

*А.А. Нечаева**

ПЕРВЫЙ ПАРЛАМЕНТ УЭЛЬСА: ПОДГОТОВКА ПРОЕКТА НАЦИОНАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ*

В статье рассматривается процесс подготовки законодательного акта о Национальной Ассамблее Уэльса в контексте формирования валлийской идентичности. Автор приходит к выводу о том, что в основу функционирования этого органа была заложена корпоративная модель, не имевшая до этого каких-либо аналогов в Соединенном королевстве. Предполагалось, что Национальная Ассамблея будет объединять валлийцев не по языковому или этническому признаку, а опираться на своего рода «гражданскую» идентичность, объединяющая всех, кто проживает на территории Уэльса. Однако в первые же годы деятельности Национальной Ассамблеи этот до известной степени утопический проект претерпел значительные изменения.

Ключевые слова: Национальная Ассамблея Уэльса, национальная идентичность, лейбористы, госсекретари, парламентаризм, деволуция.

Современный Уэльс сложно представить без собственного парламента – Национальной Ассамблеи Уэльса (далее – НАУ), тогда как еще двадцать лет назад этого органа не существовало. С конца 1990-х гг., когда было положено начало реформам нового правительства лейбористов, деволуция Шотландии и Уэльса заняла одно из первых мест в приоритетах премьер-министра Э. Блэра. Значимость реформы определялась как внутренними процессами, происходившими в Соединенном королевстве, так и внешними факторами. Особую роль сыграло стремление удовлетворить националистические требования автономии кельтских регионов.

Между тем, деволуционная реформа была оценена современниками как поспешная и непродуманная. Подготовка законопроектов происходила в очень сжатые сроки. Это обстоятельство заставляет нас уделить этому периоду – периоду подготовки проекта НАУ – особое внимание.

Нечаева Александра Алексеевна, ассистент кафедры всеобщей истории Уральского государственного педагогического университета (620017; Россия, г. Екатеринбург, пр. Космонавтов 26).

Nechaeva Aleksandra Alekseevna, assistant of general history of the Ural state pedagogical university.

E-mail: orlova_sandra@mail.ru

© Нечаева А. А., 2018

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект №16-18-02102).

В Уэльсе никогда не существовало какого-то единого органа управления или единого правителя. Попытки извлечь из исторической памяти примеры, связанные с Оуэном Глендуром, не могли быть признаны успешными. Реально идея создания собственного парламента появляется в Уэльсе только в конце XIX в. Развитие валлийского самосознания и национализма вылилось в стремление получить автономию или даже обрести независимость от Лондона. Сторонниками деволуции в Уэльсе (как и в Шотландии) на протяжении всего XX в. выступали либералы, лейбористы и националисты. Консерваторы в силу своей идеологии либо дистанцировались от этой проблемы, либо открыто не поддерживали ее. Тем важнее для укрепления валлийской идентичности стала возможность создания своего парламента.

Первая серьезная попытка со стороны британского правительства, сформированного лейбористами, дать автономию Шотландии и Уэльсу была реализована в 1979 г., но в силу ряда причин она окончилась неудачно. Тем не менее, спустя восемнадцать лет – в 1997 г. – реформа все же была осуществлена.

С 1979 г. до середины 1990-х гг. в Великобритании у власти находилась Консервативная партия. Под руководством М. Тэтчер правительство в течение 1980-х гг. проводило реформы, способствовавшие выходу страны из рецессии. Среди этих мер была денационализация сталелитейной промышленности, телекоммуникаций и транспорта. Управление оставшимися под государственным контролем сферами экономики осуществлялось по рыночным принципам, для чего создавались автономные агентства, так называемые «кванго» (quango). Перечень необходимых, но непопулярных действий привел к уходу М. Тэтчер с поста премьер-министра. Кабинет консерваторов с 1990 г. возглавил Дж. Мэйджор, продолживший, однако, реализовывать стратегию своей предшественницы.

Довольно долго политика Консервативной партии имела широкую поддержку в Уэльсе, что хорошо демонстрировали результаты всеобщих выборов 1983 и 1987 гг., когда процент голосов, поданных за консерваторов, был 31% и 29,5% соответственно. Но к концу 1980-х гг. количество сторонников этой партии начало сокращаться. Если на всеобщих выборах 1987 г. из 38 мандатов от Уэльса консерваторы получили 8 мест, а лейбористы – 24, то в 1992 г. – 6 и 27 мест соответственно. По оценкам исследователей, потеря популярности М. Тэтчер началась с шахтерской забастовки 1984–1985 гг.³¹⁴ Правительство не пошло на уступки и продолжило сокращать рабочие места и закрывать шахты. Это стало настоящей драмой для всего Уэльса, так как шахтерское дело являлось неотъемлемой частью валлийской жизни.

³¹⁴ Osmond 2013.

Не менее важным для падения авторитета «железной леди» стало проведение «английской» политики. В процессе ее реализации был нанесен серьезный удар по чувству «британскости», что увеличивало региональные различия. Несмотря на усиление роли Министерства по делам Уэльса, расходы которого с 1979 г. выросли с 1,5 млрд до 7 млрд фунтов стерлингов к 1997 г., и увеличение штата служащих и комитетов, деятельность некоторых «консервативных» госсекретарей явно дискредитировала эту должность³¹⁵. В частности, Дж. Редвуд, находившийся на этом посту с 1993 по 1995 г., провел в Уэльсе всего одну ночь и сформировал представление о том, что госсекретарь больше похож на генерал-губернатора, а не защитника интересов региона³¹⁶.

В Уэльсе на фоне происходивших событий росло число сторонников деволуции. По образцу шотландского движения началась «Кампания за валлийскую ассамблею» (Ymgyrch Senedd i Gymru). Ее центром стал Кардифф, где движение организационно оформилась в 1987 г. У истоков его стояли представитель общественности Дж. Осмонд и видные лейбористы – П. Флинн, Дж. Джонс и П. Хейн. Первое официальное заявление было сделано 26 ноября 1986 г. в г. Мертир-Тидвиле. Позже, в марте 1994 г., прошла двухдневная конференция в г. Лландриндод, в которой приняли участие 250 представителей всех слоев уэльского общества (представляли политические партии, церкви, местные властей и профсоюзы).

«Кампания...» проводила анкетирования и опросы, печатала рекламные материалы в газетах³¹⁷. По одному из опросов, проведенных в марте 1994 г., идею о создании ассамблеи поддерживали 45% опрошенных, тогда как в октябре того же года их число было уже 51%. Отрицательное отношение высказали 22% опрошенных в марте и 16% – в октябре, а количество приверженцев статус-кво все это время оставалось на уровне 33%³¹⁸. Активная пропагандистская деятельность и параллельное снижение доверия к консерваторам подготовили почву для будущей реформы.

Наряду с этим происходили изменения и в Лейбористской партии, где с 1979 г. сменилось несколько лидеров. После провала референдумов по деволуции часть лейбористов скептически относилась к этой части программы. Н. Киннок, ставший во главе партии в 1983 г., не придавал большого значения децентрализации, тогда как занявший этот пост вслед за ним в 1987 г. Дж. Смит приветствовал эту идею. Однако внезапная смерть в 1994 г. не дала Смиту возможность ее осуществить.

³¹⁵ Davies 2007: 663.

³¹⁶ Osmond 2000: 10.

³¹⁷ Cofnodion Ymgyrch Senedd i Gymru 1998-2000.

³¹⁸ Osmond 2000: 16.

Как сторонника реформ На должность лидера партии был избран слывшийся сторонником реформ Энтони Блэр. Он продемонстрировал свои реформаторские стремления на партийной конференции в 1995 г., когда предложил убрать статью 4 из Устава партии. Полностью отказаться от наследия своих предшественников Блэр не мог, поэтому объявил, «что лейбористское правительство издаст законы о деволюции Уэльс и Шотландии в течение первого года пребывания у власти»³¹⁹, но при условии проведения референдума. В предвыборном манифесте Лейбористской партии было сказано: «Субсидиарность – это принцип, поддерживаемый Великобританией, также как и Европой. Наше предложение не приведет к созданию федерации. Верховный Вестминстерский парламент передаст власть в Шотландию и Уэльс. Союз будет усилен и угроза сепаратизма уйдет»³²⁰.

На всеобщих выборах 1 мая 1997 г. лейбористы получили 418 мест в Палате общин, что было самым лучшим показателем с 1945 г. В Уэльсе из 40 избирательных округов лейбористы победили в 34, 4 места достались Плайд Камри и 2 – либералам. В Шотландии и Корнуолле также не было ни одного места, которое получила бы Консервативная партия. По итогам выборов лейбористы сформировали правительство под руководством Э. Блэра. Госсекретарем по делам Уэльса 2 мая был назначен Рон Дэвис, которого назвали «архитектором деволюции»³²¹.

После встречи нового премьер-министра с королевой и консультаций по программе реформ, выдвинутых в предвыборной программе, 14 мая в парламенте прозвучала речь ее величества. В ней Елизавета II упомянула о деволюции: «Децентрализация – это представление моего правительства о современной нации. В законодательство будут внесены изменения, чтобы жители Шотландии и Уэльса могли проголосовать на референдумах о предложениях моего правительства по организации автономного шотландского парламента и созданию валлийской ассамблеи. Если эти предложения будут утверждены на референдумах, мое правительство разработает законодательство для их осуществления»³²².

В течение первых двух недель работы нового парламента в Палате общин неоднократно обсуждались вопросы по референдумам в Шотландии и Уэльсе. Оппозиция в лице консерваторов выступала категорически против быстрого рассмотрения билля³²³. Однако лейбори-

³¹⁹ Davies 2000: 672.

³²⁰ Britain will be better with new Labour 1997.

³²¹ Рон Дэвис (Ron Davies) (род. в 1946 г.), британский политический деятель, член Лейбористской партии. В первом кабинете Э. Блэра занял пост министра по делам Уэльса, в 1998 г. был отправлен в отставку. В 2004 г. ушел из Лейбористской партии, в 2010 г. присоединился к Плайд Камри. // The Guardian. URL: <http://www.theguardian.com/politics/2003/mar/10/uk.wales>.

³²² Queen's Speech 1997.

³²³ Business of the House. House of Commons 1997.

стам было важно провести голосование по вопросам деволюции как можно скорее, не растеряв поддержки электората. 15 мая законопроект был представлен на рассмотрение в первом чтении и вызвал большую дискуссию о самой реформе и обо всех конституционных изменениях, планируемых лейбористами.

Для Шотландии предлагалась законодательная модель деволюции, а для Уэльса – исполнительная. Основным принципом деволюции становилась, прежде всего, незыблемость суверенитета британского парламента, которая проявлялась в сохранении функций обороны, международных дел, национальной безопасности и макроэкономического управления. С точки зрения финансирования был установлен принцип, когда министерство финансов продолжало играть доминирующую роль. В сфере законодательной все региональные парламента должны были руководствоваться законодательством ЕС, Европейской конвенцией по правам человека и рядом других международных документов³²⁴.

Сама идея деволюции вызывала опасения, как ставящая под сомнение целостность королевства³²⁵. На тот момент не было ясно, как будут соотноситься суверенитет британского парламента и власть региональных органов власти. Тем самым реформа закладывала много конфликтных ситуаций, которые не были продуманы до референдума. Более того, автономность Уэльса и Шотландии вызывала и вопрос о каком-либо подобном статусе и создании соответствующего органа власти для Англии, (так называемый Западный вопрос Лотиана), и о парламенте Северной Ирландии. Наконец, последнее противоречие, на которое указывали противники законопроекта, касалось прав представительства регионов в Вестминстере: должно ли оно будет сократиться или останется прежнем, ведь члены парламента от этих регионов участвовали бы в принятии законов в отношении всего государства, в том числе в отношении Англии.

Сторонники деволюционной реформы не смогли ответить на все контраргументы, однако суть их позиции по основополагающим вопросам состояла в следующем. Во время продолжительного правления консерваторов демократические институты стали далеки от граждан. Для развития демократии необходимо было дать регионам собственные органы управления, чтобы принятие решений происходило с учетом чаяний избирателям (этим бы достигалась реализация т.н. принципа subsidiarity). Данные меры привлекли бы большее количество граждан к участию, а ассамблея дала бы возможность Уэльсу защищать свои позиции в рамках британского государства. Однако, в целом, складывалось

³²⁴ Debates and Oral Answers 2002.

³²⁵ Referendums (Scotland and Wales) Bill 1997.

впечатление, что у лейбористов не было идей и представлений о том, что действительно будет собой представлять ассамблея³²⁶.

Много мнений было высказывано по вопросу наделения ассамблеи Уэльса меньшими полномочиями по сравнению с парламентом Шотландии. Согласно проекту лейбористов, будущая ассамблея не наделялась ни полноценными законодательными функциями, ни имела финансовых полномочий (например, в отличие от шотландского парламента, по сбору налогов)³²⁷. Но ее преимущество состояло, по словам лейбориста от округа Гауэрт М. Кэттона, в следующем: «Я считаю, что существуют мощные конституционные и демократические аргументы для того, чтобы сделать министерство по делам Уэльса подотчетным для жителей. Эти аргументы становятся еще более сильными, когда мы рассматриваем силу кванго...». Его главные аргументы, которые, по его мнению, заставят людей проголосовать «за», сводились к тому, что ассамблея позволит найти «средства для создания перво-классной системы образования для всех наших детей», будет играть «центральную роль в развитии национальной службы здравоохранения в Уэльсе», «защитит окружающую среду». В центре внимания ассамблеи находилось бы «стремление использовать таланты населения края для восстановления экономики и создания достойных рабочих мест для людей»³²⁸. Все эти аргументы демонстрировали необходимость усиления контроля органов власти со стороны граждан ради достижения более высокого уровня социального обеспечения. Однако совершенно не затрагивались, и даже снимались, вопросы, связанные с проблемами национального характера.

Проект будущей ассамблеи был представлен в опубликованной 22 июля Белой книге «Голос для Уэльса». Содержание включало всего пять глав, где очень общё определялись будущие функции этого органа. Было отмечено, что реализация этого проекта будет иметь своим следствием неустойчивость исполнительной власти и то, что госсекретарь будет играть чересчур значительную роль. Было отмечено отсутствие в проекте предложений по дальнейшему развитию ассамблеи³²⁹. Несмотря на это, 31 июля 1997 г. билль о референдумах в Шотландии и Уэльсе был подписан королевой³³⁰. В этом законе перечислялись условия проведения референдума в Уэльсе 18 сентября 1997 г. на неделю позже, чем в Шотландии. В бюллетене для голосования было две графы на двух языках: «Я согласен, что будет создана уэльская ассамблея» и «Я

³²⁶ Fevre, Chaney 2003: 7.

³²⁷ Referendums (Scotland and Wales) Bill 1997.

³²⁸ Referendums (Scotland and Wales) Bill 1997.

³²⁹ Hazell 1997.

³³⁰ Referendums (Scotland and Wales) Act 1997.

не согласен, что будет создана уэльская ассамблея». За проведение референдума отвечал чиновник, которого назначал госсекретарь.

В поддержку будущей ассамблеи еще в феврале 1997 г. началась кампания «Да для Уэльса!», которая охватила сторонников будущей ассамблеи. Первоначально возглавил эту кампанию госсекретарь Р. Дэвис. Позже, в июле 1997 г., он дистанцировался от этой роли, чтобы придать кампании межпартийный характер. Поэтому основную роль на завершающем этапе сыграли лидер Плайд Камри Д. Вигли и представитель валлийского отделения Либеральной партии Р. Ливси, а также ряд активистов уэльской Лейбористской партии. Совместная деятельность была намного более плодотворной, чем деятельность сторонников деволюции в 1979 г, когда группа поддержки состояла только из членов ЛПВ. В лагере противников в этот раз находились консерваторы и часть лейбористов, но они не смогли консолидироваться и провести уверенную кампанию «против».

18 сентября 1997 г. состоялся референдум по вопросу о создании в Уэльсе ассамблеи. До окончательного подсчета голосов было не ясно, каков будет итог голосования. В лагере сторонников деволюции настроения были самые пессимистичные³³¹. Явка среди избирателей составила 50,1%, что было на 8,74% меньше, чем в 1979 г. В итоге «за» проголосовало 559 419 человек (50,9%), «нет» сказали 552 698 человек (49,7%). Перевес составил всего 6721 голос. Такое начало для будущей ассамблеи не вселяло большой надежды, так как по факту только треть жителей Уэльса дали свое согласие.

После положительного голосования группа, созданная госсекретарем, приступила к детальной проработке законопроекта. Впервые он был представлен в Палату общин 26 ноября 1997 г. Второе чтение проекта закона проходило 8 и 9 декабря. Р. Дэвис озвучил основные принципы работы будущей ассамблеи: «инклюзивность (включенность), открытость для общественного контроля, новый стиль в политике, который лучше отвечает потребностям и характеру Уэльса»³³². В законе оговаривались функции госсекретаря как посредника между правительством и ассамблеей, и как защитника ее интересов. Количество и состав комитетов определяла ассамблея, но обязательно учреждался комитет по вопросам Северного Уэльса. Количество членов ассамблеи равнялось не 80, как в первоначальном проекте Белой книги, а 60. Из них 40 членов избирались по «британским» избирательным округам и 20 – по 5 «европейским» областям³³³.

Во второй части законопроекта перечислялись области управления и функции нового органа власти, которые будут ему переданы от

³³¹ Harvey 2014.

³³² Government of Wales Bill 1997.

³³³ Ibidem.

Министерства по делам Уэльса. При этом в будущем предполагалась дальнейшая передача и расширение полномочий ассамблеи при условии согласия обеих палат парламента. Как неоднократно уточнял госсекретарь, «Деволуция – это процесс, а не событие».

В третьей части определялся механизм работы ассамблеи, в частности создание группы по регламенту. Отдельно прописывалась роль комитетов, равенство использования валлийского и английского языков. В четвертой главе излагались вопросы финансирования и аудита, в пятой – положения по международному представительству, соглашения с местными органами власти и некоммерческими организациями. В главе 6 указывались общие предложения по реформированию независимых агентств (кванго).

Со стороны консерваторов были высказаны опасения, что проект имел неопределенность в формулировках, а решения по финансированию и представительству зависели от воли госсекретаря. Самым важным противоречием, на которое указал консерватор маркиз М. Анкрам, была возможность дальнейшей деволуции и ослабление власти британского парламента. В Белой книге, представленной жителям Уэльса и парламенту, ничего подобного не было. Со стороны либерал-демократов и националистов также делались замечания, которые носили конструктивный или уточняющий характер, в отличие от резкой критики оппозиции³³⁴.

После дебатов в Палате общин госсекретарь создал Консультативную группу по Национальной Ассамблее (КГНА) наподобие конституционного конвента в Шотландии. КГНА состояла из представителей четырех главных политических партий в Уэльсе, местных органов власти, бизнесменов, профсоюзов и добровольческого сектора. Создание подобной группы со стороны лейбористов было вызовом для политической культуры Уэльса, т.к. для партии это было несовместимо с идеологическими принципами, которые формировались в течение века. Политику лейбористов характеризовали запрет на дебаты и отклонения от линии партийного руководства, что наглядно было продемонстрировано в неоднократных попытках «задушить межпартийную Кампанию для валлийского собрания», начатую в 1987 г., и «мешать членам партии иметь какое-либо отношение на предмет опасных связей»³³⁵. Но, как отмечают Р. Ферв и П. Чейни, госсекретарь имел честолобивую идею об изменении политической культуры путем вовлечения разных частей гражданского общества в процесс создания Ассамблеи.

Фактически КГНА представляла собой символический консультативный орган, подотчетный госсекретарю, и поэтому все предложения, исходившие от КГНА, в итоге были им одобрены. КГНА деклари-

³³⁴ Government of Wales Bill 1997.

³³⁵ Morgan, Mungham 2000: 88.

ровала, что механизмы нового органа власти должны быть «демократичными и содержательными, гибкими и отзывчивыми, эффективными, прозрачными и ответственными». Равенство возможностей стало основным принципом новой демократии и приоритетом для Ассамблеи.

В процессе создания закона проводились не только консультации в КГНА, но и в Комитете по валлийским делам. Всего было три заседания в феврале и три в марте 1998 г. После внесения поправок в основной текст документа он был передан на рассмотрение в Палату лордов, где прошел обсуждение в трех чтениях³³⁶. В итоге текст закона был одобрен королевой и подписан 31 июля как Закон о правительстве Уэльса 1998 г. (далее – Закон 1998 г.)³³⁷. Документ вступал в силу с 1 декабря 1998 г., но некоторые статьи начинали действовать позже.

Согласно этому закону в Уэльсе учреждалась Национальная Ассамблея, которая была корпоративным органом, т.е. совмещала функции исполнительной и законодательной власти. Официальными рабочими языками признавались на равной основе английский и валлийский. Члены Ассамблеи избирались раз в четыре года на выборах, проводимых по пропорционально-мажоритарной системе. Первые выборы назначал госсекретарь, а все последующие должны были проводиться раз в четыре года в первый четверг мая³³⁸.

Выборы в Ассамблею были соотнесены с одной из трех уровней выборной системы Великобритании. Каждый избиратель получал два голоса, которые он должен был отдать за конкретного кандидата и партию. «Таким образом, половина или более мест в выборном органе занимают кандидаты, избранные по мажоритарной системе относительного большинства (по принципу «первый занимает пост»). Оставшаяся часть мест распределяется между партиями по партийным спискам и независимым кандидатам»³³⁹. В округах для проведения всеобщих выборов формировался список из 40 членов НАУ по мажоритарной системе, а в избирательных областях, по которым проводились выборы в Европейский парламент, список из 20 человек – по пропорциональной системе.

К числу тех, кто не мог баллотироваться, относились действующие члены британского парламента, государственные служащие, судьи, чины полиции и представители иностранных законодательных органов, а также по ряду ограничений лица, занимающие разнообразные посты и имеющие судимость³⁴⁰. Избранные кандидаты станови-

³³⁶ The National Assembly for Wales and devolution in Wales 2016.

³³⁷ Government of Wales Act 1998.

³³⁸ Government of Wales Act 1998.

³³⁹ Зудов 2002.

³⁴⁰ Government of Wales Act 1998.

лись членами Ассамблеи только после принесения клятвы преданности в присутствии госсекретаря не позднее двух месяцев после выборов, согласно закону о присяге от 1868 г. Члены Ассамблеи получали заработную плату и пенсию согласно установленным нормам.

Национальная Ассамблея сразу после начала работы наделялась всеми функциями госсекретаря, включая международные вопросы, а в дальнейшем получала функции, переданные по приказу. В данной юридической формулировке подразумевалось, что в будущем Уэльсу могли дать дополнительные полномочия. Некоторые из прежних функций госсекретаря осуществлялись им совместно с НАУ, либо с согласия и после консультации с валлийскими парламентариями³⁴¹.

В законе перечислялось двадцать делегированных областей: сельское хозяйство, лесоводство, рыболовство, производство продуктов питания; исторические памятники, культура (включая музеи, галереи, библиотеки), экономическое развитие, образование и обучение, окружающая среда, медицинское обслуживание, дороги, жилье, промышленность, местные органы власти, социальное обеспечение, спорт и отдых, туризм, градостроительство, транспорт, водные ресурсы, валлийский язык.

НАУ имела возможность в отношении британских министерств устанавливать собственные подотчетные отделы в Уэльсе, которые согласовывали работу с вышестоящими министрами (в особенности это касалось министерств здравоохранения и финансов). Дополнительные сведения могли быть получены от местных органов власти с помощью консультаций и опросов среди групп населения³⁴². При необходимости госсекретарь имел право от лица Уэльса вносить отдельные законопроекты в британский парламент или выступать против какого-либо законопроекта. Суверенитет парламента полностью сохранялся на территории Уэльса, так как Национальная Ассамблея могла принимать только подзаконные нормативно-правовые акты, так называемые инструкции (Statutory Instruments), которые уточняли и конкретизировали британские законы³⁴³.

Дата первого дня работы устанавливалась госсекретарем, который также представил схему функционирования Ассамблеи избран-

³⁴¹ Government of Wales Act 1998. Part II.

³⁴² Government of Wales Act 1998. Art.36.

³⁴³ Инструкции (Statutory Instruments) – это подзаконные акты (представлявшие так называемое подчиненное законодательство) или делегированное законодательство по Закону об Уэльсе 1998 г. Этот вид актов следует отличать от британских парламентских актов, имеющих прерогативу в исполнении и большую юридическую силу. Инструкции для НАУ являются инструментом для уточнения существующих законов, в рамках которых она может совершать самостоятельные действия. // Statutory Instrument Practice. A manual for those concerned with the preparation of statutory instruments and the parliamentary procedures relating to them – 4th edition (November 2006). URL: www.opsi.gov.uk/si/si-practice.doc.

ным членам. На первом собрании избирался председатель, его заместитель и секретари для руководства комитетами. Например, устанавливался комитет по законодательным вопросам, аудиторский комитет, комитет по Северному Уэльсу и другие региональные комитеты с соответствующими названиями. Согласно закону, создание ряда комитетов было обязательным, тогда как другие могли создаваться по необходимости. Среди комитетов, которые создавались в обязательном порядке, на первом месте стоял Исполнительный комитет, который осуществлял функции исполнительной власти. Первый секретарь и секретари комитетов входили в его состав и отчитывались перед Ассамблей. Далее формировались предметные комитеты, количество которых напрямую было связано с переданными функциями. В каждом комитете (насколько это было возможно) были пропорционально представлены политические партии³⁴⁴.

Вся работа Ассамблеи, ее комитетов и подкомиссий должна была быть максимально открытой для общества через освещение в СМИ и с помощью сети Интернет. При издании любого документа делалась его копия для просмотра и изучения общественностью, размещавшаяся на официальном сайте.

Должность госсекретаря по делам Уэльса сохранялась, при этом он имел значительные возможности влияния. Во-первых, это касалось присутствия на заседаниях и доступа к любым документам, касающимся дел НАУ и ее комитетов. Во-вторых, важным рычагом являлись финансы, потому что госсекретарь мог внести изменения в расходы. Первоначально на устройство работы регионального органа власти было потрачено 17 млн фунтов стерлингов³⁴⁵. Бюджет формировался не позднее, чем за четыре месяца до начала нового года и представлялся для утверждения членам НАУ и госсекретарю³⁴⁶. Расходы фиксировались в отчете, который сдавался не позднее пяти месяцев после окончания года генеральному аудитору³⁴⁷. Он назначался приказом королевы и должен был проверять правомерность расходования средств.

Формирование уэльского бюджета, также как и шотландского, стало происходить по «формуле Барнетта», названной в честь своего разработчика – секретаря казначейства лорда Дж. Барнетта. Ее суть заключается в распределении средств британского бюджета между регионами исходя из численности населения и пропорционально отношению бюджета Англии. Раньше формула использовалась для определения расходов трех министерств: Министерства по делам Шотландии (Scottish Office), Министерства по делам Уэльса (Welsh Office) и

³⁴⁴ Government of Wales Act 1998, Article. 57.

³⁴⁵ Referendums (Scotland and Wales) Bill 1997.

³⁴⁶ Government of Wales Act 1998. Article. 100.

³⁴⁷ Government of Wales Act 1998. Article. 94.

Министерства по делам Северной Ирландии (Northern Ireland Office). После начала деволюционной реформы по ней же распределялись блочные субсидии, в рамках которых региональные парламенты имели право распоряжаться деньгами³⁴⁸.

НАУ оказывали помощь специальный уполномоченный омбудсмен и уполномоченный из министерства здравоохранения. Учрежденный Совет товарищества состоял из членов местных органов власти (советов графств, городских советов и общественных советов, органов управления национальными парками и полиции) и парламентариев. Данный Совет давал консультации и делал запросы по беспокоящим его проблемам.

Особая часть Закона 1998 г. была посвящена проблеме существования кванго, или автономных агентств, которые управляли определенными сферами экономики, но не были подотчетны государству. Неоднократно в процессе дебатов в Палате общин Р. Дэвису задавали вопросы относительно реформирования агентств или их ликвидации. Тогда он ответил, что процесс трансформации системы кванго уже идет, а в законе будут прописаны полномочия собрания³⁴⁹. В итоге были прописаны изменения к закону об Агентстве по вопросам экономического развития 1975 г. Это агентство получало функции Управления по развитию сельского Уэльса и Земельного управления, которые прекращали свое существование³⁵⁰.

В итоге в Уэльсе был создан новый государственный институт, с заложенной в него корпоративной моделью, который не имел аналогов в Соединенном Королевстве. В основу нового органа власти были положены два главных принципа – открытость и инклюзивность (гласность и максимальная вовлеченность всех членов НАУ в ее деятельность). Таким образом, фактически была сделана попытка изменить устоявшиеся представления о политической культуре в Уэльсе и в Великобритании в целом. Национальная Ассамблея должна была объединить валлийцев не по языковому или этническому признаку, но опираться на «гражданскую» идентичность. Госсекретарь по делам Уэльса и «архитектор» деволюции Р. Дэвис сформулировал положение о том, что валлийская идентичность изменилась, теперь она включает всех, кто проживает на территории Уэльса.

Однако сложность и неоднозначность данного проекта приписывали тому, что Р. Дэвис создал чересчур идеальный и, до определенной степени, утопический проект. После принятия закона в парламенте Р. Дэвис пробыл на своем посту не долго. В связи с личными обстоятель-

³⁴⁸ The Barnett Formula 2001.

³⁴⁹ Welsh Assembly 1997.

³⁵⁰ Government of Wales Act 1998: Part VI.

ствами он подал в отставку 26 октября 1998 г. Сам же проект претерпел значительные изменения уже в первые же годы работы НАУ.

Список источников и литературы

- Britain will be better with new Labour 1997** – Britain will be better with new Labour // Манифест Лейбористской партии 1997 г. URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>.
- Business of the House 1997** – Business of the House. House of Commons. Thursday 15 May 1997 // UK Parliament Website. URL:
- Cofnodion Ymgyrch Senedd i Gymru 1998-2000** – Cofnodion Ymgyrch Senedd i Gymru / Parliament for Wales Campaign Records. 1998-2000. // Archives and Records Council Wales. URL: http://www.archiveswales.org.uk/anw/get_collection.php?inst_id=1&coll_id=20030&expand=.
- Davies 2007** – Davies D. A History of Wales. – London, 2007.
- Debates and Oral Answers 2002** – Debates and Oral Answers. 30 Oct 2002. // House of Commons. UK Parliament Website. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmhansrd/vo021030/debindx/21030-x.htm>.
- Fevre, Chaney 2003** – Fevre R., Chaney P. Devolution and Participation in Wales: Ron Davies and the Cultivation of Inclusiveness. Cardiff School of Social Sciences. 2003 // Cardiff University. URL: <http://www.cardiff.ac.uk/socsi/resources/wrkpaper8.pdf>.
- Government of Wales Act 1998** – Government of Wales Act 1998 // The National Archives. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/contents>.
- Government of Wales Bill 1997** – Government of Wales Bill [8 Dec 1997]. Commons debates. House of Commons // UK Parliament Website. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo971208/debindx/71208-x.htm>.
- Harvey 2014** – Harvey M. Conversing with the nation: Consultations and referendums in Scotland and Wales under devolution // Portal Academia.edu. URL: <http://www.academia.edu/>.
- Hazell 1997** – Hazell R. Commentary on the Welsh White Paper // UCL Constitution Unit. School Of Public Policy. URL: <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/15.pdf>
- Morgan, Mungham 2000** – Morgan, K., Mungham, G. Redesigning democracy: The making of the Welsh Assembly. Bridgend: Seren. 2000.

- Osmond 2000** – Osmond J. The contradictions of Welsh politics. // Scottish Affairs URL: http://www.scottishaffairs.org/backiss/pdfs/sa11/sa11_Osmond.pdf.
- Osmond 2013** – Osmond J. What Thatcher did for Wales // OpenDemocracy. URL: <http://www.opendemocracy.net/ourkingdom/john-osmond/what-thatcher-did-for-wales> (дата обращения: 20.08.2013).
- Queen's Speech 1997** – Queen's Speech. 14 May 1997: Column 41. House of Commons // UK Parliament Website. URL: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970514/debtext/70514-03.htm#70514-03_head0.
- Referendums (Scotland and Wales) Act 1997** – Referendums (Scotland and Wales) Act 1997 // UK Parliament Website. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/61/contents>.
- Referendums (Scotland and Wales) Bill 1997** – Referendums (Scotland and Wales) Bill [21 May 1997]. Orders of the Day: Column 41. Commons debates. House of Commons // UK Parliament Website. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970521/debindx/70521-x.htm>.
- The Barnett Formula 2001** – The Barnett Formula. Research paper 01/108. 30 November 2001. // UK Parliament Website. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-108.pdf>.
- The National Assembly for Wales and devolution in Wales 2016** – The National Assembly for Wales and devolution in Wales // The National Assembly for Wales. URL: <http://www.assemblywales.org/bus-home/research/bus-assembly-publications-monitoring-services/bus-assembly-publications-key-events/key-events-pre-assembly.htm>.
- Welsh Assembly 1997** – Welsh Assembly [25 Jul 1997]. Commons debates. House of Commons // UK Parliament Website. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970725/debindx/70725-x.htm>.
- Зудов 2002** – Зудов Н. Е. Избирательная система Великобритании: особенности региональных и местных выборов // Депутатское объединение Тамбовской областной думы. URL: www.dumaertmb.ru/folder_docum74/analit_170309_2.doc.

Alexandra A. Nechaeva
**THE FIRST WELSH PARLIAMENT:
 DRAFT NATIONAL ASSEMBLY**

The article deals with the process of preparation of the legislative act on the national Assembly of Wales in the context of the formation of Welsh identity. The author concludes that the functioning of this body was based on a corporate model,

which had no analogues in the United Kingdom. It was intended that the national Assembly would unite the Welsh not on the basis of language or ethnicity but on the basis of a kind of "civic" identity uniting all those living in Wales. However, in the first years of activity of the National Assembly, that to a certain extent utopian project has undergone significant changes.

Keywords: national Assembly of Wales, national identity, Labour party, secretaries of state, parliamentarism, devolution.

УДК 94(438).03

Код ВАК 07.00.03

О.И. Нуждин

ПУТЕШЕСТВИЯ ИМПЕРАТОРОВ: ВОЯЖ СИГИЗМУНДА I В ЦЕЛЯХ ОБЪЕДИНЕНИЯ ЕВРОПЫ (1415–1416 гг.)

В статье исследуются причины поездки Сигизмунда I по Европе в 1415–1416 гг. Сделан анализ состава свиты Римского короля, расходов на путешествие, а также специфики приемов, организованных властями в честь его прибытия. В статье сделан вывод, почему результаты поездки существенно отличались от первоначального плана.

Ключевые слова: Констанцкий собор, Сигизмунд I, Столетняя война, путешествия, политические деятели, Средние века.

Объектом исследования является поездка Сигизмунда I по странам Западной Европы во время проведения Констанцкого собора с целью реализации апостольской реформы. Собор в XV в. представлял собой уже не столько собрание представителей Церкви, сколько представителей государств, и превратился из борьбы двух претендентов за престол святого Петра, в борьбу государств за папство³⁵¹. Для Римского короля Сигизмунда I в новых условиях требовалось сохранить единую Церковь и через нее – европейское политическое единство под сенью Римской империи. Однако на момент начала работы Констанцкого собора между двумя государствами – Францией и Англией – возобновилась война, которая угрожала намеченным планам. Противостояние стран на поле боя совмещалось с внутрисоборной

Нуждин Олег Игоревич, кандидат исторических наук, доцент кафедры социально-культурного сервиса и туризма Уральского федерального университета (620083, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 51).

Oleg I. Nuzhdin, PhD in history, Associate professor of the Department of social and cultural Services and Tourism of the Ural Federal University.

Телефон/Phone: +7(343)389-94-64. E-mail: o_nuzhdin@mail.ru.

© Нуждин О. И., 2018

³⁵¹ Lanz 1874: 158–159.