

УДК 352/354(410)

К.І. Чабановаасистент
Одеський національний політехнічний університет**ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕВОЛЮЦІЇ В УЕЛЬСІ**

У статті визначено особливості процесу деволюції в Уельсі як головного методу здійснення регіональної політики Сполученого Королівства щодо автономних регіонів. Досліджено повноваження та організаційні механізми функціонування автономії. Проаналізовано регіональну політику парламенту та уряду Сполученого Королівства щодо Уельсу та її еволюцію.

Ключові слова: децентралізація, регіоналізація, деволюція, асиметрична деволюція, Уельський Акт, федералізація, місцеве самоврядування.

I. Вступ

Великомасштабні зміни, що відбувалися на рубежі ХХ–ХХІ ст. у суспільному житті європейських країн, безпосередньо пов'язані з трансформацією у сфері територіального устрою держави. Для сучасного періоду характерна наявність двох, на перший погляд, взаємовиключних процесів – глобалізації та децентралізації. Практично всі держави, залучені в процес глобалізації, схильні до внутрішніх трансформацій, що відбуваються в системі органів публічної влади та виявляються в перерозподілі повноважень усередині самої держави та передачі більшого обсягу повноважень на регіональний рівень [4, с. 1]. У Великобританії процес регіоналізації дістав назву “деволюція” і має специфічні риси, що не притаманні іншим європейським країнам. Ірландія, Шотландія та Уельс, маючи різко виражені відмінності в культурних та економічних сферах, у різні часи та за неоднакових умов були інкорпоровані до складу Королівства, тому кожному з регіонів притаманна власна модель розподілу владних повноважень із центру на місця.

Актуалізація політичної значущості проблем регіонів закономірно викликає зростання наукового інтересу вітчизняних і зарубіжних політиків, зокрема таких як: І.В. Алексєєнко, Н.В. Горло, О.В. Заславський, П.О. Каракієв, М. Кітинг, С.І. Коданєва, Т.М. Козак, А.В. Орехович, М.Е. Орлова, С. Роккан, С.Є. Саханенко, О.В. Теленко, Е.Х. Топалова та ін.

Враховуючи трансформацію систем владного врядування в країнах Євросоюзу та досвід Великобританії у вирішенні регіональних питань, необхідно детально проаналізувати політику регіоналізму в автономних регіонах цієї країни.

II. Постановка завдання

Метою статті є виявлення особливостей регіональної деволюції в Уельсі та дослі-

дження еволюції політики Великобританії в цьому регіоні.

III. Результати

У Сполученому Королівстві децентралізація державного управління втілюється за допомогою деволюції. Деволюція – це більш гнучкий, порівняно з федералізацією, підхід до розмежування повноважень між центром та регіонами. Він дає змогу визначити необхідність і ступінь децентралізації в тому чи іншому регіоні. Таким чином, відбувається диференційований підхід до розмежування міжвладних повноважень, який дозволяє надати регіонам лише ті повноваження, які вони в змозі реалізувати [7, с. 3].

У теоретичному плані називають три типи деволюції:

1) адміністративна – наприклад, встановлення Урядового відомства (Government Offices) в регіонах, або, як було до 1999 р., практика передачі повноважень від центральних урядових відомств до територіальних тієї самої держави;

2) виконавча – виключні права парламенту Сполученого Королівства передаються міністерствам деволюційних урядів за статutom;

3) законодавча – Парламент Сполученого Королівства передає деякі свої повноваження підпорядкованій легіслатурі. Отже, зміст законодавчої деволюції полягає у створенні регіональних представницьких органів (місцевих парламентів, асамблей), які обирає населення, та в наданні їм права “визначати політику і видавати закони” в межах визначених територій. Тобто вони є вищим законодавчим органом, повноважним вирішувати регіональні проблеми на законотворчому рівні [7, с. 4].

Варто зауважити, що деволюційне врегулювання в Сполученому Королівстві часто характеризується як асиметричне – існують суттєві відмінності між домовленостями в кожній країні [1, с. 3].

Деволюція в Уельсі 1998–2012 рр. пройшла найскладніший шлях розвитку та інститу-

алізації регіональної влади у Великобританії, являючи собою самостійну модель регіоналізації та по-своєму унікальний приклад регіоналізації загальноєвропейського простору.

Уельс став першою національною територією сучасної Великобританії, увійшовши до складу об'єднаної з Англією держави, причому це було не стільки об'єднання, як у випадку з Шотландією, скільки поглинання регіону сильнішим сусідом. Якщо Шотландії не тільки вдавалося довгий час зберігати незалежність від південного сусіда, але й вступити у формальний союз "рівних" за умови збереження інститутів власної самобутності (приватне право, церква), то Уельс увійшов до складу Англії як незміцніле національне утворення й фактично повністю втратив самостійність. Політичне та адміністративне керівництво регіоном здійснювалося безпосередньо з Лондона. Єдине, що відрізняло Уельс від Англії, – це історична пам'ять та валлійська мова, якою ще спілкувалися жителі західних регіонів території. Протягом усього ХХ ст. кількість людей, які володіють валлійською мовою, неухильно зменшувалася [2, с. 87].

Слід зазначити, що довгий час (аж до кінця 90-х рр. ХХ ст.) ані консерватори, ані лейбористи не наважувалися зробити рішучі кроки в напрямі втілення принципів деволюції в практику державного управління. Деволюція стала ключовим гаслом нового покоління лейбористів на чолі з Тоні Блером, які прийшли до влади у 1997 р. Лейбористи опублікували Білу книгу "Голос Уельсу", в якій викладено принципи делегування владних повноважень регіону. Також було проведено референдум і з мінімальною перевагою голосів прийнято рішення про створення регіональної виборчої влади. В липні 1998 р. Вестмінстер прийняв Акт про уряд Уельсу, або Уельський Акт. Акт передбачав створення Національної Асамблеї Уельсу і передачу всієї влади від Міністра у справах Уельсі до нової Асамблеї.

Уельський Акт є нововведенням з погляду управління національним регіоном у Великобританії. На Асамблею Уельсу покладалися лише виконавчі повноваження. Новий орган влади не мав права законодавчої діяльності. Ці функції закріплювалися за Вестмінстером, тоді як Асамблея мала право лише приймати підзаконні нормативні акти. Таким чином, розширення автономії Уельсу набуло форми "виконавчої деволюції".

Асамблея обирається терміном на 4 роки на основі змішаної пропорційної системи. З 60 членів Асамблеї 20 обираються згідно з партійними списками по 4 особи від 5 регіональних округів, які використовують для виборів до Європарламенту. Останні 40 членів – по одномандатних округах.

Згідно з Актом 1998 р. Асамблея наділялася повноваженнями, які передавалися їй

від міністрів центрального уряду, зокрема від міністра у справах Уельсу. Уельський Акт прописував повноваження, які згідно з рішенням міністра у справах Уельсу та кабінету делегуються Асамблеї. Всі інші питання, відповідно, залишалися у компетенції центрального уряду.

Повноваження передавалися до сфери відповідальності Асамблеї двома способами. По-перше, згідно з розділом 22 Уельського Акта, виконавчі функції Міністерства у справах Уельсу передавалися у відання Асамблеї відповідно до виданого урядового декрету, затвердженого двома палатами парламенту за спрощеною процедурою. Цей декрет було розроблено та прийнято у 1999 р. По-друге, Асамблею безпосередньо наділили повноваженнями в межах законодавчих актів, які було прийнято.

Асамблея також мала змогу передавати надані їй повноваження на місцевий рівень. Крім того, згідно з розділом 113 Акта, Асамблея наділялася повноваженнями виробляти законопроект про реформування органів місцевого самоврядування в Уельсі та утворення Уельської піклувальної ради в складі членів Асамблеї й органів місцевого самоврядування. Таким чином, Асамблея фактично наділялася законодавчою ініціативою в реформуванні місцевих органів влади, незважаючи на те, що в кінцевому варіанті закон все ж таки приймали у Вестмінстері.

Проте, за Актом 1998 р., імплементація Асамблеєю Вестмінстерського законодавства та ухвалення підзаконних актів не повинні були суперечити європейському праву та Закону про права людини 1998 р. Контроль за тим, щоб Асамблея не виходила за межі власної компетенції, покладалася на міністра у справах Уельсу, а також на омбудсмена у справах адміністрації Уельсу [5].

У зв'язку з тим, що Асамблея є виконавчим органом, деволюція в Уельсі не передбачала утворення окремого органу виконавчої влади. Основні виконавчі функції покладалися на першого секретаря Асамблеї, обраного з-поміж її членів, та виконавчий комітет Асамблеї, який, згідно з розділом 56, очолювався Першим секретарем та складався із секретарів Асамблеї – представників усіх її комітетів.

Схема деволюції в Уельсі передбачала незавершеність процесу та подальшу необхідність прийняття Вестмінстером законів стосовно подальшого розширення сфери відповідальності Асамблеї. З метою більш чіткого розмежування повноважень з березня 2002 р. виконавчий комітет має формальну назву "Уряд Асамблеї Уельсу". Для розробки пропозицій у липні 2002 р. було створено Комісію з питань повноважень та виконавчої Національної Асамблеї Уельсу (Комісія Річарда). Найголовнішою рекомен-

дацією Комісії було наділення Асамблеї законодавчими повноваженнями до 2011 р. за прикладом Шотландії. А до того часу було рекомендовано надати Асамблеї змогу приймати підзаконні акти незалежно від Вестмінстеру [3, с. 12].

У 2006 р. було прийнято другий Акт про управління Уельсом, у якому було реалізовано зобов'язання центральної влади щодо просування деволюції. Закон має два ключових елементи:

1. Поділ між Асамблеєю та Уельським урядом з метою забезпечення прозорості передачі законодавчої та виконавчої влади. На відміну від Акта 1998 р., Акт 2006 р. створював окремий виконавчий (Уряд Асамблеї Уельсу – Welsh Assembly Government) та законодавчий (Національна Асамблея Уельсу – National Assembly for Wales) органи. Більшість повноважень старої Національної Асамблеї передавалася Уряду Національної Асамблеї.

2. Посилення законодавчої влади Асамблеї шляхом упровадження нової категорії законодавства – Повноваження Асамблеї (Assembly Measures) [8, с. 5].

Частина 3 Акта про управління Уельсом 2006 р. надає Асамблеї право приймати закони щодо конкретних “питань” у межах 20 делегованих “сфер компетенцій”. Асамблея має право додавати нові питання до сфери компетенцій та приймати закони стосовно них. До цих сфер належать:

- 1) сільське господарство, рибальство, лісне господарство;
- 2) стародавні пам'ятники та історичні будівлі;
- 3) культура;
- 4) економічний розвиток;
- 5) освіта та навчання;
- 6) навколишнє середовище;
- 7) пожежні та рятувальні служби;
- 8) харчування;
- 9) охорона здоров'я;
- 10) шляхи та транспорт;
- 11) житлове будівництво (планування);
- 12) місцеве самоврядування;
- 13) Національна Асамблея Уельсу;
- 14) державне управління;
- 15) соціальне забезпечення;
- 16) спорт та відпочинок;
- 17) туризм;
- 18) містобудування;
- 19) водопостачання та захист від повеней;
- 20) валлійська мова.

Приклад сфер компетенції, які не були делеговані Національній Асамблеї [6]:

- 1) поліція та кримінальне судочинство (провадження);
- 2) міжнародні відносини, оборона та питання безпеки;
- 3) соціальний захист та соціальна безпека.

Оподаткування, крім повноважень встановлення муніципального податку та податку на прибуток, також залишається в межах компетенції Уряду Великобританії та Парламенту. Відповідальність за податково-бюджетну політику (фіскальну) і державні витрати (public expenditure) покладено на Міністерство фінансів Великобританії.

Для фінансового забезпечення Уельсу було створено Уельський консолідований фонд. Сума фінансування визначається за формулою Барнетта – це механізм, який застосовується Міністерством фінансів Великобританії для автоматичного регулювання обсягів державних витрат на користь деволуційних регіонів при зміні обсягів державних послуг в Англії або на всій території Великобританії [7, с. 6].

Подальше наділення Асамблеї повною законодавчою ініціативою буде можливе лише за позитивним результатом референдуму з цього питання, проведення якого має бути схвалено обома палатами у Вестмінстері та 2/3 голосів Асамблеї.

Щодо перспектив деволюції в Уельсі, то більш ефективна шотландська модель змушує багатьох валлійських політиків порушувати питання про незавершеність деволюції та необхідність подальших реформ.

IV. Висновки

Процес деволюції в Уельсі призвів до формування ефективних органів законодавчої та виконавчої влади. Проте варто зазначити, що владні повноваження, які делегуються на регіональний рівень, не порушують суверенітету Вестмінстеру, адже він залишається основним органом влади в країні і може вдаватися до свого права призупинити чи відмінити дію законів про деволюцію в будь-якому регіоні Великобританії. Деволуційний процес у Великобританії спрямовано на створення не федеральної системи управління, а таких механізмів інституційно-правового регулювання, які б забезпечували, з одного боку, цілісність держави, а з іншого – задовольняли бажання та прагнення своїх регіонів.

Список використаної літератури

1. Горло Н.В. Моделі регіоналізації в Західних країнах і в Україні: порівняльний аналіз [Електронний ресурс] / Н.В. Горло. – Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/grani/2009_3/P9.pdf.
2. Каракчиев П.О. Региональная деволуция в Уельсе / П.О. Каракчиев // Современная Европа. – 2007. – № 3. – С. 85–99.
3. Козак Т.М. Регіоналізм та внутрішньодержавна регіоналізація у Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Тамара Миколаївна Козак; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2003. – 23 с.

4. Орехович А.В. Развитие регионализма в странах Европы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Орехович Александра Владимировна ; Моск. гос. ун-т им. М. Ломоносова. – М., 2011. – 27 с.
5. Government of Wales Act 1998 [Electronic resource]. – Mode of access: : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/contents>.
6. Government of Wales Act 2006 [Electronic resource]. – Mode of access:: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/contents>.
7. Gerven W. Federalism in the US and Europe [Electronic resource] // ICL journal. – 2007. – Vol. 1. – Mode of access: <http://www.internationalconstitutionallaw.net/journal>.
8. Nigel Johnson. The Government of Wales Act 2006: Welsh devolution still a process and not an event? [Electronic resource] // Web Journal of Current Legal Issues. – 2007. – № 4. – Mode of access: <http://webjcli.ncl.ac.uk/2007/issue4/johnson4.html>.

Стаття надійшла до редакції 15.07.2013.

Чабанова Е.И. Особенности региональной деволюции в Уэльсе

В статье определены особенности процесса деволюции в Уэльсе как главного метода осуществления региональной политики Соединенного Королевства относительно автономных регионов. Исследованы полномочия и организационные механизмы функционирования автономии. Проанализирована региональная политика парламента и правительства Соединенного Королевства относительно Уэльса и ее эволюция.

Ключевые слова: децентрализация, регионализация, деволюция, асимметрическая деволюция, Уэльский Акт, федерализация, местное самоуправление.

Chabanova K. Main Features of devolution in Wales

This research concerns the process of decentralization in United Kingdom. This article offers an analysis of the development of political regionalism after regionalisation and tries to specify the features of devolution in Wales as the main method of British regional policy. It explains the very concept of devolution and point toward the constitutional implications of a devolved United Kingdom. It traces the reasons for the development of the devolved government for Wales, including the brief historical background to devolution and an explanation of how Wales was joined to England. It examines the ways in which regionalisation influences the institutionalisation of a region. This article proves the asymmetric character of devolution in United Kingdom and at this point distinguish the federalization from devolution. Different types of devolution are described. The article explains how the introduction of regional governments and elections alters the conditions in which claims for a regionalist project are put forward and in which ways it effects public demands for regional autonomy. It also outlines the extent of powers delegated from the central government to the regional one and the organizational mechanisms of autonomy's functioning. It analyzes the main approved acts and its implementation. Also it analyzes the regional policy of British government and parliament in relation to Wales and its evolution. This article also analyses whether regionalisation is accepted as a sufficient answer to those demanding political and cultural autonomy, and how political actors from regionalist and mainstream political parties deal with new regional political institutions as opportunities to mobilise support. In conclusion the article reveals the essence of the devolutional process in Wales and its futher prospect.

Key words: decentralization, regionalization, devolution, asymmetrical devolution, Wales Act, federalization, local government.