье, а также в приложениях 1 и 2 к Распоряжению). Остальные четыре статьи Распоряжения (4–7) устанавливают, что Председатель избирательной комиссии Северной Ирландии будет осуществлять полномочия члена избирательной комиссии для всех избирательных округов по выборам Ассамблеи; избирателями на первых выборах Ассамблеи являются только те, кто зарегистрирован до 3 июня 1998 г.; определяются обязанности Председателя избирательной комиссии Северной Ирландии в случае образования вакансий в Ассамблее.

А вот вопрос о жаловании членов Ассамблеи в Акте регулируется совершенно иначе, чем в акте о выборах. Так, согласно ст. 47 и 48 Северно-Ирландского Акта, члены Ассамблеи получают жалование, которое устанавливается самой Ассамблеей, но не должно превышать размера жалования членов парламента Великобритании и членов Европарламента от Великобритании. Кроме того, предусматривается, что Ассамблея может установить разный размер жалования для рядовых членов, Председателя, членов комитетов Ассамблеи и членов правительства. Жалование начинает выплачиваться или его размер изменяется сразу, как только лицо занимает место в Ассамблее или одну из указанных должностей и продолжает выплачиваться ее членам и

¹ Statutory Instrument 1998 No. 1287 The New Northern Ireland Assembly (Elections) Order 1998 // Ibid.

после ее роспуска, если они продолжают исполнять обязанности или выдвигают свою кандидатуру на новые выборы (в первом случае до дня освобождения от должности, а во втором — до дня выборов).

Сразу после выборов Ассамблея должна избрать Председателя и его заместителей, которые остаются в должности до того момента, когда будут избраны новые Председатель и его заместители, за исключением случаев их досрочной отставки. Для избрания Председателя и его заместителей требуется согласие большинства обеих общностей.

В Акте (Приложения 2 и 3) дается определение исключенных (excepted) и зарезервированных (reserved) вопросов; устанавливается, что все остальные вопросы относятся к переходящим (transferred).

Исключенными являются вопросы, находящиеся в исключительном ведении Короны, зарезервированными — вопросы по предметам конкурирующей компетенции Короны и Северно-Ирландских органов власти, а переходящими — те вопросы, которые передаются Северной Ирландии.

При этом Государственному секретарю предоставляется право при наличии резолюции Ассамблеи вносить в Парламент проект Приказа в Совете, которым какой-либо вопрос будет переведен из одной группы в другую. После одобрения проекта обеими палатами Парламента Государственный секретарь представляет его Ее Величеству на утверждение (ст. 3).

К исключенным полномочиям относятся: решение вопросов Короны; функционирование парламента Великобритании; избирательное право; международные отношения; вооруженные силы, оборона и национальная безопасность, включая борьбу с терроризмом; контроль за ядерными, биологическими и химическими вооружениями и другим оружием массового уничтожения, а также ядерная энергетика; звания и титулы; вопросы государственной измены, подданства, свободы передвижения, иммиграции; налоги и сборы, государственное социальное страхование, за исключением дополнительных выплат из Северно-Ирландского государственного страхового фонда, устанавливаемых Северной Ирландией самостоятельно; назначение и перемещение судей и ряда государственных служащих; регистрация политических партий; денежная, финансовая и банковская системы; регулирование рыбной ловли за пределами территории Северной Ирландии; регулирование деятельности в открытом космосе, а также иные вопросы, напрямую связанные с перечисленными выше.

По зарезервированным вопросам функции могут возлагаться на любого министра Короны. Это – собственность Великобритании; судоходство, гражданская авиация, морское дно, недра и их природные ресурсы, а также подводные кабели и трубопроводы; домициль; почтовая служба; основания лишения членства в Ассамблее Северной Ирландии, привилегий, полномочий и иммунитетов ее членов (в дополнение к установленным этим Актом); уголовное право, предупреждение и расследование преступлений, арест и содержание преступников под стражей, выдача преступников Ирландской Республике, поддержание общественного порядка, создание, организация и контроль за деятельностью полиции, огнестрельное оружие и взрывоопасные вещества, гражданская оборона, чрезвычайное положение, вопросы, связанные с организацией судебной системы, кроме отнесенных к исключенным вопросам, государственная служба Северной Ирландии; вопросы, связанные с деятельностью Северно-Ирландской комиссии особого режима и Северно-Ирландской комиссии защиты ребенка, кроме отнесенных к исключенным вопросам; вопросы импорта и экспорта; установление минимального размера заработной платы и пенсионного обеспечения, кроме отнесенных к исключенным вопросам; финансовые службы и финансовые рынки, кроме отнесенных к исключенным вопросам; вопросы отмывания денег; деятельности строительных корпоративных товариществ и обществ взаимопомощи; вопросы конкуренции и монополии; интел-лектуальная собственность, метрическая система и стандарты; телекоммуникации и радиовещание; национальные лотереи; генная инженерия, потребительская безопасность; защита окружающей среды; информационная безопасность, а также иные вопросы, напрямую связанные с перечисленными выше.

Ее Величество может Приказом в Совете создавать положения, касающиеся выборов (но не избирательное право), границ местных советов в Северной Ирландии, передачи функций, а также может вносить изменения в любые акты, принятые Ассамблеей Северной Ирландии или парламентом Великобритании в отношении Северной Ирландии. Однако сделать это она может после одобрения проекта Приказа в Совете обеими палатами парламента (ст. 84).

Точно так же Приказом в Совете создаются и изменяются положения по зарезервированным вопросам, но только проект Приказа в

Совете направляется помимо парламента Великобритании в Ассамблею (ст. 85).

Все остальные вопросы относятся к переходящим, т.е. здесь, так же как и в Шотландии, имеет место остаточная компетенция Ассамблеи Северной Ирландии.

Следует обратить внимание на соотношение юридической силы актов, принимаемых парламентом Великобритании и Ассамблеей Северной Ирландии. Так, согласно ст. 5 парламент вправе принимать акты в отношении Северной Ирландии, но Ассамблея Северной Ирландии при этом сохраняет право изменить любое положение такого Акта парламента в той части, в которой оно является частью правовой системы Ирландии. Однако нормы, принимаемые Ассамблеей, если они выйдут за рамки ее законодательной компетенции, не подлежат применению.

Общие требования к порядку принятия актов Ассамблеи устанавливаются ч.2 Акта. Билли вносятся Первым министром, который готовит заключение о том, что Ассамблея вправе билль принимать. При этом Регламент Ассамблеи должен содержать нормы, согласно которым билль сначала рассматривает Председатель Ассамблеи, который, в случае, если решит, что она не вправе принимать такой билль, направляет его Государственному секретарю. Тогда прохождение билля приостанавливается до тех пор, пока Государственный секретарь не даст по нему своего заключения. Акт предусматривает (ст. 13), что билли Ассамблеи должны проходить три чтения (общее обсуждение, обсуждение подробностей и принятие в целом), но подробности прохождения этих трех стадий, так же как особенности принятия различных типов биллей, устанавливаются Регламентом Ассамблеи. В дополнение к этим трем стадиям возможна стадия повторного рассмотрения уже принятого билля (например, при запросе Генерального прокурора в Судебный комитет). Причем такое повторное рассмотрение осуществляется по правилам третьего чтения (т.е. билль может быть принят или отклонен, но не изменен).

Генеральный прокурор может направить в Судебный комитет запрос о том, вправе ли Ассамблея принимать представленный билль. Причем сделать это он может только в течение четырех недель после его принятия и до получения королевского одобрения.

Если Генеральный прокурор направляет запрос в Судебный комитет, то Ассамблея может принять решение о пересмотре билля, в этом случае запрос может быть отозван (ст. 11).

После прохождения всех стадий в Ассамблее билль направляется на королевское одобрение (ст. 14). Причем вносить билль на королевское рассмотрение должен Государственный секретарь по делам Северной Ирландии. Однако еще до представления билля на королевское одобрение, по общему правилу (ст. 15), Государственный секретарь должен направить его в парламент Великобритании, но он может этого и не делать, если уверен, что билль затрагивает только вопросы, касающиеся Ирландии и отнесенные к предметам ведения Ассамблеи, или в силу его чрезвычайной важности, когда требуется его срочное принятие (в этом случае такой Акт уже после его одобрения представляется в парламент и может быть затем отменен Приказом в Совете, если какая-либо палата парламента даст по нему отрицательное заключение в течение 20 дней, причем заключение это должны подписать не менее чем 20 членов Палаты).

Таким образом, законодательный процесс в Шотландии и Северной Ирландии практически идентичны. Вместе с тем в Северной Ирландии существует одно важное отличие. И проистекает оно из особенностей северо-ирландского общества, состоящего из двух враждующих общин (католиков и протестантов). Одной из основных проблем функционирования предыдущей Ассамблеи Северной Ирландии (Стормонта) было то, что она практически не учитывала интересы католического меньшинства, которое не могло составить в нем достаточно сильную оппозицию. Соответственно, для того, чтобы избежать повторения этой ситуации, в Белфастское соглашение, а затем и в Акт вошло требование о том, что важные вопросы должны решаться при согласии двух общностей, большинством голосовавших членов Ассамблеи при условии, что за решение проголосовало большинство представителей обеих общностей, либо 40% представителей каждой общности и 60% голосовавших членов Ассамблеи.

В соответствии с Актом Государственному секретарю предоставляется право вносить любые изменения или отменять любые правовые акты, принятые Ассамблеей или Исполнительным комитетом (орган Исполнительной власти Северной Ирландии, о нем речь пойдет далее), если принятие этих актов выходит за рамки их компетенции. Такие решения Государственного секретаря могут иметь обратную силу.

Билль становится Актом только после получения королевского одобрения. При этом днем получения королевского одобрения считается день, когда Председатель получает жалованную грамоту с Большой печатью Северной Ирландии, подписанную Ее Величеством. Именно эта дата указывается на Акте и является его составной частью¹. Королевское согласие выражается Ее Величеством в определенной форме, которая специально разработана раз и навсегда и закреплена в Приказе в Совете от 10 марта 1999 г. № 664².

Финансовые резолюции и акты Ассамблея может принимать только по рекомендации министра финансов и персонала и если за них проголосуют большинство членов Ассамблеи и большинство обеих общностей. То же правило распространяется на бюджет, за тем лишь исключением, что проект бюджета вносится в Ассамблею министром финансов и персонала и он должен быть согласован с Исполнительным комитетом (ст. 63 и 64).

Естественно, могут возникать споры о том, к какой группе относится тот или иной вопрос, это касается вопросов, переведенных Приказом в Совете из одной группы в другую, а также определения, не вышел ли северно-ирландский орган, принявший то или иное решение, за рамки своей компетенции. Урегулирование этих споров осуществляется в судебном порядке, поэтому Акт в ч. 8 и Приложение 10 закрепляет такой порядок.

Особое внимание в Акте уделено Регламенту Ассамблеи. Этим вопросам посвящены ст. 41 и Приложение 6 Акта. Регламент принимается Ассамблеей в усложненном порядке (требуется одобрение обеих общностей). Акт содержит ряд прямых указаний на то, какие вопросы должны быть урегулированы Регламентом. В частности, Регламент должен устанавливать правила поведения на заседаниях Ассамблеи и последствия несоблюдения этих правил (например, отстранение члена Ассамблеи от участия в ее процедурах и лишение его прав и привилегий на срок отстранения). Заседания Ассамблеи и ее комитетов являются открытыми за исключением случаев, оговоренных в

¹ Северная Ирландия имеет свою Большую печать, которая ставится на билль после получения Письменной грамоты Ее Величества (подписывается Ее Величеством и служит подтверждением Королевского согласия с представленным биллем). Описание Большой печати утверждается совместно Первым министром и его заместителем.

² Statutory Instrument 1999 No. 664 The Northern Ireland (Royal Assent to Bills) Order 1999 – <http://www.parliamentary-counsel.gov.uk>.

Регламенте, в котором также могут содержаться основания удаления зрителей с заседаний. Регламент определяет порядок обнародования сообщений о заседаниях Ассамблеи и ее комитетов, порядок избрания членов и председателей комитетов, при котором необходимо соблюдение партийного равновесия, и ряд других вопросов. Кроме того, Регламент Ассамблеи Северной Ирландии, так же как регламенты Национальной ассамблеи Уэльса и Парламента Шотландии, должен урегулировать порядок регистрации и публикации частных интересов членов Ассамблеи.

Акт (ст. 29) предписывает Ассамблее создавать предметные комитеты, соответствующие северно-ирландским департаментам. Это обязательное требование, содержащееся в Белфастском соглашении (параграф 9 Приложение 1), где определен и статус таких комитетов. Должности председателей и заместителей председателей комитетов распределяются между партиями пропорционально количеству мест, занимаемых партией в Ассамблее, однако запрещено одновременно замещать должности председателя или заместителя председателя комитета Ассамблеи и должности министра. Оговаривается, что председатель, заместитель председателя комитета и министр не должны принадлежать к одной и той же партии.

Часть 3 Акта посвящена Исполнительной власти Северной Ирландии. Так, согласно ст. 16 Акта Ассамблея в течение шести месяцев с момента первого заседания должна избрать из своего состава Первого министра и его заместителя. Причем Ассамблея должна ставить на голосование сразу обе кандидатуры и принимать решение большинством Ассамблеи и большинством каждой общины. Первый министр и его заместитель вступают в должность после принесения присяги, и их полномочия прекращаются после вступления в должность их преемников. Однако они могут подать в отставку до истечения их срока полномочий и обязаны уйти в отставку в случае, если они перестают быть членами Ассамблеи. Причем, если должность оставляет один из них, то и второй должен подать в отставку, вместе с ними в отставку уходит все правительство. В этом случае Ассамблея должна в течение шести недель избрать новых Первого министра и его заместителя.

Первый министр и его заместитель действуют совместно (ст. 17). Они возглавляют Исполнительный комитет (так называется правительство Северной Ирландии) и определяют его структуру, которая утверждается резолюцией Ассамблеи. Они должны соблюдать

следующие правила: правительство состоит из Первого министра, его заместителя и министров, каждый из которых возглавляет соответствующий департамент. Министров должно быть не более десяти, хотя Государственный секретарь по делам Северной Ирландии своим распоряжением может изменить это число. Министерские должности распределяются между партиями пропорционально количеству мест, занимаемых ими в Ассамблее. В случае, если кто-либо из министров уходит в отставку (основаниями для этого является личное заявление, выбытие из состава Ассамблеи или решение лидера его фракции, утвержденное Председателем Ассамблеи), то его место занимает представитель той же партии. Однако если министр не исполняет свои обязанности в течение определенного Регламентом срока после своего избрания, проводится новый пересчет (ст. 18).

Нетрадиционным для Соединенного Королевства является правило, согласно которому Ассамблея может решить, что какая-то партия не пользуется ее доверием, и в этом случае такая партия не будет участвовать в распределении министерских портфелей, либо, если портфели уже распределены, то представители соответствующей партии могут быть отстранены от должности на 12 месяцев.

Помимо министров могут создаваться должности младших министров (ст. 19). Для этого принимается решение, в котором определяется порядок их назначения, функции, основания прекращения полномочий и порядок замещения возникшей вакансии. Это решение должно быть одобрено резолюцией Ассамблеи.

Северно-ирландские министры при вступлении в должность должны дать обязательство исполнять свои обязанности добросовестно, использовать при этом исключительно мирные и демократические средства, содействовать равенству и предупреждать дискриминацию, в равной мере служить всем жителям Северной Ирландии, участвовать в подготовке программы правительства и действовать в соответствии с ней, исполнять все решения Исполнительного комитета, соблюдать Кодекс поведения министра.

Очевидно, все эти требования, а также право Ассамблеи лишать своих членов и даже целые партии доверия (что влечет их исключение из правительства) связаны с предыдущей историей этого региона и вызваны опасениями, что некоторые радикальные партии попытаются использовать Ассамблею для усиления дискриминации той или иной общности.

Функции министров (за исключением младших) и департаментов определяются актами Ассамблеи, но они не могут выходить за рамки полномочий, переданных региону. Если исполнительная власть издаст акт по исключенному или зарезервированному вопросу, то Государственный секретарь своим распоряжением может этот акт аннулировать, указав основания.

Ассамблея является правопреемницей действовавших ранее Парламента и Ассамблеи Северной Ирландии, Первый министр и его заместитель — преемниками Первого министра и Начальника Исполнительной власти, министры и департаменты — действовавших ранее министерств и министров, а Государственный секретарь по делам Северной Ирландии — Губернатора Северной Ирландии и Губернатора Северной Ирландии в Совете. Соответственно, продолжают действовать акты, принятые этими органами и должностными лицами, и рассматриваются они как акты, принятые их правопреемниками. Таким образом, в Акте проводится идея преемственности северно-ирландской автономии.

Помимо Ассамблеи Северной Ирландии в регионе были созданы или подверглись реорганизации некоторые другие органы, как традиционные, аналогичные создаваемым в Уэльсе и Шотландии (Генеральный контролер и аудитор Северной Ирландии), так и специфические, возникновение которых было обусловлено особенностями региона, его специфическими проблемами и необходимостью решения этих проблем.

Так, в соответствии с ч.7 Акта были созданы Северно-Ирландская комиссия по правам человека и Северно-Ирландская комиссия по равноправию. Они стали правопреемницами Постоянной совещательной комиссии по правам человека, Северно-Ирландской комиссии по защите наемных рабочих, Северно-Ирландской комиссии равных возможностей, Северно-Ирландской комиссии равноправия и Северно-Ирландского совета по ограничению в правах, которые были ликвидированы. Обе эти комиссии формируются Государственным секретарем по делам Северной Ирландии.

Северно-Ирландская комиссия по правам человека осуществляет контроль за соблюдением северно-ирландским законодательством и практикой прав человека. По результатам своей деятельности Комиссия может обращаться к Государственному секретарю, Ассамблее и Исполнительному комитету с предложениями о принятии нормативных

актов или других мер, необходимых для защиты прав человека. Помимо этого Комиссия оказывает помощь частным лицам в защите их прав. В этих целях Комиссия может проводить любые необходимые расследования, результаты которых по решению Комиссии могут быть опубликованы. По результатам года Комиссия готовит отчет и направляет его Государственному секретарю, который предоставляет копии отчета в каждую палату парламента Великобритании.

Северно-Ирландская комиссия по равноправию должна следить за соблюдением всеми действующими на территории Северной Ирландии государственными органами требований обеспечения равноправия в Северной Ирландии.

В Акте специально оговаривается, что обе эти комиссии не являются органами Короны. То есть это чисто северно-ирландские органы, формируемые без участия центрального правительства и решающие сугубо местные специфические задачи.

Акт уделяет особое внимание вопросам дискриминации. Статьи 75 и 76 устанавливают, что любой государственный орган должен содействовать равенству возможностей всех людей, независимо от их вероисповедания, политических взглядов, национальности, возраста, семейного положения или сексуальной ориентации. Отдельно оговаривается, что равными правами обладают мужчины и женщины, лица с ограниченной дееспособностью и прочие граждане, лица, имеющие и не имеющие иждивенцев. Любое действие государственного органа, направленное на дискриминацию по признаку веры или политических взглядов (Акт указывает только на эти два признака), является неправомерным и может быть обжаловано в суде. Однако если это действие было совершено на основании документа, выданного Государственным секретарем по делам Северной Ирландии и подтверждающего, что оно необходимо в целях национальной безопасности или общественного порядка, и суд подтвердит это, то действие признается правомерным, а документ, выданный Государственным секретарем, окончательным или оправдывающим соответствующие действия.

По всей видимости, такое внимание к вопросам дискриминации по признаку веры и политических взглядов обусловлено существовавшей в течение продолжительного времени дискриминацией католиков, проживающих в Ирландии, которую осуществляли именно органы власти, и вызвавшей множество конфликтов и столкновений между

католиками и протестантами. Теперь Акт стремится закрепить гарантии того, что подобная ситуация не повторится.

Особенностью Северо-Ирландского Акта является то, что он был принят во исполнение Белфастского соглашения и по большей части основывался на этом документе. В Акте нашли отражение все три части Белфастского соглашения.

Так, ст. 52 Акта предписывает Первому министру и его заместителю обеспечить представительство Северной Ирландии в Северо-южном министерском совете и Британско-Ирландском совете. Для этого должны быть назначены министр или младший министр, в обязанности которых будет входить участие в работе этих советов, но действовать они должны в соответствии с решениями Ассамблеи или Исполнительного комитета. После встречи в совете ответственный министр или младший министр должны предоставить в Ассамблею и Исполнительный комитет отчет об этой встрече. Отчет делается устно, если Регламентом Ассамблеи не будет установлено иное.

Уполномоченный министр может в рамках Совета заключать соглашения, которые затем ратифицируются и вводятся в действие Актом Ассамблеи. Соглашения, заключаемые уполномоченным министром, могут касаться передачи части полномочий северо-ирландских министров или департаментов органам власти Королевства или Ирландской Республики, и наоборот, а также могут предусматривать создание специальных органов и наделение их функциями Северо-Ирландских департаментов или министров в целях выработки согласованной политики.

Нашло в Акте отражение и положение Белфастского соглашения о создании Британско-Ирландской межправительственной конференции, на которой должны обсуждаться исключенные и зарезервированные вопросы. Для реализации этого пункта соглашения ст. 54 Акта предписывает Первому министру и его заместителю обеспечить через специально назначенного министра или младшего министра представительство Северной Ирландии на такой конференции.

Наконец, ст. 55 Акта возлагает на Государственного секретаря по делам Северной Ирландии создание иных органов, которые он сочтет необходимыми для реализации Белфастского соглашения. Статус и функции таких органов также определяются Государственным секретарем.

5. Акт о выборах Ассамблеи Северной Ирландии 2003 г.т

Целью Акта о выборах Ассамблеи Северной Ирландии, вступившего в силу 20 марта 2003 г.,¹ является перенесение даты выборов Ассамблеи второго созыва с 1 на 29 мая 2003 г. Соответственно, Ассамблея была распущена 28 апреля 2003 г. Принятие этого Акта явилось следствием переговоров, состоявшихся в Хилсборо 3–4 марта 2003 г., сторонами на которых были правительства Соединенного Королевства, Ирландской Республики, а также северно-ирландские политические партии. Сами переговоры проводились в соответствии с Белфастским соглашением в связи с приостановлением функционирования автономных институтов Северной Ирландии.

В результате участникам переговоров удалось достичь взаимопонимания в вопросе о том, каким образом должен развиваться мирный процесс в Северной Ирландии, однако для разрешения всех спорных моментов необходимо время, поэтому предполагалось, что указанного срока, на который были отложены выборы, должно хватить для устранения существующих противоречий.

Итак, ст. 1 Акта отменяла Распоряжение Государственного секретаря по делам Северной Ирландии о назначении даты следующих очередных выборов Ассамблеи Северной Ирландии 2001 г., изданное во исполнение ст. 16, 31 и 32 Северно-Ирландского Акта 1998 г. и определяющее, что датой новых выборов будет 1 мая 2003 г.

При этом Акт 2003 г. определял, что ст. 31 Северно-Ирландского Акта 1998 г., устанавливающая правила определения даты выборов Ассамблеи, не будет применяться к выборам 2003 г. Тем самым Государственный секретарь по делам Северной Ирландии был лишен права изменять дату выборов.

Кроме того, Акт 2003 г. внес изменения, согласно которым устанавливалось исключение из правила о том, что вновь избранная Ассамблея собирается на восьмой день после выборов. То есть указанная норма не действует во время приостановления автономии Северной Ирландии.

Акт 2003 г. также внес изменения в Акт о политических партиях, выборах и референдумах 2000 г. в части установления максимально допустимых расходов на предвыборную кампанию.

¹ Northern Ireland Assembly Elections Act 2003 // Ibid.

Подводя итог, следует отметить, что рассмотренные акты заложили основу для глубокой реформации как системы управления тремя британскими регионами, так и их политической культуры.

При этом новые региональные законодательные органы имеют неодинаковые полномочия и функции. В Шотландии и Северной Ирландии используется принцип координации, так как их законодательные органы имеют право законодательствовать по любому вопросу, который специально не сохранен за Вестмин-стером. В Уэльсе, напротив, используется принцип кооперации: Национальная ассамблея разделяет функции с центральным правительством. Ассамблея может издавать только вторичное законодательство – правила и инструкции, которые развивают и конкретизируют первичное законодательство, принимаемое Вестмин-стером. Следует отметить, что всем трем органам предоставляется довольно широкая свобода усмотрения по использованию субсидий центрального Казначейства. Помимо этого три региона получают дополнительные субсидии по «формуле Барнета». Смысл ее заключается в том, что любое увеличение расходов английских департаментов автоматически означает пропорциональное повышение субсидирования остальных трех регионов. И только Шотландия обладает налоговыми полномочиями, но они ограничены правом изменения ставки налогообложения в размере три пени с фунта.

Таким образом, Шотландия получила наибольший объем автономии и по своему статусу приближается к субъекту федеративного государства, в то время как Уэльс обладает наименьшей автономией, что позволяет некоторым авторам сделать вывод, что автономия Уэльса является административной¹. Впрочем, полагаем, что с данной точкой зрения нельзя согласиться, поскольку все признаки политической автономии присутствуют и в Уэльсе.

Национальная ассамблея Уэльса является законодательным органом, принимающим так называемое «вторичное законодательство», развивающее и конкретизирующее положения первичного законодательства, изданного британским парламентом, которое,

¹ См.: Droit constitutionnel et institutions politiques / Debbasch C., Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C. – P., 2001. – P. 290.

впрочем, не требует последующего одобрения или утверждения, но может быть обжаловано в судебном порядке. Причем, если перечисленные в Акте об управлении Уэльсом 1998 г. полномочия передаются Ассамблее Уэльса распоряжениями в Совете поэтапно, то ни Акт, ни другое законодательство не предусматривают возможности последующего отзыва данных полномочий. Это позволяет говорить о том, что Ассамблея самостоятельна в принятии соответствующих законодательных актов, но ее акты должны соответствовать законодательству, издаваемому парламентом Соединенного Королевства, т.е. компетенцию Ассамблеи можно сравнить с компетенцией субъекта федераций по предметам совместного ведения с федерацией. Исполнительный комитет Ассамблеи может принимать делегированное (подчиненное законодательство) в определенных случаях, аналогичное тому законодательству, которое издают органы исполнительной власти центрального правительства, но законодательство это должно быть одобрено Ассамблеей.

Глава 3

РЕАЛИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ НОРМ: ПРАКТИКА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ АВТОНОМНЫХ ИНСТИТУТОВ В УЭЛЬСЕ, ШОТЛАНДИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

1. Практика функционирования автономных институтов Уэльса (1999–2003 гг.)

1.1. Выборы Национальной ассамблеи Уэльса 1999 г.

Первые выборы в Национальную ассамблею Уэльса Распоряжением Государственного секретаря по делам Уэльса были назначены на 6 мая 1999 г.

Лейбористская партия Уэльса ожидала эти выборы достаточно спокойно и со значительной долей оптимизма, что вполне естественно, если учесть результаты предыдущих общих выборов и референдума 1997 г.

Хотя предвыборные манифесты всех партий содержали довольно ясную программу действий, они не стали доминирующим предметом обсуждения во время предвыборных дебатов.

Динамика политических дебатов способствовала поляризации Plaid Cymru и лейбористской партии. Это было инициировано Plaid Cymru. Как часть предвыборной стратегии Plaid Cymru ввела в свое название его английский вариант – «партия Уэльса», кроме того, она скорректировала свои требования независимости. Атакованный лейбористами и либералами глава партии Давид Вигли заявил, что в их планах стоит не независимость, а полный национальный статус в рамках Европы. Реакция лейбористов на политику партии Уэльса была достаточно жесткой. В ответ Plaid Cymru заявила, что нападки лейбористов были продиктованы паникой, так как голос их совсем угас. 24 апреля в дебаты вмешался Рон Девис. Он критиковал тон лейбористских атак на Plaid Cymru и призывал к более продуманной политике.

На выборах 6 мая 1999 г. была достаточно низкая явка избирателей, хотя все партии сознавали, что явка ниже психо-логически важной цифры в 50% снижает легитимность новых институтов. Реально явка составила 46%, причем эта цифра сложилась из достаточно высокого показателя (60%) в таких округах, как Карнарвон, Восточный Кармартен и Диневр, и очень низкой явки (32–35%) в Восточном Ньюпорте, Алине и Дисайде, которые еще на референдуме 1998 г. голосовали против автономии. Следует также отметить, что явка на выборы была ниже, чем на референдум. Это может означать, что на сторонников Ассамблеи как таковой предвыборная кампания и крупномасштабная информационная программа, проводимая Службой по делам Уэльса, оказали не позитивное, а негативное воздействие.

С другой стороны, это стало вторым понижением явки, начиная с выборов 1997 г., когда на избирательные участки пришли 74% избирателей. Выборы в Европарламент, состоявшиеся через месяц после выборов в Ассамблею (в июне 1999 г.), собрали всего 28%. Следовательно, вполне возможно, что снижение явки связано не с предвыборной кампанией как таковой, а с усталостью избирателей от большого количества голосований, следовавших одно за другим. Хотя некоторые авторы предполагают, что устойчивое снижение явки избирателей является характерной чертой «новой политики» в Уэльсе¹.

Очень немногие предвидели сенсацию, сложившуюся на первых выборах в Национальную ассамблею Уэльса: неожиданно высокую поддержку Plaid Cymru и, соответственно, низкую поддержку лейбористов по сравнению с ожидаемой. Plaid Cymru удалось заполучить места даже в тех округах, которые традиционно поддерживали лейбористов. Тем не менее при окончательном распределении мест в Ассамблее лейбористы все-таки получили наибольшее число мест (28), следующей за ними была Plaid Cymru – 17 мест, консерваторы – 9 мест, либералы – 6. Таким образом, по сравнению с выборами в Палату общин 1997 г. поддержка Plaid Cymru выросла на 17,2%.

Приведенные результаты отчасти подтверждаются данными опросов, проведенных с 29 апреля по 2 мая. Во-первых, сторонники лейбористов, поддерживающие их на выборах в британский Парламент, говорили о меньшей вероятности сохранения лояльности к ним на

¹ McAllister L. The new politics in Wales: rhetoric or reality? // Parliamentary affairs. – L., 1999, – Vol. 52, No 3. – P. 593.

выборах в Ассамблею. Во-вторых, 79% сторонников Plaid Cymru принимали участие в голосовании, в то время как за лейбористов пришли проголосовать только 68% их сторонников. Таким образом, избиратели в Уэльсе проводят различие между выборами в парламент Великобритании и в Ассамблею. В частности, как видно из результатов опросов, интенсивность поддержки лейбористов на выборах Ассамблеи была заметно меньше, чем на парламентских выборах. Что же определило различные предпочтения? Для ответа на этот вопрос респондентов спрашивали, почему они голосовали одним образом на выборах парламента страны и другим образом на выборах в Ассамблею, в частности, в чем причина резкого повышения рейтинга Plaid Cymru. Наиболее популярными ответами были:

- 1) это уэльсские выборы, а не британские (20%);
- 2) партия имеет большее отношение к Уэльсу (20%);
- 3) эта партия более хорошая как местная (18%);
- 4) это местные выборы (14%).

Таким образом, изменение объясняется в основном местным фактором.

Действительно ли новая избирательная система создала более представительную систему? С точки зрения партийного представительства в нынешнем составе Ассамблеи ответ должен быть положительным. Вместе с тем достаточно было незначительного изменения в голосовании, чтобы лейбористы могли получить абсолютное большинство мест с меньшинством голосов. Однако лейбористы не выиграли большинства и выбрали систему управления администрации меньшинства, используя предметные комитеты Ассамблеи.

Важно, на наш взгляд, отметить, что 40% вновь избранной Ассамблеи составляют женщины. Кроме того, в состав Ассамблеи входит 20 валлийскоговорящих депутатов (30%), что значительно превышает 19% населения Уэльса, говорящего по-валлийски.

Как же можно оценить первые выборы в Национальную ассамблею Уэльса? Историческое преимущество лейбористов в Уэльсе пошатнулось и было потеснено многопартийной системой. Plaid Cymru заявила себя как сильная вторая партия, опирающаяся на поддержку западной части Уэльса. Консерваторам и либералам грозит если не исчезновение с политической арены Уэльса, то приобретение статуса незначительных партий при установлении в Уэльсе двухпартийной системы.

Но уже сейчас можно говорить, что автономия способствовала созданию в регионах собственных политических процессов, отличающихся от общенациональных. Причем высказываются мнения, что со временем старые партии вообще исчезнут из регионов.

1.2. Работа Национальной ассамблеи Уэльса первого созыва

Первое собрание Ассамблеи состоялось в Кардифе в апартаментах Ассамблеи в Крикхол Хаузе (the Assembly Chamber at Crickhowell House) 12 мая 1999 г. в 11 часов¹. На этом заседании был избран Первый секретарь Ассамблеи, который объявил о своем решении формировать администрацию меньшинства. Президент Plaid Cymru Давид Вигли, который выступил как союзник лейбористов после выборов в расчете на то, что они пригласят его партию сформировать коалиционное правительство, сделал примирительное заявление о готовности его партии использовать возможности, предоставляемые такой организацией власти.

Однако последовавший затем кризис в сельскохозяйственном Уэльсе и неудачная попытка получить гарантии Минфина для использования фондов ЕС заставили Plaid Cymru пересмотреть свои позиции. Дело в том, что Уэльс обратился в ЕС с просьбой предоставить ему помощь из специального фонда ЕС, финансирующего развитие сельскохозяйственных районов. Для этого требовались гарантии Министерства финансов Соединенного Королевства. Но при рассмотрении вопроса в Брюсселе представители британского правительства выступили против выделения финансирования для Уэльса, а позиция представителя Уэльса – секретаря Ассамблеи по сельскому хозяйству Кристины Гвитер выглядела крайне неубедительной. В результате Уэльс так и не получил финансирования из фондов ЕС.

Эта неудача послужила для Plaid Cymru поводом для начала процедуры выражения недоверия Первому секретарю – Алану Мичелу. Соответствующая резолюция была принята Ассамблеей в 2000 г. и А. Мичел был отправлен в отставку, несмотря на то, что он пользовался значительной поддержкой избирателей.

¹ Statutory Instrument 1999 No. 944. The National Assembly for Wales (First Meeting) Order 1999. – <http://www.parliamentary-counsel.gov.uk>.

С одной стороны, такое начало работы Ассамблеи можно охарактеризовать как «неудачный старт»¹, но вопрос не столь однозначен. Действительно, Ассамблея воспользовалась институтом недоверия Первому секретарю, когда он продемонстрировал свою неспособность решать поставленные перед ним задачи. И это очень важно, поскольку заставляет Первого секретаря более ответственно относиться к своим обязанностям. И это уже действительно «свежий старт».

Тем не менее в тот момент у многих возникли сомнения в отношении того, способна ли Ассамблея реально работать. К тому же после избрания в Ассамблею было создано 16 комитетов (шесть предметных, четыре региональных и еще шесть различных комитетов) и каждый член Ассамблеи входил в несколько комитетов, что означало их перегруженность работой. Соответственно, возникал вопрос, сможет ли Ассамблея справиться с возложенным на нее объемом работы?

Теперь возможно ответить на этот вопрос положительно. В первые три года работы Ассамблеи неуклонно росло число принимаемых ею актов. Так, если в 1999 г. она приняла всего 30 документов, то в 2000 г. — уже 122, в 2001 г. — 242. В 2002 г. произошел небольшой спад активности правотворческой деятельности Ассамблеи — 198 документов. Вероятно, это связано с тем, что произошло некоторое «насыщение» правового поля законодательными актами, и необходимость в новом правовом регулировании стала снижаться.

Бросается в глаза определенное колебание правотворческих интересов Ассамблеи (см. табл. 1). Например, в первый год деятельности основное внимание уделялось вопросам образования (11 документов из 30), причем, большинство актов на эту тему было принято в самом начале работы, во второй половине 1999 г. больше актов было принято по вопросам здравоохранения (6), местного управления (3), жилищного законодательства (3).

В 2000 г. вопросы образования и здравоохранения оставались для Ассамблеи приоритетными (32 и 18 правовых актов, соответственно), но круг проблем, по которым Ассамблея осуществляет законотворчество, расширился. Например, сельскому хозяйству посвящено 15 актов, местному управлению — 10. Ассамблея уделяет внимание, например,

¹ McAllister L. The new politics in Wales: rhetoric or reality? // Parliamentary affairs. — L., 1999, — Vol. 52, No 3. — P. 593.

таким вопросам, как иммиграционный контроль, запрет курения в общественных местах (по данному вопросу за четыре года своего функционирования Ассамблея издала пять правовых актов).

В 2001 г. приоритеты законотворческой деятельности Ассамблеи резко меняются. Тогда Соединенное Королевство оказалось охвачено эпидемией ящура, было уничтожено более половины поголовья скота по всей стране. А если учесть, что одним из основных направлений в экономике Уэльса является сельское хозяйство, то проблема борьбы с ящуром стала для региона очень и очень актуальной (53 акта было принято Ассамблеей в связи с этим вопросом). Борьба с ящуром не помешала Ассамблее законодательствовать и по другим вопросам сельского хозяйства, таким, как обеспечение необходимого количества семян или общее развитие сельскохозяйственной отрасли (21 документ), а также по различным аспектам продовольственной безопасности (например, по вопросам использования подсластителей, красителей и др.) – 9 актов. Впрочем, так же как и в другие годы, большое внимание Ассамблея уделяла вопросам образования (28 документов), здравоохранения (21), местного управления (20).

В 2002 г. направленность деятельности Ассамблеи сохранилась, за исключением вопросов борьбы с ящуром, нормотворчество по которым пошло на спад (шесть документов, принятых в самом начале года).

Как мы отмечали ранее, для Уэльса важными и болезненными до реформы были вопросы валлийского языка и культуры. Поэтому даже в Акте об управлении Уэльсом 1998 г. особо оговорено, что вопросы языка находятся в исключительном ведении Национальной ассамблеи Уэльса и переходят к ней сразу же по вступлении Акта в силу, а не передаются Приказом в Совете как другие вопросы. Тем не менее язык и культура в нормотворчестве Ассамблеи занимают чуть ли не последнее место: по вопросам языка принято всего два акта (один в 2001 г. и один в 2002 г.), церкви посвящен один акт (2001), памятникам – так же один акт (2001).

Отдельное место в законотворческой деятельности Ассамблеи занимает регулирование вопросов развития отдельных частей Уэльса (за четыре года работы было принято восемь документов на эту тему).

В законотворчестве по вопросам социального обслуживания населения особое внимание обращает на себя достаточно большой объем актов по вопросам защиты детей (20 документов за четыре года).

Таблица 1

**Направления законотворческой деятельности Национальной
ассамблеи Уэльса за 1999–2002 гг.***

Области законодательства	1999	2000	2001	2002	Общее количество актов за 4 года
1	2	3	4	5	6
Сельское хозяйство, включая рыболовство и животноводство	-	15	21	9	45
Вопросы борьбы с ящуром	-	-	53	6	59
Памятники	-	-	1	-	1
Образование	11	32	28	30	101
Охрана окружающей среды	-	3	6	5	14
Жилищное законодательство	3	2	2	1	8
Промышленность, включая энергетику	-	3	-	1	4
Местное управление	3	10	20	18	51
Культура	-	-	1	-	1
Язык	-	-	1	1	2
Туризм и отдых	-	-	2	2	4
Социальное обслуживание	-	4	11	11	26

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5	6
Защита детей	-	1	11	8	20
Здравоохранение	6	18	21	25	70
Дороги	-	2	-	1	3
Градостроительное планирование	-	2	-	6	8
Транспорт	-	-	1	1	2
Водная и продовольственная безопасность	-	12	15	23	50
Запрет курения в общественных местах	-	1	3	1	5
Защита животных	-	-	-	22	22

Вопросы деятельности органов власти Уэльса	-	2	5	3	10
Вопросы развития отдельных частей Уэльса	-	-	2	6	8

* В таблице приводятся данные, полученные нами в результате анализа принятых Национальной ассамблеей Уэльса правовых актов, информация о которых содержится на официальном сайте <http://www-legislation.hms.gov.uk>.

Таким образом, Ассамблея как законодательный орган проявила себя достаточно жизнеспособной, т.е. одну из задач реформы, заключающуюся в формировании новых автономных органов, способных исполнять возложенные на них функции, можно расценивать как вполне решенную.

Вместе с тем перед реформаторами стояла и другая задача — формирование нового стиля в политике, новых форм и методов деятельности. И несмотря на то что уже на первых этапах работы Ассамблея стала реализовывать такие нетрадиционные для британской политики институты, как отставка Первого секретаря, инициированная одной партией и поддержанная другими, было трудно избавиться от традиционного британского политического опыта.

Возможно, именно этим обусловлены различные время от времени звучащие предложения по изменению структуры Ассамблеи (правда, большинство из них так и остались нереализованными).

Очевидно, потребуется огромная работа для укрепления пока хрупкого общественного доверия автономии. Ассамблея имела неблагоприятный старт по причине низкой явки и недостаточной поддержки автономии на референдуме 1997 г. и еще более низкой явки на выборы нового органа. Первый опрос общественного мнения в Уэльсе после выборов был проведен в январе 2000 г. с целью выявить отношение к Ассамблее населения. Опрос показал, что 46% воспринимают ее положительно, а 41% — негативно (эти же цифры остались и спустя два месяца — после голосования о недоверии). Исследование журнала «Экономист» выявило, что четверть всех валлийцев полагают, что в течение ближайших 20 лет Ассамблеей будет принят ряд очень важных решений, затрагивающих их жизнь, в то время как треть опрошенных считают, что наибольшую власть приобретет Европарламент. Все это указывает на общественное ожидание, на то, что автономия — это действительно нарастающий процесс.

Возможно, еще рано оценивать, насколько удачна автономия или постепенно возникающая новая «включенная» политика. Новый институт еще слишком молод. Очевидно, что деятельность новых институтов в условиях новой политики постоянно будет давать поводы для сравнений теории и практики не в пользу последней. Сейчас же трудно не согласиться с комментарием Рона Девиса о том, что «Ассамблея не справляется с выработкой нового стиля в политике». Более того, становится очевидным, что схема автономии Уэльса продиктовала такую организацию Ассамблеи, которая в равной степени включает старую и новую практику. То есть работа Ассамблеи, формируемой по новой избирательной системе и основывающейся на новых принципах, осуществляется в основном политиками, имеющими богатый опыт работы в традиционной британской политике и действующими в соответствии с этим опытом.

Конституционные изменения вовсе не гарантируют изменений в политической культуре. И хотя выработка «новой политики» по-прежнему остается составляющей частью правительственного курса, ее реализация потребует более фундаментальных изменений в деятельности и стиле политики, чем можно сейчас предположить.

2. Практика функционирования автономных институтов Шотландии (1999–2003 гг.)

2.1. Выборы Парламента Шотландии 1999 г.

Первые выборы в Парламент Шотландии, так же как и в Национальную ассамблею Уэльса, были назначены на 6 мая 1999 г. Еще до выборов все были уверены, что наибольшее количество голосов наберут лейбористы, а Шотландская национальная партия, соответственно, будет второй. Также всем было ясно, что благодаря новой избирательной системе лейбористы не смогут получить абсолютное большинство мест, часть мандатов достанется консерваторам, хотя их доля в парламенте будет меньше, чем их реальный рейтинг. Но это не мешало каждой из партий иметь собственные амбиции и надежды. Например, лейбористы рассчитывали на 60 мест, а Шотландская национальная партия – более чем на 40.

Реально возникшая накануне выборов в Парламент Шотландии ситуация была не столь однозначной. До 1997 г. основные шотландские партии делились на две группы: Шотландская национальная партия, лейбористы и либералы, с одной стороны, и консерваторы – с другой. На практике это означало, что избиратели на выборах тактически отдавали свои голоса таким образом, чтобы лишить консерваторов мест в парламенте Великобритании от Шотландии. Однако накануне выборов в Парламент Шотландии ситуация резко изменилась. Консерваторы, «признав волю народа», стали рьяными сторонниками шотландской автономии, а вот Шотландская национальная партия, напротив, заявила о своем непризнании нынешнего статуса Шотландии и о стремлении к полному отделению от Соединенного Королевства.

В свете этого шотландским политикам – и старым, и новым – пришлось адаптироваться к новым условиям, отличным от традиционной британской политики. Консервативный лидер Дэвид Маклетчи заявил, что его партия не позволит националистам разрушить будущее правительство лейбористов и подвергать опасности Союз: «Шотландские тори будут голосовать вместе с лейбористами в Холируде, чтобы остановить разрушение Шотландской национальной

партией администрации меньшинства»¹. Такая поддержка консерваторами лейбористского правительства стала беспрецедентной для британской политики. Так, возросшее значение националистов в Шотландии привело к появлению новых, совершенно неожиданных альянсов, нового поведения старых политиков. Вдобавок к этому новая избирательная система заставила и избирателей изменить поведение на выборах; опросы стали демонстрировать, что характер голосования может измениться, а, следовательно, последствия не сведутся к арифметическим подсчетам.

Несмотря на то что событие вполне можно считать историческим, явка составила всего 59%, что на 13% ниже, чем на общебританских выборах 1997 г. (хотя это на 13% выше, чем явка на региональных выборах в Уэльсе). Это характеризует отношение избирателей к выборам в Парламент Шотландии как к выборам «второго уровня», т.е. второстепенным, по сравнению с выборами в парламент Великобритании, хотя и более важным, чем обычные местные выборы.

Конкретные результаты партий на выборах можно было охарактеризовать как умеренную радость: лейбористы были первыми, но получили всего 56 мест (в округах — 39%, что на 7% ниже, чем на выборах 1997 г.; по спискам лейбористы потеряли еще 5% и получили менее 34%). Шотландская национальная партия стала второй с количеством мест, позволяющим им объявить себя «сильной оппозицией», но значительно меньшим ожидаемых 40 (по округам они получили на 7% больше, чем на выборах 1997 г., т.е. 29%, а по региональным спискам — 27%). Либералы получили достаточно мест, чтобы стать полезным партнером для лейбористов (их рейтинги по округам практически не изменились, а по региональным спискам они получили 12%), но они оказались четвертыми после консерваторов. Консерваторы же получили свои места в основном за счет новой избирательной системы, так как количество поданных за них голосов было еще меньше, чем на общих выборах 1997 г.

Остальные мелкие партии выиграли 11% голосов и три места в Парламенте (9%), но их совместная победа скрывала ряд индивидуальных неудач (см. табл. 2).

¹ Miller W.L. First elections to the Scottish Parliament // Gov. a. opposition. — L., 1999. — Vol. 34. — N 3. — P. 303.

Таблица 2

**Результаты первых выборов Парламента Шотландии,
состоявшихся 6 мая 1999 г.***

	Лейбористы	ШНП	Консерваторы	Либералы	Другие
Окружной вотум	38,8%	28,7%	15,6%	14,2%	2,7%
Количество окружных мест в Парламенте	53	7	0	12	1
Региональный вотум	33,6%	27,3%	15,4%	12,4%	11,3%
Количество региональных мест в Парламенте	3	28	18	5	2
Общее количество мест партии в Парламенте	56 43,4%	35 27,1%	18 14,0%	17 13,2%	3 2,3%

* Miller W.L. First elections to the Scottish Parliament // Gov. a. opposition. – L., 1999. – Vol. 34. – N 3. – P. 305.

Что касается пропорциональности партийного представительства, то новая избирательная система сработала не совсем так, как ожидалось. Пропорциональность была достигнута в отношении либералов, консерваторов и Шотландской национальной партии, которые получили количество мест, практически равное их реальному вотуму. А вот лейбористы по-прежнему получили мест больше, чем позволял их рейтинг, хотя диспропорция и была меньше, чем обычно – всего 10%, остальные же партии получили в совокупности на 9% меньше мест, чем был их совокупный рейтинг. Но это гораздо лучший результат, чем раньше. Тем не менее избранный по новой избирательной системе Парламент Шотландии сформировал коалиционное правительство (лейбористов и либералов), поддерживаемое большинством Парламента (57%), но меньшинством избирателей (46%).

С приходом к власти Т. Блэра общество ожидало, что все в британской политике будет новым, причем особенно это должно было проявиться в Шотландии. Правда, существовали скептики, которые говорили, что новая политика и автономия Шотландии – это не что иное, как «дешевое старое вино, перелитое в красиво оформленную

новую бутылку»¹. И они оказались правы, хотя и отчасти. Из 129 членов нового Парламента 52 имеют немалый политический опыт (21 — члены местных советов, 19 — имеют опыт работы в Вестминстере и в Страсбурге и 12 — партийные или профсоюзные лидеры). Таким образом, новый Парламент Шотландии не имел недостатка в старых политиках.

Что касается социального представительства, то во вновь избранном Парламенте Шотландии достаточно высокий процент женщин — 37%, причем большая их часть — лейбористы и сторонницы Шотландской национальной партии. Таким образом, новый Парламент встал в один ряд с парламентами Скандинавских стран, где женщины составляют от 37% (Дания и Финляндия) до 43% (Швеция), и значительно обошел парламент Великобритании (всего 18%).

Три цели, которые ставились перед новой избирательной системой, были достигнуты:

1) большая пропорциональность представительства полов: равное число мужчин и женщин пока не достигнуто в полном объеме, но сделан значительный шаг в этом направлении;

2) тесная связь 73 членов Парламента, избранных по округам, со своими избирателями;

3) система очень проста для понимания.

Новая избирательная система позволила проявиться региональным партиям, а также партиям, имеющим незначительную поддержку в Шотландии в целом, но довольно сильную поддержку в отдельных ее регионах. В результате Шотландская социалистическая партия и «зеленые» получили по одному месту.

Между тем некоторые цели так и не были достигнуты. Этнические меньшинства не получили представительства (ни одна из партий не включила их представителей в списки в числе первых мест, которые реально могли выиграть).

Система породила и ряд проблем. Так, почти сразу после выборов стали вестись споры о том, могут ли члены Парламента Шотландии, прошедшие по спискам, иметь офисы в округах. Далека от «новой политики» ситуация, при которой лейбористы и либералы, получившие большинство своих мест в округах, хотят лишить консерваторов и

¹ Miller W.L. First elections to the Scottish Parliament // Gov. a. opposition. — L., 1999. — Vol. 34. — N 3. — P. 301.

Шотландскую национальную партию, прошедших, в основном, по спискам, финансирования.

Еще при подготовке референдума заявлялось, что жители таких малонаселенных районов, как пограничные районы, Высокие земли и острова, при новой избирательной системе получают большее представительство, на самом деле, этого не произошло.

2.2. Работа Парламента Шотландии первого созыва

Новые парламентарии начали работать сразу после выборов¹. Первым мероприятием Парламента Шотландии было избрание его председателя (им стал либерал – сэр Дэвид Стил) и двух заместителей (представители лейбористов и Шотландской национальной партии). Парламент Шотландии создал 16 комитетов: 8 мандатных (европейский, равных возможностей, финансов, аудита, процедур, стандартов, публичных петиций и подчиненного законодательства) и 8 предметных, аналогичных правительственным департаментам.

По рекомендации Консультативной группы по разработке Регламента Парламента Шотландии² состав комитетов формировался по принципу пропорционального представительства входящих в состав Парламента Шотландии партий. Ни одна партия не имеет абсолютного большинства ни в одном комитете, и председателями комитетов не всегда являются представители правящих партий. Это дает потенциал для динамичных взаимоотношений между Исполнительной властью и парламентскими комитетами, особенно если министр, возглавляющий департамент, принадлежит к правящей партии, а председатель комитета – нет. Кроме того, комитеты имеют возможность расширять рамки своей деятельности, поскольку законодательство предусматривает для них обязательные и факультативные функции и наделяет их полномочиями по рассмотрению правительственных законопроектов и по проведению расследований. Наконец, как уже отмечалось, комитеты являются субъектами права законодательной инициативы, хотя еще ни один из них этим правом не воспользовался.

¹ Statutory Instrument 1999 No. 788 The Scottish Parliament (First Ordinary General Election and First Meeting) Order 1999 – <http://www.parliamentary-counsel.gov.uk>.

² Эта группа была создана для разработки Регламента будущего Парламента Шотландии, при этом весьма важной задачей этой группы было сформулировать основные принципы, на которых должна будет строиться работа Парламента.

Поскольку ни одна партия не получила абсолютного большинства, то интрига развернулась вокруг того, какая партия или партии сформируют правительство. Большинство наблюдателей полагало, что шотландскую Исполнительную власть будет формировать коалиция либералов и лейбористов, хотя выдвигались и предположения, что лейбористы сформируют правительство меньшинства. После нескольких дней переговоров лейбористы и либералы объявили о сотрудничестве, и 14 мая лидер лейбористов Дональд Дево был избран первым министром, а своим заместителем он назначил либерала Джима Велейса.

Новая Исполнительная власть состоит из 11 министров и 11 младших министров (9 лейбористов и 2 либерала). Создано шесть департаментов: юстиции, образования, развития, предпринимательства, финансов, исполнительный секретариат и корпоративные службы.

Программа Исполнительной власти в области законотворчества для первого года работы Парламента Шотландии включала восемь биллей, затрагивающих вопросы образования, транспорта, национальных парков, местного самоуправления, недееспособности, финансов, аудита, системы ленных владений, а также земельной реформы.

Но старт в работе Парламента был не очень удачным. Большую часть времени парламентарии посвящали различным спорам, законотворчеством как таковым они практически не занимались (за 1999 г. был принят только один акт). Зато в последующие годы наблюдался неуклонный рост числа принимаемых Парламентом актов (12 в 2000 г., 15 в 2001 г., и 17 в 2002 г.). Причем, в силу различия полномочий, переданных Уэльсу и Шотландии, направленность шотландских актов несколько иная: вопросам образования, здравоохранения и социальной политики внимание хоть и уделяется, но в значительно меньшей мере. Принимаются акты по финансовым и бюджетным вопросам, вопросам деятельности органов власти и правосудия, прав человека и т.п. Различие в количестве принимаемых актов в Уэльсе и Шотландии объясняется также неодинаковыми полномочиями их законодательных органов, а также различным статусом самих актов. Напомним, что в Уэльсе принимается вторичное законодательство, соответственно, оно регулирует общественные отношения более подробно и детально. А вот в Шотландии осуществляется первичное законотворчество, соответственно, и

количество актов меньше, и регулирование в них содержится более общее.

Но в любом случае, так же как и в Уэльсе, в Шотландии удалось сформировать работающий законодательный орган, который реализует свои полномочия. И так же как и в Уэльсе, остается вопрос о том, удалось ли за четыре года работы этого законодательного органа сформировать новую политику или, по крайней мере, приблизиться к ее выработке.

Следует отметить, что до настоящего времени Парламент Шотландии в своей деятельности руководствуется основополагающими идеями и принципами, сформулированными на этапе разработки предложений по созданию автономных институтов для Шотландии. Исполнительная власть поддержала идею создания Шотландского молодежного парламента (эта идея была предложена в ходе работы Консультативной группы по разработке Регламента Парламента Шотландии с молодежью) и продолжает поддерживать работу Женского консультативного форума, созданного незадолго до избрания самого Парламента Шотландии – в 1997 г. Также была поддержана идея создания Шотландского гражданского форума, который должен выражать гражданские интересы.

Первые месяцы работы ознаменовались началом борьбы между Исполнительной властью, стремящейся к самостоятельности, и парламентскими комитетами, использующими свое право на проведение расследований и получение отчетов от Исполнительной власти. Стал подниматься вопрос о том, не перейдут ли комитеты границ в своих запросах министрам и государственным служащим, а также высказывались сомнения в эффективности двойной функции комитетов. Система, которая делает такой большой акцент на роли парламентских комитетов в законодательном процессе, создает определенные трудности в работе Парламента. Однако в работе комитетов были и внутренние политические противоречия, осложнявшие их работу: во-первых, между их партийным составом и партийной принадлежностью их председателей; во-вторых, между всеми членами комитетов, когда они пытались достичь договоренности – каждый стремится проводить свою партийную линию.

Серьезным является вопрос о том, насколько реализованы стремления реформаторов изменить политический процесс и политическую культуру Шотландии. Конечно, на данном этапе трудно

дать однозначный ответ. Парламент все еще находится в стадии становления, он учится и экспериментирует. Более того, до сих пор не определены критерии оценки его деятельности.

Сторонники самоуправления, безусловно, предполагали, что новые институты разрушат старый стиль, элитность, конфронтационную политику, средоточием которой является Палата общин. Они исходили из того, что взаимоотношения между политическими институтами, процедурами и политической культурой будут позитивными и прямыми. Практика же показала, что ни институты, ни процедуры не способны сами по себе разрушить существующее партийное соперничество и не могут способствовать достижению высоких идеалов сторонников самоуправления.

Подразумевалось, что рядовые члены Парламента Шотландии в отношениях с Исполнительной властью будут иметь гораздо больше полномочий, чем их коллеги из Палаты общин. Однако эти ожидания были нереальными. Это может произойти в случае, если правящая партия не будет иметь абсолютного большинства; к тому же серьезные последствия для эффективного управления делами будут неизбежны.

Важной целью реформаторов было достижение согласия и формирование консенсусного стиля в политике. Контраст с Палатой общин, с ее соперничеством и конфронтациями часто упоминался в дебатах по вопросу гомруля. Опыт подготовки референдума 1997 г., когда лейбористы и Шотландская национальная партия сотрудничали, рассматривался как модель конструктивной согласительной политики. Однако, хотя эти две партии и достигли соглашения в ходе этой частной кампании, их разделяло многое. Причины, по которым они поддерживали автономию, различны: для Шотландской национальной партии это всего лишь шаг к независимости, а для лейбористов это путь консолидации государства. Таким образом, различные и достаточно далекие друг от друга партии оказались способны к кооперации, когда она соответствовала их целям. Причем ценность такой кооперации несколько не подрывается тем обстоятельством, что она может иметь временный характер или касаться отдельных вопросов. Данный тезис получил подтверждение и в деятельности Парламента Шотландии. Так, в октябре 1999 г. Д. Дево (лейборист и Первый министр Шотландии) и А. Салмонд (лидер Шотландской национальной партии) выступили за начало проевропейской кампании в Шотландии. Более того, лейбористы

сплачивали основные политические силы Шотландии, способствуя увеличению объема межпартийного сотрудничества.

Итак, большие надежды на то, что новый Парламент Шотландии будет проводить новую политику, не исчезли полностью, хотя реализованы они лишь отчасти. В то же время среди сторонников новой политики растет разочарование. Их иллюзии строились на допущении причинной связи между созданием нового Парламента, избираемого по более пропорциональной системе, и новой консенсусной политикой. В то же время основания, на которые опиралась старая политика, не изменились, не исчезли разногласия между Шотландской национальной партией и лейбористами, хотя они и продемонстрировали готовность к сотрудничеству, когда того требуют их интересы.

Представляется, что пессимистический взгляд на возможность достижения основной цели – создание новой политической культуры – не вполне оправдан.

Формирование и развитие Парламента Шотландии рассматриваются не как одномоментное событие, а как процесс, который отражает различные характеристики шотландского общества и является выражением шотландской идентичности. Этот процесс поможет восполнить недостаток демократии, усовершенствовать управление. При этом принципы открытости, ответственности Парламента Шотландии и широкого участия в его деятельности населения уже сейчас получили поддержку даже среди тех, кто первоначально составлял оппозицию реформе.

Тем не менее только по мере становления Парламента Шотландии можно будет оценить, насколько в Шотландии сформировался новый тип политики (модели, противоположной традиционной вестминстерской), т.е. политики более плюралистичной и включенной, которая способна направлять возникающие альянсы к ключевым политическим целям. Удачное развитие ситуации в Шотландии повлияет и на политику на островах в целом.

3. Практика функционирования автономных институтов Северной Ирландии, а также межгосударственных органов Соединенного Королевства и Ирландской Республики (1999–2003 гг.)

3.1. Выборы Ассамблеи Северной Ирландии 1998 г.

Переходя к характеристике третьего этапа реформы в Северной Ирландии, следует напомнить, что процесс становления новых институтов в данном регионе был гораздо более неравномерным и даже драматичным, чем в Шотландии и Уэльсе. Это объясняется тем, какие глубокие противоречия пришлось преодолевать конфликтующим сторонам для заключения Белфастского соглашения. Ежедневная же его реализация оказалась еще более трудным делом.

Напомним, что согласно Акту о выборах в Северной Ирландии 1998 г. первые выборы в Новую ассамблею Северной Ирландии были назначены на 25 июня 1998 г.¹ Выборы проводились по избира-тельным округам по системе единственного передаваемого голоса. От каждого округа было избрано по шесть членов Ассамблеи. Участие в выборах принимало 19 партий (296 кандидатов). При этом большинство кандидатов уже имели политический опыт. Так из 125 кандидатов, принимавших участие в общих выборах 1997 г. от Северной Ирландии, 87 участвовали в выборах в Ассамблею, из них 48 были избраны в Ассамблею. Из 110 членов Форума, в рамках которого происходили переговоры, предшествовавшие заключению Белфастского соглашения, 61 стал членом Новой ассамблеи. Еще 19 членов Ассамблеи работали ранее в Ассамблее Северной Ирландии 1982–1986 гг. 66 членов Ассамблеи ранее были местными советниками².

Таким образом, в Северной Ирландии, так же как в Уэльсе и Шотландии, большую часть членов Ассамблеи составляли старые политики, что в дальнейшем осложнило работу этого органа и мешало поиску компромисса, столь необходимого ирландскому обществу.

Когда началась предвыборная кампания, все предполагали, что наибольшее количество мест достанется юнионистским партиям, поскольку их поддерживало абсолютное большинство населения. Особенно это касалось таких партий, как Ольстерская юнионистская партия и Ольстерская демократическая партия, которые традиционно получали большинство на всех выборах, проводимых в Северной Ирландии. Однако результаты выборов оказались печальными для этих партий, причем для первой из них результаты были просто-таки

¹ The Northern Ireland (Elections) Act 1998 – <http://www.parliamentary-counsel.gov.uk>.

² Цифры приведены по данным официального сайта выборов: <http://www.ark/ac/uk/elections/fa98/htm>.

шокирующими, так как она хоть и получила наибольшее количество мест, но в целом процент поданных за нее первых предпочтений оказался меньше, чем за Социал-демократическую лейбористскую партию (разница составляет 0,71%: 21,99% и 21,28%). Таким образом, Ольстерская юнионистская партия получила 28 мест, а Социал-демократическая лейбористская партия – 24 места в Ассамблее. Такой результат был абсолютно непредсказуемым, особенно неожиданным был взлет Социал-демократической лейбористской партии.

Третье и четвертое места заняли, соответственно, Демократическая юнионистская партия и Шинн Фейн, показав при этом лучшие по сравнению с предыдущими выборами результаты (18,03% и 17,65%) и получив, соответственно, 20 и 18 мест. Таким образом, мы видим, что эти две партии, так же, как и две первые партии, практически пришли «голова к голове», а если учесть, что только две из них представляют юнионистов, то можно делать вывод о совершенно непредсказуемом результате выборов.

Юнионистская партия Соединенного Королевства и Женская коалиция показали достаточно неплохие результаты, получив большее количество первых предпочтений, чем они получали ранее (4,52% и 1,61%). Впрочем, женщины могли рассчитывать и на большее представительство, но система единого передаваемого голоса не дала им такой возможности, в отличие от избирательной системы, принятой в Шотландии и Уэльсе.

Оставшиеся места достались Альянсу (6 мест с 6,5% первых предпочтений), Прогрессивной юнионистской партии (2 места и 2,55% первых предпочтений) и другим (3 места и 4,46% первых предпочтений). Ольстерская демократическая партия и лейбористы не получили ни одного места.

Уже после выборов в Ассамблее образовалось две новые партии: Объединенная юнионистская партия Ассамблеи (создана в сентябре 1998 г. из тех, кто был избран как независимые юнионисты) и новая Северно-Ирландская юнионистская партия (образована в январе 1999 г.), в которую вошли 4 из 5 членов Ассамблеи, выбранных от Юнионистской партии Соединенного Королевства. Были и другие передвижки, в частности, 30 ноября 1999 г. Роджер Хатчинсон вышел из Северно-Ирландской юнионистской партии и стал независимым юнионистом. С учетом этих изменений партийный состав Ассамблеи существует в настоящее время.

В целом, если обратиться к географии, то выявляется распределение поддержки четырех основных партий по четырем частям Северной Ирландии. Так, север продемонстрировал заметную поддержку Демократической юнионистской партии, восток — Ольстерской юнионистской партии, юг — Социал-демократической лейбористской партии, а запад и юго-запад — Шинн Фейн. Такая расстановка сил вполне понятна, если учесть, что именно южные и юго-западные графства являются католическими и именно в них сосредоточена большая часть католического населения Северной Ирландии. Кроме того, это пограничные районы, на которых оказывает заметное влияние близость с Ирландской Республикой.

Обращает на себя внимание различный характер голосования за юнионистские и националистские партии. В качестве примера можно привести четыре партии, получившие наибольшее количество мест в Ассамблее. Так, Демократическая юнионистская партия и Ольстерская юнионистская партия получили места практически во всех избирательных округах, при этом количество мест от каждого округа примерно одинаково (демократы почти везде получили по одному месту, и только в двух округах — по два места, и в одном (North Antrim) — три места; ольстерские юнионисты в большинстве округов получили по два места, в пяти округах — по одному месту и в одном округе (North Down) — три места). Результаты же Социал-демократической лейбористской партии и, особенно, Шинн Фейн отличаются гораздо меньшей равномерностью. Так, если социал-демократы все же получили места по 15 округам, хотя и с большим разбросом в количестве мест от каждого округа, то Шинн Фейн — только в 9 из 18 округов. Причем в одном округе (West Belfast) этой партии удалось получить целых четыре места (это наилучший результат, который был достигнут одной партией в одном округе), да и в других округах партия получила в основном по два и три места.

Объяснить такие различия в результатах голосования за эти четыре партии можно тем, что католики, поддерживающие националистические партии, в основном проживают на юге и юго-западе Северной Ирландии, о чем говорилось выше, т.е. они проживают достаточно компактно, следовательно, и поддержку националисты получали только на территориях их преимущественного проживания. Протестанты же расселены по всей территории региона, соответственно, голоса, поданные за них, распределялись более равномерно.

Что касается социального аспекта представительства в Ассамблее, то обращает на себя внимание явно недостаточное представительство женщин – всего 14 мест, т.е. 12,9% (в 2000 г. их стало 15 – результат замещения вакантного места), причем разброс первых предпочтений, отданных женщинам, довольно значительный (от 32% в Upper Bann до 1% в Mid Ulster). С одной стороны, это могло быть обусловлено избирательной системой, о чем мы уже говорили ранее. Но, с другой стороны, если учесть, что из 296 кандидатов в Ассамблею женщин было только 49, т.е. 16,6%, то результат представляется вполне обоснованным. Таким образом, столь незначительное представительство женщин в Ассамблее Северной Ирландии в большей степени обусловлено политикой самих партий. Так, только Женская коалиция выдвинула 100% женщин, что вполне понятно. Среди кандидатов от остальных партий эта цифра колебалась от 27,3% (Альянс) до 7,7% (Юнионистская партия Соединенного Королевства), а некоторые маленькие партии, такие как, «зеленые» или Ольстерская демократическая партия, и вовсе не выдвигали женщин. Единственная партия, от которой женщин оказалось избрано больше, чем мужчин, – это Шинн Фейн. Она выдвигала всего 21,6% женщин¹.

Наконец, считаем необходимым обратить внимание на явно неравномерное представительство в Ассамблее четырех наиболее плотно заселенных и четырех наименее плотно заселенных округов. Поэтому еще в ходе переговоров высказывались предложения избирать в первых по семь представителей, а во вторых – по пять членов Ассамблеи. Но это предложение не было принято.

3.2. Теневая фаза

Напомним, что период работы Ассамблеи с 1 июля 1998 г. по 2 декабря 1999 г. именуется «теневой фазой». Это связано с тем, что ч. 2 и 3 Акта 1998 г. о статусе новых органов и передаче им полномочий вступили в силу только 2 декабря 1999 г. Параллельно с теневой Ассамблеей должен был функционировать теневой Исполнительный комитет. Первый министр и его заместитель (Д. Тримбл и С. Мэллон) были избраны еще на инаугурационном заседании теневой Ассамблеи 1

¹ Приведенные цифры являются результатом анализа данных официального сайта выборов: <http://www/ark/ac/uk/elections/fa98/htm>.

июля 1998 г. Их стало принято называть «Центральной службой». Десять других министров также были назначены соответствующими четырьмя партиями, но это назначение должно было быть подтверждено Ассамблеей.

Однако уже 14 июля 1999 г. Ольстерская юнионистская партия приняла решение не участвовать в назначении своих теневых министров на официальные должности, которое должно было состояться 15 июля 1999 г. Это решение поддержали все юнионистские партии. А заместитель первого министра С. Мэллон даже подал в отставку.

15 июля 1999 г. Государственный секретарь по делам Северной Ирландии выступила с докладом о ситуации в парламенте Соединенного Королевства и объявила о начале пересмотра Соглашения.

Премьер-министр Великобритании и Президент Ирландской Республики встретились в Лондоне 20 июля для определения рамок пересмотра. Посредником на переговорах был назначен С. Митчелл, который председательствовал на переговорах, предшествовавших заключению Белфастского соглашения.

Предварительное обсуждение он начал непосредственно с партий. В результате Премьер-министр Великобритании и Президент Ирландии решили ограничить рамки пересмотра вопросом о том, что необходимо для достижения трех принципов Соглашения. Пересмотр длился несколько месяцев. За это время успел смениться Государственный секретарь по делам Северной Ирландии, и эту должность занял Питер Мэнделсон. Начиная с 15 ноября 1999 г. последовал ряд заявлений, свидетельствовавших о том, что в ходе пересмотра удалось достичь консенсуса в вопросе формирования включенного правительства Северной Ирландии и разоружения. В результате 18 ноября 1999 г. С. Митчелл обнародовал свой отчет о пересмотре, согласно которому он «чувствовал, что достигнут необходимый консенсус между партиями для формирования автономных институтов и разоружения. Он подчеркнул беспрецедентный уровень взаимопонимания между партиями.

20 ноября 1999 г. Государственный секретарь по делам Северной Ирландии объявил, что на заседании Новой ассамблеи Северной Ирландии 29 ноября 1999 г. состоится назначение министров северо-ирландского правительства, а 2 декабря он издаст Распоряжение о передаче Ассамблее властных полномочий. Но все это могло произойти только в том случае, если Совет Ольстерской юнионистской партии поддержит эти предложения.

27 ноября 1999 г. состоялось заседание Совета этой партии, на котором предложения были поддержаны (58% против 42%), но было решено вновь собраться в феврале 2000 г. для принятия окончательного решения о том, будет ли партия принимать участие в работе автономных институтов. Если к этому времени не будет достигнут прогресс в разоружении, было решено, что партия покинет Ассамблею, прекратив тем самым ее работу.

29 ноября 1999 г. состоялось заседание Ассамблеи. С. Мэллон был восстановлен в должности заместителя первого министра (его отставка не была принята), сформирован Исполнительный комитет. В него вошли представители четырех партий, получивших наибольшее количество мест в Ассамблее, это: Социал-демократическая лейбористская партия, Ольстерская юнионистская партия, Демократическая юнионистская партия и Шинн Фейн.

После этого Государственный секретарь по делам Северной Ирландии издал Распоряжение от 30 ноября 1999 г. № 3209¹, в соответствии с которым ч. 2 и 3 Акта, устанавливающие статус новых автономных органов Северной Ирландии, должны вступить в силу 2 декабря 1999 г. А 1 декабря 1999 г. Приказом в Совете от 1 декабря 1999 г. № 3208² эта дата (именуемая «назначенным днем») была подтверждена.

2 декабря 1999 г. вступили в силу ч. 2 и 3 Акта 1998 г. В этот же день вступило в силу Британско-Ирландское соглашение, создав другие институты (Северно-южный министерский совет, органы по реализации Соглашения, Британско-Ирландский совет и Британско-Ирландскую межправительственную конференцию) и внеся изменения в британское конституционное законодательство и Конституцию Ирландской Республики.

3.3. Деятельность автономных институтов Северной Ирландии. Приостановление автономии

¹ Statutory Instrument 1999 No. 3209 The Northern Ireland Act 1998 (Commencement No. 5) Order 1999 – <http://www.parliamentary-counsel.gov.uk>.

² Statutory Instrument 1999 No. 3208 The Northern Ireland Act 1998 (Appointed Day) Order 1999 – Ibid.

После окончания «теневой фазы» и начала официального функционирования Ассамблея была переименована в Ассамблею Северной Ирландии, т.е. из ее названия было исключено слово «Новая».

Вскоре после передачи Ассамблее первых полномочий среди ее членов вспыхнуло недовольство из-за ограниченности ответственности Центральной службы. 6 декабря 1999 г. Комитет по Регламенту поднял вопрос о создании двух новых постоянных комитетов по надзору за работой Центральной службы: Комитет по равенству, правам человека и общинным отношениям и Комитет по европейским делам. В результате предложение о двух пересекающихся комитетах, аналогичных соответствующим комитетам Национальной ассамблеи Уэльса, было официально внесено в Ассамблею и направлено в ее комитеты для рассмотрения. Но Центральная служба внесла в проект свою поправку, которой предлагалось вместо двух создать один Комитет центра для отчета по вопросам, входящим в компетенцию Центральной службы. Целью этой поправки было выведение из-под контроля постоянного комитета вопросов внешнеполитической деятельности правительства. Как заявил С. Мэллон, «очень важно, чтобы дискуссии по решениям Исполнительного комитета и позиции северо-ирландской администрации на переговорах в Северно-южном министерском совете или Британско-Ирландском совете, оставались частными вопросами».

Совместная поддержка предложений Центральной службы со стороны Ольстерской юнионистской партии и Социал-демократической лейбористской партии обеспечила им благополучное прохождение через Ассамблею. Таким образом, был создан только один комитет, обладающий весьма ограниченными возможностями. В его компетенцию входит проверка всех законопроектов, вносимых в Ассамблею, на предмет соответствия требованиям равноправия. Защите равноправия также служит требование получения заключения от Северно-Ирландской комиссии по правам человека. Кроме того, защита прав возможна через суд, который может отменить любой Акт, принятый Ассамблеей, если сочтет его нарушающим права граждан.

Центральная служба имеет право назначать младших министров в правительственные департаменты, включая свой собственный департамент. При этом порядок такого назначения нигде не определен. Соответственно, это стало предметом споров в Ассамблее. В декабре 1999 г. Тримбл и Мэллон внесли в Ассамблею совместное определение о назначении двух таких министров в свой департамент. Ассамблея

должна была одобрить это определение простым большинством голосов. И хотя партийная близость этих двух кандидатур (Ольстерская юнионистская партия и Социал-демократическая лейбористская партия) вызвала недовольство других партий, кандидатуры все же были утверждены 49 голосами против 38 (ольстерские юнионисты и социал-демократы голосовали блоком).

Деятельность Исполнительного комитета строится на принципах взаимного вето и единодушия. Безусловно, добровольная коалиция между четырьмя основными партиями (Ольстерской юнионистской партией, Социал-демократической лейбористской партией, Демократической юнионистской партией и Шинн Фейн) вряд ли достижима. Учитывая их взаимную антипатию, с самого начала было понятно, что Исполнительный комитет не сможет собираться в полном составе. Соответственно возникли вопросы о том, как соблюдать названные выше принципы его работы. Тем более что и Соглашение, и Акт требуют кворума для обсуждения и принятия решений Исполнительным комитетом по вопросам, касающимся полномочий двух или более министров, по приоритетным исполнительным и законодательным предложениям и для выработки рекомендаций общего характера.

И как это ни покажется странным, помогла в разрешении этого вопроса присяга, которую приносят члены Исполнительного комитета при вступлении в должность. Они обязуются: «разделять с коллегами подготовку программы правительства; действовать в ее рамках, когда она будет согласована в Исполнительном комитете и утверждена Ассамблеей; действовать в соответствии со всеми решениями Исполнительного комитета и Ассамблеи и поддерживать их»¹. Парадоксально, но эта присяга заставила принимать участие в работе исполнительной власти Северной Ирландии даже те партии, которые выступают против Соглашения как такового, в частности Демократическую юнионистскую партию. В результате в Северной Ирландии сложилась уникальная ситуация, когда отсутствует формальная оппозиция при том, что фактически оппозиция никуда не делась и члены Демократической юнионистской партии отказываются,

¹ Wilford R. Designing the Northern Ireland Assembly // Parliamentary Affairs. – L., 2000. – Vol. 53, N 3. – P. 583.

например, сидеть в правительстве рядом с членами Шинн Фейн до полного роспуска Ирландской республиканской армии.

Исполнительному комитету требовалось разработать программу правительства, и в середине января 1999 г. они представили в Ассамблею план работы. В качестве приоритетов признавались: «обращение к нуждам наиболее незащищенных слоев; распро-странение в обществе чувства инициативы и уверенности в своих силах; реформа образования и необходимость оставить позади трагические годы сепаратизма». Далее в плане говорится: «Мы хотим согласовать программу правительства, которая поможет создать эффективное, ответственное и прозрачное правительство и позволит нам добиться экономического роста и развития, выгоды от которого будут разделены между всем обществом»¹. Но обострение отношений между националистами и юнионистами, а также возросшая оппозиция Белфастскому соглашению со стороны Демократической юнионистской партии завели выработку программы правительства в тупик. После передачи Ассамблеи первых полномочий 2 декабря 1999 г. работа над программой возобновилась всерьез, хотя на тот момент Исполнительный комитет фактически не имел альтернативы программе, выработанной Службой по делам Северной Ирландии. Уже в конце января 2000 г. Д. Тримблом была опубликована первоначальная программа. Эта программа ежегодно пересмат-ривается и обновляется. В частности, проект правительственной программы на 2003–2004 гг. был опубликован для консультаций 23 сентября 2002 г., срок для консультаций истек 15 ноября, но введенная 14 октября 2002 г. приостановка автономии задержала и утверждение программы.

В феврале 2000 г. разразился новый кризис. ИРА не представила в Комиссию по разоружению информацию о том, когда она сложит оружие. За этим последовало принятие 10 февраля Северно-Ирландского акта 2000 г.² Акт приостанавливал действие автономии и функционирование автономных органов. Статья 2 этого Акта обязывала Государственного секретаря по делам Северной Ирландии начать процесс Пересмотра Соглашения, по результатам которого он имеет право отменить ст. 1 Акта, т.е. прекратить приостановку автономии. Согласно ст. 5 Акта 2000 г. полномочия органов по реализации

¹ Wilford R. Designing the Northern Ireland Assembly. // Parliamentary affairs/ – L., 2000. – Vol. 53, No. 3. – P. 587.

² Northern Ireland Act 2000 – <http://www.parliamentary-counsel.gov.uk>.

Соглашения и Ассамблеи переходили к правительственным департаментам и Ее Величеству. Полномочия северно-ирландских департаментов сохранялись за ними, но действовать они должны были под контролем Государственного секретаря, все остальные исполнительные полномочия переходили к Государственному секретарю.

Конфликт удалось уладить к маю 2000 г., когда было достигнуто согласие по вопросу разоружения, и 27 мая Государственный секретарь по делам Северной Ирландии издал Распоряжение № 1445 о прекращении действия ст. 1 Акта 2000 г.¹ Это Распоряжение вступило в силу 30 мая 2000 г., после чего Ассамблея и прочие северно-ирландские органы возобновили работу.

Вопрос о разоружении ставился Ольстерской юнионистской партией перед Первым министром 1 июля и 18 октября 2001 г. Как следствие деятельность автономных институтов в Северной Ирландии приостанавливалась еще дважды, каждый раз на 24 часа (11 августа 2001 г.² и 22 сентября 2001 г.³).

Этот неприятный этап работы Ассамблеи завершился 5 ноября 2001 г., когда на должность Первого министра был переизбран Дэвид Тримбл, а на должность его заместителя выбран Марк Докен. Новые институты начали функционировать. Как уже говорилось выше, были утверждены правительственные программы, и даже опубликован отчет северно-ирландского правительства за 2001–2002 гг., увеличилось количество принимаемых Ассамблеей актов: если в 2000 г. их было принято только 5, то за 2001 г. эта цифра увеличилась до 17, а в 2002 г. до 14.

Прошло чуть менее года, и автономия вновь оказалась приостановлена 14 октября 2002 г. (Распоряжение Государственного

¹ Statutory Instrument 2000 No. 1445 The Northern Ireland Act 2000 (Restoration of Devolved Government) Order 2000 – Ibid.

² Statutory Instrument 2001 No. 2884 The Northern Ireland Act 2000 (Suspension of Devolved Government) Order 2001; Statutory Instrument 2001 No. 2895 The Northern Ireland Act 2000 (Restoration of Devolved Government) Order 2001 – Ibid.

³ Statutory Instrument 2001 No. 3230 The Northern Ireland Act 2000 (Suspension of Devolved Government) (No.2) Order 2001; Statutory Instrument 2001 No. 3231 The Northern Ireland Act 2000 (Restoration of Devolved Government) (No.2) Order 2001 – Ibid.

секретаря по делам Северной Ирландии от 14 октября 2002 г. № 2574¹, вступило в силу в соответствии со своей ст. 1 15 октября 2002 г.).

Причиной в очередной раз стало требование разоружения ИРА. В соответствии с Белфастским соглашением автономия может приостанавливаться только на полгода, а затем по взаимному согласию еще на полгода. И не более. Поэтому 28 апреля 2003 г. Государственный секретарь по делам Северной Ирландии объявил о роспуске Ассамблеи и назначил новые выборы в нее, которые должны были состояться в конце мая этого же года. Однако выборы эти так и не состоялись. Конфликтующим сторонам опять не удалось достигнуть компромисса.

В результате переговоров, которые все это время проводились между правительствами Соединенного Королевства и Ирландской Республики, было решено создать специальную независимую комиссию по разоружению, состоящую из представителей этих двух стран. Таким образом, 18 сентября 2003 г. был издан Акт о наблюдательной комиссии для Северной Ирландии², подтверждающий создание такой комиссии, определяющий ее полномочия, порядок назначения в нее представителей Королевства и ряд других вопросов ее деятельности.

В результате 21 октября 2003 г. Комиссия засвидетельствовала факт третьего по счету разоружения ИРА, при этом оно включало значительно больше наименований оружия, чем предыдущие два. После этого 28 октября 2003 г. было опубликовано заявление правительства Соединенного Королевства, в котором говорится, что представитель ИРА Джерри Адамс объявил о приверженности исключительно мирным и демократическим средствам решения конфликта, при этом ИРА провела разоружение, которое было проверено независимой международной Комиссией. Такие действия ИРА широко приветствуются правительством Соединенного Королевства. Кроме того, правительство заявило, что новые выборы в Ассамблею Северной Ирландии состоятся 26 ноября 2003 г., и подтвердило свою приверженность Белфастскому соглашению как единственному пути

¹ Statutory Instrument 2002 No. 2574 The Northern Ireland Act 2000 (Suspension of Devolved Government) Order 2002 – Ibid.

² Northern Ireland (Monitoring Commission etc.) Act 2003 – <http://www.parliamentary-counsel.gov.uk>.

политического прогресса, а также то, что его основополагающие принципы не могут быть предметом пересмотра¹.

3.4. Функционирование межгосударственных институтов

Естественно, все описанные выше проблемы коснулись таких новых институтов, как Северно-южный министерский совет, Британско-Ирландский совет и Британско-Ирландская межправительственная конференция.

Начнем с Северно-южного измерения. Работа Совета и его органов, так же как и Ассамблеи, зависит от достижения консенсуса между основными политическими партиями Северной Ирландии, что должно заставлять их искать этот консенсус. И партиям это более или менее удастся сделать. Сегодня Совет достаточно активно функционирует в нескольких форматах: в институциональном формате, на пленарных заседаниях и по секторам.

В институциональном формате принимают участие Первый министр Ассамблеи Северной Ирландии и его заместитель и министр иностранных дел Ирландской Республики. На таких встречах должны обсуждаться наиболее важные вопросы, такие как взаимоотношения с ЕС, рассмотрение и решение проблем, возникающих в работе Совета. Впрочем, такое заседание состоялось всего один раз 17 декабря 2001 г. В повестке дня заседания стояло девять вопросов. В частности, соглашения, достигнутые в транспортном секторе, работа Агентства маяков, работа за рамками текущей программы сотрудничества Совета, вопросы, касающиеся нескольких секторов, бюджет Совета, вопросы сотрудничества с ЕС, опубликование первого ежегодного отчета о работе Совета.

Пленарные заседания проводятся для рассмотрения вопросов кооперации на острове и работы Северно-южных институтов. В таком формате Совет собирался четырежды: 13 декабря 1999 г., 26 сентября 2000 г., 30 ноября 2001 г. и 28 июня 2002 г.

На инаугурационном пленарном заседании члены Совета выразили осознание важности этого события как значительного шага на пути реализации Белфастского соглашения. Также говорилось о

¹ Текст заявления был размещен на официальном сайте правительства: <http://www.open.gov.uk>

будущей роли, которую Совет может играть в кооперации на острове, включая решение вопросов, представляющих взаимный интерес для администраций Севера и Юга. Совет согласился с тем, что существует огромный потенциал для взаимовыгодного сотрудничества во многих областях. На заседании были одобрены процедуры работы Совета; определены места размещения северно-южных органов; утверждены члены Советов некоторых из этих органов, программа работы по областям сотрудничества, на основании которой должна была осуществляться работа по секторам.

Встречи по секторам осуществляются по 12 областям (12 секторам): в шести областях были созданы специальные органы, а в других шести областях за соответствующую деятельность отвечают обычные правительственные департаменты и агентства (это следующие шесть областей, одобренных на пленарном заседании Совета 13 декабря 1999 г.: сельское хозяйство, образование, охрана окружающей среды, здравоохранение, туризм и транспорт. Этот перечень не является закрытым, и Совет на своем пленарном заседании может его расширить).

Всего состоялось 60 заседаний по секторам. После каждой встречи Совет публикует Коммюнике для информирования общественности о том, какие вопросы обсуждались и какие решения были приняты.

Кроме того, в настоящее время функционирует шесть северно-южных органов, созданных на основании Британско-Ирландского соглашения, подписанного 8 марта 1999 г. (создание этих органов было подтверждено Распоряжением Государственного секретаря по делам Северной Ирландии от 10 марта 1999 г. № 859, где было перечислено, функции каких органов к ним переходят)¹. Эти органы работают на основе принципа единства острова. Они функционируют под руководством Северно-южного министерского совета, а также ответственны перед ним, перед Ассамблеей Северной Ирландии и перед Парламентом Ирландской Республики. Это следующие органы:

Орган Островных вод: отвечает за определение судоходных внутренних вод островов, главным образом, пассажирского судоходства и зон отдыха;

¹ Statutory Instrument 1999 No. 859 The North/South Co-operation (Implementation Bodies) (Northern Ireland) Order 1999 – <http://www.parliamentary-counsel.gov.uk>.

Совет по обеспечению продовольственной безопасности: обеспечивает продовольственную безопасность острова как единого целого;

Орган специальных программ ЕС: имеет значительные управленческие и надзорные функции в отношении различных программ ЕС и в Структурном фонде планирования национального развития для Ирландии и Северной Ирландии;

Орган развития торговли и бизнеса: обеспечивает осуществление торговли и бизнеса на базе всего острова в целом;

Орган по языку: состоит из двух агентств, которые обеспечивают защиту ирландского языка, а также ольстерско-шотландской культуры;

Комиссия по заливам и маякам: также состоит из двух агентств, одно из которых отвечает за управление и развитие озер, а второе — за маяки, впрочем, его окончательные функции до сих пор обсуждаются.

Три последних органа управляются специальными советами, созданными Северно-южным министерским советом; Совет по обеспечению продовольственной безопасности имеет наблюдательный совет, также созданный Северно-южным министерским советом, а управление им осуществляется Управляющим (выше мы упоминали о том, что все эти органы были сформированы на первом пленарном заседании Северно-южного министерского совета). Наконец, два оставшихся органа не имеют собственных советов, а их функции осуществляются специальными управляющими.

Что касается Британско-Ирландского совета, то он впервые собрался в декабре 1999 г., так же как Северно-южный министерский совет, но приостановка работы Ассамблеи означала приостановление и его работы, т.е. его функционирование, несмотря на то, что он объединяет все автономные органы, существующие в Британии, а также представителей двух островов, в большей степени зависит от существования Ассамблеи. Впрочем, на сегодняшний день Совет собирался на саммиты четырежды: в декабре 1999 г., в ноябре 2001 г., в июне 2002 г. и в ноябре 2002 г.

На своем первом саммите Совет договорился о распределении между своими членами направлений деятельности. Это означало, что каждый из членов Совета отвечает за одно или несколько направлений, т.е. организует встречи для обсуждения соответствующих вопросов, готовит повестки таких встреч и всю необходимую документацию, все это делается по согласованию с остальными членами Совета. Кроме того, каждый член Совета организует обмен информацией и опытом по

тому направлению, за которое отвечает, и распределяет соответствующие расходы между членами Совета. Если какой-либо вопрос не закреплен ни за кем, то над ним работают все члены. На первом саммите произошло следующее распределение направлений деятельности:

Таблица 3

Направления деятельности	Ответственный член Совета
наркотики	Ирландия
охрана окружающей среды	Соединенное Королевство
изучение экономики	о-в Джерси
социальная включенность	Шотландия и Уэльс
транспорт	Северная Ирландия
туризм	о-в Гернси
телемедицина	о-в Мэн

Если направление деятельности слишком широкое, то можно сконцентрироваться на одном из его аспектов (например, о-в Мэн отвечает за здравоохранение, но не за все, а только за один его аспект – телемедицину). Возможен и другой вариант. Член Совета отвечает за определенное направление деятельности (например, охрана окружающей среды закреплена за Соединенным Королевством), но другие члены занимаются отдельными аспектами этого направления (Шотландия – промышленными отходами, Ирландия и о-в Мэн – радиоактивными отходами). То есть любой член Совета может работать по тому аспекту, по которому он наиболее компетентен.

Саммиты Совета планируется проводить два раза в год, на них внимание фиксируется на обсуждении какой-либо частной темы в рамках одного или нескольких приоритетных направлений деятельности Совета. На саммитах члены Совета отчитываются о проделанной работе, одобряют новые направления деятельности своих секторов.

Помимо саммитов Совет может работать и в других форматах: по секторам, в другом формате, необходимом для рассмотрения вопросов, затрагивающих несколько секторов. Кроме того, представители членов Совета встречаются для подготовки встреч Совета и его секторов.

Работа по секторам проходит по конкретным областям политики и осуществляется на уровне соответствующих министров или на уровне официальных представителей членов Совета. На министерском уровне встречи состоялись шесть раз: в октябре и декабре 2000 г., в феврале и марте 2002 г., в январе и феврале 2003 г.

Необходимо отметить, что новые министры северно-ирландского правительства да и члены Ассамблеи взялись за исполнение своих обязанностей с энтузиазмом. Конечно, их работа сопровождалась множеством трудностей и проблем, которые были неизбежны в силу ряда причин, первой из которых является привычка к конфронтации и обусловленные в связи с этим трудности в поиске согласия. И, тем не менее, представители всех партий в Ассамблее продемонстрировали готовность работать на основе кооперации.

По ряду вопросов Ассамблея демонстрировала единодушие. Так, были отвергнуты рекомендации «Доклада Пойтерна» о реформе Королевской ольстерской полиции. Ассамблея также проголосовала против решения одного из министров (представителя Шинн Фейн) о том, чтобы расположить белфастский родильный дом в больнице, находящейся в ее избирательном округе в Западном Белфасте, а не в соседнем округе в Южном Белфасте.

Кроме того, Ассамблее удалось достаточно успешно выйти из столкновения Демократической юнионистской партии и Шинн Фейн, когда демократы предложили отказать Шинн Фейн в доверии (напомним, что такое решение влечет потерю партией всех министерских портфелей) на том основании, что она не действует исключительно мирными и ненасильственными способами. Депутатам не удалось набрать даже 30 голосов, необходимых для инициирования голосования Ассамблеи по этому вопросу.

Но, к сожалению, полностью избавиться от противоречий и конфликтов пока не удалось. Об этом свидетельствует кризис с очередным приостановлением автономии. Но все же рано говорить о том, что автономия не состоялась и очередной опыт завершился полным провалом. Предыдущие годы показывают, что пути решения подобных кризисов существуют, а очередные выборы Ассамблеи состоялись 21 ноября 2003 г.

Важно отметить и позицию британского правительства, которое неоднократно заявляло, что намерено сделать все от него зависящее, чтобы добиться мира в Северной Ирландии и нормального

функционирования там собственных автономных институтов, а также подтверждало свою приверженность Белфастскому соглашению. Автономия Северной Ирландии, в отличие от автономии Шотландии и Уэльса, защищена не только конституционным, но и международным правом, от которого правительство Соединенного Королевства не может просто так отмахнуться, и вынужденно делать все от него зависящее для обеспечения соблюдения международного договора, заключенного им с правительством Ирландской Республики.

В частности, в одном из своих интервью Би-би-си Тони Блэр заявил, что он не собирается отказываться от программы формирования автономного управления Северной Ирландией, что его политика остается неизменной, и ничто не сможет заставить его и его правительство отказаться от этой политики.

* * *

Таким образом, цели и задачи реформы были достигнуты лишь отчасти. Так, была реализована первая — институциональная задача — созданы и начали функционировать новые автономные органы власти во всех трех регионах.

Тем не менее задачи, связанные с более глубинными изменениями: в Шотландии и Уэльсе — изменения политической культуры общества, а в Северной Ирландии — достижение мира и согласия между двумя враждующими общинами, — пока нельзя считать выполненными.

Впрочем, прошло еще слишком мало времени для того, чтобы делать какие-либо выводы об удаче или провале реформы. Для изменения стиля политики, т.е. для изменения психологии людей требуются не годы, а десятилетия. Поэтому полагаем обоснованным говорить об удачной реализации институциональной части реформы и продолжении развития ее глубинной части, связанной с формированием новой политики.

Что касается Северной Ирландии, то здесь ситуация изначально была намного сложнее, чем в Уэльсе и Шотландии. Проблема глубочайшего раскола северно-ирландского общества на два враждующих лагеря (католиков и протестантов) выдвигала на первый план необходимость поиска компромисса, который бы помог достичь согласия между всеми секторами общества. Поэтому даже когда компромисс, казалось, был достигнут, общество, привыкшее жить в

состоянии постоянного конфликта, не может так просто избавиться от этой привычки. Конфликтующим сторонам трудно научиться доверять друг другу. Возможно именно поэтому ИРА до сих пор так и не сложила оружие, а юнионистские партии пользуются этим, чтобы не садиться за один стол с националистами в Ассамблее. Как следствие — четыре приостановки работы новых органов за четыре года, сопровождавшиеся введением прямого правления. Последняя приостановка сохраняется до сих пор.

Все равно, по мнению ряда британских исследователей¹, даже повторение Ассамблеей участи ее предшественницы не сможет отменить тех изменений, которые происходят сегодня в северно-ирландском обществе, а значит рано или поздно реформа состоится, Северной Ирландии удастся встать на мирный путь развития, и автономия вернется в регион. Регион имеет все предпосылки для разрешения конфликта в ближайшее время без пересмотра Белфастского соглашения. Напомним, что в соответствии с этим документом британское правительство имеет право приостановить автономию на определенный срок с целью пересмотра Соглашения. Просто так распустить Ассамблею и другие автономные органы правительство не может. Кроме того, во время приостановки автономии британское правительство должно проводить встречи и переговоры с правительством Ирландской Республики. Таким образом, Лондон в соответствии с этим международным договором не может по своему усмотрению отказаться от дальнейшего проведения реформ в Северной Ирландии и просто аннулировать уже имеющиеся результаты этих реформ. И это тоже служит гарантией того, что конфликт в регионе будет решаться мирными средствами, а вновь созданные органы продолжают свою работу.

¹ Wilford R. Designing the Northern Ireland Assembly. // Parliamentary affairs. — L., 2000. — Vol. 53, No. 3. — P. 579

Глава 4

ВЫБОРЫ 2003 г.: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Выборы в Национальную ассамблею Уэльса состоялись 1 мая 2003 г., а в Парламент Шотландии – 7 мая 2003 г.

При этом можно отметить несколько новых тенденций, выявленных этими выборами. В обоих регионах националисты потеряли часть мест. Таким образом, избиратели своим голосованием развеяли опасения некоторых исследователей, которые предположили, что позиции Шотландской национальной партии и Plaid Cymru со временем еще более усилятся, и даже высказывали предположение, что, получив большинство мест в законодательных органах этих регионов, националисты сформируют правительства и будут проводить политику, направленную на отделение от Соединенного Королевства, что поставит страну под угрозу распада.

Точно так же пока не оправдываются предположения, что со временем Великобритания трансформируется в федерацию, хотя, конечно, это весьма долгий процесс и о чем-либо определенном в этом плане пока говорить рано. Тем не менее можно заметить понижение интереса жителей Уэльса и Шотландии к своим местным делам. По крайней мере, в пользу такого предположения свидетельствует снижение явки на выборах 2003 г. по сравнению с выборами 1999 г.

Итак, на выборах в Национальную ассамблею Уэльса приняло участие 38% избирателей, что на 8% меньше, чем в 1999 г.

Позиции Plaid Cymru ослабли, партия потеряла четыре места: одно по региональным спискам и три в округах (всего за ними осталось 12 мест). В одном округе (Neath) место осталось незанятым, одно окружное место перешло к лейбористам, а одно – к Независимой партии Джона Марека (это новая уэльсская партия, она получила всего одно место – по округу Wrexham).

Что касается региональных списков, то здесь весьма удачно выступили консерваторы, получившие на два места больше, чем на

предыдущих выборах, в то время как в округах позиции этой партии не изменились (всего партия получила 11 мест).

Прежним осталось положение у либералов (всего шесть мест, поровну в округах и регионах).

Что касается лейбористов, то у них в целом позиции оказались теми же, они сохранили свои 29 мест, потеряв при этом свое единственное место в регионе, но получив еще одно место в округе. Причем, почти во всех регионах Уэльса, за исключением центрального и западного, они набрали большинство голосов, приближающееся к 50%, да и в указанных двух регионах их позиции усилились за счет Plaid Cymru, которая хоть набрала здесь большинство голосов, но в целом потеряла около 10% по сравнению с прошлыми выборами. Лейбористы же везде свои результаты улучшили. Но из-за удачного выступления в округах они не получили ни одного регионального места (эти места достались в основном Plaid Cymru и консерваторам). Таким образом, повторилась картина 1999 г., хотя если бы лейбористы заключили союз с либералами и убедили своих избирателей голосовать тактически, то региональные места достались бы в основном этим двум партиям.

Тем не менее относительное большинство мест в Ассамблее позволило лейбористам сформировать правительство меньшинства, как и в 1999 г. Однако пост председателя Ассамблеи достался представителю второй по величине партии в Ассамблее – Plaid Cymru. Интересным моментом является то, что в правительстве половину постов занимают женщины, хотя традиционно женщины в исполнительных органах власти составляют меньшинство и даже в Шотландии, где женщины заняли 51 место (39,5%), в Исполнительной власти они практически не представлены (всего три министерских поста).

Что касается Шотландии, то следует отметить заметное увеличение количества партий, принимавших участие в выборах, и, соответственно, количества партий, допущенных к распределению мандатов. Так, места в Парламенте достались семи партиям и трем независимым кандидатам (в 1999 г. места делили четыре крупнейшие партии).

Таким образом, сразу можно отметить новую для Соединенного Королевства тенденцию приоритета маленьких партий в ущерб двум крупнейшим (в Шотландии ими являются лейбористы и Шотландская национальная партия).

Для лейбористов эта тенденция проявилась в округах, где они потеряли целых семь мест, что позволило им получить два дополнительных места по региональным спискам (итого 50).

А вот националисты, напротив, приобрели два новых места в округах, потеряв десять в регионах (всего 27 мест, что почти в два раза меньше, чем у лейбористов).

Изменения в позициях либералов и консерваторов ограничились увеличением окружных мест и уменьшением региональных, но в целом их положение не изменилось (17 и 18 мест, соответственно).

Значительно усилился рейтинг Шотландской социалистической партии и Шотландской партии зеленых. Если в прошлый раз они получили всего по одному месту, то теперь шесть и семь, соответственно (все места по региональным спискам). В регионах одно место получила новая шотландская партия городских старейшин.

Все это позволяет сделать вывод, что новая избирательная система действительно благоприятствует маленьким партиям.

Позиция лейбористов в этом регионе страны ослабла даже более значительно, чем может показаться на первый взгляд. Традиционно места этой партии как одной из самых крупных приносит голосование по округам с использованием мажоритарной системы. И если потери националистов вполне объяснимы: они потеряли в избирательных регионах за счет усиления своих позиций в округах, этот процесс действительно взаимосвязан и вполне предсказуем, то вот лейбористы потеряли именно в округах. Это свидетельствует о том, что избиратели отдают предпочтение другим партиям, в основном – консерваторам (три места) и националистам (два места).

Не имея абсолютного большинства в Парламенте, лейбористы не пошли на создание правительства меньшинства, как их коллеги в Уэльсе, и объединились с либералами, тем самым, повторив сценарий 1999 г.

На выборах Ассамблеи Северной Ирландии, состоявшихся 26 ноября 2003 г., наиболее успешно выступила Демократическая юнионистская партия, которая получила на десять мест больше, чем на прошлых выборах и с третьего места перескочила на первое (27,8% и 30 мест в Ассамблее). Можно было бы говорить о росте юнионистских настроений в Северной Ирландии, если бы не одно «но». Дело в том, что две ключевые партии католиков – Социал-демократическая лейбористская партия и Шинн Фейн – не потеряли ни одного места.

Напротив, они как бы поменялись местами. То есть, если на прошлых выборах более умеренные социал-демократы заняли второе место после Ольстерской юнионистской партии, получив 24 места в Ассамблее, а Шинн Фейн досталось только 18 мест, то теперь как раз Шинн Фейн получила 24 (22,2%), а социал-демократы – 18 (16,7%) мест в Ассамблее.

Что же касается Демократической юнионистской партии, то она отобрала голоса и, соответственно, места у других юнионистских партий: двух более мелких партий – Партии юнионистов Соединенного Королевства и Прогрессивной юнионистской партии (у них осталось по одному месту) и даже у партии, занявшей первое место на прошлых выборах – Ольстерской юнионистской партии, у которой теперь 27 мест (25%).

Альянс, наиболее радикальная партия, сохранил свои шесть мест.

Таким образом, в целом расстановка сил между наци-оналистами и юнионистами в Ассамблее осталась прежней. Не изменилась особенно и картина поддержки тех и других в разных частях региона: юнионисты по-прежнему пользуются большей поддержкой на севере и востоке, а их оппоненты – на западе и юге.

Впрочем, выявилась интересная деталь. Если на прошлых выборах голосование за Шинн Фейн и социал-демократов было достаточно компактным (они получали места далеко не по всем округам, но зато там, где за них голосовали, они получали сразу наибольшее количество мест, например, Шинн Фейн получила места только по девяти округам из 18, но зато в одном из них она получила четыре места – наилучший результат, который был достигнут одной партией в одном округе), то теперь поддержка их стала гораздо более равномерной. Так, та же Шинн Фейн теперь получила места уже по 12 округам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования можно сделать вывод, что в настоящее время Соединенное Королевство вступило в процесс регионализации, сопровождающийся наделением трех исторических регионов страны автономными правами. В ряде случаев регионы получают права, схожие с правами субъектов федераций. В частности, в Шотландии и Северной Ирландии региональные законодательные органы наделены остаточной компетенцией, по вопросам которой они вправе принимать собственные законы. В Шотландии с давних времен и по сей день сохранилась собственная судебная система.

Сочетание глубинных исторических факторов и ряда современных причин, в частности, охватившего Европу в последние десятилетия процесса регионализации, поставили Соединенное Королевство перед необходимостью конституционной реформы.

Реформа регионального управления, результатом которой стала политическая автономия трех из четырех исторических регионов страны (Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии), несомненно, является радикальным преобразованием в истории Великобритании. Однако законодательное закрепление автономии – это только начало процесса реформ, которые помимо децентрализации имели своей целью создание принципиально новой системы управления, отличной от вестминстерской модели, т.е. формирование того, что в британской конституционной науке принято называть «новым стилем в политике» или «новой политикой».

Конституционные изменения, такие, как автономия, в Великобритании традиционно рассматриваются как политический феномен, влекущий за собой ряд обширных и взаимосвязанных перемен в

политической культуре и поведении избирателей. Было бы неверным предположить, что новые институциональные и административные условия управления обязательно окажут влияние на политику и выборы. Значительные преобразования в системе управления, связанные с автономией, вовсе не обязательно вызовут перемены в образе действий партий, политиков и избирателей. Однако, хотя конституционное закрепление автономии не может гарантировать соответствующей трансформации политической ситуации, оно, как минимум, предоставляет возможности для появления различных моделей политического поведения, перерождения политической культуры в качественно иную. Конституционная реформа затрагивает много уровней управления, выстраивает новые взаимоотношения между местным, региональным, государственным и надгосударственным уровнями, которые в совокупности образуют совершенно новую политическую обстановку для законодателей. Таким образом, хотя создание новых институтов, бесспорно, повлияет на принципы управления, оно всего лишь предоставляет возможность перемен в политической культуре, но не гарантирует этого.

Важным является и то, в какой степени конституционные новеллы вызывают краткосрочные, а в какой долговременные последствия для политики в регионах. Это, в свою очередь, позволит выявить состоятельность автономии как динамичного процесса.

В отношении Северной Ирландии британское правительство столкнулось с гораздо большей проблемой, чем просто формирование новых автономных институтов и выработка нового стиля в политике. Проблема раскола северно-ирландского общества на два враждующих лагеря (католиков и протестантов) выдвигала на первый план необходимость поиска компромисса, согласия между всеми частями общества, т.е. не только между всеми политическими партиями региона и правительством Соединенного Королевства, но и между ними и правительством Ирландской Республики. Последняя еще со времен своего отделения от Великобритании в 1921 г. сохранила территориальные притязания на Северную Ирландию, закрепленные в ее Конституции.

Поэтому первоочередной задачей северно-ирландской реформы стало не формирование новых автономных органов, которые существовали и раньше, а достижение и закрепление согласия в самом

северно-ирландском обществе, прекращение дискриминации католического населения и достижение реального равноправия.

К настоящему времени удалось решить большинство, хотя и не все задачи, стоявшие перед реформаторами. Впрочем, в каждом из трех регионов уровень выполнимости этих задач различен, поскольку в каждом из них имеются собственные особенности, которые влияют как на ход реформы, так и на реализацию ее задач.

Так, в 1998 г. состоялись выборы в Ассамблею Северной Ирландии, работавшую до декабря 1999 г. в «теневой фазе» и именовавшуюся Новой ассамблеей Северной Ирландии; в 1999 г. были избраны члены Национальной ассамблеи Уэльса и Парламента Шотландии. Все три органа начали функционировать, образовали соответствующие исполнительные органы, принимают собственное законодательство.

О том, удалось ли сформировать новую политику в Уэльсе и Шотландии, на наш взгляд, говорить просто рано, поскольку она связана с такими глубокими трансформациями не просто системы управления, но общественного сознания, которые не могут произойти раньше пяти, или даже десяти лет. Сейчас, однако, очевидно, что определенные сдвиги наметились, поскольку население этих регионов верит в будущее своих новых автономных органов. Таким образом, если говорить только о законодательной реформе, т.е. о принятии нового законодательства и его применении на практике, то, безусловно, реформа состоялась. Но поскольку задачи, стоящие перед Шотландией и Уэльсом, значительно глубже и затрагивают не столько сферу нормотворчества и правоприменения, сколько сферы политической и правовой культуры общества, его традиций, то до завершения реформы, в этом смысле, еще очень и очень далеко.

В Северной Ирландии ситуация принципиально отличная. Здесь с самого начала функционирования новых автономных институтов, еще в их «теневой фазе», начались сложности. Общество, привыкшее жить в состоянии постоянного конфликта, не может так просто избавиться от этой привычки. Конфликтующим сторонам трудно научиться доверять друг другу. Как следствие — пять приостановок работы новых органов, сопровождавшихся введением прямого правления.

Оценка опыта северно-ирландской автономии может быть различной. Однако большинство британских ученых все-таки выражают надежду на то, что Северная Ирландия сможет преодолеть кризис и развиваться далее демократическим и мирным путем. Так, Р. Вилфорд

отмечает, что даже, если новую Ассамблею постигнет участь ее предшественницы, это не сможет отменить тех изменений, которые происходят сегодня в северно-ирландском обществе, а значит, Северной Ирландии удастся встать на мирный путь развития.¹ Но пока что действительность оказывается более опти-мистичной, поскольку кризис удалось разрешить в достаточно короткий срок (по крайней мере, по сравнению с кризисом, разразившимся после роспуска Стормонта), немалую роль в чем сыграло, на наш взгляд, Белфастское соглашение. Напомним, что в соответствии с этим документом британское правительство имеет право приостановить автономию только на строго определенный срок с целью пересмотра Соглашения. Просто так распустить Ассамблею и другие автономные органы правительство не может. Кроме того, во время приостановки автономии британское правительство должно проводить встречи и переговоры с правительством Ирландской Республики. Таким образом, Лондон в соответствии с этим международным договором не может по своему усмотрению отказаться от дальнейшего проведения реформ в Северной Ирландии и просто аннулировать уже имеющиеся их результаты.

Значение реформы управления Уэльсом, Шотландией и Северной Ирландией не ограничивается изменением террито-риального устройства страны, т.е. превращением Соединенного Королевства в региональное государство. Указанные реформы повлияли на целый ряд иных аспектов британского консти-туционализма.

Например, важен вопрос, не затрагивает ли автономия трех политических регионов суверенитета британского парламента. Вопрос этот весьма актуален, поскольку традиционно британская доктрина исходит из нерушимого верховенства Парламентского суверенитета, который означает, что политическая власть, финансовый контроль и правовое верховенство сохраняются за парламентом, обладающим неделимым суверенитетом. Основы Парламентского суверенитета были заложены еще в Блекстонском заявлении (1765), согласно которому «нет более высокой власти, которая могла бы отменить то, что парламент делает»². Вопрос об автономии неминуемо затрагивает вопрос о том, как эта автономия будет соотноситься с суверенитетом парламента, не нарушит ли она его. В частности, в

¹ Wilford R. Designing the Northern Ireland Assembly // Parliamentary Affairs. – L., 2000. – Vol. 53, N 3. – P. 579.

² O’Neill M. Great Britain: from Dicey to Devolution. // Parliamentary Affairs. – L., 2000. – Vol. 53, N 1. – P. 70.

документе под названием «Требование прав для шотландского народа» была попытка бросить вызов Парламентскому суверенитету. В нем утверждалось, что «суверенным правом шотландского народа является определение формы правления, в наибольшей степени удовлетворяющей его нужды». Этот вызов так и остался риторическим, поскольку ни в одном из правовых актов по вопросам реформы вопрос о Парламентском суверенитете даже не затрагивается, так как и реформаторы, и конституционалисты исходили из того, что в данном случае он не нарушается, а частично делегируется автономным органам.

Таким образом, мы видим, что британские ученые смогли найти выход из сложившейся ситуации и достаточно убедительно обосновать юридическую допустимость наделения региональных органов автономными правами при одновременном сохранении Парламентского суверенитета.

Еще одним аспектом британского конституционализма, подвергшимся изменению в последние десятилетия, является юридическое значение референдумов в Соединенном Королевстве, которое постепенно возрастает. При этом ряд авторов¹ обосновывает точку зрения, согласно которой нынешняя реформа регионального управления базируется именно на результатах референдума, а, следовательно, результаты реформы не могут быть пересмотрены по желанию только центральной власти. С их точки зрения статус каждого региона может теперь быть пересмотрен исключительно на новом референдуме.

Но признание референдума в качестве источника права, причем источника конституционного права, приводит нас к выводу, что в британской конституции появляются элементы жесткости, что вполне объяснимо, если учесть увеличение сторонников принятия писаной Конституции, закрепляющей принципы взаимоотношения трех властей, систему сдержек и противовесов, а также содержащей основы правового статуса человека и гражданина.

Наконец, рассмотренная нами реформа является экспериментом по апробации принципиально новой для Соединенного Королевства

¹ См.: Laffin M. Constitutional Design: a framework for analysis. // Parliamentary Affairs. – L., 2000. – Vol. 53, N 3. – P. 532–541; Mcallister The new politics in Wales: rhetoric or reality? // Parliamentary Affairs. – L., 1999. – Vol. 52, N 3. – P. 591–604; Laffin M., Thomas A. Designing the national Assembly for Wales. // Parliamentary Affairs. – L., 2000. – Vol. 53, N 3. – P. 605–621 и др.

избирательной системы. Она предусмотрена для выборов Национальной ассамблеи Уэльса и Парламента Шотландии и по задумке ее авторов должна обеспечить более пропорциональное представительство в законодательных органах различных политических партий. Поэтому, если новая система продемонстрирует положительную практику (а выборы 2003 г. эту практику подтверждают), то предполагается ее ввести и при выборах Палаты общин.¹

Другими словами, Уэльс и Шотландия представляют собой своего рода «полигон» для испытания новой избирательной системы. И тот факт, что автономные органы уже сейчас вполне успешно функционируют, означает, что в обозримом будущем возможно изменение системы выборов Палаты общин, а значит, и политического состава этого органа, что неизбежно отразится на всей британской политике.

Подводя итог вышесказанному, еще раз отметим, что Соединенное Королевство вступило в эпоху конституционных реформ, одной из которых является его регионализация с наделением трех политических регионов автономными правами. По всей видимости, страна уже не сможет как-либо приостановить собственный процесс реформирования или повернуть его вспять. Каким будет будущее этой страны? Возможно несколько вариантов, например, федерализация страны (не даром ряд британских ученых уже сегодня называют свою страну квазифедерацией или полуфедерацией²), либо дальнейшая регионализация, при которой автономный статус приобретут не только рассмотренные нами три британских региона, но и все регионы Англии. На наш взгляд, второй вариант более вероятен, поскольку федерализация была бы слишком крутым поворотом в истории этой страны, отличающейся уважением к своим традициям.

¹ Miller W.L. First elections to the Scottish Parliament // Gov. a. opposition. – L., 1999. – Vol. 34, N 3. – P. 300.

² См.: Laffin M. Constitutional Design: a framework for analysis. // Parliamentary Affairs. – L., 2000. – Vol. 53, N 3. – P. 532.