

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ  
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**С.И. КОДАНЕВА**

**БРЕКЗИТ: ПРИЧИНЫ, ПРЕДПОСЫЛКИ  
И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ**

МОНОГРАФИЯ

**МОСКВА  
2023**

УДК 342  
ББК 67.99  
К 55

Печатается по решению Ученого совета  
ИНИОН РАН

Сведения об авторе:

*Коданева Светлана Игоревна* – ведущий научный сотрудник  
Института научной информации по общественным наукам Российской  
академии наук (ИНИОН РАН), кандидат юридических наук.

Рецензенты:

*Садовникова Г.Д.*, доктор юридических наук, профессор кафедры  
конституционного и муниципального права Университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник  
высшего профессионального образования РФ;  
*Андреева Г.Н.*, кандидат юридических наук,  
ведущий научный сотрудник Института научной информации  
по общественным наукам Российской академии наук

**Коданева С.И.**

**К 55      Брекзит: причины, предпосылки и правовые последствия** : моно-  
графия / С.И.Коданева; ИНИОН РАН, отд. правоведения / отв. ред. к. и. н.  
Т.Г. Пархалина. – Москва, 2023. – 182 с.  
**ISBN 978-5-248-01069-1**

В монографии исследуются предпосылки формирования евроскептических на-  
строений в Великобритании в конце XX – начале XXI в., связанные с особенностями  
экономической, политической и правовой систем этой страны и приведшие к под-  
держке населением выхода из Европейского союза. Анализируются нормативные  
правовые акты, принятые в процессе и после выхода из Евросоюза, а также кон-  
ституционные преобразования, включая изменения в конституционных традициях и  
обычаях. Показаны последствия Брекзита для конституционной и правовой систем  
Соединенного Королевства.

Адресуется специалистам в области сравнительного правоведения и конституци-  
онного права и политологии, студентам и аспирантам.

The monograph examines the prerequisites for the formation of Eurosceptic sentiments  
in the UK at the end of the XX – beginning of the XXI century, related to the peculiarities  
of the economic, political and legal systems of this country and led to the support of the  
population for leaving the European Union. The normative legal acts adopted during and  
after leaving the European Union, as well as constitutional transformations, including  
changes in constitutional traditions and customs, are analyzed. The consequences of Brexit  
for the constitutional and legal system of the United Kingdom are shown.

It is addressed to specialists in the field of comparative law and constitutional law and  
political science, students and postgraduates.

УДК 342  
ББК 67.99

DOI: 10.31249/brexit/2023.00.00

ISBN 978-5-248-01069-1

© ИНИОН РАН, 2023

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение .....</b>	<b>7</b>
<b>Глава 1.</b>	
<b>Основные причины и предпосылки Брекзита .....</b>	<b>11</b>
1.1. Основные причины выхода Великобритании из Европейского союза: обзор научной литературы .....	11
1.2. Роль национал-популизма в результатах голосования за Брекзит .....	16
1.3. Значение глубокой социальной трансформации Западного мира для исхода голосования за Брекзит .....	24
1.4. Институциональные противоречия между Великобританией и Европейским союзом .....	31
1.5. Политика постправды в кампании за Брекзит .....	37
<b>Глава 2.</b>	
<b>Последствия Брекзита для конституционной     системы Соединенного Королевства .....</b>	<b>47</b>
2.1. Общий контекст .....	47
2.2. Влияние процесса выхода из Европейского союза на баланс трех ветвей власти в Соединенном Королевстве .....	53
2.3. Парламентский суверенитет и народный суверенитет после Брекзита .....	73
2.4. Последствия Брекзита для территориального устройства Великобритании .....	85

### **Глава 3.**

#### **Последствия Брекзита для правовой системы**

#### **Соединенного Королевства ..... 115**

##### **3.1. Общий контекст ..... 115**

##### **3.2. Акт 2018 г. о выходе из Европейского союза ..... 117**

##### **3.3. Акт 2020 г. о Соглашении о выходе из Европейского союза ..... 121**

##### **3.4. Акт 2020 г. о внутреннем рынке ..... 129**

##### **3.5. Выработка «Общих рамок» ..... 133**

### **Глава 4.**

#### **Последствия Брекзита в сфере**

#### **международных отношений, торговых**

#### **и экономических связей ..... 142**

##### **4.1. Соглашение о торговле и сотрудничестве Великобритании с Европейским союзом ..... 146**

##### **4.2. Правовое регулирование рыболовства ..... 158**

##### **4.3. Торговые соглашения Великобритании с другими странами мира ..... 164**

#### **Заключение ..... 170**

## CONTENTS

<b>Introduction .....</b>	<b>7</b>
<b>Chapter 1.</b>	
<b>The main causes and prerequisites of Brexit .....</b>	<b>11</b>
1.1. The main reasons for the UK's withdrawal from the European Union: a review of the scientific literature ...	11
1.2. The role of national populism in the results of the Brexit vote ...	16
1.3. The significance of the deep social transformation of the Western world for the outcome of the Brexit vote .....	24
1.4. Institutional contradictions between the UK and the European Union .....	31
1.5. Post-Truth politics in the Brexit campaign .....	37
<b>Chapter 2.</b>	
<b>Consequences of Brexit for the constitutional system         of the United Kingdom. ....</b>	<b>47</b>
2.1. General context .....	47
2.2. The impact of the process of leaving the European Union on the balance of the three branches of government in the United Kingdom .....	53
2.3. Parliamentary sovereignty vs people's sovereignty after Brexit .....	73
2.4. Consequences of Brexit for the territorial structure of the UK .....	85
<b>Chapter 3.</b>	
<b>Consequences of Brexit for the legal system         of the United Kingdom .....</b>	<b>115</b>
3.1. General context .....	115

3.2. European Union (Withdrawal) Act 2018 .....	117
3.3. European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 of Pushkin's aphorism .....	121
3.4. United Kingdom Internal Market Act 2020 .....	129
3.5. UK Common Frameworks .....	133
<b>Chapter 4.</b>	
<b>Consequences of Brexit in the sphere     of international relations, trade and economic relations .....</b>	<b>142</b>
4.1. Trade and Cooperation Agreement .....	146
4.2. Legal regulation of fishing .....	158
4.3. UK trade agreements with other countries of the world .....	164
<b>Conclusion .....</b>	<b>170</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Настоящая монография посвящена исследованию юридического и политического контекста, предшествовавшего выходу Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (далее – Великобритания, Соединенное Королевство, Королевство) из состава Европейского союза (ЕС) и сопровождавшего этот процесс. Актуальность исследования обусловлена тем, что, хотя Великобритания и является суверенным государством, Евросоюз, в состав которого она до недавнего времени входила, по сути, – уже не просто региональное образование, но глубоко интегрированное объединение, наднациональный институт, обладающий признаками конфедерации. Поэтому опыт Королевства показателен с точки зрения анализа как причин, которые могут приводить к выходу государства из подобного объединения, так и последствий такого отделения, прежде всего для правовой и конституционной систем страны.

Следует отметить, что, несмотря на наличие обширной научной литературы, посвященной Брекзиту<sup>1</sup> (преимущественно в иностранных научных журналах), до сих пор комплексного научного исследования этого явления не проводилось. Так, основной массив научной литературы как в российских, так и в зарубежных изданиях посвящен исследованию причин Брекзита. При этом эти

---

<sup>1</sup> Брекзит (англ. Brexit: от Britain (Британия) + exit (выход)) – прекращение членства Великобритании в Европейском союзе и связанная с ним процедура.

исследования носят междисциплинарный характер, хотя преобладают социологические, социально-экономические и политологические статьи.

Большинство авторов объясняют результаты голосования на референдуме 2016 г. о членстве Великобритании в ЕС нарастанием в стране национализма и популизма в ответ на увеличение миграционного потока из других стран Союза (например, И.А. Фадеева, Р.И. Благовещенский, К. Худолей, Н. Еремина, V.J. Seidler, G.K. Bhambra и др.), некоторые исследователи ищут причины в снижении уровня жизни, социально-экономических проблемах (А. Громыко, Е.В. Ананьева, С. Бышок, М.О. Шибкова), ряд авторов отмечают в качестве причины национальные особенности «островитян», которые так и не позволили им полностью интегрироваться в Европейский союз (А. Geddes, M. Spiering, D.S. Martinsen, G. Falkner, S.K. Schmidt, J.O. Frosini).

Что касается самого процесса выхода Великобритании из состава ЕС и его последствий, то здесь следует отметить значительное расхождение в подходах российских и иностранных источников. Так, большинство российских публикаций носит описательный характер. В них рассматриваются основные события, сопровождавшие сложные и длительные переговоры о выходе, документы, закрепившие условия выхода и последующие отношения между Королевством и Евросоюзом (Е.В. Ананьева, Л. Бабынина, Л.М. Воробьева, О.В. Охошин, А.И. Бажан и др.), а также выстраивание новых международных (преимущественно торговых) отношений между Великобританией и другими странами мира (А.А. Алешин, С.В. Кислицын, Г.Р. Кочорадзе, А.А. Пахомов, Е.А. Пехтерева и др.).

Что касается зарубежной литературы, то на первом этапе (2016–2019) она была многочисленна и разнообразна. В ней авторы анализировали возможные последствия Брекзита для всех сфер жизни британского общества. При этом наибольшее количество публикаций было посвящено вопросам пенсионного и социального обеспечения и миграции (P.E. Donmez, A. Sutton, N. O'Connor, L. Merrett, J. Giner-Monfort, R. Huete и др.), рыболовству (T. van Rijn, J. Wakefield, T. Appleby, J. Harrison и др.), устойчивости рынков и финансов (E. Wymeersch, K. McCullagh, I. Glinavos, F. Bickel и др.), экологии и сельскому хозяйству (L.A. Brown, C. Rodgers, M. Lee, M. Perraudeau и др.).

Затем, по мере нарастания конституционного кризиса в Великобритании, стала формироваться обширная область научной литературы, посвященная анализу последствий Брекзита для кон-

ституционной системы страны (V. Bogdanor, T.R.S. Allan, S. Lakin, M. Gordon, D. Greenberg, D. Chalmers и др.), а также целостности государства и рисков сецессии трех национальных регионов – Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии (C.T. Reid, D.N.F. Bell, D. Wincott, M. Sandford, C. Gormley-Heenan, M. Keating и др.). Наконец, после подписания Соглашения о выходе Великобритании из ЕС и начале дезинтеграционного процесса основное внимание зарубежных авторов переместилось на социально-экономические последствия Брекзита.

При этом ни российские, ни в зарубежные исследователи не проводили комплексный анализ влияния Брекзита на правовую систему Великобритании, объема и содержания разработанного и принятого в довольно сжатые сроки законодательства, правовых механизмов выстраивания новой системы отношений между центральной и региональными властями. Вместе с тем исследование данного вопроса, наравне с анализом хода и результатов конституционного кризиса в Королевстве, представляется важным и актуальным. Оно позволяет оценить как глубину и степень интеграции, достигнутой в рамках ЕС (что является важной отправной точкой для анализа потенциальных направлений и возможностей дальнейшего развития данного интеграционного объединения), так и последствия для конституционной и правовой систем государства-члена выхода из него. Последнее также может представлять интерес в целях изучения рисков и последствий сецессии административно-политических единиц страны.

Так, в монографии показано, что выход Королевства из Союза стал настоящим шоком, приведшим к глубочайшему конституционному кризису в истории страны, затронувшему все три ветви власти, а также взаимоотношения между центральной властью и национальными окраинами. Это, в свою очередь, породило риски проявления «эффекта домино», когда некоторая часть жителей национальных регионов, не согласных с выходом из ЕС, стали требовать независимости с целью возвращения в состав ЕС или присоединения к другому государству. Подобный эффект проявлялся в крайне сложном и болезненном «вопросе о Северной Ирландии», а также в позиции, занятой правительством Шотландии, которое открыто заявило «ЕС, не гаси свет, мы скоро вернемся».

Кроме того, настоящее исследование имело своей целью проанализировать глубинные, не лежащие на поверхности причины, побудившие жителей Соединенного Королевства проголосовать за выход. В связи с этим рассмотрено исторически сложившееся

институциональное противоречие между правовой системой Великобритании и ЕС, в результате которого в стране был нарушен традиционный баланс ветвей власти. Прецедентное право Европейского суда стало активно формировать административное право внутри страны, что прямо противоречит представлениям жителей Великобритании о демократии.

В работе также исследуется такой малоизученный фактор, как глобальная социальная трансформация западного общества, которая в корне меняет сложившиеся социальные устои и паттерны, вызывая чувства неуверенности, страха и бессилия практически у всех социальных слоев населения. Анализ данного фактора позволяет опровергнуть часто звучавшие в научной литературе утверждения о том, что за Брекзит голосовали исключительно малообеспеченные и пожилые британцы, которые больше всех проиграли от глобализации и видели угрозу для своего дальнейшего существования в миграции.

Таким образом, результаты настоящего исследования могут быть полезны для анализа националистических и сепаратистских настроений в странах Запада, прогнозирования влияния различных факторов на рост рисков сецессии как внутри ЕС, так и в других государствах мира, а также для понимания тех опасностей, которые влекут за собой подобные тенденции, и масштабы их конституционных и правовых последствий.

Монография предназначена для специалистов в области сравнительного правоведения, конституционного права, права Великобритании и политологии, студентов и аспирантов.

# ГЛАВА 1.

## ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ И ПРЕДПОСЫЛКИ БРЕКЗИТА

### 1.1. Основные причины выхода Великобритании из Европейского союза: обзор научной литературы

Утром в день референдума о членстве Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в Евросоюзе (далее – референдум о Брекзите, референдум о выходе из ЕС) тысячи гражданских активистов праздновали победу, провозглашая «свободу» и «независимость». Два дня спустя, 25 июня 2016 г., на первой полосе британского ежедневного таблоида Дейли Мэйл<sup>1</sup> было напечатано: «Это был день, когда тихий народ Британии восстал против высокомерного, отстраненного от жизни политического класса и презрительной брюссельской элиты»<sup>2</sup>. Возникает вопрос: почему так много «тихих людей» восприняли выход из ЕС как освобождение? Чем можно объяснить, что победили, хотя и с незначительным отрывом (всего 51,9% против 48,1%), но все же сепаратистские настроения и желание «независимости»?

Многие обозреватели и ученые предлагали свои объяснения происшедшего, акцентируя внимание на проблеме миграции, поскольку именно она стала ключевым лейтмотивом агитации

---

<sup>1</sup> Daily Mail – это вторая после The Sun по величине тиража ежедневная газета в Великобритании.

<sup>2</sup> Цит. по: Frosini J.O., Gilbert M.F. The Brexit car crash: using E.H. Car to explain Britain's choice to leave the European Union in 2016 // Journal of European Public Policy. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 768. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2019.1676820?journalCode=rjpp20> (дата обращения: 10.02.2023).

сторонников кампании «За выход»<sup>1</sup>. Эта проблематика часто связывается с нарастанием национал-популизма<sup>2</sup>. В то же время К. Худoley и Н. Еремина связывают столь негативную реакцию жителей Великобритании на возрастание потоков миграции из других стран – участников ЕС преимущественно с проблемами безопасности<sup>3</sup>.

Кроме того, некоторые авторы полагают, что евроскептицизм и сепаратизм по отношению к ЕС коренятся в национальных особенностях британцев. Так, М. Спайринг подчеркивает глубоко укоренившийся в жителях Соединенного Королевства, уходящий в историю страх перед «континентом», где доминирует франко-германский альянс<sup>4</sup>. А. Геддес также отмечает, что британцы никогда не считали себя европейцами<sup>5</sup>. Действительно, социологические опросы показывают постепенное укрепление национальной идентичности британцев на фоне ослабления сопричастности к Евросоюзу.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Фадеева И.А. Дезинтеграционные процессы в странах Европы : причины и влияние на Россию // Фундаментальные исследования. – 2018. – № 4. – С. 125–129. – URL: <https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=42130> (дата обращения: 10.02.2023); Благовещенский Р.И. Итоги референдума в Великобритании : причины победы евроскептиков // Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. – 2017. – № 2. – С. 105–133. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/itogi-referenduma-v-velikobritanii-prichiny-pobedy-evroskeptikov> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> См., напр.: Seidler V.J. Brexit Futures: a Brexit World's Anxieties, Fears and Hopes: a Response to Shakuntala Banaji's "A Review of Victor Seidler's Making Sense of Brexit: Democracy, Europe and Uncertain Futures" // International Journal of Politics, Culture, and Society. – 2020. – Vol. 33. – P. 439–448. – URL: <https://doi.org/10.1007/s10767-020-09351-x> (дата обращения: 10.02.2023); Bhabra G.K. Brexit, Trump, and 'Methodological Whiteness': On the Misrecognition of Race and Class // The British Journal of Sociology. – 2017. – Vol. 68, N 1. – P. 214–232. – URL: <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12317> (дата обращения: 10.02.2023); Wincott D. Brexit Dilemmas: New Opportunities and Tough Choices in Unsettled Times // British Journal of Politics and International Relations. – 2017. – Vol. 19, N 4. – P. 680–695. – URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1369148117725316> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Худoley К., Еремина Н. Брекзит : новый «старый» выбор Великобритании // Современная Европа. – 2017. – № 3 (75). – С. 28–36. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/brekzit-novyy-staryy-vybor-velikobritanii> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>4</sup> Spiering M. A Cultural History of British Euroscepticism. – London : Palgrave MacMillan, 2015. – 88 p. – URL: <https://link.springer.com/book/10.1057/9781137447555> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>5</sup> Geddes A. The European Union and British politics. – London : Palgrave MacMillan, 2004. – 252 p.

Если в 2007 г. 44% респондентов указывали двойную идентичность, ставив на первое место национальное, а на второе – европейское самосознание, то в 2015 г. уже 51% респондентов указывали на британскую идентичность в качестве приоритетной. Соответственно, за этот же период – с 2007 по 2015 г. – сократилась доля тех, кто относил себя с Евросоюзом, – с 8% в 2007 г. до 5% в 2015 г.<sup>1</sup>

Большинство российских авторов в качестве причины поддержки Брекзита подчеркивают ухудшение качества жизни в результате финансово-экономического кризиса 2008 г. (повышение налогов и сокращение социальных расходов, снижение уровня жизни)<sup>2</sup>. Многие из тех, кто голосовал за Брекзит, не столько негативно оценивали ЕС, сколько болезненно воспринимали падение своего относительного дохода и осознание, что их дети будут жить хуже, чем они<sup>3</sup>. Соответственно, голосование вопреки доводам разума объясняется попыткой населения Великобритании показать правительству свое накопившееся недовольство. Миллионы избирателей из рабочего класса – жертвы глобализации, жесткой экономии и экономического неравенства – пришли на референдум, «чтобы «поставить фонарь» политической элите, а евроскептицизм с латентным расизмом оказались ни при чем<sup>4</sup>.

Как подчеркивает А. Громыко, Брекзит стал проявлением общих для всего коллективного Запада проблем: прогрессирующей

---

<sup>1</sup> Кузнецова М.А., Хахалкина Е.В. Процессы трансформации национальной идентичности Британии в контексте Брекзита // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – № 53. – С. 53. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/protsessy-transformatsii-natsionalnoy-identichnosti-britanii-v-kontekste-brekzita> (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>2</sup> См., напр.: Шибкова М.О. Современный евроскептицизм как вызов европейской солидарности // Вестник МГИМО. – 2016. – № 6 (51). – С. 31–41. – URL: [https://mgimo.ru/upload/iblock/223/004\\_shibkovamo\\_0.pdf](https://mgimo.ru/upload/iblock/223/004_shibkovamo_0.pdf) (дата обращения: 10.02.2023); Бышок С. Новая Европа Владимира Путина. Уроки Запада для России. – Москва : Книжный мир, 2017. – 620 с.; Фадеева И.А. Дезинтеграционные процессы в странах Европы: причины и влияние на Россию // Фундаментальные исследования. – 2018. – № 4. – С. 125–129. – URL: <https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=42130> (дата обращения: 10.02.2023)

<sup>3</sup> Анянзева Е.В. Брекзит : причины, политический фон, последствия // Контуры глобальных трансформаций : политика, экономика, право. – 2017. – № 10 (6). – С. 110. – URL: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2017-10-6-98-119> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>4</sup> Там же. – С. 111.

дифференциации в доходах среднего класса, расслоения, обеднения его нижних слоев<sup>1</sup>.

Таким образом, если проанализировать и сгруппировать все сложившиеся мнения о причинах Брекзита, то можно объединить их в три группы.

Нарастание национализма, основанное на постоянном притоке мигрантов из менее экономически развитых стран ЕС, и опасения, что этот приток может еще более усилиться после присоединения к Союзу Турции и Сербии.

Экономические причины, связанные со снижением уровня жизни многих британцев после финансово-экономического кризиса 2008 г. и семи лет политики жесткой экономии, которую проводило правительство страны.

Политические причины, которые включают, во-первых, недовольство тем, что правительство не слышит чаяний простого народа, а во-вторых – риторикой про неизбираемую брюссельскую бюрократию, которая навязывает Великобритании свои нормы и предписания.

Действительно, внешний фон голосования за Брекзит был в основном связан с активной риторикой кампании «За выход», эксплуатирующей два тезиса: увеличение количества мигрантов из стран ЕС и утрата суверенитета. Эти тезисы объединились в слогане «Вернем контроль», означавшем, что разрыв с ЕС необходим, чтобы контролировать «наши» границы, принимать «наши» собственные законы и заключать сделки с «нашими» союзниками.

Однако представляется, что все это только верхушка айсберга и не следует пренебрегать позитивной политической идеологией сторонников отделения. Люди, голосовавшие «за выход», голосовали за что-то, а не только против ЕС, элит или социальной несправедливости.

Совершенно неверным будет утверждать, что «за выход» голосовали исключительно малообеспеченные и плохо образованные низшие слои коренного населения, пострадавшие в результате глобализации, а потому настроенные националистически по отношению ко всем приезжим и к ЕС, как воплощению «чужих». Такое утверждение не объясняет тот факт, что сторонниками Брекзита была

---

<sup>1</sup> Громыко А. «Новый популизм» и становление постбиполярного мирового порядка // Современная Европа. – 2016. – № 6 (72). – С. 6. – URL: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620160510> (дата обращения: 10.02.2023).

значительная часть социально-экономически благополучных граждан, а также тех, кто, несмотря на низкую привязанность к своей британской идентичности, относительно высокий образовательный уровень и удовлетворенность внутренней демократией, предпочли сецессию<sup>1</sup>.

Кампания за выход из ЕС охватила самые разные группы населения: от правых до левых, от консерваторов до лейбористов, от рабочих до предпринимателей, от критиков государства до патриотов, от рядовых граждан до членов парламента и правительства<sup>2</sup>.

Антиевропейское движение опиралось на многочисленные мелкие денежные пожертвования, а также на значительные финансовые поступления от богатых и евроскептически настроенных менеджеров хедж-фондов<sup>3</sup>. Так, более 50% пожертвований на кампанию перед референдумом поступило от 10 богатых спонсоров, шесть из которых поддерживали Брекзит<sup>4</sup>.

И если внимательно проанализировать риторику сторонников Брекзит, то Майкла Гоува, Бориса Джонсона, Иана Дункан Смита, Лиамы Фокса (Консервативная партия), Гизелу Стюарт (член парламента от лейбористов), Найджела Фараджа (Независимая партия Соединенного Королевства) объединяет обещание, что Великобритания снова станет великой, независимой, демократической и суверенной, т.е. обещание вернуть великое прошлое.

В чем же причина притягательности этого простого посыла? Почему ностальгия оказалась сильнее, чем голос разума? А ведь все ведущие эксперты прогнозировали серьезные экономические потрясения в случае разрыва с ЕС.

Так, М. Карни – управляющий Банком Англии – заявил, что «голосование за выход из Европейского союза может иметь

---

<sup>1</sup> Pensiero N. To leave or not to leave? Understanding the support for the United Kingdom membership in the European Union: Identity, attitudes towards the political system and socioeconomic status // *Rationality and Society*. – 2020. – Vol. 32, N 3. – P. 267. – URL: <https://doi.org/10.1177/1043463120945268> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Воробьева Л.М. Британский выбор: с Европой, но вне ЕС // *Проблемы национальной стратегии*. – 2016. – № 6 (39). – С. 46. – URL: <https://riss.ru/upload/iblock/a42/p570ih5q6l65x2c9lg9z2k94iiw625th/6262ed8021fd4ea197dc9c85f5ae2860.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Там же. – С. 47

<sup>4</sup> Ананьева Е.В., Каневский П.С. Брекзит-1 и Брекзит-2 : Британия и США меняют парадигму? : монография. – Москва : Институт Европы РАН, 2016. – С. 33.

существенные экономические последствия и спровоцировать рецессию»<sup>1</sup>. Глава МВФ К. Лагард также заявила, что выход из ЕС приведет к тяжелым экономическим последствиям как для Великобритании, так и для ЕС<sup>2</sup>. Британский институт финансовых исследований предсказал двухлетнюю жесткую экономию после Брекзита<sup>3</sup>. Фактически все крупные компании и корпорации, такие как Microsoft и HP, а также президент США Барак Обама и другие лидеры стран G7, выступали за то, чтобы Великобритания осталась в ЕС.

Представляется, что поддержка избирателями сторонников выхода из ЕС обусловлена тремя ключевыми факторами:

- 1) Глобальной социальной трансформацией, происходящей в мире;
- 2) Глубокими институциональными противоречиями между Великобританией и Евросоюзом;
- 3) Эффективным применением кампанией «За выход» всего набора инструментов постправды для того, чтобы использовать и максимально усиливать эмоциональное состояние людей.

Рассмотрим эти три ключевых, на наш взгляд, фактора более подробно. Однако начнем все же с анализа выдвигаемого некоторыми авторами тезиса о роли национал-популизма и нарастании националистических и ксенофобских настроений в британском обществе.

## **1.2. Роль национал-популизма в результатах голосования за Брекзит**

Как было отмечено выше, довольно многие исследователи связывают результаты голосования за Брекзит с возрастанием правого популизма, который по своей природе близок национализму, в силу того что апеллирует к «народу» и противопоставленным ему

---

<sup>1</sup> Robertson J. Brexit Vote May Spark Recession, Mark Carney Warns // BBC News. – 2016. – 12.05. – URL: <https://www.bbc.com/news/business-36273448> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Цит. по Коданева С.И. Брекзит : сепаратизм, популизм и социальная трансформация британского общества // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2021. – Т. 14, N 1. – С. 100. – URL: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-1-5> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Brexit Could Add Two Years to Austerity / Emmerson C., Johnson P., Mitchell I., Phillips D. // Institute for Fiscal Studies. – 2016. – 25.05. – URL: <https://www.ifs.org.uk/publications/8297> (дата обращения: 10.02.2023).

«другим». Так, по мнению С. Валлаван, обращение к народу, которое считается центральным для популизма, сильно привязано к конкретной территории национального государства, что превращает его в «местечковый шовинизм»<sup>1</sup>. По мнению Р. Брубэйкер, различий между популизмом и национализмом ни исторически, ни в нашем современном политическом поле не существует<sup>2</sup>.

Стоит задуматься, насколько верны подобные утверждения? И действительно ли можно совершенно однозначно поставить знак равенства между «популизмом» и «национализмом»?

Политический популизм достиг кульминации в начале XXI в., что было обусловлено активным развитием сетевых средств коммуникации. Когда в 1964 г. Р. Хофштадтер опубликовал книгу «Параноидальный стиль в американской политике» (*The Paranoid Style in American Politics*), термин «популизм» еще не приобрел тех коннотаций, которые связывают с ним в современных политологических исследованиях<sup>3</sup>.

Р. Хофштадтер считал, что правые радикалы психологически стоят вне рамок нормальной демократической политики. В связи с этим «популизм» часто объяснялся как своего рода патология в послевоенных западных обществах, отклонение от общепринятой политики. Напротив, распространение популизма в современной Европе оказалось гораздо более широким, постепенно переходя из разряда маргинальных движений в мейнстрим политики.

Таким образом, популизм перестает быть патологией, т.е. отклонением от общепризнанного «нормального». Фактически в определенных ситуациях популизм находит отклик в мировоззрении обездоленных и бесправных людей, которые не находят защиты в рамках существующего государственного порядка. Популистские лидеры утверждают, что политика становится все более чуждой народу и, следовательно, — менее демократичной.

---

<sup>1</sup> Valluvan S. Rejoinder: Clamour of Nationalism symposium // *Ethnic and Racial Studies*. – 2020. – Vol. 43, N 8. – P. 1459. – URL: <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1740760> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Brubaker R. Between Nationalism and Civilizationism: The European Populist Moment in Comparative Perspective // *Ethnic and Racial Studies*. – 2017. – Vol. 40, N 8. – P. 1221. – URL: <https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1294700> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Bergmann E. Populism and the politics of misinformation // *Safundi*. – 2020. – Vol. 21, N 3. – P. 253. – URL: <https://doi.org/10.1080/17533171.2020.1783086> (дата обращения: 10.02.2023).

В этой связи популизм является легитимной стратегией противостояния политической элите и превращается в инструмент борьбы со сложившимися властными отношениями.

Обычно популисты предлагают простые решения сложных проблем, одновременно обвиняя правящую верхушку в искажении воли народа и сокрытии истинных своих целей, поскольку в противном случае она просто реализовала бы легко применяемое решение.

Таким образом, *популизм* – это отражение кризиса в обществе, дисфункции политической системы. Серьезные долгосрочные экономические проблемы, постоянное возникновение экономических кризисов, отсутствие адекватного реагирования на вызовы идентичности и хроническое возникновение коррупционных скандалов снижают доверие граждан к политикам и партиям. В этом смысле нельзя говорить о том, что популизм – это всего лишь проявление национализма либо реакция на экономические кризисы, поскольку популизм появляется в разных частях мира и принимает разные формы: движения, режимы, дискурсивные стили и риторические стратегии. Популизм адаптируется к различным социокультурным контекстам и выходит за рамки разделения на левых и правых. Современный популизм делится на «новый популизм», в большей степени связанный с кризисом национальной идентичности в Европе, и «неопопулизм», проявляющийся в Латинской Америке как реакция на усиление экономического влияния США и ТНК в этом регионе<sup>1</sup>.

Иными словами, *популизм* – это реакция на экономическую модернизацию и структурные преобразования, в результате которых появляются победители и проигравшие. Аграрный популизм начала XX в. – это реакция фермеров на индустриализацию. Современный популизм – реакция рабочих и среднего класса на глобализацию и переход к постиндустриальному обществу. Популизм отражает страхи потери своего социального статуса – как в результате экономических преобразований (левый популизм), так и в результате утраты национальной идентичности (правый популизм).

В этом смысле важно то, что концепция свободного рынка, реализованная во всем мире после окончания холодной войны, привела к таким трансформациям глобального миропорядка, которых никогда не было до этого, – появлению глобальных рынков и глобализации, сопровождающейся мультикультурализмом, формиро-

---

<sup>1</sup> Sharlamanov K. Populism as Meta Ideology. – Springer Nature, 2022. – P. 59 – URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-03934-8> (дата обращения: 10.02.2023).

ванием новых ценностей. Глобализация является основной движущей силой современного популизма в двух контекстах. Во-первых, глобализация распространила «свободный рынок» на весь мир. Так, в 1990-х годах было заключено больше соглашений о свободной торговле, чем в предшествующие десятилетия<sup>1</sup>. Это привело к тому, что мобильность капитала и трудовой силы стали сильно различаться: производства переносят в развивающиеся страны, в результате чего капитал перетекает от центра к периферии. Неквалифицированный и низкоквалифицированный трудовой капитал, напротив, перетекает из развивающихся стран в развитые. Как следствие, в странах Запада сокращаются рабочие места и стагнируют зарплаты, социальное обеспечение сокращается, поскольку право на него получают прибывающие мигранты. Наконец, миграция влияет на культурную сферу (национальную идентичность).

Во-вторых, в результате глобализации суверенитет государства размывается, поскольку национальные правительства все больше зависят от международного права и международных организаций. В Европе эта тенденция усиливается за счет ЕС и необходимости выполнять решения, принимаемые этим наднациональным институтом. В результате государства утрачивают возможность оперативно реагировать на кризисные явления и удовлетворять запросы и ожидания своих граждан.

Таким образом, как показывает К. Шарламанов, глобализация подрывает демократию и демократические процессы. По мере развития глобализации все больше власти концентрируется в руках элит, корпораций и бюрократии (в частности, евробюрократии), а граждане имеют все меньше и меньше влияния на решения, которые элиты принимают от их имени. Это ведет к утрате доверия как к отдельным институтам, так и к модели либеральной демократии в целом. Кроме того, граждане больше не отождествляют себя с социальными группами, к которым они должны формально принадлежать. Они не готовы тратить часть своего свободного времени на достижение общих целей. Вместо этого социальная жизнь все больше индивидуализирована, а люди все больше стремятся участвовать в частных, индивидуалистических проектах, а не в достижении общего блага.

---

<sup>1</sup> Global-Local Tradeoffs, Order-Disorder Consequences ‘State’ No More An Island? / Ed I.A. Hussain. – Springer Nature, 2022. – P. 267 – URL: <https://doi.org/10.1007/978-981-16-9419-6> (дата обращения: 10.02.2023).

Представляет интерес исследование К. Шарламанова<sup>1</sup>, который утверждает, что популизм проявляется в четырех основных формах:

1) способ организации взаимодействия между популистскими лидерами и «народом». Он характеризуется тем, что общение происходит напрямую, без посредничества партийного бюрократического аппарата, причем популистский лидер может как сам формировать политическую повестку, так и заимствовать ее у «народа»;

2) дискуссионный стиль и риторическая стратегия – специфические формы изложения политической повестки простым языком, доступным обывателю. При этом излагаемые политические вопросы максимально упрощаются;

3) перформанс – нестандартное поведение популистского лидера. *Популистская политика* – политика создания и продажи спектаклей. Отличие дискуссионного стиля от перформанса заключается в том, что в первом случае речь идет о содержании политической риторики, а во втором – о форме ее внешнего выражения;

4) идеология, в основе которой лежит противопоставление «народа» и «элиты». Причем это может быть как национальная элита, так и наднациональная, например европейская (в этом смысле евроскептицизм является одной из разновидностей популистской идеологии).

Таким образом, К. Шарламанов, анализируя различные примеры популизма, обосновывает тезис о том, что популизм в первых трех формах является не более чем инструментом достижения политических целей, который широко используют различные политические акторы, а не только популисты. Популизм как идеология – это набор идей, не основанных на четком, систематизированном, едином мировоззрении и однородной политической программе, как в случае с другими идеологиями. Это общая, абстрактная концепция политики и общества, открытая для широкого набора более конкретных политических идей и программ, в зависимости от национального и исторического контекста. То есть популизм не предлагает последовательных ответов на широкий круг политически значимых вопросов, но в зависимости от контекста и потребностей заимствует концепции из более развитых политических идеологий. Однако в популизме есть элементы, присущие политической

---

<sup>1</sup> Sharlamanov K. Populism as Meta Ideology. – Springer Nature, 2022. – P. 193. – URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-03934-8> (дата обращения: 10.02.2023).

идеологии. У него есть набор концепций, которыми он оперирует и которые он понимает определенным образом. Такими понятиями являются простые люди, элита, общая воля, народный суверенитет, право большинства управлять общественными делами. Поэтому его можно идентифицировать, даже если он заимствует элементы из других политических идеологий. *Таким образом, популизм представляет собой новую идеологию, которая основана на антитезе «народа» как единого целого и «элиты», которая может быть разнобразной и раздробленной, но всегда действует против воли и интересов «народа»<sup>1</sup>.*

Иными словами, это целенаправленная политика разрушения существующей политической системы или противодействия подготовленным политическим решениям. Например, Л. Соренсен описывает, как популисты претендуют на истину, «разоблачая» рассчитанные и спланированные действия элиты. Достигается это посредством активного использования современных сетевых средств коммуникации, которые позволяют привлечь большое внимание публики. Вслед за сетевыми в эту «игру» включаются традиционные СМИ, транслирующие скандальные выходки или заявления популистов в стремлении повысить свои рейтинги и привлечь аудиторию<sup>2</sup>.

Следовательно, *основной целью современного популизма выступают политические элиты, а объектом эмоционального воздействия – народ*. То есть популизм действует по вертикальной оси, противопоставляя «народ» «элите». Соответственно, в популистских дискурсах «народ» объединяет различные и даже маргинальные группы.

Таким образом, обращение к «народу», которое позволяет многим исследователям говорить о «националистической» природе популизма, не учитывает, что национализм действует по горизонтальной оси, проводя противопоставление между «нами» и «ими». Причем центральной точкой такого противопоставления является «нация».

---

<sup>1</sup> Sharlamanov K. Populism as Meta Ideology. – Springer Nature, 2022. – P. 201. – URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-03934-8> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Sorensen L. Populist Communication in the New Media Environment: A Cross-regional Comparative Perspective // Palgrave Communications. – 2018. – Vol. 4, N 1. – Article number: 48. – P. 4. – URL: <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0101-0> (дата обращения: 10.02.2023).

По мнению Б. де Клин и Я. Ставракакис, дискурс национализма относится к «ограниченной и суверенной общности, существующей во времени и привязанной к определенному пространству, которая конструируется через оппозицию между нацией и ее внешними группами»<sup>1</sup>.

Действительно, как показано в работе М. Кэнован, «народ» – это сложное понятие, которое может иметь различные значения в различных контекстах во времени и пространстве. «Народ» может проявляться как на вертикальном, так и на горизонтальном уровнях. Так, исторически «демос» выступал как источник демократической легитимности в конкретной республике, но в то же время народ может представлять собой «большинство», эксплуатируемое элитой меньшинства и не имеющее политического голоса<sup>2</sup>.

Таким образом, нельзя согласиться с абсолютным отождествлением национализма и популизма. А в качестве аргумента против такого подхода применительно к Брекзиту следует заметить, что одна из центральных тем идеи «Глобальной Британии», которая активно поддерживается сторонниками выхода из ЕС, связана с уникальным интернационалистическим прошлым Великобритании. Сторонники Глобальной Британии утверждают, что британский интернационализм проистекает из врожденных качеств нации. Британцы легко взаимодействуют с любыми странами и народами по всему миру, поскольку у них для этого есть необходимые навыки и интуиция. Экс-премьер-министр Т. Мэй упомянула об этом инстинктивном интернационализме в своем выступлении 17 января 2017 г. «Глобальная Британия». Этот «внутренний интернационализм» позволил ряду обозревателей объяснить результаты референдума готовностью британцев вновь «утвердить свою глобальную идентичность»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> De Cleen B., Stavrakakis Y. Distinctions and Articulations: A Discourse Theoretical Framework for the Study of Populism and Nationalism // Javnost – The Public. – 2017. – Vol. 24, N 4. – P. 308. – URL: <https://doi.org/10.1080/13183222.2017.1330083> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Canovan M. Populism for Political Theorists? // Journal of Political Ideologies. – 2004. – Vol. 9, N 3. – P. 247. – URL: <https://doi.org/10.1080/1356931042000263500> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Eaton M.Ø. Duelling Commonwealth Family of Nations Metaphors and Britain's Post-Brexit Global Identity // International Journal of Politics, Culture, and

Таким образом, популистская риторика Брекзита вовсе не сводилась исключительно к националистическим чувствам жителей страны. С. Браунинг утверждает, что развернувшийся дискурс лег на плодородную почву недовольства ухудшающимися условиями жизни<...> а также неуверенности в будущем<sup>1</sup>.

Что же касается национальной идентичности, которая рассматривается как альтернатива этим страхам и обещание стабильности, то, как наглядно демонстрируют Б. де Клин и Я. Ставракакис, речь идет не столько о ней, сколько о попытке идентификации себя в мире, что является чисто политической игрой<sup>2</sup>.

Таким образом, популистская риторика сторонников выхода была нацелена на недовольства и страхи жителей страны, с одной стороны, обещание возвращения в былые «золотые» времена – с другой, и поиск очевидного и материального «виновника» всех существующих бед – с третьей. Безусловно, нельзя не признать, что массовое и постоянное декларирование в традиционных и сетевых СМИ негативного образа мигрантов, которые виноваты в снижении доходов и потере рабочих мест коренными жителями Великобритании, не могло не вызвать всплеска националистических настроений. Однако представляется, что это фактор второго порядка, связанный именно с необходимостью найти наглядное и «овеществленное зло», проистекающее из ЕС, на которое можно излить гнев и недовольство. Современные британские «национализм» и «сепаратизм» – явления иного порядка. Они коренятся не столько в «нелюбви» к мигрантам и вообще «иным» (коими являются континентальные европейцы), сколько в других причинах, которые будут рассмотрены далее.

---

Society. – 2020. – Vol. 33. – P. 301. – URL: <https://doi.org/10.1007/s10767-019-09326-7> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>1</sup> Browning C.S. Brexit Populism and Fantasies of Fulfilment // Cambridge Review of International Affairs. – 2019. – Vol. 32, N 3. – P. 232. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2019.1567461> (дата обращения 10.02.2023).

<sup>2</sup> De Cleen B., Stavrakakis Y. Distinctions and Articulations: A Discourse Theoretical Framework for the Study of Populism and Nationalism // Javnost – The Public. – 2017. – Vol. 24, N 4. – P. 308. – URL: <https://doi.org/10.1080/13183222.2017.1330083> (дата обращения 10.02.2023).

### **1.3. Значение глубокой социальной трансформации Западного мира для исхода голосования за Брекзит**

Итак, популисты предлагают простой и, казалось бы, ясный ответ на те проблемы, которые современные либеральные демократии не могут решить. Эмоции людей, на которых играют популисты, являются результатом гораздо более широких социальных изменений, чем простое снижение уровня жизни и безопасности для части населения. Речь идет об утрате доверия к стабильности социального мира.

Как подчеркивают некоторые эксперты, сегодня западное общество столкнулось с кризисом либеральной демократии, когда за фасадом формальных демократических принципов государство и его институты контролируются привилегированными элитами, что обостряет противоречия между представителями властно-политического истеблишмента Запада, разбогатевшими на присвоении всех дивидендов глобализации, и их рядовыми соотечественниками, вынужденными платить за изъёмы глобализации на многих направлениях, включая сокращение рабочих мест и формирование низкооплачиваемых сегментов экономики, международный терроризм, наплыв мигрантов и т.д.<sup>1</sup>

И. Дюркхайм утверждает, что в настоящее время мы являемся свидетелями не столько краха доверия к институтам самой демократии, сколько, возможно, более важного краха доверия к стабильности социального мира. Именно эта трансформация подрывает чувства идентичности и сопричастности людей и, следовательно, может быть реальной причиной роста популизма<sup>2</sup>.

Это позволяет объяснить, почему за выход из ЕС агитировали и голосовали представители всех социальных слоев в Великобритании. Глобальный капитализм и связанные с ним технологические преобразования не только угрожают условиям жизни так называе-

---

<sup>1</sup> Евросоюз на перекрестке внутренних и внешних вызовов (аналитический доклад РИСИ) // Проблемы национальной стратегии. – 2018. – № 5 (50). – С. 16. – URL: <https://riss.ru/upload/iblock/55f/25uamlm5skrtqqph1cyv9e4axqcg91pj/yevrosoyuz-na-perekrestke-vnutrennikh-i-vneshnikh-vyzovov.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Цит. по: van der Walt S. Populism and the yearning for closure: From economic to cultural fragility // European Journal of Social Theory. – 2020. – Vol. 23, N 4. – P. 483. – URL: <https://doi.org/10.1177/1368431019866338> (дата обращения: 10.02.2023).

мых проигравших в глобализации, но и трансформируют условия жизни тех, кто имеет экономический достаток и может чувствовать себя в относительной безопасности. Этот общий характер социальной трансформации объясняет, почему она все больше утрачивает определяемую классовую основу и почему традиционные политические партии становятся все менее различимыми в своих программах, срастаясь с истеблишментом и не предлагая альтернатив существующему порядку<sup>1</sup>.

Социальный кризис, с которым сталкиваются современные демократии, следует рассматривать с точки зрения ощущения отсутствия внутреннего мира, которое стало широко распространено среди значительной части населения. Речь идет о разрушении доверительных социальных отношений внутри человеческого сообщества. В нормальных условиях демократические правительства имеют достаточно сильную социальную базу, чтобы смягчить возможное несовершенство процесса принятия политических решений. Сила гражданского общества проистекает из его внутренней организации в сообщества, которые могут формулировать ценности, интересы и в конечном счете занимать и отстаивать свои политические позиции. Такая система организации взаимоотношений между «обществом» и «властью» придает легитимность результатам демократических процедур, даже если они не отвечают ожиданиям определенных групп общества. Профессиональные сообщества, религиозные общины, неправительственные организации, стабильные семейные отношения и институты самоуправления на муниципальном уровне создают основу для самореализации людей, которая компенсирует отсутствие представительства на политическом уровне.

В. Хайтмайер в своей книге «Соблазн авторитаризма: сигнатура угрозы» («Autoritare Versuchungen: Signaturen der Bedrohung») раскрывает взаимосвязь роста популизма в Германии с трансформацией капитализма за последние 30 лет. Как он отмечает, в основе растущего недовольства либерально-демократическими институтами лежит распространение «авторитарного капитализма», т.е. капитализма, который привил себе иммунитет против сдержек и противовесов политической системы и стал достаточно мощным,

---

<sup>1</sup> Евросоюз на перекрестке внутренних и внешних вызовов (аналитический доклад РИСИ) // Проблемы национальной стратегии. – 2018. – № 5 (50). – С. 27. – URL: <https://riss.ru/upload/iblock/55f/25uamlm5skrtqqph1cyv9e4axqcg91pj/yevrosoyuz-na-perekrestke-vnutrennikh-i-vneshnikh-vyzovov.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

чтобы позволить доминировать экономическим институтам над другими социальными и политическими институтами. «Благодаря этому новому доминированию растет напряженность между принципами капиталистической экономики, основанной на неравенстве и силе наиболее приспособленных, и демократией, основанной на равенстве»<sup>1</sup>.

Более того, этот новый капитализм превращает рыночную экономику в рыночное общество, тем самым разрывая традиционные социальные связи, навязывая свои ценности и паттерны как единственно верные и возможные. В конечном итоге это приводит к маргинализации или уничтожению всех форм общинного взаимодействия, за исключением экономического. Навязываемая обществу в качестве основной догма гибкости приводит к разрушению традиционных форм жизни и целостности личности, а далее – к чувству потери контроля над личным жизненным выбором и свободы самостоятельно строить свою жизнь, что сопровождается ощущением несправедливости. Примечательно, что В. Хатмайер, который провел широкое эмпирическое исследование, выявил растущее влечение к популизму среди групп с высоким уровнем дохода. Он эмпирически опровергает тезис о том, что популизм, и особенно правый популизм, в основном поддерживают те, кто в силу недостаточного образования, возраста и иных социальных причин проиграл от глобализации<sup>2</sup>.

То, как развитый капитализм влияет на личный мир и свободу выбора жизненного пути людей, было описано ведущими теоретиками, участвующими в дебатах о постмодернистском обществе и идентичности. В их трудах определены три направления разрушения стабильных структур гражданского общества в западных демократиях в результате развития капитализма: индивидуализация, ускорение и демографическая трансформация.

Повышение заработной платы, социальной мобильности и сокращение рабочего времени позволили расширить личную свободу в определении индивидуального жизненного выбора, такого как профиль работы, структура семьи и даже место жительства. Саморефлексия и поиск личностной самореализации все больше

---

<sup>1</sup> Цит. по: van der Walt S. Populism and the yearning for closure: From economic to cultural fragility // *European Journal of Social Theory*. – 2020. – Vol. 23, N 4. – P. 487. – URL: <https://doi.org/10.1177/1368431019866338> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Ibid.

вытесняют традиционную идентичность, определяемую социальной средой. В то же время обратной стороной индивидуализации стала стандартизация биографий, требуемая рынками труда и динамикой карьеры, а также нестабильность социальных и трудовых отношений. Многие люди потеряли безопасность стабильных, долгосрочных рабочих контрактов как горизонт индивидуального жизненного выбора. И если в конце прошлого века чувства свободы и эмансипации опирались на стабильную институциональную структуру, то теперь такой опоры не стало, зато возникло понимание, что не все могут справиться с этой новой свободой и найти себя, что и порождает чувства неуверенности, страха и бессилия.

Современные технологии, особенно такие, как Интернет, мобильная связь и цифровизация, не только изменили систему общественных коммуникаций, но и привели к трансформации личной жизни человека, которая, так же как его профессиональная карьера, перестала быть стабильной. Если раньше выбор профессии, семьи, религии и места жительства, как правило, был долгосрочным, создававшим основу для самоидентификации, то жизнь современного человека – это серия ситуативных или временных идентичностей, а большинство жизненных выборов структурируются вокруг «проектов». Кто я, где живу и чем занимаюсь – все чаще определяется конкретными ситуациями, в которых я нахожусь, а не долгосрочным планированием. Это приводит к потере автономии и контроля над основными условиями своей жизни, а затем – к эрозии личности и характера<sup>1</sup>. Человек становится неспособным сделать ясный и надежный долгосрочный выбор для себя и своего социального окружения, и поэтому он испытывает «личную остановку» посреди непрерывных изменений и движения. Р. Сеннетт выявляет связь между переживаниями дрейфа и полной остановки, с одной стороны, и психологическими патологиями, такими как депрессия и выгорание, – с другой.

Наконец, демографическая трансформация связана с нарастающей миграцией. Молодые и здоровые люди уезжают в надежде найти лучшие условия труда и зарплаты в другом месте. Оставшееся население, в основном пожилое и менее мобильное, страдает от того, что И. Крастев называет «демографической паникой»: «страхом, что страна и ее население перестанут существовать»<sup>2</sup>. Именно

---

<sup>1</sup> Sennett R. The corrosion of character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism. – New York, 1998. – P. 82

<sup>2</sup> Крастев И. После Европы. – Москва : Дело, 2018. – С. 157

этот страх и не позволяет этой части населения рассматривать иммиграцию как решение для заполнения демографического разрыва и заставляет видеть в мигрантах угрозу. И хотя И. Крастев пишет о проблемах, свойственных странам Восточной Европы, для жителей Великобритании данная проблема также оказалась актуальной, поскольку глобализация приводит к разрушению традиционной культуры и ценностей. Так, опрос, проведенный Лордом Эшкрофтом, показал, что «подавляющее большинство избирателей, которые видели мультикультурализм, феминизм, зеленое движение, глобализацию и иммиграцию как силы добра, проголосовали за то, чтобы остаться в ЕС; те, кто видел в них силу зла, проголосовали за то, чтобы покинуть ЕС»<sup>1</sup>. Как отмечается в докладе Национального центра социальных исследований «How deeply does Britain's euroscepticism run?» («Насколько глубоко укоренился британский евроскептицизм?») 2016 г., в основе евроскептицизма лежит значительный культурный разрыв между теми, кто предпочитает относительно однородное общество, и теми, кого устраивает более разнообразное общество<sup>2</sup>. В. Дженнингс и Дж. Стокер выявляют схожие группы контрастных культурных ценностей, которые они называют «захолаустными» (ориентированы внутрь; относительно негативно относятся к ЕС и иммиграции; обеспокоены появлением новых прав для меньшинств; «склонны к ностальгии») и «космополитичными» (видят глобальные перспективы; относительно позитивно относятся к ЕС; за иммиграцию; с уважением относятся к защите прав женщин, этнических и сексуальных меньшинств)<sup>3</sup>. Это столкновение традиционных и глобальных ценностей легло в основу политического противоборства сторонников выхода из ЕС и сохранения членства в нем, который наиболее ярко проявился в дебатах по поводу иммиграции. История иммиграции как проблемы, связанной с общественным беспокойством по поводу уязвимости национальной идентичности перед приходом конкурирующих культур, насчитывает

---

<sup>1</sup> Ashcroft L. How the United Kingdom Voted on Thursday... and Why // Lord Ashcroft Polls. – 2016. – 24.06. – URL: <https://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> How deeply does Britain's euroscepticism run? // British social attitudes. – 2016. – P. 14. – URL: <https://www.bsa.natcen.ac.uk/media/39024/euroscepticism.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Jennings W., Stoker G. The Bifurcation of Politics: Two Englands // The Political Quarterly. – 2016. – Vol. 87, N 3. – P. 372. – URL: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12228> (дата обращения: 10.02.2023).

два десятилетия. Примечательно, что важность английской идентичности как фактора при голосовании за выход была отмечена во всех исследованиях, посвященных результатам голосования на референдуме. Это растущее значение английской идентичности проявилось в электоральных предпочтениях как реакция на глобализацию, утрату культурной основы и все более многокультурный характер британского общества, обусловленный иммиграцией.

Еще в 2002 г. профессор Оксфордского университета Л.М. Макларен предупреждала, что усиление европейской интеграции может вызвать антагонизм у европейских граждан, которые ценят свои самобытные национальные культуры и которые рассматривают ЕС как угрозу для них<sup>1</sup>. При этом самым сильным предиктором негативного отношения к ЕС во всех государствах-членах является чувство европейцев, что интеграция в ЕС угрожает их национальной идентичности<sup>2</sup>.

Таким образом, не только «национализм», «сепаратизм», «недовольство властями» побудили жителей Великобритании проголосовать за выход из ЕС. Это была скорее эмоциональная реакция на совокупность системных проблем современного западного демократического общества, чем успешно воспользовались сторонники Брексита, сумевшие предложить заманчивую альтернативу.

Чтобы лучше понять эмоциональные механизмы, лежащие в основе происшедшего, будет полезным обратиться к теории эффективной и аффективной интерпелляции М. Мандельбаум, включающей три элемента: фантазию, радость и потерю<sup>3</sup>. Потеря для жителей Великобритании – это «украденное» великое прошлое их страны, «украденная» стабильность, уверенность в завтрашнем дне и гордость за свои демократические институты, являющиеся образцом для всего мира. Брекзит – это фантазия, обещающая вернуть «лучшие времена».

---

<sup>1</sup> McLaren L.M. Public Support for the European Union: Cost-Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat? // *The Journal of Politics*. – 2002. – Vol. 64, N 2. – P. 560. – URL: <https://doi.org/10.1111/1468-2508.00139> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Luedtke A. European Integration, Public Opinion and Immigration Policy: Testing the Impact of National Identity // *European Union Politics*. – 2005. – Vol. 6, N 1. – P. 94. – URL: <https://doi.org/10.1177/1465116505049609> (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>3</sup> Mandelbaum M. Making Our Country Great Again: The Politics of Subjectivity in an Age of National Populism // *International Journal for the Semiotics of Law*. – 2020. – Vol. 33. – P. 452. – URL: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11196-020-09717-6> (дата обращения: 10.02.202).

Не случайно эта фантазия была облечена в форму политического мифа о «Глобальной Британии», рождающего чувства гордости за страну, уверенности в завтрашнем дне. Этот политический миф имеет глубокие исторические корни. Поэтому сторонники кампании «За выход» активно использовали исторические апелляции как средство осмысления настоящего и представления воображаемого более светлого будущего вне экономических и политических структур Европы.

Иными словами, фантазия о Брекзите предлагала простое, хотя и утопическое решение, которое позволит победить неуверенность и страхи, а значит – обрести радость.

Таким образом, переплетение этих трех элементов – фантазии, радости и потери – оказалось весьма эффективным, обещая стабильность, возвращение к историческим корням, восстановление утраченного суверенитета и величия, т.е. счастье.

Не удивительно, что кампания «За выход» отличалась сплоченностью и крайне позитивным характером. Так, евроэнтузиасты не гнушались личными выпадами против ключевых фигур своих оппонентов, не демонстрировали также уважение и друг к другу, регулярно критикуя своих же сторонников, а заодно и Евросоюз. Аргументация евроэнтузиастов напоминала знаменитый афоризм У. Черчилля: «Демократия – худшая форма правления, не считая всех остальных». Другими словами, Евросоюз плох, но он – лучшее из того, что у нас есть<sup>1</sup>. Видимо, поэтому основной аргумент евроэнтузиастов строился на демонстрации губительности для экономики страны выхода из ЕС. Не зря евроскептики окрестили агитацию своих противников «проектом страха»<sup>2</sup>.

Напротив, евроскептики были крайне корректны к своим оппонентам. Они демонстрировали сплоченность, несмотря на свою принадлежность к разным политическим партиям, и были, вопреки своему названию, оптимистичны, ведь они формулировали фантазию,

---

<sup>1</sup> Благовещенский Р.И. Итоги референдума в Великобритании: причины победы евроскептиков // Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. – 2017. – № 2. – С. 124. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/itogi-referenduma-v-velikobritanii-prichiny-pobedy-evroskeptikov> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Frosini J.O., Gilbert M.F. The Brexit car crash: using E.H. Carr to explain Britain's choice to leave the European Union in 2016 // Journal of European Public Policy. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 768. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2019.1676820?journalCode=rjpp20> (дата обращения: 10.02.2023).

обещая достижение счастья и радости, утраченных после вступления Великобритании в ЕС.

Еврооптимисты пугали, но не предлагали способов решения существующих проблем, способов избавиться от страхов и неуверенности, одолевающих практически все социальные классы – от бедных и малообразованных жителей индустриальных районов до состоятельных менеджеров хедж-фондов. Они не дарили фантазии о прекрасном будущем, как кампания «За выход». Вероятно, именно это в конечном итоге во многом повлияло на результаты голосования.

#### **1.4. Институциональные противоречия между Великобританией и Европейским союзом**

В научной литературе, посвященной анализу причин Брекзита, довольно часто высказывается мнение о том, что причина поддержки выхода из ЕС коренится в культурных различиях между жителями континентальной Европы и островитянами, что в силу этой географической отдаленности британцы не понимают европейцев и не разделяют ни их ценности, ни взгляды.

Безусловно, исторически сложившиеся культурные различия, а также недавнее имперское прошлое наложили свой отпечаток при формировании проекта «Глобальной Британии», риторики о ее величии и перспективе быть одной из ведущих мировых держав, в отличие от перспективы навсегда остаться отдаленной европейской провинцией.

Однако куда более существенную роль, как представляется, и в пропагандистской риторике, и, как следствие, в итогах голосования сыграли институциональные различия систем общего (британского) и континентального права. Именно эти различия легли в основу лозунга «Вернем контроль». Этот аргумент носит более интеллектуальный характер, чем общая риторика о «Глобальной Британии».

Глубоко укоренившееся убеждение в том, что членство в ЕС несовместимо с доктриной парламентского суверенитета, заставило интеллектуалов, таких как Дж. Пауэлл, Д. Джей и Т. Бэнн, в свое время выступать категорически против вступления в Европейское экономическое сообщество (ЕЭС)<sup>1</sup>.

---

1 Frosini J.O., Gilbert M.F. The Brexit car crash: using E.H. Carr to explain Britain's choice to leave the European Union in 2016 // Journal of European Public Policy. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 771. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2019.1676820?journalCode=rjpp20> (дата обращения: 10.02.2023).

Самым страстным сторонником этой позиции был Дж. Пауэлл, для которого парламент был буквально душой нации: «Уберите парламент из истории Англии, и сама эта история станет бессмысленной... суверенитет нашего парламента является для нас чем-то иным, чем ваши собрания для вас»<sup>1</sup>. Подобные аргументы, хотя и в более сдержанной манере, высказывали многие выдающиеся юристы, такие, например, как Лорд Деннинг.

Тем не менее существует и иная точка зрения, которая опирается на тот факт, что Акт 1972 г. о Европейских сообществах содержит правило, согласно которому суды должны толковать акты парламента Великобритании так, чтобы они не противоречили праву Сообщества. Иными словами, преобладание права ЕС над британским правом проистекает из акта британского парламента, а значит, и его верховенство остается неизменным. И действительно, если бы расширение полномочий Евросоюза происходило исключительно законодательным путем, то вряд ли бы Британия была столь чувствительна к потере своего суверенитета.

Проблема заключается в природе общего права, как основанного на прецеденте. «Прецедентное право было ключевым принципом традиции общего права до такой степени, что дела и прецеденты могут рассматриваться де-факто, если не де-юре, как основные источники англо-американского права»<sup>2</sup>. Традиция парламентского суверенитета основана на свободе законотворчества в любой области, при этом суды традиционно не имеют права оценивать законность и конституционность решений парламента<sup>3</sup>, поскольку судебная власть всегда рассматривалась как потенциально

---

<sup>1</sup> Цит. по: Frosini J.O., Gilbert M.F. The Brexit car crash: using E.H. Carr to explain Britain's choice to leave the European Union in 2016 // *Journal of European Public Policy*. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 771. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2019.1676820?journalCode=rjpp20> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Mattei U., Pes L.G. Civil law and common law: Toward convergence? // *The oxford handbook of law and politics* / eds. G.A. Caldeira, R.D. Kelemen, K.E. Whittington. – Oxford, 2008. – P. 273. – URL: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199208425.003.0015> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Goldsworthy J. Losing faith in democracy: why judicial supremacy is rising and what to do about it. Launch of policy exchange judicial power project 2015 // *Judicial Power Project*. – URL: <http://judicialpowerproject.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/Losing-Faith-in-Democracy-Lecture.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).

недемократическая<sup>1</sup>. Контроль над парламентом в Соединенном Королевстве традиционно осуществлялся самим парламентом через «власть свободного общественного мнения, представленного Палатой общин»<sup>2</sup>. Иными словами, только парламент правомочен изменять или отменять свои акты, при этом парламент Великобритании не связан решениями своих предшественников, т.е. в любой момент может пересмотреть любое ранее принятое законодательство. Суды же страны вплоть до реформы 2005 г. вообще не обладали полномочиями по оценке действующего законодательства, но и после реформы они не могут признавать акты парламента недействующими, даже если установят, что соответствующий акт, к примеру, нарушает права человека. Соответственно, последнее слово все равно остается за парламентом.

Это резко контрастирует с историей расширительного толкования четырех основных свобод (свобода передвижения товаров, услуг, людей и капиталов), зафиксированных в Римском, а затем – в Лиссабонском договорах. Как утверждал бывший президент Европейского суда по правам человека В. Скурис, не существует такой области, которая была бы освобождена от возможного вмешательства в четыре рыночные свободы<sup>3</sup>. Поскольку право ЕС не определяет сферу исключительной компетенции государств-членов (государства передают на наднациональный уровень свои полномочия), европейский судебный контроль фактически под видом защиты указанных свобод существенно ограничивает парламентский суверенитет государств принимать или отменять любой закон. Как было отмечено выше, такой приоритет власти суда над властью парламента глубоко противоречит традициям британской демократии, что вызывает особенно сильное негодование британцев.

---

<sup>1</sup> Tabarelli M. The influence of the EU and the ECHR on 'parliamentary sovereignty regimes': Assessing the impact of European integration on the British and Swedish Judiciaries // *European Law Journal*. – 2013. – Vol. 19, N 3. – P. 349. – URL: <https://doi.org/10.1111/eulj.12027> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Ryder E. Improving the delivery of justice // *Family Court Review*. – 2019. – Vol. 57, N 3. – P. 394. – URL: <https://doi.org/10.1111/fcre.12431> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Schmidt S.K. No match made in heaven. Parliamentary sovereignty, EU over-constitutionalization and Brexit // *Journal of European Public Policy*. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 785. – URL: <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1733635> (дата обращения: 10.02.2023).

Продемонстрировать значение данного институционального противоречия можно на примере наиболее политизированной в ходе кампании за Брекзит темы миграции. Дело в том, что право социального обеспечения в отношении мигрантов было практически сформировано прецедентным правом Европейского суда со ссылкой на требования свободы передвижения. Кроме того, Европейский суд неоднократно противодействовал попыткам государств-членов контролировать свои расходы на социальное обеспечение прибывающих в их страны лиц со ссылкой на предусмотренный договором запрет дискриминации по признаку гражданства<sup>1</sup>.

Договор о Европейском союзе в ст. 2 (ныне – ст. 3) закрепил, что: «Гражданам обеспечивается свободное передвижение во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением»<sup>2</sup>. Принятие данной нормы не вызвало особых дискуссий, поскольку правительства государств-членов не придавали ей большого политического значения. Они были уверены, что оговорки, касающиеся «соответствующих мер», подчеркивают сохраняющийся суверенитет государств-членов в вопросах гражданства и социального обеспечения.

Однако Европейский суд стал планомерно отстаивать равные права граждан ЕС на социальную поддержку на всей территории Союза, независимо от их трудового вклада в экономику государства пребывания. Суд своими прецедентами защищает право граждан-мигрантов, которые не являются экономически активными, требовать всех льгот, доступных в принимающем государстве, на тех же условиях, что и коренные жители.

Такое развитие прецедентного права Европейского суда привело к внутреннему противоречию, поскольку, с одной стороны, государства-члены, руководствуясь им, обязаны оказывать социальную поддержку гражданам ЕС и не могут их автоматически высылать. С другой стороны, в соответствии с директивами ЕС государства-члены могут требовать от прибывающих граждан в течение

---

<sup>1</sup> Martinsen D.S., Falkner G. Social policy: Problem-solving gaps, partial exits, and court-decision traps / The EU's Decision Traps: Comparing Policies. – Oxford, 2011. – P. 133. – URL: [https://www.academia.edu/25663491/Social\\_Policy\\_Problem\\_solving\\_Gaps\\_Partial\\_Exits\\_and\\_Court\\_decision\\_Traps?auto=download](https://www.academia.edu/25663491/Social_Policy_Problem_solving_Gaps_Partial_Exits_and_Court_decision_Traps?auto=download) (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Договор о Европейском Союзе // Право Европейского Союза. – URL: <https://eulaw.ru/treaties/teu/> (дата обращения: 10.02.2023).

первых пяти лет проживания быть финансово самостоятельными и иметь всеобъемлющую медицинскую страховку.

Следует еще раз подчеркнуть особое отношение к судебному прецеденту в системе общего права. Традиции общего права привели к тому, что постановления Европейского суда заняли ведущее место в административных нормах Великобритании и политических дискуссиях.

Например, в 2004 г. в связи с расширением ЕС правительство страны ввело новый тест на право проживания для граждан ЕС, который необходимо пройти для доступа к различным пособиям (пособие по безработице, пособие на ребенка и жилищное пособие) и который должен был гарантировать, что граждане ЕС, проживающие в Великобритании, либо самостоятельны, либо экономически активны. Те лица, которые мало зарабатывают, проходят индивидуальную оценку в соответствии с подробным руководством Департамента труда и пенсий. В документе содержится 46 ссылок на прецедентное право Европейского суда, четыре ссылки на директиву о гражданстве и по две ссылки на регламенты ЕС<sup>1</sup>.

И тем не менее сохранение привилегий для граждан Великобритании привело к тому, что в 2010 г. Европейская комиссия инициировала в отношении страны процедуру признания нарушения европейского права. Обвинения в отношении Великобритании были рассмотрены только в 2016 г., практически накануне референдума, решение было вынесено в пользу страны, однако это уже не имело решающего значения, поскольку сам факт подобного обвинения лег на чашу весов голосования «За выход», тем более что государственный секретарь по вопросам труда и пенсий И. Смит заявил, что без этого теста правительство могло бы тратить до 2,5 млрд фунтов стерлингов в год на дополнительные пособия своим гражданам<sup>2</sup>.

Закрепленный прецедентным правом Европейского суда низкий порог для признания прибывшего работником, имеющим право на социальные пособия, в традиции общего права Великобритании нашел прямой путь в административную практику, где пунктуально сохранялись ссылки на толкования Европейского суда. Эти частые ссылки, обосновывающие претензии на социальные права приезжих, подчеркивали институциональный конфликт с парламентским

---

<sup>1</sup> Schmidt S.K. No match made in heaven. Parliamentary sovereignty, EU over-constitutionalization and Brexit // *Journal of European Public Policy*. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 789. – URL: <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1733635> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Ibid.

суверенитетом Великобритании. В результате, во-первых, легитимность социальных прав мигрантов из ЕС в глазах коренных жителей страны была подорвана, а во-вторых, с новой силой стал звучать аргумент об утрате суверенитета страны, выражающемся в верховенстве парламентского суверенитета. Соответственно, многие политики и ученые утверждали, что «после 45 лет членства в ЕС выход Великобритании... будет означать, что парламент вернет свои суверенитет и центральную роль в принятии решений по ключевым политическим решениям»<sup>1</sup>. Таким образом, Брекзит восстановит парламентский суверенитет, позволит вернуться к «традиционной конституции» и возродит Вестминстерскую модель<sup>2</sup>.

К этому добавился аргумент о том, что Договор о ЕС не допускал выхода из Союза, пока Лиссабонский договор не сделал это возможным. Это явно противоречит обычному международному праву, когда за парламентом страны сохраняется право денонсировать любой международный договор.

Кроме того, в соответствии с Римским договором британский парламент передал Совету министров Европы и Европейской комиссии полномочия по законодательному регулированию своих внутренних дел в будущем, способами, неизвестными на момент подписания договора. При этом приоритеты Британии и ЕС в будущем могли не совпадать, следовательно, воздействие вышестоящего правового регулирования на национальную правовую систему могло оказаться неожиданным и пагубным. Как заявил в 1993 г. член Лейбористской партии П. Шор, через Маастрихтский договор ЕС будет распространять свои полномочия на новые обширные области политики, включая право налагать штрафы на страну, если ее правители осмелятся проводить политику, противоречащую политике, навязанной Европейским сообществом<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> McConalogue J. The British Constitution Resettled? Parliamentary Sovereignty after the EU Referendum // *British Journal of Political Science*. – 2019. – Vol. 21, N 2. – P. 443. – URL: <https://doi.org/10.1177/1369148118815409> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Baldini G, Bressanelli E., Massetti E. Back to the Westminster model? The Brexit process and the UK political system // *International Political Science Review*. – 2021. – Vol. 43, Issue 3. – P. 331. – URL: <https://doi.org/10.1177/0192512120967375> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Цит. по: Frosini J.O., Gilbert M.F. The Brexit car crash: using E.H. Carr to explain Britain's choice to leave the European Union in 2016 // *Journal of European Public Policy*. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 773. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2019.1676820?journalCode=tjpp20> (дата обращения: 10.02.2023).

Таким образом, именно это глубокое институциональное несоответствие в правовых системах Великобритании и континентальной Европы, в роли прецедента в системе права, а также в отношении полномочий судебной власти и парламента позволяет объяснить, почему «возвращение контроля» стало столь значимым аргументом в пользу «выхода» Великобритании из ЕС.

### **1.5. Политика постправды в кампании за Брекзит**

Развитие современных технологий, особенно сетевых, существенно изменило не только формы социального взаимодействия, но и способы политической коммуникации. На самом деле, еще Макиавелли писал о том, что князьями, достигшими великих свершений, были те, кто легко давал свое слово, знал, как хитростью обмануть людей, и кто в конце концов победил тех, кто придерживался более честных принципов. Слухи, городские легенды, фольклор и другие способы устной передачи информации всегда существовали в человеческих обществах. И сфабрикованные новости также распространялись основными средствами массовой информации еще в XX в. То есть распространение фейков само по себе не является новеллой. Однако появление цифровых медиа оказалось особенно эффективным для широкого распространения подобных историй, что ввело в политический лексикон новый термин «постправда», который означает, что «объективные факты менее существенны при формировании общественного мнения, по сравнению с обращением к личным эмоциям и убеждениям. Причем, когда с течением времени раскрывается действительное положение дел, истина уже не вызывает у общественности заметного интереса»<sup>1</sup>.

Анализ позиции британских СМИ в предшествовавшие референдуму годы, а также самой кампании «За выход» наглядно демонстрирует, насколько существенную роль играют инструменты постправды в формировании общественного мнения.

Так, британская пресса оказывала постоянное сопротивление европейскому проекту еще с момента ратификации Договора

---

<sup>1</sup> Грачев М.Н., Евстифеев Р.В. Концепт «разрушения правды» в условиях цифрового общества (аналитический обзор) // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2020. – Т. 13, № 2. – С. 232. – URL: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-2-12> (дата обращения: 10.02.2023).

о Европейском союзе. Главными участниками создания атмосферы истерии вокруг проблемы Европы были основные ежедневные газеты и их главные обозреватели. Не проходило и дня, чтобы по крайней мере одна из британских газет не нападала на Европу по тому или иному вопросу<sup>1</sup>. В течение многих лет в британской прессе доминировали евроскептически настроенные медиамангаты и комментаторы, публикующие фейковые новости. С 1992 г. Еврокомиссия стала собирать заголовки британских газет и печатать опровержения, которые читали в среднем около 1000 раз, в то время как сайт «Дейли мэйл» – самого рьяного противника ЕС – собирал 225 млн посетителей каждый месяц. Широкую известность получили такие заголовки британских газет, как «Бананы не должны быть чрезмерно изогнутыми, говорит ЕС», «ЕС заставит британский ремень быть прямым» или «ЕС заставляет коров носить подгузники»<sup>2</sup>.

Таким образом, лозунг «Вернем контроль» появился не в 2016 г. В течение 20 лет британская пресса, особенно «Дейли мэйл», использовала любую возможность, чтобы указать на то, что Британия должна «вернуть контроль», будь то контроль над ременем или ее границами и экономической политикой. Основные газеты, выступающие за выход из ЕС, преуменьшали связанные с этим экономические риски. Напротив, «Дейли мэйл» и «Дейли телеграф» много лет занижали экономические показатели Союза, одновременно подчеркивая возможности, открытые для Великобритании, если она станет своего рода Сингапуром у берегов ЕС.

Таким образом, активно использовалась технология создания политических мифов, которые одновременно высмеивали и очерняли Евросоюз и предлагали прекрасную альтернативу. Политические мифы – мощный инструмент, влияющий на то, как люди различают правильное и неправильное, и на формирование их убеждений относительно правильного и эффективного использования политической власти<sup>3</sup>. Политические мифы могут иметь успокаивающий

---

<sup>1</sup> Levy D.A.L., Aslan B., Bironzo D. UK Press Coverage of the EU Referendum. – Oxford, 2016. – 48 p. – URL: [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-11/UK\\_Press\\_Coverage\\_of\\_the\\_%20EU\\_Referendum.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-11/UK_Press_Coverage_of_the_%20EU_Referendum.pdf) (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Della Sala V. Europe's Odyssey? Political Myth and the European Union // Nations and Nationalism. – 2016. – Vol. 22, N 3. – P. 525. – URL: <https://doi.org/10.1111/nana.12159> (дата обращения: 10.02.2023).

социальный эффект, способствовать накоплению социального доверия, придавая событиям и действиям особый смысл. Они позволяют сформировать у социальной группы определенные ценности, чувство идентичности, оценивая определенные факты либо как нормальные, либо как извращенные и чуждые.

При этом успех политического мифа не зависит от его достоверности, он рассчитан на эмоциональное восприятие, а не на трансляцию исторически проверенных истин. Как утверждает С. Кауфман, «истинность или ложность мифа не имеет значения, его главная цель – помочь человеку понять, что для него означает тот или иной набор событий»<sup>1</sup>.

Одним из таких мифов, сыгравших решающую роль в политическом дискурсе до и после референдума о выходе из ЕС, стал миф о «Глобальной Британии». Его сторонники утверждают, что Британия и британцы принадлежат не Европе, а всему миру, и что имперское и глубоко интернационалистское прошлое страны обеспечивает путь к возвращению международной ориентации и глобальной идентичности. Таким образом, риторика Глобальной Британии призвана стимулировать воображение о процветающем будущем за пределами ЕС, которое возможно и желательно.

Глобальная Британия произрастает из идей поздневикторианской эпохи о «Великой Британии», призванной возродить глобальное англосаксонское сообщество. Сторонники Глобальной Британии ставят будущее процветание страны в зависимость от развития новых и, что особенно важно, возрождения и укрепления старых международных отношений. Одним из фундаментальных источников этого политического мифа стала книга Х. Маршалл 1905 г. «Our Island Story: A History of England for Boys and Girls» («Наша островная история: история Англии для мальчиков и девочек»), переизданная в 2005 г. (а затем в 2016 г.) аналитическим центром «Цивитас» (Civitas) (Институт изучения гражданского общества). По словам Б. Виллинг, переиздание книги имело большое значение, поскольку позволило читателям представить себе политическое будущее, в котором членство Британии в ЕС – это междоуцарствие в ее глобальной траектории. В этом смысле

---

<sup>1</sup> Kaufman S.J. Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War. – Ithaca ; London : Cornell University Press, 2001. – P. 7

книга Х. Маршалл утверждает, что Британия по праву принадлежит миру, а не только одной его конкретной части<sup>1</sup>.

Согласно М. Спайринг, британская «Островная история» – это не только история изоляции, но и история «освобождения». Географически оторванные от материковой Европы островитяне могут свободно выходить в семь морей. В этом смысле Британия исторически была «мировым Островом» в центре империи, охватывающей весь земной шар<sup>2</sup>.

Эта риторика позволила интерпретировать Брекзит как освобождение. Так, Б. Джонсон заявил: «Вы можете себе представить, что наши блестящие компании... смогут сделать, когда они наконец... освободятся от оков общей коммерческой политики»<sup>3</sup>. Самоутверждение себя в этой роли, по мнению самых ярких сторонников мифа, таких, например, как Д. Хэннан, имеет решающее значение для обеспечения будущего процветания Британии за пределами Европы: «Мы делали это раньше; мы можем сделать это снова. То, что однажды вознесло нас к величию, сделает это во второй раз»<sup>4</sup>.

Сторонники Глобальной Британии также подчеркивали историческую роль, которую Великобритания играла в развитии свободной торговли, и то, как членство в общеевропейском рынке уменьшило эту роль. Например, Д. Хэннан заявил, что идея о свободной торговле родилась в работах Адама Смита, Дэвида Рикардо и что в результате страна стала первой, кто стал широко реализовывать практику свободной торговли. «Великобритания когда-то была лидером глобальной свободной торговли и снова должна стать им, поскольку во всем мире есть народы, с которыми она имеет много общего и может создать альтернативные (по сравнению с ЕС)

---

<sup>1</sup> Wellings B. Our Island Story: England, Europe and the Anglosphere Alternative // Political Studies Review. – 2016. – Vol. 14, N 3. – P. 371. – URL: <https://doi.org/10.1177/1478929916649611> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Spiering M.A Cultural History of British Euroscepticism. – London : Palgrave MacMillan, 2015. – 88 p. – URL: <https://link.springer.com/book/10.1057/9781137447555> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Eaton M.Ø. 'We are all children of the commonwealth': political myth, metaphor and the transnational commonwealth 'family of nations' in Brexit discourse // British Politics. – 2020. – Vol. 15. – P. 331. – URL: <https://doi.org/10.1057/s41293-019-00117-4> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>4</sup> Ibid. – P. 334

отношения, что будет способствовать плавному выходу из Европы и обеспечить процветающее будущее»<sup>1</sup>.

Еще один важный элемент Глобальной Британии касается вопросов *коллективной идентичности*. Как заявил М. Спайринг, существуют убедительные признаки того, что сложные исторические и современные отношения между Великобританией и ЕС не просто основаны на политических или экономических спорах; существует разрыв, который идет гораздо глубже. Фактически мы имеем дело с двумя противоположными концепциями – одна называется «Британией», другая «Европой»<sup>2</sup>. Для подтверждения этого тезиса его приверженцы широко использовали ссылки на историю; наиболее известной из которых стали много раз процитированные высказывания У. Черчилля: «Мы с Европой, но не в ней» и «Если Британия должна выбирать между Европой и открытым морем, она всегда должна выбирать открытое море».

Однако встречаются и обращения к более ранним источникам, например к Генриховской Реформации времен Тюдоров, главной целью которой был отказ от континентальной власти в лице Папы Римского<sup>3</sup>. И позже, во время Ахенского конгресса 1815 г., а также после окончания Первой мировой войны Британия постоянно культивировала свои глобальную роль и интересы, подчеркивая, что «Англия не Европа... владения Европы простираются до берегов Атлантики, владения Англии начинаются там»<sup>4</sup>.

Далее нарратив о собственной идентичности и непохожести подкрепляется тезисами о величии Британии: «Мы – пятая по величине экономика в мире. Мы являемся постоянным членом Совета Безопасности ООН. Мы являемся ведущим членом НАТО, Содружества и Большой семерки... мы ничем этим не обязаны ЕС. Мы – нация Шекспира и Ньютона, Фарадея и Резерфорда,

---

<sup>1</sup> Ibid. – P. 335

<sup>2</sup> Spiering M.A Cultural History of British Euroscepticism. – London : Palgrave MacMillan, 2015. – P. 42. – URL: <https://link.springer.com/book/10.1057/9781137447555> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Crozier A.J. British exceptionalism: pride and prejudice and Brexit // International Economics and Economic Policy. – 2020. – Vol. 17. – P. 637. – URL: <https://doi.org/10.1007/s10368-020-00469-z> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>4</sup> Ibid. – P. 641

Гладстона и Черчилля... и команда Remain<sup>1</sup> хочет, чтобы мы выбрали между Норвегией и Швейцарией?»<sup>2</sup>.

В таких же исключительных выражениях описывали Британию Н. Фарадж и другие сторонники выхода из ЕС. Например, Д. Хэннан утверждал, что верховенство закона, демократия и свобода личности не одинаково ценятся во всей Европе, и поэтому Британия принадлежит Англосфере, а не Европе, поскольку история свободы – это история Англосферы<sup>3</sup>.

Однако, как подчеркивалось выше, политический миф – явление не сегодняшнего дня. Современной особенностью является то, как этот миф транслируется широким массам. Проводимые научные исследования позволяют глубже понять механизмы цифрового влияния и убеждения со стороны «лидеров общественного мнения» новой информационной среды. Социальные медиа сочетают силу личного убеждения с огромным охватом средств массовой информации 24 часа в сутки семь дней в неделю.

Так, например, широко известны обвинения в адрес компании по анализу данных «Кембридж аналитик» в манипулировании личными данными людей в социальных сетях, чтобы напрямую и независимо от реальности воздействовать на индивидуальные страхи.

Приведем несколько примеров тактики дезинформации, открыто применявшейся в дебатах о Брексите. Пожалуй, одним из самых на шумевших стал плакат «Давайте дадим Национальной службе здравоохранения 350 миллионов фунтов стерлингов, которые ЕС забирает каждую неделю». Это же сообщение было размещено в агитационных материалах кампании «За выход». Эксперты отмечают, что данная цифра была, мягко говоря, некорректной, поскольку включала все прямые и косвенные платежи и не учитывала британскую скидку, добавив к расчетам суммы, которые никогда даже не покидали Британию.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> *Remain* – кампания за сохранение членства в ЕС.

<sup>2</sup> Eaton M.Ø. ‘We are all children of the commonwealth’: political myth, metaphor and the transnational commonwealth ‘family of nations’ in Brexit discourse // *British Politics*. – 2020. – Vol. 15. – P. 340. – URL: <https://doi.org/10.1057/s41293-019-00117-4> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Hannan D. The Anglosphere miracle // *The New Criterion*. – 2013. – October. – URL: <https://newcriterion.com/issues/2013/10/the-anglosphere-miracle> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>4</sup> Bergmann E. Populism and the politics of misinformation // *Safundi*. – 2020. – Vol. 21, N 3. – P. 256. – URL: <https://doi.org/10.1080/17533171.2020.1783086> (дата обращения: 10.02.2023).

Очевидно, что в данном случае имеет место классический популистский прием, с помощью которого членство в ЕС прямо связывается с недостаточным финансированием Национальной службы здравоохранения. Таким образом, ЕС был идентифицирован как внешняя угроза для надлежащего здравоохранения в Великобритании. Параллельно в риторике кампании «За выход» этот тезис связывался с «возвращением контроля» народу (распоряжаться бюджетом страны) и возрождением былой славы Британии.

Еще один популистский тезис, оказавший важное влияние на результаты голосования, – это опасения по поводу возможного вступления Турции в ЕС и, следовательно, увеличения мусульманской миграции в Великобританию. Игнорируя тот факт, что все государства – члены ЕС имеют право вето на прием новых членов, кампания «За выход» настаивала на том, что Великобритания на практике не сможет помешать туркам получить в свои руки паспорта ЕС. Так, Н. Фарадж настойчиво утверждал, что 75 млн бедных турок на грани получения права въезда в Великобританию, «чтобы воспользоваться услугами здравоохранения, использовать наши начальные школы, чтобы получить работу в любом секторе экономики». Он также утверждал, что даже боевики террористической организации ИГИЛ будут просачиваться в Великобританию вместе с сирийскими беженцами, прибывающими из Турции<sup>1</sup>. Эксперты отмечают, что за неделю до голосования был «переломный момент», с которого число сторонников выхода из ЕС стало заметно расти, – размещение на улицах плаката, на котором была изображена длинная очередь мигрантов из Турции, якобы направляющихся в Великобританию<sup>2</sup>.

Еще одна тактика, применявшаяся в кампании «За выход», заключалась в дискредитации специалистов, разоблачавших ложную информацию, распространяемую в политических дебатах и социальных сетях.

Многие фейковые новости широко распространялись в социальных сетях, причем особую силу им придавали именно «лидеры мнения» или так называемые пророки, так что исходные

---

<sup>1</sup> Цит. по: Bergmann E. Populism and the politics of misinformation // *Safundi*. – 2020. – Vol. 21, N 3. – P. 259. – URL: <https://doi.org/10.1080/17533171.2020.1783086> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Favell A. Here, there and everywhere: nationalism after Brexit // *Ethnic and Racial Studies*. – 2020. – Vol. 43, N 8. – P. 1447. – URL: <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1740759> (дата обращения: 10.02.2023).

источники многих фальшивых новостей и теорий заговора на самом деле были относительно малочисленными, но с течением времени эти фейки превращались в снежный ком, лавинообразно распространяясь по Сети.

Так, например, в контексте убийства Джо Кокс высказывалось предположение, что проевропейский депутат была «принесена в жертву» проевропейскими силами, чтобы склонить граждан голосовать за сохранение членства в ЕС, изображая сторонников кампании «За выход» как опасных убийц (например, в соцсетях распространялись комментарии, вроде «я не сомневаюсь, что за этим убийством британки стояла МИ-5», «убийство Джо Кокс, скорее всего, было ложной операцией глобалистов, чтобы повернуть народные настроения против #Brexit. И это может сработать»)<sup>1</sup>.

Еще одна теория заговора, получившая широкое распространение в социальных сетях, была связана с тем, что в кабинках для голосования лежали не ручки, а карандаши. Пользователи в сети Twitter стали высказывать опасения, что это для того, чтобы крестик можно было стереть с избирательных бюллетеней. Почти сразу появился хэштег #Userpens, призывающий избирателей использовать ручки, при этом «истеблишмент» и кампания за сохранение членства в ЕС постоянно изображались коррумпированными и злонамеренными. Например, распространялись такие твитты: «Совет Нортгемптоншира испытывает проблемы с людьми, использующими ручки для голосования. Что скрывает правительство?» или «Полиция прибыла на избирательный участок в Чичестере, чтобы помешать мне одолжить свою ручку всем избирателям»<sup>2</sup>.

Эти настроения были отражены в опросе YouGov, согласно которому 46% сторонников выхода полагали, что результаты референдума будут сфальсифицированы, а 28% – что МИ5 совместно с правительством Великобритании работают над тем, чтобы не допустить выхода страны из ЕС<sup>3</sup>. Интересно отметить, что данная

---

<sup>1</sup> Dobrev D., Grinnell D., Innes M. Prophets and Loss: How “Soft Facts” on Social Media Influenced the Brexit Campaign and Social Reactions to the Murder of Jo Cox MP // Policy & Internet. – 2020. – Vol. 12, N 2. – P. 151. – URL: <https://doi.org/10.1002/poi3.203> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Ibid. – P. 153

<sup>3</sup> YouGov Survey Results // YouGov. – 2016. – 13–14 June. – URL: [http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/463g4e5e0e/LBCResults\\_160614\\_EUReferendum\\_W.pdf](http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/463g4e5e0e/LBCResults_160614_EUReferendum_W.pdf) (дата обращения: 10.02.2023).

теория заговора напрямую связывалась с тезисом о возвращении контроля («Принося свои собственные ручки, мы возвращаем контроль обратно в руки сторонников выхода»<sup>1</sup>).

Это показывает, что речь идет о комплексной и хорошо проработанной пропагандистской кампании, которая включала широкий набор популистских инструментов, начиная с интеллектуального тезиса о парламентском суверенитете, эмоционального обещания великого и процветающего будущего «Глобальной Британии» и заканчивая целым набором различных теорий заговора и фейковых новостей. Причем последние были достаточно разнообразными, но очень точно нацеленными на конкретную аудиторию в зависимости от каналов продвижения (плакаты на улицах, политические дебаты или социальные сети).

Подводя итог первой главе, можно констатировать, что в настоящее время сформировалась обширная научная литература, посвященная анализу результатов голосования за Брекзит и последующего долгого и болезненного процесса выхода Великобритании из ЕС. Причины, многократно рассмотренные и проанализированные в имеющейся литературе, такие как нарастание националистических настроений из-за притока мигрантов, ухудшение качества жизни в результате финансово-экономического кризиса и связанное с этим недовольство правительством страны, безусловно, имели место, однако они скорее представляют собой вершину айсберга. Кроме того, они не могут объяснить тот факт, что сторонниками выхода были не только малообеспеченные и плохо образованные группы населения, которые в наибольшей степени пострадали от названных причин, но и представители политического истеблишмента и хорошо материально обеспеченные менеджеры хедж-фондов. Существуют и более глубокие, не лежащие на поверхности причины, такие как глобальная социальная трансформация западного общества, которая в корне меняет сложившиеся социальные устои и паттерны, вызывая чувства неуверенности, страха и бессилия практически у всех социальных слоев. Именно поэтому позитивная компания «За выход», обещавшая возвращение «великого прошлого»

---

<sup>1</sup> Dobрева D., Grinnell D., Innes M. Prophets and Loss: How "Soft Facts" on Social Media Influenced the Brexit Campaign and Social Reactions to the Murder of Jo Cox MP // Policy & Internet. – 2020. – Vol. 12, N 2. – P. 160. – URL: <https://doi.org/10.1002/poi3.203> (дата обращения: 10.02.2023).

Британской Империи, а значит, гордости за страну, стабильности и уверенности в будущем, нашла отклик у представителей всех слоев британского общества. Второй причиной является исторически сложившееся институциональное противоречие между Великобританией и ЕС, в результате которого в стране был нарушен традиционный баланс ветвей власти. Прецедентное право Европейского суда стало активно формировать административное право внутри страны, что прямо противоречит представлениям жителей о демократии. Наконец, немаловажную роль в результатах референдума сыграло то, что сторонники выхода из ЕС смогли максимально эффективно использовать весь инструментарий постправды, предлагая широкий набор популистских лозунгов как интеллектуального, так и эмоционального характера практически для всех групп населения, очень точно подбирая информацию для различных каналов коммуникации.

## ГЛАВА 2.

### ПОСЛЕДСТВИЯ БРЕКЗИТА ДЛЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЫ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА

#### 2.1. Общий контекст

Кампания сторонников выхода из состава ЕС, как было показано в главе 1, проходила под лозунгом «Вернем контроль», подразумевавшим в числе прочего возвращение парламентского суверенитета – основополагающего принципа, на котором строится вся система власти в Великобритании и который, как полагали многие в стране, был утрачен после вступления в ЕС, поскольку право ЕС стало иметь бóльшую юридическую силу, чем законы страны.

Действительно, членство в ЕС ослабило как авторитет парламента, так и его возможности по принятию собственного законодательства по вопросам, переданным на общеевропейский уровень. В 2010 г. Библиотека Палаты общин обнаружила, что около 50% всех британских законов, принимаемых каждый год, основаны на правилах ЕС либо просто закрепляют право ЕС в национальном законодательстве<sup>1</sup>. На момент принятия решения о выходе из ЕС в стране действовало более 12 тыс. нормативных правовых актов, содержащих правила, проистекающие из права ЕС. Конечно, большая их часть относится ко вторичному

---

<sup>1</sup> Chalmers D. Brexit and the Renaissance of Parliamentary Authority // The British Journal of Politics and International Relations. – 2017. – Vol. 19, N 4. – P. 664. – URL: <https://doi.org/10.1177/1369148117723460> (дата обращения: 11.02.2023).

законодательству<sup>1</sup> или подзаконным актам, но важно то, что эти правила изначально основаны не на законах, прошедших публичное обсуждение в парламенте страны.

Таким образом, «возвращение парламентского суверенитета» поставило перед парламентом Великобритании тяжелую задачу выработки и принятия национального законодательства. Очевидно, что сам парламент оказался не в состоянии рассмотреть и принять весь требуемый объем нормативного регулирования, но он должен был подтвердить свою прерогативу по принятию актов первичного законодательства по наиболее значимым вопросам. И, как следствие, определить круг таких вопросов применительно к данному контексту. Однако готовность и способность парламента провести соответствующий анализ и на практике подтвердить свое суверенное право оказались подорваны как отсутствием реальной возможности сделать это в сжатые сроки, так и в силу снижения парламентского авторитета за годы членства в ЕС<sup>2</sup>.

В последние годы все более ярко стала проявляться тенденция к усилению правительства, которое даже в ряде случаев отказывалось исполнять принятые парламентом законы, что привело к нескольким судебным спорам (самым известным стало дело «Союза

---

<sup>1</sup> В правовой системе Великобритании законодательство делится на первичное и вторичное. *Первичное законодательство* – это акты, принимаемые парламентом страны (законы) либо региональными законодательными органами в пределах переданных им полномочий. В этих актах органам исполнительной власти (как правило, государственному секретарю или министру короны) предоставлено право принимать вторичное законодательство в установленных рамках и с соблюдением установленной процедуры для конкретизации положений соответствующего закона. *Вторичное законодательство* может устанавливать дату вступления в силу отдельных положений или закона в целом, а также вносить в него изменения (в этом заключается отличие вторичного законодательства от обычных подзаконных актов правительства). При этом вторичное законодательство должно пройти процедуру одобрения или негативного рассмотрения в парламенте. В первом случае акт вторичного законодательства считается принятым только после одобрения обеими палатами парламента. Во втором – парламенту предоставляется определенное время, в течение которого он может соответствующий акт вторичного законодательства отклонить. Если парламент не воспользовался своим правом, то акт считается принятым. Процедура принятия вторичного законодательства устанавливается в соответствующем законе (акте парламента).

<sup>2</sup> Chalmers D. Brexit and the Renaissance of Parliamentary Authority // The British Journal of Politics and International Relations. – 2017. – Vol. 19, N 4. – P. 665. – URL: <https://doi.org/10.1177/1369148117723460> (дата обращения: 11.02.2023).

пожарников» 1995 г. (R vs Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union), когда оспаривалось бездействие правительства по введению в действие акта парламента; позже выводы суда в данном споре получили развитие в деле «Крейга» (Craig vs Advocate General for Scotland), опять-таки связанном с отказом правительства ввести в действие акт парламента на территории Шотландии)<sup>1</sup>. Соответственно, и в процессе выхода из ЕС позиция правительства заключалась в том, что все ключевые решения должно принимать само правительство (либо в рамках своих полномочий, либо в рамках королевской прерогативы). Более того, правительство планировало самостоятельно вносить все необходимые изменения в законодательство страны, пользуясь «полномочиями Генриха VIII», которые позволяют министрам правительства вносить поправки в первичное законодательство посредством принятия вторичного законодательства. В то же время суды Великобритании в результате недавней реформы получили право оценивать законодательство. Это сопровождалось ростом судебного законотворчества, при этом основное внимание во многих случаях стало уделяться не разрешению споров, а общим заявлениям о праве, сопровождаемым определенной степенью творческого толкования<sup>2</sup>.

Таким образом, вопрос о возвращении парламенту Великобритании его суверенитета оказался крайне непростым и привел к серьезнейшему конституционному кризису, который включал *три области противостояния*: парламента и правительства (в которое затем была втянута и судебная власть), парламентского суверенитета и народного суверенитета (выраженного посредством референдума), а также центральных и региональных органов власти.

Основная причина данного кризиса лежит в конституционной сфере и связана с особенностью политической и конституционной системы страны. Как характеризуют Великобританию М. Бевир и Р. Родес – это страна, которая опирается на множество политических традиций и в настоящее время представляет собой

---

<sup>1</sup> Greenberg D. Parliament, Government and the Courts: A Step Too Far in Realignment? // Statute Law Review. – 2019. – Vol. 40, N 2. – P.V. – URL: <https://doi.org/10.1093/slr/hmz009> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Komárek J. Reasoning with Previous Decisions: Beyond the Doctrine of Precedent // The American Journal of Comparative Law. – 2013. – Vol. 61, N 1. – P. 149–171. – URL: <https://www.jstor.org/stable/41721717> (дата обращения: 11.02.2023).

децентрализованную и диффузную политическую систему, в которой политические сети играют важную роль<sup>1</sup>.

Действительно, как известно, в Великобритании отсутствует писаная конституция. Как уже было отмечено выше, краеугольным камнем, на котором строится вся государственная система, является принцип парламентского суверенитета. Кроме того, высокую степень влияния на регулирование основных вопросов построения системы управления имеют конституционные конвенции и другие источники конституционного «мягкого права». Эти правила, имеющие авторитетные средства толкования или применения, как правило, достаточно неопределенные по сути, представляют собой некие моральные обязательства действовать определенным образом при определенных обстоятельствах. Кроме того, доктрина парламентского суверенитета, делая все другие конституционные нормы и принципы юридически обусловленными, препятствует развитию нормативного определения и регламентации деятельности законной конституционной власти.

Таким образом, британская конституция традиционно является скорее «политической», чем «правовой». Хотя следует оговориться, что в последнее время этот тезис ставится под сомнение и мнения британских конституционалистов стали расходиться. Так, для тех, кто отдает приоритет достоинствам политического конституционализма, доктрина парламентского суверенитета остается неизменной<sup>2</sup>. Для тех, кто более склонен к правовому конституционализму, общее право становится «главным контролирующим фактором конституции Великобритании»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Bevir M., Rhodes R. Interpretive Approaches to British Government and Politics // *British Politics*. – 2006. – Vol. 1. – P. 90. – URL: <https://doi.org/10.1057/palgrave.bp.4200001> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> См., напр.: Young A.L. *Parliamentary Sovereignty and the Human Rights Act*. – London: Hart Publishing, 2009. – 180 p. – URL: <http://dx.doi.org/10.5040/9781472560360> (дата обращения: 11.02.2023); Goldsworthy J. *Parliamentary Sovereignty : Contemporary Debates*. – Cambridge : Cambridge University Press, 2010. – 326 p. – URL: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781490> (дата обращения: 11.02.2023); Gordon M. *Parliamentary sovereignty in the UK constitution : Process, politics and democracy*. – 2015. – 366 p.

<sup>3</sup> См., напр.: Lakin S. *Debunking the Idea of Parliamentary Sovereignty: The Controlling Factor of Legality in the British Constitution* // *Oxford Journal of Legal Studies*. – 2008. – Vol. 28, Issue 4. – P. 709–734. – URL: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqn019> (дата обращения: 11.02.2023); Allan T.R.S. *The Sovereignty of Law: Freedom, Constitution and Common Law*. – Oxford, 2013. – 353 p. – URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199685066.001.0001> (дата обращения: 11.02.2023).

Тем не менее следует признать, что роль судебных прецедентов в качестве источника конституционного права пока только формируется, поэтому в настоящее время Великобритания опирается на традиционные для нее источники неписаной конституции, достоинства и недостатки которой наиболее ярко проявились в условиях кризиса, вызванного процессом выхода страны из ЕС.

В книге «Молчание конституций: пробелы, "задержки" и политический темперамент на службе правительства»<sup>1</sup> М. Фоули доказывает ценность конституционного молчания как источника стратегической двусмысленности, которая помогает конституционному порядку выживать в кризисах, рассеивая конституционную напряженность, что позволяет избегать жесткого противостояния и формализованного разрешения конфликтов по поводу основополагающих правил и принципов. Гибкость, которую обеспечивает конституционное молчание, позволяет найти неординарные решения политических кризисов и избежать необходимости четкого определения полномочий различных органов власти и политических субъектов.

Однако в ситуации, когда политические или социальные условия складываются таким образом, что «конституционное молчание» перестает удовлетворять противоборствующие стороны, не способные достичь компромисса, оно уже само по себе может стать причиной конфликта, при котором политический кризис перерастает в конституционный. В этой ситуации отсутствие писанных конституционных норм и нормативно закрепленных конституционных правил становится сутью такого кризиса. Иными словами, в то время как наличие четких конституционных руководящих принципов может помочь ориентироваться в незнакомой политической обстановке, их отсутствие превращается в конституционную проблему, способную потенциально спровоцировать более широкий кризис конституционной легитимности.

Именно такая ситуация и сложилась в Великобритании после референдума 2016 г. по вопросу о выходе из ЕС. Это был первый в истории страны (и редкий в мировой практике) случай. Обычно на референдум выносятся хорошо проработанные

---

<sup>1</sup> Foley M. The Silence of Constitutions: Gaps, 'abeyances' and Political Temperament in the Maintenance of Government. – London, 2011. – 190 p. – URL: <https://doi.org/10.4324/9780203142547> (дата обращения: 11.02.2023).

правительством предложение, которое при его поддержке может быть сразу же реализовано на практике. Однако в случае с референдумом по Брекситу правительство страны было совершенно не готово к его положительному исходу. Напротив, при разработке билля о референдуме официальная позиция правительства заключалась в поддержке продолжения членства в ЕС. Д. Кэмерон – тогдашний премьер-министр – решил провести референдум, во-первых, поскольку это обещание было включено в его предвыборный манифест, а во-вторых – чтобы наконец прекратить разногласия и дебаты внутри своей собственной партии (консерваторов). Таким образом, правительство просто провозгласило, что «решение... должно быть принято британским народом». Лейбористы и либерал-демократы согласились с этим, несмотря на то что и те и другие были твердо привержены продолжению членства в ЕС. Таким образом, 9 июня 2015 г. билль о референдуме о членстве Великобритании в ЕС прошел второе чтение в Палате общин 544 голосами против 53<sup>1</sup>.

Очевидно, что если бы вопрос о сохранении членства в ЕС был поставлен непосредственно перед Палатой общин, он почти наверняка получил бы практически такую же поддержку. Однако, и совершенно неожиданно, большинство населения проголосовало за выход. Вероятно, именно это и обусловило тот факт, что правительство страны оказалось не готово к такому результату общенародного голосования. Не были заранее проработаны ни механизмы, ни условия выхода. Не удивительно, что, несмотря на свое обещание, данное до референдума, правительство не стало сразу же запускать процедуру выхода. Вместо этого, объявляя о своей отставке 24 июня, Д. Кэмерон заявил, что, хотя результат референдума должен быть соблюден, новый премьер-министр будет решать, когда его реализовать. Занявшая же этот пост Т. Мэй столкнулась с политическим и конституционным кризисом, в результате которого была вынуждена уйти в отставку.

---

<sup>1</sup> Russell M. Brexit and Parliament: The Anatomy of a Perfect Storm // Parliamentary Affairs. – 2021. – Vol. 74. – P. 451. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa011> (дата обращения: 11.02.2023).

## **2.2. Влияние процесса выхода из Европейского союза на баланс трех ветвей власти в Соединенном Королевстве**

Начать следует с того, что ключевой особенностью Вестминстерской системы всегда была строгая взаимосвязь между порядком назначения премьер-министра и двухпартийной системой, которая обеспечивает чередование партий, набравших большинство в парламенте (с 1945 г. – консерваторов и лейбористов) и, соответственно, формирующих Кабинет министров.

До 1970 г. на всеобщих выборах две основные партии получали около 45% голосов избирателей, и партия, которой удалось получить большинство в избирательных округах, составляла большинство в Вестминстере. При этом лояльность избирателей была устойчивой, а совокупная волатильность выборов – низкой, поскольку избиратели, как правило, идентифицировали себя с одной и той же партией (и голосовали за нее) в течение многих лет. С 1974 г. появление и рост влияния региональных партий, в частности Шотландской национальной партии (SNP) и Либеральных демократов (либерал-демократов), вызвал некоторую фрагментацию партийной системы, что тем не менее на протяжении еще двух десятилетий никак не отражалось на устойчивости парламентского большинства. Эта ситуация была подорвана «европейским вопросом» – ростом евроскептицизма, сопровождавшимся появлением и усилением популярности антиевропейских партий. В то время как на всеобщих выборах последние сдерживались тактическим голосованием (в пользу партий, у которых есть шанс получить место), выборы в Европейский парламент предоставили – особенно с 1999 г., когда была введена пропорциональная избирательная система, – возможность для роста поддержки Партии независимости Соединенного Королевства (UKIP).

Соответственно, к 2016 г. традиционная двухпартийная система серьезно пошатнулась. Эта тенденция усилилась по мере появления различных дестабилизирующих социально-экономических факторов, таких как рост внутренней миграции после расширения ЕС 2004 г., финансовый кризис 2007–2008 гг., формирование коалиционного правительства (2010–2015), референдум о независимости Шотландии 2014 г. и референдум о членстве в ЕС в 2016 г. В результате совокупности этих «электоральных потрясений» традиционное поведение британских избирателей

кардинально изменилось: около 60% избирателей меняли свой голос по крайней мере один раз в период 2010–2017 гг.<sup>1</sup>

Соответственно, это не могло не сказаться на традиционной основе Вестминстерской модели – двухпартийной системе, для поддержания которой важны два условия: структура партийной системы (оценивается волатильностью выборов) и распределение голосов между избирательными округами (география выборов). В 2015 г. произошли важные изменения в обеих этих областях. Волатильность достигла пика в 17,8 пункта (обусловлена сочетанием прорыва UKIP (рост с 3% в 2010 г. до 12,6%) и краха еврофильных либерал-демократов (до 7,9% с 23%))<sup>2</sup>. Одновременно наиболее ярко проявилась новая география выборов, при которой жители разных регионов страны отдают предпочтение не общенациональным, а своим региональным партиям. Так, в Шотландии были зафиксированы рекордно низкий уровень поддержки консерваторов и лейбористов и преобладание Шотландской национальной партии. Следовательно, голосование уже было географически поляризовано до Брексита: «Новая электорально разделенная нация с 2015 г. отражает поляризованную поддержку трех партий – консерваторов, лейбористов и SNP»<sup>3</sup>.

Год спустя референдум 2016 г. мобилизовал британских избирателей, как никакое другое избирательное событие со времен всеобщих выборов 1992 г. (явка 72,2%). Следует признать, что на выборах 2017 г. вопрос о выходе из ЕС не играл ключевой роли, вероятно, в силу того, что ведущие политические партии не смогли четко сформулировать свою позицию по данному вопросу. Однако во время выборов 2019 г. именно Брексит стал доминирующим вопросом, когда третий за три года премьер-министр – консерватор, сторонник выхода из ЕС Б. Джонсон выдвинул предвыборный лозунг: «Завершим Брексит». Исследования, проведенные после выборов, показывают важность Брексита как фактора, определяющего

---

<sup>1</sup> Electoral Shocks, The Volatile Voter in a Turbulent World / Fieldhouse E., Green J., Evans G., Mellon J., Prosser Ch., Schmitt H., van der Eijk C. – Oxford, 2020. – P. 5. – URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198800583.001.0001> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Ibid. – P. 264

<sup>3</sup> Johnston R., Pattie Ch., Rossiter D. A Re-Dividing Nation? A newly polarised electoral geography of Great Britain // British Politics. – 2017. – Vol. 12, N 4. – P. 529. – URL: <https://doi.org/10.1057/s41293-017-0052-x> (дата обращения: 11.02.2023).

выбор избирателей<sup>1</sup>. Более того, четкая позиция Б. Джонсона позволила его партии получить голоса не только своих «традиционных» избирателей, но и «традиционных» сторонников лейбористов. Г. Эванс и Дж. Меллон утверждают, что к 2019 г. «быть средним или рабочим классом больше не имело значения, в то время как Брекзит имел значение»<sup>2</sup>. Д. Каттс с соавторами в своей статье очень точно отражают эту динамику: «Активность избирателей, голосовавших за выход, может быть последним элементом, который разрушил кирпичную кладку, но распад традиционной электоральной системы, отраженный в ослаблении отношений лейбористов с рабочим классом Великобритании, наблюдался на протяжении большей части последнего десятилетия»<sup>3</sup>. Таким образом, выборы 2019 г. не являлись чем-то экстраординарным, но стали отражением долгосрочных тенденций в изменении электоральной системы Великобритании.

Таким образом, следует признать, что классическая двухпартийная система, существовавшая в Великобритании до 1970 г., в настоящее время перестала существовать, и в ближайшее время вряд ли можно ожидать, что эта традиционная модель снова вернется в политическую систему Великобритании, по крайней мере в прежнем виде.

Соответственно, эти изменения, усиленные расколом по вопросу о Брекзите, не замедлили отразиться на функционировании как парламента, так и правительства. Отношения между исполнительной и законодательной властью значительно изменились за последние десятилетия, и, по мнению А. Лайфарта, имеются убедительные эмпирические доказательства того, что в процессе Брекзита парламент укрепил свою позицию по отношению к исполнительной власти. Парламент осуществляет «превентивное влияние»

---

<sup>1</sup> Curtice J. Brave New World: Understanding the 2019 General Election // Political Insight. – 2020. – Vol. 11, N 1. – P. 8–12. – URL: <https://doi.org/10.1177/2041905820911739> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Evans G., Mellon J. The re-shaping of class voting // British Election Study. – 2020. – 06.03. – URL: <https://www.britishelectionstudy.com/bes-findings/the-shaping-of-class-voting-in-the-2019-election-by-geoffrey-evans-and-jonathan-mellon/#.YcWX1WhBzIU> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>3</sup> Brexit, the 2019 General Election and the Realignment of British Politics / Cutts D., Goodwin M., Heath O., Surridge P. // The Political Quarterly. – 2020. – Vol. 91, N 1. – P. 21. – URL: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12815> (дата обращения: 11.02.2023).

и, хотя формально и не контролирует повестку дня, влияет на то, что правительство может и не может предложить<sup>1</sup>.

Кроме того, хотя большинство депутатских поправок в правительственные билли отклоняется, наиболее существенные изменения, как правило, согласовываются до того, как билль будет вынесен на пленарное заседание<sup>2</sup>. Исследования также показали, что реформирование Палаты лордов укрепило двухпалатность, в результате чего Палата лордов часто выступает в поддержку Палаты общин и правительству приходится преодолевать ее сопротивление<sup>3</sup>. Кроме того, реформа Палаты общин, в результате которой появилась система избранных комитетов, заметно усилила роль оппозиционных партий в Вестминстере<sup>4</sup>.

К этому следует добавить беспрецедентный раскол внутри Кабинета министров, вызванный последствиями «европейского вопроса». Ключевым принципом функционирования Кабинета министров является принцип коллективной ответственности. В широком смысле это означает, что членам Кабинета министров предоставляется возможность откровенно высказывать различные мнения по важным политическим вопросам во время заседаний. Но детали таких обсуждений должны оставаться конфиденциальными. Как только Кабинет министров приходит к общему решению – обобщенному председателем либо принятому в результате голосования, – его члены обязаны согласиться с этим решением и не могут публично выступать против него. Более того, при определенных условиях от них может потребоваться публичная поддержка этого решения, независимо от позиции, которую они заняли во время обсуждения. Это правило коллективной ответственности распространяется на всех министров правительства, независимо от того, являются они

---

<sup>1</sup> Lijphart A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. – Yale University Press, 1999. – 351 p.

<sup>2</sup> Russell M., Gover D. *Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law*. – Oxford, 2017. – 336 p. – URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198753827.001.0001> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>3</sup> Baldini G., Bressanelli E., Massetti E. Back to the Westminster model? The Brexit process and the UK political system // *International Political Science Review*. – 2021. – Vol. 43, N 3. – P. 339. – URL: <https://doi.org/10.1177/0192512120967375> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>4</sup> Russell M., Cowley Ph. Modes of UK Executive-Legislative Relations Revisited // *The Political Quarterly*. – 2018. – Vol. 89, N 1. – P. 24. – URL: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12463> (дата обращения: 11.02.2023).

членами Кабинета министров или нет. Если кто-то не может подчиниться этому, потому что находит принятое решение неприемлемым, он, согласно конвенции, обязан покинуть правительство<sup>1</sup>.

Коллективная ответственность всегда была сопряжена с определенными трудностями. Сообщения о разногласиях внутри Кабинета министров уже давно появляются в британских СМИ. В результате в некоторых случаях, чтобы избежать отставок, Кабинет министров стал отходить от принципа коллективной ответственности, т.е. разрешать своим членам публично высказывать свою позицию, отличную от официальной. При правлении коалиции консерваторов и либерал-демократов в 2010–2015 гг. коалиционное соглашение допускало приостановление действия принципа коллективной ответственности в отношении определенных областей разногласий между этими партиями, но в некоторых случаях стороны нарушали данный принцип, выходя за рамки соглашения, что, однако, не привело к отставкам в правительстве<sup>2</sup>.

Разногласия в Кабинете министров, возникшие после референдума 2016 г., были еще более примечательными, отчасти потому, что они происходили в правительстве однопартийного большинства, но главным образом потому, что раскол последовательно проходил по вопросу о выходе из ЕС, который превратился в своего рода принцип определения политической лояльности, которая, как отмечают исследователи, стояла выше принципа коллективной ответственности<sup>3</sup>.

Как было отмечено выше, действие принципа коллективной ответственности было официально приостановлено в связи с кампанией референдума 2016 г. Однако после его завершения и формирования нового Кабинета министров Т. Мэй не удалось в полной мере восстановить его действие. Старшие министры Кабинета министров периодически публично бросали вызов политике

---

<sup>1</sup> Blick A., Salter B. Divided Culture and Constitutional Tensions: Brexit and the Collision of Direct and Representative Democracy // *Parliamentary Affairs*. – 2021. – Vol. 74. – P. 631. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsz049> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Bogdanor V. *Beyond Brexit: Towards a British Constitution*. – London, 2019. – P. 276

<sup>3</sup> Blick A., Salter B. Divided Culture and Constitutional Tensions: Brexit and the Collision of Direct and Representative Democracy // *Parliamentary Affairs*. – 2021. – Vol. 74. – P. 627. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsz049> (дата обращения: 11.02.2023).

правительства, однако премьер-министр никого из них не удалила за нелояльность. В течение 2019 г. открытое восстание внутри Кабинета министров достигло беспрецедентного уровня. 14 марта 2019 г. 13 министров правительства воздержались, когда «кнуты»<sup>1</sup> поручили им проголосовать против предложения о том, что Великобритания ни при каких обстоятельствах не должна покидать ЕС без сделки. В интервью от 1 апреля 2019 г. Джулиан Смит – главный правительственный «кнут» – назвал министров «худшим примером недисциплинированности в Кабинете министров в британской политической истории»<sup>2</sup>. Однако Т. Мэй вновь решила не удалять возставших министров из Кабинета, что, вероятно, объясняется слабостью ее политической позиции из-за раскола в собственной партии.

В свою очередь, Палата общин стала проявлять стремление повысить собственное влияние на принятие политических решений в процессе Брекзита. Этому способствовало и неожиданное решение Т. Мэй о проведении досрочных выборов в 2017 г. Однако консерваторам удалось получить только 48,8% мест в Палате общин. Премьер-министру потребовались «доверие и поддержка» 10 членов Демократической юнионистской партии (DUP) для формирования правительства меньшинства, что уже само по себе является редким явлением в британской политике (это было четвертое правительство меньшинства в послевоенной истории, причем только Г. Вильсон возглавил правительство меньшинства после выборов 1974 г., в то время как в двух других случаях – при Дж. Каллагане в 1977 г. и Дж. Мейджоре в 1996 г. – правительственное большинство было потеряно в течение срока полномочий).

Следует отметить, что DUP – это партия сторонников сохранения Северной Ирландии в составе Соединенного Королевства, поэтому ее представители предпочитали жесткий Брекзит и категорически выступали против любой таможенной границы в Ирландском море, что привело к тому, что Т. Мэй была вынуждена согласиться

---

<sup>1</sup> «Кнут» (англ. – whip), или парламентский организатор, – должностное лицо в политических партиях Великобритании, обеспечивающее партийную дисциплину в парламенте. «Кнут» принуждает членов партии голосовать в соответствии с партийной позицией, а также следит за личным присутствием депутатов на заседании.

<sup>2</sup> Blick A., Salter B. Divided Culture and Constitutional Tensions: Brexit and the Collision of Direct and Representative Democracy // *Parliamentary Affairs*. – 2021. – Vol. 74. – P. 631. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsz049> (дата обращения: 11.02.2023).

на возможность сохранения Великобритании в Таможенном союзе с ЕС до тех пор, пока не будет найдено альтернативное решение по Северной Ирландии.

Если прибавить к этому раскол внутри самой консервативной партии, то следует признать, что в парламенте сложилась абсолютно уникальная для Великобритании ситуация, приведшая к небывалому росту влияния оппозиции и числа «поражений» правительства (28 за время премьерства Т. Мэй).

Первое поражение произошло 13 декабря 2018 г., когда 12 депутатов от консервативной партии поддержали поправку, внесенную депутатом-консерватором Д. Гривом, в соответствии с которой парламенту было предоставлено право на «значимое голосование» по соглашению о выходе<sup>1</sup>. Иными словами, правительство не могло просто подписать согласованную с ЕС редакцию соглашения, но должно было получить на это одобрение парламента.

В результате, когда Т. Мэй удалось с большим трудом согласовать с ЕС взаимоприемлемый вариант соглашения, ей потребовалось вынести его на обсуждение Палаты общин. После того как в конце ноября 2018 г. был опубликован билль, содержащий соглашение о выходе из ЕС, парламент потребовал, чтобы ему было предоставлено заключение генерального прокурора Дж. Кокса. Однако правительство отказалось это сделать, после чего последовало принятие постановления, которое обвинило правительство и генерального прокурора в неуважении к парламенту. В результате правительство было вынуждено предоставить парламенту запрошенный документ, и тогда выяснились условия соглашения: Великобритания остается в Таможенном союзе с ЕС до конца переходного периода, при этом таможенные правила в Северной Ирландии будут в большей степени коррелироваться с правилами ЕС, чем у остальной части страны, а если стороны не найдут решения проблемы ирландской границы в рамках будущих соглашений, Северная Ирландия останется в правовом поле торговых правил ЕС, что означало необходимость введения таможенных процедур для перемещения товаров между Северной Ирландией и остальной частью страны (вариант «Бэкстоп»). На таких условиях DUP и евроскептики в рядах консерваторов отказались поддержать билль. Предвидя поражение, правительство

---

<sup>1</sup> McConalogue J. The British Constitution Resettled? Parliamentary Sovereignty after the EU Referendum // British Journal of Political Science. – 2019. – Vol. 21, N 2. – P. 452. – URL: <https://doi.org/10.1177/1369148118815409> (дата обращения: 10.02.2023).

отложило первое «значимое голосование» до Рождества, что опять вызвало обвинения в неуважении к парламенту со стороны спикера Палаты общин.

Когда голосование по биллю состоялось 15 января 2019 г., правительство потерпело крупнейшее парламентское поражение «в парламентскую эпоху» (202 голоса против 432)<sup>1</sup>. К. Кларк заявил тогда, что они «столкнулись с конституционным кризисом»<sup>2</sup>.

Т. Мэй вынесла соглашение о выходе из ЕС на голосование Палаты общин во второй раз 12 марта – всего за 17 дней до того, как Великобритания должна была покинуть ЕС. При этом она заявила, что у депутатов есть выбор: поддержать ее проект или покинуть ЕС без сделки (no-deal Brexit). После пяти часов дебатов депутаты подавляющим большинством голосов (391 голосом против 242) снова отклонили билль. И хотя разрыв немного сократился, но все равно ситуация оставалась экстраординарной, особенно если учесть, что против билля проголосовали 75 депутатов-консерваторов и депутаты от DUP. Спикер Палаты общин Дж. Беркоу вновь указал на неуважение правительства к парламенту, а также на конвенцию, согласно которой один и тот же вопрос не может быть поставлен перед депутатами дважды на любой сессии.

К этому моменту не только масштаб внутрипартийных разногласий, но и масштабы межпартийного сотрудничества были намного выше, чем когда-либо в истории британского парламента, поскольку как представители правящей партии, так и оппозиционные депутаты объединялись в поддержку внесенных депутатами предложений и при голосовании против правительства и даже совместно разрабатывали поправки (например, консерватор О. Летвин и лейбористка И. Купер совместно работали над тем, чтобы исключить возможность Брекзита без сделки и попытаться найти приемлемую альтернативу предложенному соглашению). Для некоторых это было признаком того, что «партийная система перестала существо-

---

<sup>1</sup> Ward J.W. Reasserting the Centre: The Brexit Doctrine and the Imperative Mandate in British Politics // *Parliamentary Affairs*. – 2021. – Vol. 74. – P. 899. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa015> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Thompson L. From Minority Government to Parliamentary Stalemate: Why Election 2019 was Needed to Break the Brexit Logjam // *Britain Votes*. – 2020. – Vol. 73, Issue Supplement 1. – P. 54. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa038> (дата обращения: 11.02.2023).

вать» или, по словам лейбористки Дж. Филлипс, была «разнесена на куски» в ходе дебатов по Брекзиту<sup>1</sup>.

На самом деле здесь речь скорее шла о нарушении партийной дисциплины и конвенции, в соответствии с которой рядовые члены должны голосовать так, как им говорят партийные «кнуты». Однако в данном случае произошел раскол, причем в обеих основных партиях (и консерваторов, и лейбористов), в результате которого депутаты перестали подчиняться партийной дисциплине и руководствовались своим личным отношением к выходу из ЕС. Причем в определенный момент отказались поддерживать правительство и сторонники сохранения членства в ЕС (bremainers), и сторонники жесткого Брекзита (brexiteers).

25 февраля 2019 г. лидер лейбористов Дж. Корбин объявил своим однопартийцам, что если предложенный им альтернативный вариант выхода не будет поддержан, то он намерен инициировать проведение еще одного референдума по соглашению о выходе из ЕС, причем предложил сложную формулу голосования, которая включала возможность сохранения членства в Союзе.

В ходе дебатов 25 марта депутат О. Летвин внес предложение отложить рассмотрение билля с тем, чтобы провести серию ориентировочных голосований. Министр юстиции и лорд-канцлер Д. Лидингтон заявил, что это «нарушит баланс между законодательной и исполнительной властью и создает нежелательный прецедент». Однако сторонники предложения подвергли сомнению конвенционное право правительства определять повестку дня Палаты общин. В результате предложение О. Летвина было принято (329 голосов против 302) и охарактеризовано как «крупное конституционное нововведение»<sup>2</sup>. Более того, депутаты проголосовали за поправку, согласно которой Великобритания ни при каких обстоятельствах не должна была покидать ЕС без сделки. Они также поддержали предложение правительства просить ЕС продлить срок для согласования условий выхода. Тем не менее Т. Мэй предприняла третью попытку, вынеся на голосование 29 марта только соглашение без Политической декларации, однако вновь потерпела неудачу (286 голосов против 344). Проходившие параллельно ориентировочные голосования показали, что ни один из предложенных депутатами вариантов не смог набрать большинства голосов.

---

<sup>1</sup> Ibid. – P. 55.

<sup>2</sup> Ibid. – P. 59.

И. Купер (член Лейбористской партии, министр труда и пенсий в правительстве Г. Брауна) внесла депутатский билль, который регулировал процедуру направления в ЕС запроса о продлении срока согласования условий выхода Великобритании и обеспечивал сохранение Палатой общин значимой роли в данном процессе. Билль был поддержан представителями всех партий, включая О. Летвина, Д. Грива и Х. Бенн, Палатой лордов и получил Королевскую санкцию всего через пять дней. Это вынудило правительство внести проект о продлении срока согласования условий выхода до 30 июня, принятый значительным большинством голосов.

Дополнительное давление на правительство исходило от Палаты лордов. Отсутствие консервативного большинства в верхней палате в сочетании с проевропейскими взглядами большинства ее членов еще более затруднили задачу правительства по согласованию сделки<sup>1</sup>. Показательным примером является билль о выходе из ЕС, который был тщательно изучен лордами – между первым и третьим чтением прошло около пяти месяцев – и по которому они 15 раз проголосовали против. В конечном итоге правительство приняло одну из поправок лордов и пошло на уступки по восьми из оставшихся 14<sup>2</sup>. Наиболее заметной уступкой была поправка, согласно которой в случае, если Палата общин не одобрит сделку с ЕС или правительство не уложится в установленные сроки для ее согласования, то оно должно будет следовать предписаниям парламентской резолюции. В итоговой редакции данная поправка была смягчена (на министра возлагалась обязанность сделать заявление в Палате общин, которая должна проголосовать за его предложение «в нейтральных выражениях»), однако сам по себе данный факт является показательным, поскольку первоначально данная поправка была сформулирована депутатами Палаты общин<sup>3</sup>. Это стало примером, показывающим, что верхняя палата тесно сотрудничает

---

<sup>1</sup> Smith J. Fighting to ‘Take Back Control’: The House of Lords and Brexit // Brexit and Democracy / edit. by Christiansen T., Fromage D. – London : Palgrave Macmillan, 2019. – P. 93. – URL: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-06043-5\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-06043-5_4) (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> EU Withdrawal Bill: amendments and debates // Institute for Government. – 2017. – 14.11. – URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/eu-withdrawal-bill-amendments-and-debates> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>3</sup> Simson Caird J. Grieve 2: An amendable motion? // UK Parliament. – 2018. – 19.06. – URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/grieve-2-an-amendable-motion/> (дата обращения: 11.02.2023).

с нижней палатой, что также стало новым явлением для британского парламентаризма.

В результате Т. Мэй была вынуждена констатировать, что ситуация зашла в тупик, и 24 мая 2019 г. подать в отставку. Комментаторы охарактеризовали события в парламенте 2017–2019 гг. как очень «британский парламентский переворот», который «проводился по порядку ведения заседания и парламентскими инструментами, а не военными средствами»<sup>1</sup>.

Конфликт между правительством и парламентом достиг своего апогея, когда Б. Джонсон, в июле 2019 г. заменивший Т. Мэй на посту премьер-министра, объявил о пророгации (приостановлении) в работе парламента на период с 9 сентября по 14 октября)<sup>2</sup>. Он заявил, что необходимо начать все сначала, поскольку парламентская сессия длилась слишком долго. Фактически он хотел не дать парламенту времени на новое обсуждение условий соглашения и принятие решения о продлении срока выхода Великобритании из ЕС. Ситуация обострилась до такой степени, что вылилась в судебное разбирательство (второе с момента начала процедуры Брексита), втянув в конституционный конфликт третью ветвь власти.

Первый судебный спор в 2017 г. возник, когда первое правительство Т. Мэй, сформированное после референдума 2016 г., планировало уведомить Евросоюз в соответствии со ст. 50 Договора о Европейском союзе о намерении Великобритании выйти из ЕС без предварительного рассмотрения этого вопроса парламентом страны. По мнению правительства, полномочия по запуску процесса выхода входили в прерогативу Короны, осуществляемую по усмотрению исполнительной власти. В ответ Дж. Миллер и другие активисты подали в суд, утверждая, что правительство Великобритании не может ввести в действие ст. 50 без предварительного согласования с парламентом.

Предметом спора был прежде всего вопрос о суверенитете. Так, позиция правительства основывалась на трех основных аргументах. Во-первых, оно утверждало, что процедура выхода из ЕС – это вопрос международных отношений, а следовательно, относится

---

<sup>1</sup> Thompson L. From Minority Government to Parliamentary Stalemate: Why Election 2019 was Needed to Break the Brexit Logjam // Britain Votes. – 2020. – Vol. 73, Issue Supplement\_1. – P. 56. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa038> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> «Пророгация» – официальное название, данное периоду между закрытием одной сессии парламента и началом другой.

к прерогативе Короны, реализуемой через министерство иностранных дел. Хотя правительство признало, что для завершения процедуры выхода потребуется участие парламента – в частности, для отмены Закона о европейских сообществах 1972 г., – однако оно настаивало на том, что начало этого процесса и проведение переговоров о выходе было вопросом, который решался на международном, а не на внутреннем уровне и поэтому подпадал под прерогативу Короны.

Во-вторых, более глубоко данный вопрос затронул давно назревшую проблему определения того, кто имеет верховенство в политике, т.е. кому фактически принадлежит власть. По мнению правительства, истинной властью обладает Корона в парламенте, что на практике означает власть министров. Соответственно, парламент не должен формировать политику. Его задача – быть коллегией выборщиков для избрания и поддержки правительства, которое и будет определять политику. Как было отмечено выше, эта точка зрения правительства уже проявлялась ранее в том, что оно фактически отказалось выполнять некоторые акты парламента, и это уже было предметом судебных разбирательств.

Наконец, Т. Мэй на протяжении всего периода пребывания на посту премьер-министра постоянно опиралась на то, что британские ученые называли «Доктриной Мэй» и характеризовали как «совершенно новую» и «очень опасную конституционную доктрину»<sup>1</sup>. Суть ее заключалась в ссылке на «волю народа», выраженную на референдуме, как императивный мандат, переданный исполнительной власти и не подлежащий дальнейшему обсуждению и согласованию с парламентом. Соответственно, правительство инициировало процедуру выхода, используя Королевскую прерогативу, и планировало воспользоваться «полномочиями Генриха VIII», предоставив право министрам вносить необходимые изменения в национальное законодательство без участия парламента. То есть правительство опиралось на доктрину народного, а не парламентского суверенитета.

Следует признать, что и сам конституционный кризис, и более ранние истоки противостояния парламента и правительства коренятся в конституционной системе Великобритании, где отсутствует четкое нормативно закрепленное определение границ полномочий

---

<sup>1</sup> Le Roux N. Is There a Tension between Parliamentary Sovereignty and Referendums? // The Constitution Society. – 2016. – 18.11. – URL: <https://consoc.org.uk/publications/tension-parliamentary-democracy-referendums/> (дата обращения: 11.02.2023).

каждой ветви власти. Все это – предмет «конституционного молчания» и «мягкого права», которое, как было отмечено выше, не имеет ни юридического закрепления, ни авторитетного толкования. Обще-признанным подходом на протяжении многих лет было полагаться на конвенцию и практику, которые позволяли придавать конституции необходимую гибкость, развиваясь по мере необходимости. При этом юридическое закрепление этих изменений в нормативных актах происходит только в крайнем случае и в минимально необходимой степени. Поэтому обе стороны спора могли найти аргументы в поддержку своей точки зрения.

Однако Верховный суд однозначно занял позицию, заключающуюся в поддержке парламентского суверенитета, и, соответственно, отверг все три аргумента правительства (пункт 43 решения большинства (восемь судей против трех) подтверждает принцип: «Парламентский суверенитет является основополагающим принципом конституции Соединенного Королевства...»)<sup>1</sup>.

Верховный суд отклонил доводы о Королевской прерогативе, постановив, что, поскольку выход из ЕС оказывает существенное влияние на законодательство Великобритании (устранение ЕС как источника права и изменение правового регулирования прав человека), а парламент является суверенным по отношению к законодательству Великобритании, правительство Великобритании не может инициировать ст. 50, пока парламент не примет соответствующий акт. Что касается Королевской прерогативы по международным отношениям, то, поскольку (бесспорно) парламент может отменить любой свой более ранний акт, в этом отношении прерогатива в области иностранных дел была отменена. Также утверждалось, что в принципе парламент должен иметь право голоса при определении содержания переговоров о выходе, поскольку точный смысл Брекзита не был определен голосованием на референдуме.

Таким образом, Верховный суд опирался на ортодоксальный подход к парламентскому суверенитету, который был наиболее полно разработан в книге А.В. Дайси «Введение в изучение

---

<sup>1</sup> R (on the application of Miller and another) (Respondents) vs Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) // The Supreme Court Judgment. – 2017. – 24.01. – URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf> (дата обращения: 11.02.2023).

Конституции»<sup>1</sup>, которая оказала «огромное влияние на развитие публичного права в Англии» и «не только доминировала в мышлении его современников, но и сказалась на развитии конституционализма во второй половине XX в.»<sup>2</sup>.

Согласно А.В. Дайси: «...Парламент означает... король [Корона], Палата лордов и Палата общин... Принцип парламентского суверенитета означает ни больше, ни меньше, чем это, а именно, что парламент, определенный таким образом, имеет, в соответствии с конституцией Англии, право издавать или отменять любой закон; и, кроме того, что ни одно лицо или орган не признается законом Англии как имеющие право изменять или отменять законодательство парламента»<sup>3</sup>. Таким образом, парламентский суверенитет означает, что ни один орган не может признать законы парламента недействительными со ссылкой на какой-либо более высокий свод законов. Кроме того, по мнению Г. Харта, суверенитет парламента является «продолжающимся», а не «всеобъемлющим»<sup>4</sup>, т.е. парламент всегда может отменить завтра то, что он решит сегодня.

Верховный суд также подчеркнул, что правительство существует, потому что оно пользуется доверием Палаты общин. У него нет никакой другой демократической легитимности, кроме этой. Таким образом, он принял точку зрения тех, кто утверждает, что в действующей конституции Великобритании исполнительная власть фактически отсутствует. Так, по мнению С. Седли, «исполнительное правительство... не является одним из трех суверенных и равных элементов государства. Оно подчинено как парламенту, так и судам»<sup>5</sup>. Это означает, что правительство существует лишь до тех пор, пока оно пользуется доверием Палаты общин. Более того,

---

<sup>1</sup> Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. – Roger E. Michener, North Shadeland, Indianapolis, Indiana, 1982. – 584 p. – URL: [https://files.libertyfund.org/files/1714/0125\\_Bk.pdf](https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf) (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Psygkas A. The United Kingdom's Statutory Constitution // Oxford Journal of Legal Studies. – 2020. – Vol. 40, N 3. – P. 457. – URL: <https://doi.org/10.1093/ojls/qqa024> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>3</sup> Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. – Roger E. Michener, North Shadeland, Indianapolis, Indiana, 1982. – P. 384. – URL: [https://files.libertyfund.org/files/1714/0125\\_Bk.pdf](https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf) (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>4</sup> Hart H.L.A. The Concept of Law. – Oxford, 2012. – 333 p.

<sup>5</sup> Sedley S. The sound of silence // Essays On Law and Justice. – Cambridge, 2011. – P. 68. – URL: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511733222.008> (дата обращения: 11.02.2023).

прерогативные полномочия исполнительной власти рассматриваются как исторический анахронизм: «стойкое пятно», которое необходимо смыть с ткани нашей конституции путем их постепенного подчинения парламентскому и судебному контролю»<sup>1</sup>.

Таким образом, «конституционное молчание» было истолковано в том смысле, что объем власти, которым обладает правительство, определяется совокупностью случайных и непостоянных факторов, таких как способность уклоняться от контроля, противоречивость законодательства, принятого парламентом, институциональные ограничения парламента и судов в привлечении правительства к ответственности и колебания политической устойчивости отдельных правительств, а вовсе не конституционным и фиксированным объемом властных полномочий.

Наконец, Верховный суд прямо отверг высказанное правительством мнение о том, что при определении правовой позиции следует учитывать результаты референдума. Хотя в данном случае Верховный суд не стал углубляться в анализ собственно конституционного статуса референдума. Он всего лишь указал, что акт о референдуме 2016 г. не придал ему какую-либо юридическую силу<sup>2</sup>. Вообще необходимо подчеркнуть, что в ходе конституционного кризиса постоянно росло это давнее фундаментальное расхождение по поводу того, кому должен принадлежать суверенитет в Великобритании: народу или парламенту, о чем более подробно будет изложено в следующем параграфе.

Второй судебный спор, инициированный также Дж. Миллер в 2019 г., возник после пророгации парламента Б. Джонсоном. Верховный суд Великобритании единогласно постановил, что действия правительства были незаконными, поскольку в данных обстоятельствах пророгация имела целью необоснованный отказ парламенту в возможности обсудить вопрос, имеющий важное национальное значение (условия выхода Великобритании из ЕС). Интересно то, что Верховный суд утверждал: полномочия исполнительной власти по пророгации основаны на общем праве, но ограничены в объеме другими «конституционными принципами», также содержащимися в общем праве, а именно – принципами парламентского

---

<sup>1</sup> Ibid. – P. 73

<sup>2</sup> R (on the application of Miller and another) (Respondents) vs Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) // The Supreme Court Judgment. – 2017. – 24.01. – URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf> (дата обращения: 11.02.2023).

суверенитета и подотчетности. Таким образом, действия правительства были сочтены выходящими за пределы его полномочий, поскольку они не соответствовали этим «конституционным принципам»<sup>1</sup>. И хотя в данном случае суд защищал суверенные права парламента, само по себе решение показательное, поскольку иллюстрирует тенденцию последних лет, сформировавшуюся во многом в результате членства Великобритании в ЕС, – формирование «конституционализма общего права», с помощью которого судьи и ученые-юристы в Великобритании в последние десятилетия сами подрывали парламентский суверенитет.

Соответственно, в научной литературе развернулось бурное обсуждение последствий расширения сферы общего права для парламентского суверенитета<sup>2</sup>. Действительно, как подчеркивает А.В. Дэйси, конституция Великобритании не допускает закрепления высшего закона<sup>3</sup>. Однако в британской судебной практике сформировалась позиция о том, что фактически в стране существуют высшие «конституционные» законы (на которые не распространяется принцип «подразумеваемой отмены») и обычные законы<sup>4</sup>. Причем определение этих высших «конституционных» законов и установление их приоритета перед обычными являются вопросом общего права.

---

<sup>1</sup> R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent), Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland) / The Supreme Court Judgment. – 2019. – 24.09. – URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0192-judgment.pdf> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> См., напр.: Bogdanor V. Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty // Oxford Journal of Legal Studies. – 2012. – Vol. 32, N 1. – P. 179–195. – URL: <https://www.jstor.org/stable/41418853> (дата обращения: 11.02.2023); Young A.L. The Constitutional Implications of Brexit // European Public Law. – 2017. – Vol. 23, N 4. – P. 757–786. – URL: <https://doi.org/10.54648/euro2017043> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>3</sup> Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. – Roger E. Michener, North Shadeland, Indianapolis, Indiana, 1982. – P. 237 – URL: [https://files.libertyfund.org/files/1714/0125\\_Bk.pdf](https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf) (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>4</sup> См., напр.: Bogdanor V. Beyond Brexit: Towards a British Constitution. – London : I.B. Tauris, 2019. – 285 p.; Bogdanor V. Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty // Oxford Journal of Legal Studies. – 2012. – Vol. 32, N 1. – P. 179–195. – URL: <https://www.jstor.org/stable/41418853> (дата обращения: 11.02.2023); Barber N.W. The afterlife of Parliamentary sovereignty // International Journal of Constitutional Law. – 2011. – Vol. 9, N 1. – P. 144–154. – URL: <https://doi.org/10.1093/icon/mor023> (дата обращения: 11.02.2023).

Наиболее известный пример такого судебного «покушения» на ортодоксальную доктрину А.В. Дайси можно обнаружить в деле по иску С. Тобурна к городскому совету Сандерленда, в решении по которому судья Дж. Лоусс утверждал: «Нам следует признать существование иерархии актов парламента: “обычных” актов и “конституционных” актов. Эти две категории необходимо различать на принципиальной основе. По моему мнению, конституционный акт – это акт, который: (а) определяет правовые отношения между гражданином и государством каким-то общим, всеобъемлющим образом или (б) расширяет или уменьшает сферу того, что мы сейчас рассматриваем как основные конституционные права. Особый статус конституционных актов вытекает из особого статуса конституционных прав»<sup>1</sup>.

Помимо Акта 1972 г. о европейских сообществах, к таким особым «конституционным» законам относятся Великая хартия вольностей, Билль о правах 1689 г., Акт 1998 г. о правах человека, Акт 1998 г. о Шотландии, Акт 1998 г. об управлении Уэльсом и др. Соответственно, если парламент Великобритании принимает закон, противоречащий одному из этих высших «конституционных» законов, то последние имеют приоритет. Однако эти высшие «конституционные» законы не защищены от прямой отмены парламентом Великобритании с использованием стандартных процедур голосования.

Предложенный судьей Лоуссом подход привлек внимание ученых и затем был использован Верховным судом в деле HS2 Action Alliance Limited против Государственного секретаря транспорта, в решении по которому было сказано: «Великобритания не имеет писаной конституции, но мы имеем набор конституционных инструментов», и далее перечислены те же акты и излагается тот же принцип их верховенства по отношению к обычным актам<sup>2</sup>.

Следует отметить, что аналогичный подход был использован Верховным судом в споре 2017 г. при обосновании того, что ст. 50 Договора о Европейском союзе не может быть реализована

---

<sup>1</sup> Thoburn v. Sunderland City Council, par. 62 // England and Wales High Court (Administrative Court) Decisions. – 2002. – 18.02. – URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2002/195.html> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> R (on the application of HS2 Action Alliance Limited) (Appellant) vs Secretary of State for Transport and another (Respondents) // The Supreme Court Judgment. – 2014. – 22.01. – URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2013-0172-judgment.pdf> (дата обращения: 11.02.2023).

правительством путем использования прерогативных полномочий. Как указал суд: «Закон о европейских сообществах 1972 г. имеет «конституционный характер» и «представляет собой законодательство ЕС как совершенно новый, независимый и главенствующий источник внутреннего права»<sup>1</sup>. Решение Верховного суда в споре 2019 г. также является одним из примеров такого конституционализма общего права в действии, поскольку суд прямо ссыался на «конституционные принципы», содержащиеся в общем праве.

Таким образом, процессы, последовавшие после референдума 2016 г. по вопросу о выходе из ЕС, спровоцировали один из наиболее сильных, если не самый мощный, в истории британского конституционализма кризис, затронувший все три ветви власти и высветивший крайне сложные проблемы принадлежности конституционного суверенитета и установления баланса власти между ними в условиях «конституционного молчания», которое, в свою очередь, не только не способствовало бóльшей гибкости, а следовательно и устойчивости, всей конституционной конструкции, но, напротив, только усугубило кризис.

В результате новый премьер-министр Б. Джонсон, не сумев преодолеть барьер, установленный Актом 2011 г. о фиксированном сроке полномочий парламента, воспользовался принципом подразумеваемой отмены и просто провел через парламент новый Акт о досрочных всеобщих выборах<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> R (on the application of Miller and another) (Respondents) vs Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) // The Supreme Court Judgment. – 2017. – 24.01. – URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Когда Б. Джонсон в первый раз попытался провести досрочные выборы, ему удалось получить большинство (298 голосов против 56), однако в соответствии с Актом 2011 г. о фиксированном сроке полномочий парламента (Fixed-term Parliaments Act 2011) для досрочного прекращения полномочий Палаты общин требовалось 2/3 голосов (434 голоса). Параллельно Палата общин рассмотрела и приняла «билль Бенна», предусматривавший продление срока согласования соглашения о выходе из ЕС. Б. Джонсон охарактеризовал его как «билль о сдаче» и заявил, что выборы – это единственный способ выйти из тупика в Палате общин. Во второй раз правительство выиграло голосование во многом благодаря тому, что лейбористы поддержались (293 голоса против 46), но опять не смогло получить необходимое большинство. Тогда Б. Джонсон, чтобы обойти требования Акта 2011 г., провел через парламент новый Акт о досрочных всеобщих выборах, для чего требовалось простое, а не квалифицированное большинство.

Так завершилась работа уникального парламента 2017–2019 гг., который установил ряд политических и парламентских рекордов. За два года более четверти членов Кабинета министров подали в отставку, почти половина депутатов Палаты общин (306 против 325) проголосовали за отставку премьер-министра в январе 2019 г., правительство трижды потерпело поражение в парламенте с наибольшим перевесом в парламентской истории и было осуждено Верховным судом за незаконную пророгацию.

Досрочные выборы 2019 г., успешно проведенные Б. Джонсоном, позволили ему получить под свой контроль 56,1% мест в Палате общин, сформировать правительство, готовое поддерживать его решения (тех консерваторов, кто не поддерживал его точку зрения по вопросу Брексита, он исключил из партии). Чтобы обеспечить дисциплину в Кабинете министров, он потребовал от новых членов подтвердить их приверженность возможности выхода из ЕС без сделки. И хотя это позволило Б. Джонсону вернуть контроль над собственным правительством и восстановить дисциплину, открытым остается вопрос о том, повлекло ли это за собой возрождение коллективной ответственности, которая означает, что члены Кабинета министров сначала могут обсудить вопрос, а затем объединиться для принятия решения. В данном случае заключение было заранее подготовлено для них премьер-министром. Хотя этот подход позволил добиться единства внутри правительства, он усилил культурные разногласия внутри парламентской партии<sup>1</sup>.

Тем не менее комфортное парламентское большинство позволило Б. Джонсону действительно завершить Брекзит, обеспечив принятие двух ключевых актов: Акта 2018 г. о выходе из Европейского союза (European Union (Withdrawal) Act 2018) и Акта 2020 г. о Соглашении о выходе из ЕС (European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020).

Таким образом, внешне все вернулось к обычному состоянию, конституционный кризис был преодолен, хотя электоральные традиции под влиянием «европейского вопроса» оказались подорваны и вряд ли уже восстановятся, парламент стал структурно сильнее, чем раньше (например, благодаря системе постоянных

---

<sup>1</sup> Blick A., Salter B. Divided Culture and Constitutional Tensions: Brexit and the Collision of Direct and Representative Democracy // Parliamentary Affairs. – 2021. – Vol. 74. – P. 631. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsz049> (дата обращения: 11.02.2023).

комитетов), он приобрел опыт использования процедурных правил для продвижения депутатских инициатив, и «каким бы ни было правительственное большинство, отношения между исполнительной и законодательной властью не могут “вернуться” к расцвету Вестминстерской модели»<sup>1</sup>.

Наконец, в политическую и научную повестку дня прочно вошел вопрос о роли и месте референдума как воплощения народного суверенитета. Т. Мэй в своей риторике постоянно ссылалась на «волю народа», выраженную на референдуме. Досрочные выборы 2019 г. характеризовались риторикой «парламент против народа» (и победу на них одержал Б. Джонсон, который был признан Верховным судом виновным в незаконной пророгации парламента). Многие современные британские ученые-юристы аргументируют необходимость опоры на народный суверенитет для легитимизации парламентского суверенитета. По словам Дж. Джоуэлла, например, «легитимность парламентского суверенитета основывается на представительных и подотчетных функциях парламента»<sup>2</sup>. Сами депутаты, абсолютное большинство которых выступали против выхода из ЕС, публично признали необходимость «уважать» результаты референдума, тем самым де-факто признав приоритет народного суверенитета<sup>3</sup>.

Все это заставляет обратиться к вопросу о том, как Брекзит повлиял на соотношение принципов парламентского и народного суверенитета.

---

<sup>1</sup> Baldini G., Bressanelli E., Massetti E. Back to the Westminster model? The Brexit process and the UK political system // International Political Science Review. – 2021. – Vol. 43, N 3. – P. 341. – URL: <https://doi.org/10.1177/0192512120967375> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Jowell J. Parliamentary sovereignty under the new constitutional hypothesis // Public law. – 2006. – Vol. 3. – P. 567. – URL: [https://www.researchgate.net/publication/32894782\\_Parliamentary\\_Sovereignty\\_under\\_the\\_New\\_Constitutional\\_Hypothesis](https://www.researchgate.net/publication/32894782_Parliamentary_Sovereignty_under_the_New_Constitutional_Hypothesis) (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>3</sup> Horsley T. Constitutional functions and institutional responsibility: A functional analysis of the UK constitution // Legal Studies. – 2022. – Vol. 42, N 1. – P. 116. – URL: <https://doi.org/10.1017/lst.2021.32> (дата обращения: 11.02.2023).

### 2.3. Парламентский суверенитет и народный суверенитет после Брекзита

Вскоре после референдума 2016 г. известный британский конституционалист В. Богданор написал статью о последствиях результатов референдума, в которой утверждал: «Конституционные и политические последствия референдума о членстве в ЕС будут глубокими... Народ дал указание, которому правительство и парламент должны будут подчиниться. Сторонники Брекзита хотели восстановить суверенитет парламента. Но теперь парламент будет ограничен не Брюсселем, а британским народом. Парламент должен будет проводить политику, против которой выступает большинство депутатов, что является беспрецедентным событием за всю его долгую историю... Народ... стал, по крайней мере, по конституционным вопросам, третьей палатой законодательного органа, наделенной полномочиями давать инструкции, которые политики не могут игнорировать. Суверенитет народа превосходит суверенитет парламента»<sup>1</sup>. Эта публикация отражает опасения многих политиков и ученых, высказанные еще задолго до 2016 г. Так, в своих показаниях Комитету Палаты лордов по Конституции в 2010 г. П. Келлнер охарактеризовал референдум 1975 г. о сохранении членства в ЕЭЗ как «нарушение конституции» и утверждал, что референдум «ослабляет парламентскую демократию». П. Браунинг рассуждал аналогичным образом, заявив: «Референдумы ставят людей против парламента. Суверенитет парламента становится суверенитетом народа... Если народ голосует одним способом, а его представители – другим, кто должен одержать верх, кто является суверенным?»<sup>2</sup>.

Удивительно, насколько точно это утверждение описывает события 2016 г. Не случайно, что практически сразу после объявления результатов референдума по вопросу о выходе из ЕС в ряде СМИ, в политических дебатах и, несколько позже, в научной литературе стала звучать критика относительно того, как проводилась кампания референдума, того, что избиратели не владели всей полной и достоверной информацией, а их предпочтения опирались

---

<sup>1</sup> Цит. по: Коданева С.И. Последствия Брекзита для конституционной системы Великобритании // Государство и право. – 2023. – № 1. – С. 119. – DOI: 10.31857/S102694520024108-9

<sup>2</sup> White S.G. The Referendum in the UK's Constitution: From Parliamentary to Popular Sovereignty? // Parliamentary Affairs. – 2022. – Vol. 75, N 2. – P. 266. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa062> (дата обращения: 11.02.2023).

на популистские лозунги. Действительно, следует отметить, что хотя некоторые процедурные вопросы, связанные с проведением референдумов, и регламентировались Актом 2000 г. о политических партиях, выборах и референдумах (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000), однако остается масса аспектов, не имеющих четкого нормативного регулирования, в отношении которых и ранее существовали сомнения или разногласия:

- в каких случаях необходимо проводить референдум;
- должны ли его результаты быть юридически обязательными, и если нет, то какова их сила;
- должно ли относительное большинство всегда быть достаточным для определения результата;
- когда и как можно отменить результаты референдума;
- какова связь между результатом референдума и волей парламента.

Все эти вопросы имеют существенное конституционное значение, однако ответов на них не только нет в законодательстве, но они не стали еще предметом устоявшейся практики и политических конвенций.

Некоторые из этих вопросов были подняты непосредственно перед референдумом 2016 г. После же объявления его результатов сторонники сохранения членства в ЕС развернули их, поставив под сомнение окончательность голосования 23 июня 2016 г. В свою очередь, сторонники выхода отвечали на это, что приводимые аргументы – это всего лишь недовольство элит, которым не понравилось решение народа<sup>1</sup>.

Соответственно, в случае референдума 2016 г. переплелись правовые и политические споры. Напомним, что результат референдума противоречил позиции большинства в парламенте (3/4 депутатов Палаты общин и членов Палаты лордов проголосовали за то, чтобы остаться в ЕС), что, в свою очередь, вызвало ряд конституционных вопросов, ведь именно на этих политиков легла ответственность за реализацию результатов референдума. Никогда прежде референдум в Великобритании не приводил к результату, против которого выступало большинство в обеих палатах парламента и в Кабинете министров, однако реализация которого потребовала бы

---

<sup>1</sup> Weale A. The Democratic Duty to Oppose Brexit // The Political Quarterly. – 2017. – Vol. 88, N 2. – P. 178. – URL: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12338> (дата обращения: 11.02.2023).

активных действий с их стороны. Простое игнорирование результата не было реалистичным вариантом: мажоритарная избирательная система, используемая при выборах Палаты общин, требовала учитывать, что за выход проголосовало большинство в 63% избирательных округов<sup>1</sup>.

Вместе с тем стали звучать опасения, что политическая система Великобритании смещается в сторону популистской демократии, что все более частое использование референдумов изменило конституцию Великобритании, так что теперь она включает обязательство парламента проводить референдумы по конкретным вопросам<sup>2</sup>, что гибкость конституционного строя Великобритании позволяет политикам постепенно внедрять новые конституционные практики, часто по прагматическим соображениям, без должного внимания к их более широкому конституционному значению, и использование референдумов в качестве механизма внесения поправок в конституцию является классическим примером такого подхода<sup>3</sup>. С помощью механизма референдума популистская демократия якобы по-новому интегрирует ценность народного суверенитета в политическую систему Великобритании.

Анализ роли и места референдума в конституционной практике Великобритании следует начать с того, что он был включен в более широкие дебаты по конституционным изменениям, инициированные Т. Блэром. Проводимые его правительствами реформы были призваны возвестить о новой конституционной эре в Великобритании. Тогда политическая повестка дня была сосредоточена на делегировании полномочий, транспарентности и расширении участия граждан в политической жизни страны<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Hanretty C. Areal Interpolation and the UK's Referendum on EU Membership // *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. – 2017. – Vol. 27, N 4. – P. 473. – URL: <https://doi.org/10.1080/17457289.2017.1287081> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> White S. Brexit and the future of the UK constitution // *International Political Science Review*. – 2022. – Vol. 43, N 3. – P. 369. – URL: <https://doi.org/10.1177/0192512121995133> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>3</sup> McHarg A. Navigating without maps: Constitutional silence and the management of the Brexit crisis // *International Journal of Constitution Law*. – 2018. – Vol. 16, N 3. – P. 963. – URL: <https://doi.org/10.1093/icon/moy068> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>4</sup> Ward J.W. Reasserting the Centre: The Brexit Doctrine and the Imperative Mandate in British Politics // *Parliamentary Affairs*. – 2021. – Vol. 74. – P. 899. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa015> (дата обращения: 11.02.2023).

Следует признать, что все эти реформы, по мнению ряда ученых, заключались в «адаптации и приспособлении», а не в фундаментальных изменениях<sup>1</sup>. С этой точки зрения традиционное конституционное регулирование сохранилось, слегка адаптировавшись под политику «Новых лейбористов». Однако одно существенное изменение точно имело место – это «нормализация» референдума, который прочно вошел в конституционную практику. Так что сегодня уже многие вынуждены признать, что при определенных обстоятельствах использование референдума можно считать новой конституционной конвенцией Великобритании<sup>2</sup>. Произошло это в основном в силу того, что референдум был важной частью Новой стратегии лейбористов, направленной на отказ от традиционных различий между левыми и правыми и вместо этого развитие «...более прямых отношений с британским народом»<sup>3</sup>.

Начиная с 1970-х годов в Великобритании был проведен ряд референдумов по различным вопросам на разных уровнях. В общенациональных масштабах было проведено три референдума: в 1975 г. – о продолжении членства в Европейском экономическом сообществе, в 2011 г. – о том, следует ли применять альтернативную систему голосования на выборах в Палату общин, и в 2016 г. – о выходе из ЕС. Кроме того, было проведено восемь региональных референдумов: пограничный опрос о статусе Северной Ирландии в 1973 г., два референдума о том, следует ли создавать автономные правительства в Шотландии и Уэльсе в 1979 г., два референдума по деволюции Шотландии и Уэльса в 1997 г., референдум по мирному соглашению Страстной пятницы в Северной Ирландии (а также отдельно в Республике Ирландия) в 1998 г., референдум о расширении автономии Уэльса в 2011 г. и референдум о независимости Шотландии в 2014 г. Также был проведен ряд референдумов в некоторых

---

<sup>1</sup> Hall M., Marsh D., Vines E. A Changing Democracy: Contemporary Challenges to the British Political Tradition // Policy Studies. – 2018. – Vol. 39, N 4. – P. 377. – URL: <https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1451504> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> White S.G. The Referendum in the UK's Constitution: From Parliamentary to Popular Sovereignty? // Parliamentary Affairs. – 2022. – Vol. 75, N 2. – P. 298. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa062> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>3</sup> Jennings W., Lodge M. Brexit, the Tides and Canute: The Fracturing Politics of the British State // Journal of European Public Policy. – 2019. – Vol. 26, N 5. – P. 779. – URL: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1478876> (дата обращения: 11.02.2023).

частях Англии и Уэльса по вопросу о реформе местного самоуправления. Два наиболее известных были в Лондоне по созданию должности избираемого мэра и Ассамблеи Большого Лондона в 1998 г. и на северо-востоке Англии о создании избираемой региональной ассамблеи в 2004 г. В некоторых частях Англии и Уэльса также было проведено около 59 местных референдумов о том, следует ли устанавливать (или отменять) должность избираемого мэра в местном органе власти, два местных референдума о том, следует ли переходить на систему комитетов местного самоуправления, и один референдум о том, следует ли увеличивать муниципальный налог свыше установленного порога в 3%<sup>1</sup>.

Таким образом, можно заметить определенные закономерности. Так, большинство референдумов проводилось по четырем основным темам:

- расширение автономии трех национальных регионов (Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии) и сохранение их в составе Соединенного Королевства;
- членство в ЕС;
- расширение прав местного самоуправления и создание новых избираемых органов;
- изменение системы голосования.

Это важнейшие конституционные вопросы, касающиеся организации управления в демократическом государстве. Казалось бы, выявленные закономерности позволяют признать роль референдума как демократической основы для принятия конституционных решений. Однако этот вывод будет ошибочным, если проанализировать те вопросы, по которым референдумы не проводились.

Например, референдум не был проведен для утверждения Лиссабонского договора, который существенно изменил правовую систему ЕС, а следовательно, затрагивал и вопросы о передаче национальных полномочий на наднациональный уровень. Референдум не проводился для одобрения значительного расширения полномочий Шотландии в 2012 или 2016 г. Первоначальная реформа Палаты лордов, проведенная лейбористами, не была вынесена на референдум.

---

<sup>1</sup> Gordon M. Referendums in the UK Constitution: Authority, Sovereignty and Democracy after Brexit // *European Constitutional Law Review*. – 2020. – Vol. 16, N 2. – P. 231. – URL: <https://doi.org/10.1017/S1574019620000152> (дата обращения: 11.02.2023).

Также не была вынесена на референдум правительственная реформа по созданию «Мэров метрополитена» (*Metro Mayors*)<sup>1</sup>.

Таким образом, становится очевидным отсутствие четкого критерия, определяющего, когда следует проводить референдумы. Как уже было отмечено, Акт 2000 г. о политических партиях, выборах и референдумах, определяя правила проведения референдума, не содержит конкретных конституционных рамок, устанавливающих обстоятельства, при которых референдумы могут или должны проводиться. В ряде случаев требования об обязательном проведении референдума закреплены в отдельных актах парламента, например Акте 1998 г. о Северной Ирландии, Акте 2016 г. о Шотландии и Акте 2017 г. об Уэльсе. Однако эти законы были реакцией правительства страны на рост сепаратистских настроений, т.е. фактически стали вынужденным политическим шагом. Ныне отмененный Акт 2011 г. о Европейском союзе также определял, что никакая дальнейшая передача полномочий от парламента Великобритании к ЕС не может произойти без одобрения на общенациональном референдуме.

Однако само по себе закрепление обязанности провести референдум в определенных случаях еще не гарантирует его проведения, поскольку доктрина парламентского суверенитета, как было показано выше, означает, что парламент может в любой момент отменить любой свой акт. Точно так же де-юре результаты любого референдума не являются юридически обязательными до тех пор, пока они не будут подтверждены актом парламента, на что прямо указал Верховный суд в споре по заявлению Дж. Миллер 2017 г. В деле 2019 г. Верховный суд в отношении референдума указал следующее: «Технически результат не был юридически обязательным. Но правительство пообещало выполнить этот результат, и с тех пор он считается политически и демократически обязательным. Сменявшие друг друга правительства и парламента действовали на этой основе»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Metro Mayors*, также известные как «мэры с объединенной властью», избираются прямым голосованием главами городских районов, обычно расположенных вокруг центрального городского узла. Каждый мэр метрополитена возглавляет объединенный орган (МСА), состоящий из руководителей всех советов региона. В рамках правительственной программы передачи полномочий различные полномочия и бюджеты были переданы МСА после серии «соглашений о передаче полномочий», заключенных между Уайтхоллом и местными лидерами в период с 2014 по 2020 г.

<sup>2</sup> R (on the application of Miller) (Appellant) vs The Prime Minister (Respondent), Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland) // The Supreme Court Judgment. – 2019. – 24.09. – URL: <https://www.supremecourt.uk/judgments/2019092401.html>

Таким образом, Верховный суд дает прямую отсылку к доктрине парламентского суверенитета А.В. Дайси, согласно которой решение, принятое на референдуме, юридически является «консультативным». Парламент издает акт, позволяющий напрямую спрашивать у народа его мнение по конкретному вопросу, но выражение этого мнения сводится всего лишь к предоставлению консультаций юридически суверенному лицу, принимающему решения, которое может действовать любым способом, каким пожелает. Более того, ни один парламент, согласно А.В. Дайси, не может принимать акты, которыми он бы «связал своих преемников»<sup>1</sup>.

Видимо, именно этим и объясняется отсутствие в законодательстве Великобритании прямо закрепленного перечня случаев, когда проведение референдума является обязательным: юридическое требование проводить референдумы и соблюдать их результаты было бы наглядным примером недопустимого ограничения, связывающего будущие парламенты. Соответственно, и референдумы о деволюции в 1997 и 1998 гг., и референдумы о членстве в ЕС в 1975 и 2016 гг. носили «консультативный» характер в том смысле, что решения, принятые избирателями, могли быть реализованы только посредством принятия актов парламента, что и было подтверждено Верховным судом в деле Миллер 2017 г.: «Референдум является относительно новой особенностью конституционной практики Великобритании... Последствия любого конкретного референдума должны зависеть от положений акта, который его санкционирует... в акте о назначении референдума может быть установлено, что изменения в какой-либо акт парламента вступят в силу при условии одобрения большинством на референдуме... референдум 2016 г. не изменил конкретный акт парламента таким образом, который позволил бы министрам вывести Соединенное Королевство из Европейского союза без принятия законодательства... Это означает, что до тех пор, пока парламента не примет решение, сила референдума будет скорее политической, чем юридической»<sup>2</sup>.

---

[www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0192-judgment.pdf](http://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0192-judgment.pdf) (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>1</sup> Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. – Roger E. Michener, North Shadeland, Indianapolis, Indiana, 1982. – 238 p. – URL: [https://files.libertyfund.org/files/1714/0125\\_Bk.pdf](https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf) (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> R (on the application of Miller and another) (Respondents) vs Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) // The Supreme Court Judgment. – 2017. – 24.01. – URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf> (дата обращения: 11.02.2023).

Это полностью соответствует А.В. Дайси, который проводит различие между правовым и политическим суверенитетом, отождествляя последний с народным суверенитетом. Он утверждает, что конституция – это вопрос «конвенций» и законов и что конвенции служат именно для подчинения юридического суверена политическому (положения конституции состоят из обычаев, которые (независимо от их исторического происхождения) в настоящее время поддерживаются ради обеспечения верховенства Палаты общин и в конечном счете через выборную Палату общин, нации). Конвенции не могут быть признаны судами. Они являются частью неформальной «этики» политической системы, которая определяет, как ведут себя политические субъекты и что они обязаны делать<sup>1</sup>.

Что касается понятия «суверенитет», то он подразумевает власть законотворчества, не ограниченную никакими правовыми рамками. Соответственно, суверенная власть в соответствии с конституцией Англии – это «парламент». Но слово «суверенитет» иногда используется в политическом, а не в строго юридическом смысле. В этом смысле слова можно сказать, что выборщики Великобритании являются органом, который наделяет суверенной властью парламент<sup>2</sup>.

Таким образом, по мнению А.В. Дайси, парламент является законным сувереном, в то время как «народ» (законодательно определенный электорат) является «политическим» сувереном. Политический суверенитет означает, что парламент в конечном счете будет следовать воле избирателей. Однако ни один суд не признает акт, принятый парламентом, незаконным только потому, что он непопулярен у народа, и поэтому воля парламента остается юридически окончательной.

Таким образом, для А.В. Дайси принцип парламентского суверенитета верен только в том, что касается принятия законов, правил, которые будут исполняться судами. Однако существуют и другие правила – конвенции, которые являются частью конституции и служат народному суверенитету. Опираясь на доктрину, разработанную А.В. Дайси, можно прийти к следующим *выводам*:

---

<sup>1</sup> Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. – Roger E. Michener, North Shadeland, Indianapolis, Indiana, 1982. – 392 p. – URL: [https://files.libertyfund.org/files/1714/0125\\_Bk.pdf](https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf) (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Ibid. – P. 401.

1) конституция Великобритании основана на сочетании законов и конвенций;

2) первостепенной целью конституционных конвенций является обеспечение того, чтобы законный суверен – парламент – был подчинен воле политического суверена – народа;

3) конвенции, служащие указанной цели, развиваются с течением времени;

4) в соответствии с указанной в п. 2 целью и динамичным процессом, указанным в п. 3, в настоящее время сформировалась новая конвенция, согласно которой в определенных случаях парламент должен провести референдум и исполнить его результаты.

Иными словами, можно заключить, что появление референдума в политической повестке Великобритании само по себе не привело к фундаментальным изменениям в классической конституционной модели этой страны, не произошло радикального отказа от концепции парламентского суверенитета в пользу народного суверенитета. Юридически значимой для судов по-прежнему остается воля юридического суверена – парламента, однако к ней добавилось моральное обязательство перед политическим сувереном (не случайно большинство в 498 депутатов против 114 поддержали принятие Акта 2017 г. об уведомлении о выходе из ЕС (European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 г.) во втором чтении и 494 против 122 – в третьем, сославшись на моральную обязанность голосовать так же, как большинство в их избирательных округах, несмотря на то что 479 депутатов заявляли о поддержке сохранения членства в ЕС во время кампании референдума).

Изменился механизм подчинения юридического суверена политическому. Так, согласно А.В. Дэйси, таким механизмом были всеобщие выборы, на которых избиратели поддерживали политический манифест той или иной партии (в этом смысле опять-таки показательны внеочередные выборы 2019 г., когда сторонники как консерваторов, так и лейбористов поддерживали Б. Джонсона с его манифестом «Завершим Брекзит»). Однако к всеобщим выборам прибавился новый инструмент – референдум, поскольку выборы сами по себе не всегда позволяют выявить отношение избирателей к конкретным проекту или реформе.

В связи с этим представляет интерес сравнение двух отчетов: «Референдумы в Великобритании» 2010 г. Комитета по

конституции Палаты лордов<sup>1</sup> и отчета 2018 г. Независимой комиссии по референдумам, созданной Университетским колледжем Лондона<sup>2</sup>.

Отчет 2010 г. в свое время стал весьма влиятельной попыткой понять роль референдумов в Великобритании. Авторы документа демонстрируют определенный скептицизм в отношении целесообразности использования данного института, поэтому не вдаются в детализацию, а ограничиваются формулированием общих принципов.

Так, они делают вывод о наличии «существенных недостатков в использовании референдумов». В частности, Комитет по конституции отметил, что «мы сожалеем о том, что правительство использовало референдумы, часто в качестве тактического средства... если необходимо использовать референдумы, то их наиболее целесообразно использовать в отношении основополагающих конституционных вопросов». Однако комитет не дал определения таким вопросам: «Мы не считаем возможным дать точное определение того, что представляет собой “фундаментальный конституционный вопрос”». Далее приведены примеры того, какие вопросы можно считать таковыми: отмена монархии, выход из ЕС, вопрос о независимости любого из регионов, упразднение палаты парламента, изменение избирательной системы для Палаты общин, принятие конституции, отказ от фунта стерлингов в качестве национальной валюты. Учитывая ориентировочный, а не полный, список вопросов, которые следует выносить на референдум, далее комитет делает вывод о том, что этот вопрос не может быть урегулирован: «Невозможно изложить в законодательстве всеобъемлющий перечень таких вопросов, которые должны быть предметом референдума».

Комитет по конституции подтвердил, что парламент, а не правительство, должен решать, требуется ли проведение референдума, и рекомендовал, чтобы тест заключался в том, затрагивается ли «важный принципиальный вопрос по основной части конституции». При этом рекомендуется не устанавливать пороговые значения явки избирателей и требования абсолютного большинства.

---

<sup>1</sup> Referendums in the United Kingdom // House of Lords. Constitution Committee. – 2010. – 17.03. – URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/9902.htm> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Report of the Independent Commission on Referendums // Constitution Unit School of Public Policy University College London. – 2018. – July. – URL: [https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/ICR\\_Final\\_Report.pdf](https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/ICR_Final_Report.pdf) (дата обращения: 11.02.2023).

Однако в период с 2010 по 2018 г. ситуация значительно изменилась. Поэтому, хотя Конституционный комитет в начале 2010 г. только предполагал, что «референдумы могут стать частью политической и конституционной практики Великобритании», к 2018 г. это предположение оказалось вполне оправданным. Таким образом, в отчете Независимой комиссии по референдумам за 2018 г. больше внимания уделяется эффективному законодательному регулированию референдумов для решения проблем, выявленных на практике. Предложения включают внесение поправок в Акт 2000 г. о политических партиях, выборах и референдумах для актуализации нормативной базы референдумов, в частности касающихся изменения роли правительства и назначенных им участников кампании, повышения прозрачности расходов, включая усиление регулирования политической рекламы в Интернете.

Хотя отчет независимой комиссии является довольно подробным и содержательным, основанным на большом объеме сравнительных данных, однако можно заметить некоторый скрытый скептицизм в отношении референдумов и их включения в конституционную систему Великобритании. Комиссия считает, что использование референдумов в Великобритании «обусловлено политическим прагматизмом, а не конституционным принципом... Референдумы узаконивают и обеспечивают определенную степень закрепления ключевых решений в отношении “серьезных конституционных изменений”». Признавая, что референдумы “играют важную роль в демократической системе”, авторы высказывают беспокойство по поводу их общего воздействия: «размышляя о роли референдумов, мы должны подумать о том, как они могут наилучшим образом сосуществовать с нашей системой представительной демократии, и помнить о рисках ее подрыва».

Таким образом, Комиссия по референдумам пришла к выводу, что «до тех пор, пока не будут найдены эффективные способы обеспечения демократического качества референдумов, их следует использовать с осторожностью». По вопросу о том, необходимо ли формализованное определение случаев, в которых должны проводиться референдумы, повторяется мнение Конституционного комитета Палаты лордов: «Комиссия не считает целесообразным пытаться законодательно определить все вопросы, по которым должны проводиться референдумы, поскольку, хотя существует широкий консенсус в отношении того, что референдумы должны проводиться по “конституционным вопросам”, отсутствует межпартийное согласие относительно того, что следует считать “конституционным

вопросом” и уместно ли выносить все “конституционные вопросы” на референдум... В отсутствие кодифицированной конституции было бы невозможно окончательно определить случаи, в которых проводятся референдумы, или потребовать абсолютного большинства, прежде чем референдум может быть назначен. Парламент останется свободным отменять любые ограничения простым большинством голосов или проводить специальные референдумы, разрешенные новым первичным законодательством».

Очевидно, что Независимая комиссия по референдумам фактически подтверждает статус-кво в отношении юридического значения референдумов. Предлагая практические рекомендации по регулированию ряда процедурных вопросов, авторы избегают более серьезных вопросов о том, какое место референдумы должны занимать в конституционной системе Великобритании.

Таким образом, референдумы являются сложными механизмами принятия решений в силу их демократического характера как прямого выражения воли народа. Их конституционное положение в Великобритании не обусловлено только формальным правовым статусом: решения, принятые на референдуме, имеют преимущественно морально-политическую силу, признанную на сегодняшний день основными политическими партиями (а следовательно, и правительством, и парламентом), а также Верховным судом. Однако следует учитывать, что конституционный авторитет референдумы приобретают исключительно в силу того (и до тех пор), пока в стране доминируют убеждения в необходимости соблюдения демократических принципов, согласно которым референдум – это выражение народной воли, которая по сути является основополагающей. Это не связано с их юридической силой, которая может быть оспорена (и, вероятнее всего, успешно) в судах.

Таким образом, конституционный статус референдума в современной Великобритании имеет ряд аспектов, в зависимости от того, рассматривается ли он с чисто юридической или с более широкой (политической) конституционной точки зрения, а юридическая сила результатов референдума является лишь частью более сложного конституционного сочетания правовых, политических и моральных соображений.

Однако развивая данный подход, мы сталкиваемся с вопросом о том, кого следует понимать под «народом»? Например, в случае серьезных конституционных изменений в Шотландии или даже ее отделения от Великобритании кто обладает политическим суверенитетом, необходимым для принятия подобных решений? Учитывая

практику проведения региональных референдумов, можно прийти к выводу, что «народом» в данном случае является «народ Шотландии», что воплощает «квазифедералистский» подход. Насколько данный подход оправдан сегодня в таком унитарном государстве, как Великобритания?

#### **2.4. Последствия Брекзита для территориального устройства Великобритании**

Для того чтобы лучше понять, какое влияние Брекзит оказал на территориальное устройство Соединенного Королевства, необходимо обратиться к истории развития взаимоотношений между центральной властью страны и тремя национальными.

На протяжении большей части истории Соединенное Королевство принято было рассматривать как образец унитарного национального государства, основанного на территориальной интеграции и функциональной дифференциации<sup>1</sup> и представляющего собой самое однородное из индустриальных обществ середины XX в.<sup>2</sup>

Однако было бы неверным говорить о том, что в Великобритании полностью отсутствовал «национальный вопрос». Общеизвестно, что в состав Королевства входят три национальные территориальные единицы – Северная Ирландия, Шотландия и Уэльс. Первым в состав Англии в 1536 г. вошел Уэльс, договор об объединении Шотландии с Англией с образованием Великобритании был подписан в 1707 г., наконец, союз с Ирландией, в результате которого образовалось Соединенное Королевство, был заключен в 1801 г. В этом неизменном виде государство просуществовало до 1921 г., когда в результате религиозных распри между католиками и протестантами южная часть Ирландии вышла из состава Королевства, образовав независимое государство, а оставшиеся шесть графств образовали Северную Ирландию. Затем вплоть до 1970-х годов региональная политика страны оставалась довольно стабильной, что и позволило исследователям говорить о Великобритании как об унитарном государстве, конституционное устройство которого

---

<sup>1</sup> Durkheim E. The division of labour in society. – The Macmillan Company, 1960. – 462 p. – URL: <http://fs2.american.edu/dfagel/www/Class%20Readings/Durkheim/Division%20Of%20Labor%20Final%20Version.pdf> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Blondel J. Voters, parties, and leaders. The social fabric of British politics. – Penguin Books, 1974. – 271 p.

построено на основополагающем принципе парламентского суверенитета. Однако существует и иная точка зрения на Королевство – как на древний союз четырех государств. Эта точка зрения опирается на договорную природу объединения этих образований.

Так, союзу Англии и Шотландии предшествовал договор, заключенный парламентами этих государств через своих представителей. Уния была сначала ратифицирована шотландским парламентом, который одновременно с этим принял акты об управлении пресвитерианской церковью и о выборах шотландских представителей в парламент Великобритании. Затем английский парламент ратифицировал одобренные шотландским парламентом условия унии в Акте об унии с Шотландией 1706 г., согласно которому Англия и Шотландия навечно объединяются в единое государство, которое будет называться Великобританией, с единым парламентом. При этом оговаривалось, что шотландское законодательство продолжает действовать, хотя парламент Великобритании может вносить в него изменения, за исключением вопросов частного права (если только такие изменения не будут иметь очевидной пользы для жителей Шотландии). Также были сохранены высшие суды Шотландии, при условии, что они должны руководствоваться правилами отправления правосудия, принятыми парламентом Великобритании. Одновременно были закреплены положения, гарантирующие безопасность англиканской и пресвитерианской церкви в Шотландии. Акт содержал положение о том, что закрепленные в нем условия унии будут соблюдаться и сохраняться во все будущие времена как фундаментальные условия заключенной унии.

Следует отметить, что с тех пор и до настоящего времени существуют разные точки зрения на нормативную основу унии Англии и Шотландии. Так, англичане предпочитают ссылаться на Акт английского парламента, в то время как шотландцы – на договор. Это различие является принципиально важным, поскольку ссылка на договор подразумевает, что существует правовой акт, который выше по юридической силе, чем акты парламента страны, в то время как согласно фундаментальной правовой доктрине верховенства парламента последний абсолютно суверенен (доктрина парламентского суверенитета, рассмотренная выше). При этом английские юристы утверждают, что парламент Великобритании стал правопреемником парламента Англии и Шотландии, а значит, приобрел право вносить любые изменения в принятое ими законодательство. Соответственно, часть положений Акта 1706 г., в том числе касающихся вопросов пресвитерианской церкви, были впоследствии отменены парламентом Королевства.

Союз Великобритании с Ирландией был основан на актах британского и ирландского парламентов, принятых в ответ на обращение британской Короны. Акт об унии с Ирландией 1800 г. предусматривал, что эти два государства навечно объединяются в единое государство, которое будет носить название Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии и будет иметь один парламент, в котором 100 мест будут отданы представителям Ирландии. Также в этом акте содержались положения, гарантировавшие равенство прав для ирландских католиков, их эмансипацию, закреплялось положение о существовании церкви Ирландии как существенная и фундаментальная часть союза. Следует отметить, что Георг III отменил положение об эмансипации, а Ирландская церковь была упразднена в 1862 г. Актом об Ирландской церкви. После образования Ирландии в 1922 г. в Северной Ирландии был создан парламент, который просуществовал до 1972 г., в 1973 г. была создана Ассамблея Северной Ирландии, которая была также упразднена в 1974 г. Как отмечает Дж. Блондель, это следует рассматривать как выражение намерений по созданию в Северной Ирландии представительного собрания, аналогичного тому, какие Великобритания создавала в колониях, которым было предоставлено самоуправление<sup>1</sup>.

Таким образом, исторически Королевство появилось в результате присоединения к Англии, образующей 2/3 части страны, трех национальных регионов. Причем обстоятельства, правовые конструкции и условия их присоединения были различными, что имело ключевое значение для формирования британской модели государственного устройства и обеспечения целостности Королевства. Хотя за регионами сохранились определенные права, с конституционно-правовой точки зрения Великобритания считалась относительно централизованным унитарным государством. Однако она не избежала общемировых тенденций к регионализации, которые стали стремительно нарастать во второй половине XX в. Великобритания следовала этим общемировым трендам, используя расширение автономии регионов как инструмент для предотвращения роста национализма и сепаратизма.

В конце 1960-х годов страна столкнулась с сильным ростом национализма в Шотландии, который, по мнению Дж.П. Макинтоша,

---

<sup>1</sup> Blondel J. Voters, parties, and leaders. The social fabric of British politics. – Penguin Books, 1974. – P. 60.

стал ответом на слишком централизованную систему управления, которая не всегда позволяла учитывать местные проблемы и интересы. Шотландцы требовали «более свободного союза», где они имели бы больше влияния при решении местных вопросов<sup>1</sup>. Однако консерваторы традиционно придерживались юнионистских взглядов на территориальное устройство страны, поэтому не реагировали на недовольство «кельтских окраин». Тогда лейбористы, стремясь завоевать голоса избирателей в отдаленных регионах, заявили о намерении провести деволюционную реформу, предоставив Шотландии и Уэльсу автономию по примеру Северной Ирландии, где, начиная с 1921 г., функционировали собственный парламент (Стормонт) и исполнительная власть, и даже предприняли такую попытку в 1979 г.

Однако предложенная ими реформа на тот момент не удовлетворила ни одну из заинтересованных сторон. Юнионисты отнеслись к ней отрицательно из-за опасения, что предоставление автономии регионам подтолкнет их к сецессии, а националисты сочли объем предполагаемой автономии явно недостаточным. Кроме того, внутри самой лейбористской партии была довольно сильная оппозиция этой реформе. В результате ее противникам удалось добиться того, что вопрос о деволюции был вынесен на референдум, на котором требовалась поддержка 40% зарегистрированных избирателей. Столь высокую планку поддержки на реформе достичь не удалось.

Что касается Северной Ирландии, то после отделения южной части острова и формирования самостоятельного государства – Ирландской Неспублики – в оставшейся в составе Королевства Северной Ирландии католическое меньшинство постоянно тяготело к отделению и присоединению к Ирландской Республике. Это стремление усиливалось откровенным нарушением их прав со стороны протестантского большинства, которое правительство страны отказывалось замечать. И к концу 1960-х годов протесты, связанные с ущемлением прав католического меньшинства, постепенно переросли в политические, сопровождавшиеся массовыми беспорядками, что привело к приостановке работы Стормонта и введению прямого правления. Правительство лейбористов видело решение

---

<sup>1</sup> Walker G. John P. Mackintosh, *Devolution and the Union* // *Parliamentary Affairs*. – 2013. – Vol. 66, N 3. – P. 561. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gss002> (дата обращения: 11.02.2023).

проблемы в расширении автономии региона и формировании институтов совместного управления, где были бы представлены обе общины (сделка Саннингдейла). Однако заключение этого соглашения было сорвано протестантской общиной.

В результате всех этих событий на первом этапе реформа территориального управления ограничилась созданием специальных правительственных служб по делам Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, руководители которых входили в кабинет министров, а также правительственных офисов в этих регионах. Эти правительственные структуры были наделены собственными асимметричными полномочиями в отношении каждого из регионов, фактически выполняя функции территориальных органов управления, в то время как остальные (отраслевые) британские министры все больше превращались в чисто «английских», занимаясь управлением одним регионом.

Такая модель *de jure* зафиксировала исторически существовавшую асимметрию в территориальном устройстве страны. Действительно, каждый из трех национальных регионов всегда сохранял определенные особенности как в культурных, экономических, языковых, религиозных и т.п. аспектах, так и в конституционном плане. Эти различия в совокупности с различием юридических форм присоединения регионов к Англии стали основой для формирования точки зрения на Великобританию как на «союзное государство». Этот термин в научный оборот ввели С. Роккан и Д.В. Урвин в 1983 г.<sup>1</sup> Их концепция противопоставлялась концепции «унитарного государства», основанного на принципе неограниченного парламентского суверенитета.

Пришедший к власти в 1997 г. премьер-министр – лейборист Т. Блэр сразу заявил о предстоящей реформе территориального управления. В качестве основного аргумента для обоснования предлагаемой реформы он выдвигал тезис о возросшем за последние годы национализме и стремлении к сецессии Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. По его мнению, предоставление этим регионам определенной автономии позволит решить эти проблемы. Сторонники автономии выдвигали также аргумент о том, что приближение власти к населению сделает ее более отзывчивой к нуждам и интересам местных общин.

---

<sup>1</sup> Rokkan S., Urwin D.W. Economy, territory, identity: politics of West European peripheries. – London, 1983. – 218 p.

Следует подчеркнуть, что особенностью проведенной реформы является то, что она заложила «конституционную двусмысленность» в отношении между центром и регионами. Это означает, что она была сконструирована таким образом, чтобы позволить каждой стороне трактовать ее по-своему. Представляется, что сделано это было умышлено, с тем чтобы, с одной стороны, «выбить почву из-под ног» националистов, которые могли бы требовать отделения от Великобритании, а с другой – сохранить неизменным принцип парламентского суверенитета и верховенства парламента. Так, на сайте правительства Великобритании в разделе, посвященном деволюции, указано: «Парламент страны остается суверенным и сохраняет за собой право вносить поправки в законы о передаче полномочий или издавать законы в отношении всего, что было передано. Тем не менее правительство страны ясно дало понять, что обычно оно не будет принимать законы по делегированным вопросам без согласия регионального законодательного органа»<sup>1</sup>. Иными словами, в данном вопросе снова проявляется особенность британского конституционализма: сочетание юридического верховенства парламента страны с политической конвенцией, предусматривающей учет мнения регионов (конвенция Сьюэла).

Кроме того, передача полномочий была осуществлена не путем принятия единого закона, формализующего отношения между центральным и региональным уровнями власти. Были приняты отдельные законы для каждого региона, наделявшие их различной степенью автономии. Основная причина такого подхода заключалась в уже сложившейся региональной асимметрии, в результате которой каждый из регионов следовал собственной траектории развития и взаимодействия с центральной властью.

Так, в Шотландии деволюции предшествовала более чем десятилетняя кампания, в ходе которой даже было сформировано «Шотландское конституционное собрание», объединившее как парламентские партии (либерал-демократов и лейбористов), так и гражданское общество, включая профсоюзы, церковь, ученых и др. Эта кампания была ответом шотландского общества на растущее чувство национальной идентичности, недовольство невосприимчи-

---

<sup>1</sup> Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland // Официальный портал правительства Великобритании. – URL: <https://www.gov.uk/guidance/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland> (дата обращения: 11.02.2023).

востью центрального правительства к проблемам окраин, и выступала за восстановление полномочий самоуправления.

Таким образом, центральная власть рассматривала шотландскую деволюцию как способ устранения рисков роста сепаратистских настроений в регионе. Соответственно, автономия, предоставленная Шотландии, была достаточно широкой, включавшей права по принятию как первичного, так и вторичного законодательства. Актом о Шотландии 1998 г. было предусмотрено создание парламента Шотландии и Исполнительной власти Шотландии, состоявшей из министров, избираемых из состава парламента и подотчетных ему. Вновь созданным органам власти Шотландии были переданы полномочия государственного секретаря по делам Шотландии. Однако Акт 1998 г. не содержит полный перечень делегированных полномочий. Напротив, в нем закреплён перечень областей, «зарезервированных» за Короной, в которых органы власти Шотландии не имеют право устанавливать собственное регулирование.

Таким образом, используется негативный метод правового регулирования, в соответствии с которым к компетенции Шотландии относится все, что не «зарезервировано» за Короной.

Его Величество приказом в Совете может внести в этот перечень любые изменения, которые сочтёт необходимым. Для изменения объема переданных Шотландии полномочий не требуется принимать новый закон. Это может быть сделано государственным секретарем по делам Шотландии посредством принятия вторичного законодательства. Параллельно изменения в указанный перечень периодически вносил парламент страны, принимая различное отраслевое законодательство. Кроме того, государственный секретарь вправе своим вторичным законодательством отменять законы Шотландского парламента, если сочтёт их выходящими за рамки компетенции региона. Наконец, в случае если государственный секретарь сочтёт, что шотландское законодательство противоречит международным обязательствам страны, то он вправе потребовать его изменения или отмены.

В Уэльсе ситуация была принципиально иной. Валлийское общество было значительно более ассимилировано в результате более длительного союза с Англией и поэтому менее склонно требовать для себя особой автономии. Более того, лейбористы Уэльса с подозрением относились к передаче полномочий, поскольку рассматривали централизованное управление как лучший способ компенсировать структурно слабую экономику региона. Соответственно, реформа была, по сути, результатом закулисных сделок

в Лейбористской партии при посредничестве Р. Дэвиса – представителя этой партии от Уэльса в Вестминстере. Поэтому на референдуме 1997 г. предложение о деволюции было поддержано с минимальным перевесом (50,3%). Парадоксально, но конституционные дебаты по этому вопросу и общественная поддержка передачи автономии в Уэльсе появились уже после избрания Национальной ассамблеи Уэльса в 1999 г.

Актом об управлении Уэльсом 1998 г. была создана Национальная ассамблея Уэльса – корпоративный орган, который должен был осуществлять одновременно функции представительного и исполнительного органа власти региона. В соответствии с этим актом Национальная ассамблея избирается жителями региона по смешанной системе – 40 членов избираются по мажоритарным округам, а 20 – по пропорциональной избирательной системе.

Национальной ассамблее Уэльса были переданы функции государственного секретаря по делам Уэльса; таким образом, на первом этапе она приобрела право издавать только вторичное законодательство. При этом, согласно ст. 22 указанного акта, Ее Величество распоряжением в Совете определяла, какие функции могут быть полностью переданы Национальной ассамблее, т.е. будут осуществляться ею самостоятельно, какие будут исполняться совместно с ответственным министром Короны, а какие министр Короны будет исполнять по совету или с согласия ассамблеи. Также Ее Величество распоряжением в Совете могла вносить изменения в список переданных Уэльсу полномочий. Помимо этого была установлена возможность одобрения обеими палатами британского парламента запросов Национальной ассамблеи Уэльса<sup>1</sup> о передаче ей полномочий. Параллельно Вестминстер передавал Уэльсу полномочия посредством принятия первичного законодательства.

В первые годы, как отмечает Л. Эндрюс, процесс передачи полномочий Уэльсу носил хаотичный характер. Это обусловило необходимость принятия Акта об управлении Уэльсом 2006 г., который заменил Акт об управлении Уэльсом 1998 г. Этот новый закон содержал три ключевых изменения: во-первых, была сформирована исполнительная власть Уэльса (Правительство Ассамблеи Уэльса), во-вторых, Ассамблея Уэльса получила право издавать специальные нормативные акты, которые именуются «Меры Ассамблеи»

---

<sup>1</sup> В 2020 г. Национальная ассамблея Уэльса проголосовала за переименование себя в Senedd Cymru (Валлийский парламент).

(Assembly Measures), подлежащие утверждению Ее Величеством в Совете. «Меры Ассамблеи» не являются первичным законодательством, но могут устанавливать собственные дополнительные правовые нормы в областях переданных полномочий. В-третьих, был закреплен список вопросов, по которым Ассамблея Уэльса вправе принимать свои «Меры». Однако расширение полномочий Уэльса продолжилось и после этого, и в 2014 г. был принят Акт об Уэльсе, который наделил Ассамблею Уэльса законодательными и налоговыми полномочиями и закрепил разделение властей в Уэльсе (было сформировано Правительство Уэльса). Наконец, Акт об Уэльсе 2017 г. существенно расширил законодательные полномочия Национальной ассамблеи Уэльса, закрепив модель разделения полномочий между Вестминстером и Ассамблеей Уэльса, аналогичную северно-ирландской.

В Северной Ирландии деволюция происходила в принципиально ином контексте. Как отмечалось выше, этот регион уже имел свой законодательный орган власти, однако в результате межконфессиональной розни Стормонт в 1979 г. был распущен и в регионе было введено прямое правление из центра. Однако столкновения между протестантами и католиками не прекратились и даже усилились при правительстве Дж. Мейджора. Поэтому цель реформ, предложенных правительством Т. Блэра, состояла в том, чтобы создать стабильные политические структуры, которые смогли бы сдерживать этот конфликт, перенести его с улиц в кабинеты Стормонта, устранить необходимость в прямом правлении и открыть новые возможности сотрудничества между севером и югом на острове Ирландия.

Предложения о передаче полномочий, принятые в 1998 г., стали результатом двух этапов переговоров: на международном уровне – между правительствами Великобритании и Ирландии и на местном уровне – между представителями политических партий Северной Ирландии. Результат, изложенный в Белфастском соглашении в апреле 1998 г., закрепил модель регионального управления, похожую на шотландскую (с точки зрения объема и способа реализации переданных полномочий), однако с иной институциональной структурой (правительство региона должно формироваться из представителей обеих противоборствующих общин).

Актом о Северной Ирландии 1998 г. была создана Ассамблея Северной Ирландии, которая состоит из 90 членов, избираемых по мажоритарной системе. Ассамблея формирует исполнительную власть пропорционально партийному представительству в ней. Руководят исполнительной властью первый министр и заместитель

первого министра – представители обеих общин Северной Ирландии, которые должны все решения принимать совместно.

Ассамблея Северной Ирландии наделена правом принимать первичное законодательство в переданной ей сфере. При этом Акт 1998 г. закрепил два перечня полномочий: исключительные полномочия Короны и вопросы, зарезервированные за центральным правительством, по которым Ассамблея Северной Ирландии может принимать свои акты при условии согласования с Уайтхоллом.

После подписания Сент-Эндрюсского соглашения 2006 г. деятельность полиции по обеспечению общественного порядка также была передана Северной Ирландии.

Его Величество приказом в Совете может регулировать вопросы выборов (но не избирательного права), границ местных советов, передачи отдельных функций, а также вносить изменения в любые акты, принятые Ассамблеями Северной Ирландии или парламентом страны в отношении этого региона. Однако для этого нужно получить одобрение обеих палат парламента. Также приказом в Совете создаются и изменяются положения по зарезервированным вопросам, но только после одобрения обеими палатами Вестминстера и Ассамблеи Северной Ирландии.

Особенностью Северной Ирландии является специальное правило о принятии важных или спорных вопросов Ассамблеями: для того чтобы решение по такому вопросу было принято, необходимо большинство голосов членов Ассамблеи и большинство голосов представителей обеих общин (принцип 50:50:50) или же «взвешенное» большинство – 60% голосов членов Ассамблеи и по 40% голосов представителей обеих общин.

На практике эта структура оказалась крайне неустойчивой. Кроме того, непримиримость противоречий между католической и протестантской общинами приводит к тому, что североирландское общество не созрело до такого тонкого компромисса, который требуется в работе органов управления регионом. Все это приводило к длительным приостановкам в работе региональных органов власти и введению прямого управления из Вестминстера (в 2002–2007 и 2017–2020 гг.).

Соответственно, Северная Ирландия постоянно балансировала на грани политического кризиса. Нетерпимость способствовала сохранению в качестве крайних радикальных требований призывов к отделению от Великобритании районов проживания католического меньшинства и их присоединению к Ирландии. Это обусловило особенность политического управления регионом, основанного на

постоянных переговорах, сопровождавшихся подписанием новых соглашений между правительствами Великобритании и Ирландии<sup>1</sup>, в основном направленных не на пересмотр Белфастского соглашения, а на попытку усовершенствовать созданную им модель управления, а также постоянных финансовых вливаний из центра. Таким образом, в Северной Ирландии сложилось особое представление о конституционном статусе этого региона, как основанном не на конституционном праве страны, а на международном праве.

В то же время такая неустойчивость системы управления сыграла и положительную роль. В то время как националистические настроения и требования расширения автономии, сопровождавшиеся угрозами возможной сецессии в двух других регионах, особенно в Шотландии, постоянно нарастали, Северная Ирландия оказалась как бы в стороне от этого. Как объясняют это М.К. Мерфи и Дж. Эвершед, это связано со страхом большей части населения региона разрушить с трудом достигнутое согласие и вновь окунуться в открытое противостояние и насилие<sup>2</sup>. Таким образом, система управления Северной Ирландией, заложенная в Акте 1998 г., с некоторыми корректировками сохранилась по сей день.

Итак, региональные особенности отразились на характере реформы территориального управления, подкрепленные британской конституционной традицией. Соответственно, конституционная реформа 1998 г. многими исследователями рассматривается как попытка «возобновить» древние союзы Уэльса и Шотландии с Англией и Северной Ирландии с Великобританией, в которой регионализация страны используется как инструмент предотвращения сецессии ее отдельных частей. А поскольку риски сецессии у каждого из трех регионов были различны, то и форма автономии, и ее конституционное закрепление также были индивидуальны.

---

<sup>1</sup> С момента подписания Соглашения в Белфасте (Соглашения Страстной пятницы) было заключено еще пять соглашений (Соглашение Сент-Эндрюс 2006 г., Соглашение Хиллсборо 2010 г., Соглашение Стормонт-Хаус 2014 г., Соглашение о новом запуске 2015 г. и Соглашение «Новое десятилетие, новый подход» 2020 г.) и Протокол по Северной Ирландии к Соглашению о выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии.

<sup>2</sup> Murphy M.C., Evershed J. Contesting sovereignty and borders: Northern Ireland, devolution and the Union // *Territory, Politics, Governance*. – 2022. – Vol. 10, N 5. – URL: <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1892518> (дата обращения: 11.02.2023).

Характерно, что реформы осуществлялись при ограниченной координации между теми правительственными ведомствами Великобритании, которые их проводили, и при отсутствии формализованных инструментов решения спорных вопросов по разграничению полномочий. Хотя такой инструмент и был создан в виде Объединенного министерского комитета по передаче полномочий (Joint Ministerial Committee), в рамках которого должны были встречаться представители центрального правительства и органов власти трех регионов, однако на практике он ни разу не собирался для разрешения споров, а его пленарные заседания перестали созываться с октября 2002 г. Объясняется это тем, что конструкция комитета не отвечала «конституционной асимметрии», поскольку вопросы, важные для одной части страны, мало интересовали остальные регионы, что заметно снижало шансы заинтересованных лиц добиться нужного решения. Востребованным формат объединенного комитета стал только в процессе выработки «Общих рамок» после Брекзита, о чем более подробно будет сказано далее.

Подход «конституционной асимметрии» имел, с точки зрения правительства страны, важный плюс, который заключался в том, что предоставление бóльшей автономии одной территории не порождало требований предоставления аналогичных прав остальным регионам<sup>1</sup>, как, например в Испании, где за передачей полномочий «национальным регионам» быстро последовали требования равенства со стороны остальной части страны, пока широкая автономия не распространилась во всем государстве<sup>2</sup>. Возможно, именно поэтому Англия не требует для себя деволюции, поскольку это означало бы федерализацию Великобритании с установлением формализованных правил, единых для всех.

Кроме того, при возникновении разногласий по вопросам компетенции или политики с одним регионом это никак не затрагивало интересы остальных, что позволяет решать подобные вопросы путем неформальных переговоров чиновников (редко – политиков), которые в большинстве случаев остаются скрытыми от широкой

---

<sup>1</sup> Hazell R. Out of Court: Why Have the Courts Played No Role in Resolving Devolution Disputes in the United Kingdom? // The Journal of Federalism. – 2007. – Vol. 37, N 4. – P. 591. – URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pjm020> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Keating M. Between two unions: UK devolution, European integration and Brexit // Territory, Politics, Governance. – 2022. – Vol. 10, N 5. – P. 629–645. – URL: <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2050939> (дата обращения: 11.02.2023).

публики в силу принципа коллективной ответственности. При этом окончательное решение будет институционализировано либо путем заключения конкордата<sup>1</sup>, либо путем принятия нормативного акта соответствующим органом центральной власти.

Наконец, Вестминстер передавал регионам только «низовые», «второстепенные» вопросы, сохраняя за собой вопросы «политические»<sup>2</sup>, проводя четкий водораздел между ними, с тем чтобы избежать дублирования полномочий. Иными словами, был использован принцип «передать и забыть»<sup>3</sup>. Это полностью устраивало центральное правительство, поскольку позволяло избегать институционализации взаимоотношений с регионами и функционирования каких-либо формализованных инструментов разрешения спорных вопросов.

Еще одна важная особенность деволюции конца XX – начала XXI в. заключалась в том, что Великобритания к началу территориальных реформ уже входила в состав ЕС.

В результате практически все переданные «низовые» полномочия уже входили в компетенцию Евросоюза и подчинялись праву последнего, что существенно ограничивало свободу усмотрения для регионов Великобритании. При этом само членство в ЕС и связанные с этим вопросы правительство Великобритании всегда относило к «политическим», т.е. зарезервированным. Именно этим и объясняется позиция, которую оно заняло во время Брекзита, отказав регионам в праве участия в этом процессе. Что касается Северной Ирландии, то во многом именно членство в ЕС позволило перевести межконфессиональный конфликт в мирное русло. То, что как

---

<sup>1</sup> В правовой системе Великобритании *конкордаты* – политические соглашения – выступают неписаным источником права, с помощью которого зафиксированы многие правила взаимодействия между национальным правительством и правительствами регионов, не нашедшие отражения и закрепления в юридических актах.

<sup>2</sup> Sandford M., Gormley-Heenan C. 'Taking Back Control', the UK's Constitutional Narrative and Schrodinger's Devolution // *Parliamentary Affairs*. – 2020. – Vol. 73, N 1. – P. 108–126. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gy039> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>3</sup> Wincott D. Brexit and the state of the United Kingdom / *The Routledge handbook of the politics of Brexit* / eds. P. Diamond, P. Nedergaard, B. Rosamond. – Routledge, 2018. – P. 15–26. – URL: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315169613-2/brexit-state-united-kingdom-daniel-wincott> (дата обращения: 10.02.2023).

Великобритания, так и Ирландия являлись членами ЕС, т.е. входили в общеевропейский рынок, позволило практически безболезненно убрать физическую границу на острове.

В то же время Евросоюз реализовывал политику «асимметрии сотрудничества», взаимодействуя как с национальным правительством, так и с властями Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. Это позволило последним настаивать на конституционных, институциональных, финансовых и идеологических изменениях, которые дали им более сильный голос и вертикальные каналы связи с институтами ЕС<sup>1</sup>. Таким образом, их правительства получили относительную свободу участвовать в институтах ЕС, открывать офисы в Брюсселе и привлекать финансирование<sup>2</sup>.

Это усилило «конституционную двусмысленность», поскольку фактически регионы получили возможность влиять на принятие политических решений, касающихся вопросов членства страны в ЕС, т.е. на те самые «политические» вопросы, которые в представлении центральных политических элит являлись суверенной прерогативой Вестминстера. Более того, неофициально правительство Великобритании признало это их право, хотя *de jure* таких прав у регионов никогда не было, да и сам Евросоюз официально всегда действовал на «высоком политическом уровне», подчеркивая, что признает в качестве суверенного лица, за которым остается последнее слово в принятии политических решений, центральное правительство Великобритании.

Таким образом, в глазах центрального правительства использованный подход был полностью основан на принципе парламентского суверенитета и не означал «конституционную» реформу. Это, в свою очередь, не требует от правительства давать четкие ответы на вопросы о конституционном статусе регионов страны, сохраняя «конституционное молчание» по важным вопросам, касающимся природы государства, суверенитета и территориальной целостности.

---

<sup>1</sup> Bell D.N.F. Regional aid policies after Brexit // Oxford Review of Economic Policy. – 2017. – Vol. 33, N 1. – P. 94. – URL: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx019> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Lagana G. Has the European Union empowered the regions? A pre- and post-Brexit preliminary investigation of the United Kingdom // European Urban and Regional Studies. – 2021. – Vol. 28, N 1. – P. 34–39. – URL: <https://doi.org/10.1177/0969776420972159> (дата обращения: 11.02.2023).

Следствием гибкости механизмов перераспределения полномочий является отсутствие определенности, а также то, что многие юрисдикционные вопросы в конечном счете остаются нерешенными. Однако, с другой стороны, данная конструкция позволяла сформировать иное, альтернативное представление о конституционной сути происходящего.

Во-первых, в научный и политический дискурс прочно вошла концепция «союзного государства», поскольку формируя отдельное правовое регулирование для каждого региона, правительство тем самым *de facto* подтвердило (в глазах сторонников этой концепции) договорной и двухсторонний характер отношений между Англией и остальными частями страны. Соответственно, националисты уверены, что в результате реформы составные части союза договорились о новом компромиссе, не отказываясь полностью от своего суверенного права пересмотреть этот компромисс при изменении ситуации и даже отделиться, признавая, однако, что условия такого отделения должны быть предметом переговоров.

Во-вторых, механизм определения объема переданных полномочий в совокупности с последующей практикой их постоянного расширения сформировал политическую конституционную систему, которая имитирует региональный суверенитет и позволяет переданным администрациям заявлять, что произошла фундаментальная конституционная реформа, которая закрепила разделение суверенитета между центральным и региональными парламентами<sup>1</sup>. Судебные толкования благоприятствовали расширению переданных полномочий и идее о том, что статус региональных законодательных органов близок к паритету с парламентом Великобритании<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sandford M., Gormley-Heenan C. 'Taking Back Control', the UK's Constitutional Narrative and Schrodinger's Devolution // *Parliamentary Affairs*. – 2020. – Vol. 73, N 1. – P. 121. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gy039> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Наиболее влиятельное судебное заявление было сделано лордом Стейном в деле *Jackson vs Attorney-General* (2005): «Регулирование, содержащееся в Законе о Шотландии 1998 г., также указывает на разделенный суверенитет [внутри Великобритании]. Доктрина верховенства парламента, какой бы чистой и абсолютной она ни была, теперь можно считать неуместной в современной [Великобритании]». В деле *Thoburn vs Sunderland City Council* Акт о Шотландии 1998 г. и Акт об управлении Уэльсом 2003 г. были названы «конституционными статутами». В деле *Axa vs Lord Advocate* (2012 г.) лорд Томас заявил, что в вопросах, относящихся к переданной компетенции, будет трудно провести различие между весом, придаваемым региональным законодательным органам и парламенту Великобритании (Anthony G. Devolution,

Эта идея достигла и академического мейнстрима: так, известный британский конституционалист В. Богданор в 2009 г. утверждал, что «сейчас мы переходим от системы, основанной на парламентском суверенитете, к системе, основанной на суверенитете конституции...»<sup>1</sup>. Кроме того, в конституционной доктрине появилась точка зрения, согласно которой конституционная реформа 1990-х годов является предвестником нового конституционного устройства Великобритании, основанного на разделении суверенитета между двумя уровнями власти<sup>2</sup>. С этой точки зрения региональные органы власти в результате серии межправительственных переговоров, референдумов и законодательных изменений получили новую «конституционную правосубъектность».

Однако ситуация резко обострилась в процессе Брексита, когда политики и обозреватели стали говорить о возможном распаде страны в результате сецессии Шотландии и Северной Ирландии (в меньшей степени – Уэльса). Как отмечают многие исследователи<sup>3</sup>, инстинктивной реакцией консерваторов в этой ситуации стало

---

Brexit and the Sewel Convention. – London : Constitution Society, 2018. – 16 p. – URL: <https://www.consoc.org.uk/wp-content/uploads/2018/04/Gordon-Anthony-Devolution-Brexit-and-the-Sewel-Convention-1.pdf> (дата обращения: 11.02.2023)).

<sup>1</sup> Bogdanor V. *The New British Constitution*. – Hart Publishing, 2009. – P. 26.

<sup>2</sup> См., напр.: MacCormick N. *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. – Oxford, 1999. – 224 p. – URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198268765.001.0001> (дата обращения: 11.02.2023); Keating M. *State and Nation in the United Kingdom: The Fractured Union*. – Oxford, 2021. – 256 p. – URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198841371.001.0001> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>3</sup> См., напр.: Keating M. *Between two unions: UK devolution, European integration and Brexit // Territory, Politics, Governance*. – 2022. – Vol. 10, N 5. – P. 629–645. – URL: <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2050939> (дата обращения: 11.02.2023); Daniels L.-A., Kuo A. *Brexit and Territorial Preferences: Evidence from Scotland and Northern Ireland // The Journal of Federalism*. – 2021. – Vol. 51, N 2. – P. 186–211. – URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pjab004> (дата обращения: 11.02.2023); Sandford M., Gormley-Heenan C. *‘Taking Back Control’, the UK’s Constitutional Narrative and Schrodinger’s Devolution // Parliamentary Affairs*. – 2020. – Vol. 73, N 1. – P. 108–126. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gy039> (дата обращения: 11.02.2023); Murphy M.C., Evershed J. *Contesting sovereignty and borders: Northern Ireland, devolution and the Union // Territory, Politics, Governance*. – 2022. – Vol. 10, N 5 – URL: <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1892518> (дата обращения: 11.02.2023); Lagana G. *Has the European Union empowered the regions? A pre- and post-Brexit preliminary investigation of the United Kingdom // European Urban and Regional Studies*. – 2021. – Vol. 28, N 1. – P. 34–39. – URL: <https://doi.org/10.1177/0969776420972159> (дата обращения: 11.02.2023).

их традиционное стремление к юнионизму, основанное на видении Великобритании как традиционного унитарного государства, основанного на принципе парламентского суверенитета. Этим объясняется занятая правительством позиция: отказ регионам в праве участвовать в выработке соглашения о выходе из ЕС и включение в билль «О выходе из Европейского союза» нормы о «заморозке» возвращаемых из ЕС полномочий (в первоначальной редакции эта норма гласила, что все возвращаемые полномочия сначала становятся полномочиями центрального правительства и только потом будут постепенно передаваться регионам). Интересно, что разработчики билля аргументировали это тем, что, поскольку соответствующие вопросы подпадали под действие права ЕС, полномочия по их законодательному регулированию фактически никогда не передавались регионам, и теперь законодательство Великобритании просто заменит право ЕС<sup>1</sup>.

Таким образом, Брекзит вынес в публичную плоскость вопрос конституционно-правового статуса автономии в Великобритании, высветив «конституционную двусмысленность» статуса регионов, во-первых, в силу того, что в Шотландии и Северной Ирландии большинство населения проголосовало за то, чтобы остаться в ЕС, и националистические партии впоследствии утверждали, что правительство страны не учитывало их интересы в процессе переговоров о выходе. Во-вторых, в силу того, что большинство полномочий, которые «вернулись» из ЕС, оказались в числе делегированных регионам, что вызвало бурные дебаты относительно того, в чью компетенцию теперь входит их регулирование. Указанная выше попытка Уайтхолла «забрать» все возвращенные из ЕС полномочия себе посредством предложенной их «заморозки» вызвала бурную негативную реакцию регионов.

В декабре 2016 г. правительство Шотландии опубликовало документ под названием «Место Шотландии в Европе» (Scotland's Place in Europe)<sup>2</sup>, в котором предложило три компромиссных варианта, которые, по утверждению Первого министра Шотландии Н. Стерджен, устранят угрозу независимости региона.

---

<sup>1</sup> Keating M. Between two unions: UK devolution, European integration and Brexit // Territory, Politics, Governance. – 2022. – Vol. 10, N 5. – P. 639. – URL: <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2050939> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Reid C.T. Brexit and the devolution dynamics // Environmental Law Review. – 2017. – Vol. 19, N 1. – P. 4. – URL: <https://doi.org/10.1177/1461452917693337> (дата обращения: 11.02.2023).

Во-первых, это так называемый мягкий Брекзит для всей Великобритании, в результате которого Великобритания покинет ЕС, но останется частью Единого рынка через членство в Европейской экономической зоне (ЕЭЗ) и Таможенном союзе. Во-вторых, было предложено закрепить в соглашении о выходе Великобритании из ЕС особый статус для Шотландии, позволяющий ей поддерживать тесные связи с ЕС (включая соблюдение правил Единого рынка), даже если остальная часть Великобритании решит этого не делать. И, в-третьих, предлагалось не только передать Шотландии все «возвращенные» из ЕС делегированные полномочия, но и существенно расширить перечень самих делегированных полномочий, дополнив их вопросами здравоохранения, безопасности, миграционной политики, а также предоставить региону право напрямую заключать международные соглашения с другими странами в областях перенесенной компетенции.

Со временем, однако, перспектива достижения согласия по первым двум вариантам исчезла. В Белой книге правительства Великобритании «О выходе Соединенного Королевства и новых взаимоотношениях с Европейским союзом» было прямо исключено сохранение членства Великобритании в Едином рынке или Таможенном союзе. Особые условия для Шотландии также никогда серьезно не рассматривались, поскольку это прямо противоречило заявлению Т. Мэй о том, что «по мере того, как мы покидаем ЕС, не будут создаваться новые барьеры для жизни и ведения бизнеса в рамках нашего собственного Союза»<sup>1</sup>. Что касается третьего требования, то правительство ответило на него нормой о «заморозке» в билле о выходе из ЕС, что, по его мнению, должно было позволить сформировать необходимую общенациональную нормативную базу. Соответственно, ни о каком расширении полномочий региональных органов речи быть не могло.

Более того, правительство Т. Мэй, как было показано ранее, опиралось на идею о том, что оно реализует «волю народа». Соответственно, для него «народ» означал все население страны, а вовсе не совокупность образующих ее «народов». Напротив, в основе позиции правительства Шотландии лежит утверждение о том, что шотландский народ имеет право на самоопределение в силу усло-

---

<sup>1</sup> McHarg A. Navigating without maps: Constitutional silence and the management of the Brexit crisis // International Journal of Constitution Law. – 2018. – Vol. 16, N 3. – P. 958. – URL: <https://doi.org/10.1093/icon/moy068> (дата обращения: 11.02.2023).

вий древнего союза Шотландии с Англией. Следовательно, решение шотландцев о членстве в ЕС большинством голосов является конституционно значимым, а значит, необходимо согласие Шотландии (через Шотландский парламент) для любых изменений в вопросах управления Шотландией после Брекзита.

Необходимо учитывать, что хотя во время референдума 2014 г. о выходе из состава Великобритании 55% шотландцев проголосовали за то, чтобы остаться, однако основной аргумент в пользу такого решения заключался в том, что в случае выхода Шотландия лишится членства в ЕС. Иными словами, шотландцы уже дважды: и на референдуме 2014 г., и на референдуме 2016 г. подтвердили свое желание оставаться в составе ЕС. Это позволило SNP утверждать, что результат референдума 2016 г. является «существенным изменением обстоятельств», т.е. основанием для проведения повторного референдума о независимости.

Поняв, что решение о запуске процедуры выхода из ЕС не будет согласовано с Шотландией, Н. Стерджен объявила о своем намерении добиваться согласия правительства Великобритании на проведение второго референдума о независимости. В ответ Т. Мэй заявила, что «сейчас не время», и отказалась дать согласие на проведение нового референдума. В этой ситуации у правительства Шотландии появилось два варианта действий: провести референдум без согласия правительства страны либо добиваться такого согласия. Дело в том, что, как было показано выше, право на проведение референдума закреплено в Акте 2016 г. о Шотландии, однако в нем не определено, кто, когда и при каких условиях должен такой референдум назначить. А учитывая принцип парламентского суверенитета и позицию правительства Великобритании, в случае если правительство Шотландии решится самостоятельно назначить и провести референдум, его результаты, вероятнее всего, не будут признаны ни юридически, ни политически.

К тому же в результате внеочередных выборов 2017 г. SNP потеряла значительную долю своих мест в Палате общин, что подорвало позиции Н. Стерджен по вопросу референдума о независимости Шотландии. Однако сама по себе угроза независимости не исчезла полностью. По сути, первый министр Шотландии согласилась с премьер-министром в том, что «сейчас не время», и отложила вопрос о референдуме до очередных выборов в парламент Шотландии.

Одновременно разгорелся спор относительно того, должно ли быть учтено мнение регионов в процессе запуска процедуры выхода из ЕС. Так, на стадии рассмотрения упомянутого выше иска

Дж. Миллер 2017 г. в апелляционном суде к этому спору присоединились Шотландия и Уэльс, которые также обжаловали несоблюдение Конвенции Сьюэла<sup>1</sup>, закрепленной в Акте 2016 г. о Шотландии и Акте 2017 г. об Уэльсе. Однако Верховный суд отказал им, указав, что Конвенция Сьюэла, даже будучи закрепленной в актах парламента, все равно остается политической декларацией, а не юридически обязательной нормой, поэтому согласия регионов на принятие парламентом решения о выходе их ЕС не требуется.

К 2018 г. напряженность достигла апогея – как из-за отказа в получении согласия регионов на принятие Акта 2017 г. об уведомлении о выходе из ЕС, так и из-за того, что правительство не приняло во внимание возражения правительства Шотландии при принятии Акта 2018 г. о выходе из ЕС. В ответ парламент Шотландии принял билль 2018 г. о юридической преемственности при выходе из ЕС (Шотландия)<sup>2</sup>, который гласил, что правительство Шотландии обладает полномочиями по подготовке к Брекзиту, аналогичными тем, которые были предоставлены правительству Великобритании. Верховный суд Великобритании признал, что большая часть билля выходит за рамки компетенции шотландского парламента и, следовательно, является незаконной, однако сам по себе факт принятия данного документа еще до соответствующего национального законодательства был показательным, поскольку продемонстрировал готовность региона бороться за свои полномочия и при необходимости принимать собственные законы, которые будут дублировать законы страны (а возможно, и противоречить им).

Позиция Уэльса была значительно сдержаннее. Во-первых, это единственный регион, большинство населения которого проголосовало за выход из ЕС («за» – 52,5%, «против» – 47,5%). Во-вторых, уже в процессе выхода Уэльс был менее настойчив в своих требованиях. Так, первоначально К. Джонс (первый министр Уэльса) заявил, что в результате решения о выходе из ЕС положение децентрализованных администраций стало существенно более уязвимым, чем раньше. Он также поддержал Шотландию и при

---

<sup>1</sup> В соответствии с конвенцией Сьюэла «парламент Великобритании обычно не будет издавать законы по переданным вопросам без согласия соответствующего регионального законодательного органа».

<sup>2</sup> В конце концов этот проект получил 29 января 2021 г. королевское одобрение как Акт о выходе Соединенного Королевства из Европейского союза (юридическая преемственность) (Шотландия) (UK Withdrawal from the European Union (Continuity)) (Scotland) Act 2021.

обращении в суд о нарушении Конвенции Сьюэла, и в резкой критике «заморозки» полномочий. Правительство Уэльса, так же как и Шотландии, в 2017 г. опубликовало собственное видение по вопросу Брекзита в двух документах: «Брекзит и деволюция» (Brexit and devolution) (июнь 2017 г.) и «Брекзит и справедливое передвижение людей» (Brexit and Fair Movement of People) (сентябрь 2017 г.). Уэльс также принял собственный билль о преемственности, аналогичный шотландскому. Однако затем правительство Уэльса пошло на переговоры с правительством страны и согласовало билль о выходе из ЕС.

Тем не менее Брекзит дестабилизировал ситуацию и в этом регионе, что, хотя и с некоторым опозданием, побудило местных националистов поднять вопрос о независимости. Более того, в октябре 2021 г. валлийские лейбористы организовали специальную комиссию, которой было поручено рассмотреть вопрос об отделении региона от Соединенного Королевства и передаче дополнительных полномочий местному правительству<sup>1</sup>.

Что касается Северной Ирландии, то в результате очередного конфликта между юнионистами и националистами работа Стормонта была приостановлена в 2017 г., что не позволило этому региону принять активное участие в дебатах по вопросу Брекзита, хотя государственные служащие Северной Ирландии продолжали осуществлять рабочие контакты со своими коллегами из национального правительства. Однако «североирландский вопрос» стал одним из двух «каменей преткновения» в переговорах между Великобританией и ЕС. В результате еще до подписания Соглашения о выходе Великобритании из ЕС сторонами был согласован Протокол по Ирландии / Северной Ирландии, содержащий особые условия для Северной Ирландии, предусматривавшие сохранение ее в Таможенном союзе ЕС, что предполагало необходимость введения экспортных деклараций для товаров, перемещаемых между Северной Ирландией и Великобританией. Это условие, как было показано выше, стало причиной раскола парламентской коалиции консерваторов и юнионистов, а со временем стало причиной нарастания напряжения в Северной Ирландии. Со временем риторика юнионистов в отношении данного протокола становилась все более воинственной, и они даже

---

<sup>1</sup> Охошин О.В. Последствия Брекзита для Уэльса // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. – 2021. – № 6. – С. 105. – URL: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran62021104111> (дата обращения: 11.02.2023).

объявили о переходе к «партизанской тактике» борьбы. Как отмечает Д.В. Галушко, события, разворачивающиеся в Северной Ирландии, все более напоминают о прошлом, в котором «Северная Ирландия была неуправляемой без согласия юнионистов». Более того, Юнионистская партия инициировала судебное разбирательство по вопросу оспаривания законности Протокола по Ирландии / Северной Ирландии<sup>1</sup>.

Таким образом, регион вновь оказался «между двух огней». Националисты выступают за сохранение прозрачной границы между Северной Ирландией и Республикой Ирландия и даже обсуждают возможность проведения консультативного опроса об отделении от Королевства. Юнионисты, напротив, требуют отмены Протокола и восстановления свободной торговли с Великобританией. При этом, как заявила в мае 2022 г. Л. Трасс, бывшая тогда министром иностранных дел и отвечавшая за переговоры с ЕС об изменении Протокола по Ирландии / Северной Ирландии, «цены выросли, торговля нарушена, а жители Северной Ирландии подчиняются иным законам и налогам, чем жители страны по другую сторону Ирландского моря»<sup>2</sup>.

Кроме того, ситуацию еще больше осложнили два фактора: сообщения в британской прессе в апреле 2022 г. о намерении правительства Б. Джонсона принять закон, разрешающий в одностороннем порядке отменять полностью или частично положения Протокола по Ирландии / Северной Ирландии; и результаты выборов в Ассамблею Северной Ирландии в мае 2022 г., на которых впервые победила Шинн Фейн (националистическая партия, призывающая к выходу региона из состава Королевства). Как отмечает Л. Бабынина, спираль кризиса стала стремительно раскручиваться. Демократическая юнионистская партия Северной Ирландии (DUP) и раньше выступала за отмену Протокола, но после исторического проигрыша Шинн Фейн отказалась входить в состав правительства, пока Вестминстер его не отменит. Такая позиция DUP спровоцировала

---

<sup>1</sup> Галушко Д.В. Некоторые аспекты реализации соглашения о выходе Великобритании из Европейского союза // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». – 2022. – № 1. – С. 3. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=48155595> (дата обращения: 11.02. 2023).

<sup>2</sup> Цит. по: Бабынина Л. ЕС и Соединенное Королевство: кризис вокруг Протокола по Северной Ирландии // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2022. – № 108. – С. 115. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=49410710> (дата обращения: 11.02.2023).

кризис управленческих структур в регионе, поскольку, как было отмечено выше, правительство должно формироваться на паритетных началах представителями обеих противоборствующих общин. Отказ DUP войти в региональное правительство не позволяет также начать работу вновь избранной Ассамблеи.

Только в феврале 2023 г. Королевству и ЕС удалось согласовать изменение Протокола. Эта сделка получила название «Виндзорская концепция». По условиям этого соглашения практически полностью устраняются административные барьеры для перемещения товаров между Великобританией и Северной Ирландией (за исключением товаров, предназначенных для Ирландской Республики), однако Ольстер по-прежнему будет находиться под юрисдикцией Европейского суда и будет вынужден соблюдать большинство правил единого рынка ЕС. В то же время правительство Великобритании получает право накладывать вето на право ЕС, если за это проголосует не менее 1/3 депутатов Ассамблеи Северной Ирландии, представляющих две партии.

Условия соглашения в марте 2023 г. были одобрены подавляющим большинством членов Палаты общин (515 против 29). Однако DUP выступает категорически против «Виндзорской концепции», заявляя, что ее условия «не обеспечат долгосрочной стабильности и благосостояния, в которых нуждается Северная Ирландия». Это означает, что даже после достижения столь значимого соглашения работа регионального правительства не будет разблокирована<sup>1</sup>.

Таким образом, выход Великобритании из состава ЕС породил серьезные риски для целостности страны, привел к череде кризисов в наиболее проблемном регионе – Северной Ирландии, а также поставил вопрос о распределении полномочий между центром и регионами. В этом контексте тезис о «возвращении контроля» приобрел новое звучание, если рассматривать его с точки зрения регионального управления, поскольку, как было отмечено, большая часть «возвращаемых» полномочий ЕС относится к числу делегированных регионам. До Брекзита регионы были вынуждены согласовывать свое регулирование по этим вопросам с требованиями ЕС, что гарантировало достаточно высокий уровень единообразия. В период членства в ЕС это означало, что региональные администрации

---

<sup>1</sup> Лондон исключил возможность пересмотра сделки с ЕС по Северной Ирландии // ТАСС. – 2023. – 23.03. – URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/17355389> (дата обращения: 25.03.2023).

отвечают за принятие законодательства и управление в этих областях, но в рамках, установленных правом ЕС. В результате, хотя некоторые различия между регионами и существуют (например, в размере сельскохозяйственных платежей или в структуре и сфере деятельности агентств по охране окружающей среды), однако возможности для таких различий ограничены – все, что противоречило праву ЕС, признавалось недействительным.

После выхода из ЕС общеевропейских рамок больше не стало, и каждый регион получил право свободно принять свой собственный закон по переданным вопросам, радикально отличающийся от законов других регионов и страны в целом. Например, Шотландия, Северная Ирландия или Уэльс могут ввести стандарты качества воды, которые намного выше или ниже, чем те, которые существовали ранее.

При этом у каждого региона есть свои видение и предпочтения в разных областях политики. Например, если говорить об охране окружающей среды, то Уэльс заявил принцип устойчивого развития в качестве основного для своего правительства; Шотландия уделяет особое внимание возобновляемым источникам энергии; а в Северной Ирландии именно споры вокруг возобновляемых источников тепла привели к очередной приостановке в функционировании региональной Ассамблеи.

Это поставило перед правительством Великобритании сложную правовую проблему: должно ли оно признать, что после возвращения из ЕС полномочия в делегированных областях сразу переходят к регионам, или же включить их в число «зарезервированных» за центральной властью. Именно в ответ на данную дилемму и появилась ст. 12 Акта 2018 г. о выходе из ЕС – о «заморозке» (региональные администрации не вправе устанавливать собственное правовое регулирование в этих областях до того момента, пока правительство страны не выработает по ним единые стандарты или принципы).

Этот второй вариант идет вразрез со сложившейся в последние 20 лет практикой делегирования на региональный уровень все большего числа полномочий. Фактически это означало возврат к политике централизации, что и вызвало крайне негативную реакцию регионов. Однако в ряде случаев правительство вынуждено использовать централизованный подход: во-первых, чрезмерная децентрализация могла вообще сорвать Брекзит (например, в случае реализации Шотландией показанного выше видения ее места в Европе). Во-вторых, и это признали все регионы, существуют области, где единые правила просто необходимы. Прежде всего это касается обеспечения нормального

функционирования «внутреннего рынка Великобритании», что и нашло отражение в Акте 2020 г. о внутреннем рынке.

Общие правила также необходимы для реализации международных соглашений и торговых сделок, которые правительству страны предстоит заключать со многими третьими странами. Как правило, различные торговые соглашения, а также членство в ВТО налагают на государство обязательства соответствовать определенным стандартам. В качестве примера можно рассмотреть сельское хозяйство. Оно входит в сферу делегированной компетенции всех трех регионов. Это позволило различным частям Великобритании иметь свои собственные правила взимания сельскохозяйственных платежей и выделения субсидий. Однако и Соглашение о торговле и сотрудничестве с ЕС, и требования ВТО содержат ограничения для использования механизмов поддержки национальных производителей, в частности субсидирования сельхозпроизводителей, если это может оказать негативное влияние на конкуренцию. При этом и ЕС, и ВТО будут вести переговоры только с Великобританией как субъектом международного права. Соответственно, правительство страны должно обеспечить соблюдение принятых на себя обязательств (в результате вопрос субсидирования был прямо указан в качестве «зарезервированного» за правительством страны).

Наконец, если ранее отношения между центральным правительством и регионами строились, как было отмечено выше, по принципу максимального разграничения полномочий, чтобы они практически не пересекались, теперь во многих областях такие пересечения становятся неизбежными. Например, разграничение между делегированным регионам экологическим регулированием и техническими стандартами (зарезервированная компетенция) может быть нечетким в определенных контекстах (таких как продажа сигарет и др.)<sup>1</sup>.

Соответственно, в новых правовых реалиях после Брекзита центральное и региональные правительства вынуждены активно сотрудничать, что предполагает формирование принципиально новых механизмов взаимодействия, согласований, консультаций и выработки общих решений.

При этом с выходом из ЕС Великобритания теряет существовавший ранее действенный и хорошо отлаженный механизм системы

---

<sup>1</sup> Reid C.T. Brexit and the devolution dynamics // Environmental Law Review. – 2017. – Vol. 19, N 1. – P. 5. – URL: <https://doi.org/10.1177/1461452917693337> (дата обращения: 11.02.2023).

управления региональной политикой ЕС, основанной на нескольких ключевых элементах, включая стратегическое партнерство, многоуровневые отношения управления и прозрачные долгосрочные бюджетные ассигнования. Речь идет о структурных фондах ЕС: Европейском социальном фонде (ESF) и Европейском фонде регионального развития (ERDF). Их основными целями являются сокращение экономического и социального неравенства и содействие устойчивому развитию в менее богатых регионах ЕС. Деятельность этих фондов осуществляется в рамках политики сплоченности ЕС, которая уделяет основное внимание оздоровлению регионов, входящих в состав государств-членов, а не самих государств-членов.

Европейский социальный фонд был создан в 1958 г. с целью развития человеческого капитала в Европе за счет интеграции тех, кто в настоящее время исключен из рынка труда, поощрения получения ими новых навыков и обеспечения равных возможностей. ERDF был создан в 1975 г. по инициативе Великобритании, недовольной тем, что в бюджете Европейского союза преобладает поддержка сельского хозяйства. Изначально этот фонд занимался перераспределением ресурсов от более богатых к более бедным регионам. Финансировались инвестиции в базовую инфраструктуру таких регионов. В бюджетном цикле 2014–2020 гг. внимание ERDF сместилось в сторону повышения конкурентоспособности всех регионов ЕС за счет поддержки инноваций и исследований, цифровой повестки дня, малых и средних предприятий и низкоуглеродной экономики в рамках целей устойчивого развития Европы-2020.

Важной особенностью обоих фондов является то, что они выделяют финансирование только на условиях софинансирования со стороны национальных правительств, региональных органов власти, а также других социальных партнеров, таких, например, как неправительственные организации. Это позволяет достичь максимального синергетического эффекта от инвестиций. Кроме того, данный механизм стимулирует развитие партнерства и диалога между властями всех трех уровней. К тому же сложившаяся в результате этого «асимметрия сотрудничества» позволила региональным властям получить инструмент влияния на политику собственного государства и приобрести вертикальные, прямые каналы связи с институтами ЕС<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Bell D.N.F. Regional aid policies after Brexit // Oxford Review of Economic Policy. – 2017. – Vol. 33, N 1. – P. 91–104. – URL: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx019> (дата обращения: 11.02.2023).

Наконец, выделение средств из ERDF осуществляется в рамках процесса стратегического программирования, который определяет виды инвестиций для конкретного государства-члена и / или региона с помощью так называемых Региональных оперативных программ (ROPS). Они включают тщательный социально-экономический анализ и детализацию основных стратегических приоритетов. Это также требует тесного сотрудничества представителей властей всех трех уровней, помогает региональным и местным органам власти определять наиболее оптимальные траектории будущего социально-экономического развития.

Однако после выхода из ЕС регионы, во-первых, лишились этих источников финансирования, а во-вторых – исчезли налаженные механизмы сотрудничества между местными органами власти, регионами и центром при выработке стратегий развития.

Это поднимает вопрос о том, будет ли в рамках страны создана замена данным институтам. Правительство Б. Джонсона заявило о своей приверженности политике «выравнивания»<sup>1</sup> как способу избавления от пространственных и социальных диспропорций. В октябре 2021 г. правительство основало Фонд выравнивания уровня развития регионов Великобритании (Levelling Up Fund) в размере 4,8 млрд ф. ст. Распределение субсидий к 2024–2025 гг. будет следующим: Англии предоставят 4 млрд ф. ст., Шотландии, Уэльсу и Северной Ирландии – 800 тыс. ф. ст. Также в 2022 г. был создан Фонд возрождения местных сообществ (Community Renewal Fund) в размере 220 млн ф. ст., который частично заменит программу регионального финансирования ЕС.

Законодательно механизмы перераспределения средств на поддержку регионов страны были закреплены в Акте 2020 г. о внутреннем рынке, в соответствии с которым министрам Короны предоставлено право за счет выделенных парламентом средств предоставлять помощь в целях содействия экономическому развитию отдельных регионов или страны в целом, создания инфраструктуры, поддержки культурных и спортивных мероприятий и проектов, а также образовательным обменам как внутри, так и за пределами страны<sup>2</sup>. Таким образом, деньги, ранее направлявшиеся в фонды ЕС,

---

<sup>1</sup> Cavendish. C Boris Johnson's 'levelling up' agenda depends on devolving power // The Financial Times. – 2020. – 07.03. – URL: <https://www.ft.com/content/db51cd3c-5f05-11ea-8033-fa40a0d65a98> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> United Kingdom Internal Market Act 2020 // Официальный портал правовой информации Великобритании. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/27/contents> (дата обращения: 11.02.2023).

теперь будут расходоваться правительством страны на цели развития регионов. Однако решения о распределении их между регионами будут приниматься не на основе механизмов, предполагающих учет мнений регионов и диалога с ними, а на основе политических приоритетов правительства Великобритании. Этот подход вызвал недовольство и критику со стороны регионов как чрезмерно централизованный и непрозрачный.

Кроме того, что более важно, новый механизм утратил инструменты партнерства между национальным и региональным уровнями власти при разработке стратегий развития последних.

Таким образом, правительство Великобритании столкнулось с ситуацией, когда ему потребовалось в крайне сжатые сроки найти достойную альтернативу существовавшим до выхода из ЕС политическим и финансовым инструментам противодействия сецессии национальных регионов страны, прежде всего Шотландии, а также, потенциально, Северной Ирландии, которая могла либо пойти на отделение в случае появления границы между Великобританией и Республикой Ирландия, либо постепенно отдалиться от страны экономически (при создании таможенной границы между Великобританией и Северной Ирландией). Это означало необходимость формирования принципиально новых механизмов взаимодействия и согласования принимаемых решений между правительством страны и регионами по трем ключевым направлениям: формирование общих правовых рамок в отношении переданных полномочий, которые гарантировали бы, с одной стороны, достаточный уровень самоуправления, с другой – достаточный уровень единообразия; формирование институтов для взаимодействия и управления в тех областях, которые будут пересекаться; разработка, ратификация и реализация новых международных соглашений.

Для этого был сформирован Совместный комитет министров (по переговорам с ЕС) (Joint Ministerial Committee (European Negotiations) – JMC (EN)), который в октябре 2017 г. приступил к разработке «Общих рамок» (подробнее об этом – в следующей главе). Следует отметить, что этот механизм по своей сути значительно ближе к федеративной модели, чем существовавшее ранее распределение полномочий, основанное на принципе максимально возможного исключения пересечений и, следовательно, необходимости взаимодействия между центральным правительством и региональными органами власти.

Таким образом, в данном случае «конституционное молчание» играло положительную роль, поскольку отсутствие юридически

закрепленных суверенных прав регионов (за исключением Северной Ирландии, правовой статус которой вытекает не только из национального, но и из международного права – Белфастского соглашения) заставило их идти на компромисс с центральным правительством и, несмотря на очевидное недовольство по поводу выхода из ЕС, принимать самое активное участие в работе Совместного комитета министров. Однако, как было отмечено выше, эти принципиально новые механизмы взаимодействия центра и регионов, основанные на принципе взаимного согласия по принимаемым решениям при сохранении прав регионов принимать собственное правовое регулирование в рамках делегированных полномочий, может привести к необратимой трансформации «территориальной конституции» страны, внесенная в нее «квазифедеративные» элементы.

Подводя итог, следует признать, что и сам конституционный кризис, и более ранние истоки противостояния парламента и правительства коренятся в конституционной системе Великобритании, где отсутствует четкое нормативно закрепленное определение границ полномочий каждой ветви власти. Все это – предмет «конституционного молчания» и «мягкого права», которое, как было отмечено выше, не имеет ни юридического закрепления, ни авторитетного толкования. Общепризнанным подходом на протяжении многих лет было полагаться на конвенцию и практику, которые позволяли придавать конституции гибкость, развиваясь по мере необходимости. При этом юридическое закрепление этих изменений в нормативных актах происходит только в крайнем случае и в минимально необходимой степени. Поэтому и парламент, и правительство могли найти конституционные аргументы в поддержку своей точки зрения.

Таким образом, отсутствие писаной конституции и гибкость, присущая конституционной модели Великобритании, сочетающей законы с политическими конвенциями, не только не способствовали устойчивости всей конституционной конструкции, но, напротив, только усугубили политический кризис, переведя его в разряд конституционных. При этом под влиянием «европейского вопроса» электоральная система Великобритании заметно изменилась, что подрывает основы традиционной Вестминстерской модели, основанной на двухпартийности и приверженности избирателей одной партии на основе социальной принадлежности. Изменился и баланс между тремя ветвями власти. И хотя большинство, которое удалось получить консерваторам на выборах 2019 г., позволило им вернуться к традиционным конституционным практикам, однако парламент

2017–2019 гг. дал пример того, как могут быть использованы процедурные инструменты для противостояния правительству. И этот опыт, очевидно, изменил традиционную «политическую культуру» Великобритании.

Кроме того, все более остро в политическом и научном дискурсе стоит вопрос о соотношении парламентского и народного суверенитета. Очевидно, что на сегодняшний день конституционный статус референдума в Великобритании связан не столько с его закреплением в праве, сколько с его морально-политической силой, признанной основными политическими партиями, а также Верховным судом. Соответственно, референдумы по-прежнему не обладают юридической силой и их результаты могут быть оспорены (и, вероятнее всего, успешно) в судах. Однако, учитывая нарастание тенденций популизма, представители которого предпочитают опираться на «волю народа» и подкреплять свои действия «народным волеизъявлением» посредством референдумов, есть вероятность того, что со временем «народный суверенитет» в Великобритании из политической составляющей конституционной системы может преобразоваться в юридическую составляющую, что приведет к разрушению всей традиционной конституционной системы, в которой краеугольным камнем является верховенство парламента.

Еще одним фактором, разрушающим традиционную конституционную модель страны и усилившимся в процессе Брекзита, может стать переход от традиционно унитарной к квазифедеральной модели территориального устройства, в рамках которой регионы рассматриваются как обладающие суверенными правами, паритетными с правами Вестминстера.

Наконец, судебная власть в период членства Великобритании в ЕС активно формировала «конституционализм общего права», тем самым постепенно размывая принципы парламентского суверенитета и верховенства парламента.

Все эти тенденции, незаметно формировавшиеся на протяжении нескольких десятилетий, активно проявились в публичном поле в процессе Брекзита, вылившись в один из наиболее серьезных конституционных кризисов в истории Соединенного Королевства.

## **ГЛАВА 3.**

### **ПОСЛЕДСТВИЯ БРЕКЗИТА ДЛЯ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА**

#### **3.1. Общий контекст**

Практически сразу после запуска процедуры выхода Великобритании из ЕС стало очевидно, что 40-летнее членство в Союзе оказало существенное влияние на правовую систему страны. На сегодняшний день ЕС – это глубоко интегрированное объединение с признаками конфедеративного и даже федеративного союза. Соответственно, правовые системы государств-членов также во многих областях унифицированы, и если для стран континентальной Европы этот процесс вполне вписывался в правовую модель (т.е. осуществлялся посредством принятия национальных законов, которые инкорпорировали нормы права ЕС), то для Великобритании такая унификация была сопряжена с глубинной трансформацией ее правовой системы.

Это связано прежде всего с интеграцией европейского права в право Великобритании через Акт о Европейских сообществах 1972 г. (The European Communities Act 1972), установивший, что право ЕС подлежит прямому действию, а прецедентное право Суда ЕС – должно учитываться судами страны при принятии своих решений.

Следует отметить, что Великобритания всегда находилась на особом положении, выторговав для себя ряд изъятий из общеевропейских правил. Так, страна платила в бюджет ЕС меньший взнос, чем полагалось по общим правилам, сохранила собственную валюту. В соответствии с Протоколом № 19 к Договору о функционировании ЕС Великобритания не входила в Шенгенскую зону; Протоколом № 21 для Великобритании и Ирландии было установлено, что на них не распространяются положения раздела V части 3

Договора о функционировании Европейского союза (пространство свободы, безопасности и правосудия); никакая мера, принятая на основании этого раздела, никакое положение любого международного соглашения, заключенного Союзом согласно ему, и никакое решение Европейского суда, дающее толкование указанных положений или мер, не имели для Великобритании обязательной силы.

Однако, даже несмотря на это особое положение, значительная часть полномочий (более 150) была передана на наднациональный (европейский) уровень. Кроме того, сама правовая, особенно конституционная система Великобритании постепенно деформировалась. И хотя в данной ситуации нельзя говорить о сецессии как таковой, вместе с тем глубина правовой интеграции в рамках ЕС и последствия выхода из Союза для правовой системы отделившейся части могут служить отличным примером, демонстрирующим всю сложность и многогранность такого отделения, а также продемонстрировать те негативные последствия и риски, которые сопровождают данный процесс.

Так, уже с первых дней после референдума о членстве в ЕС 2016 г. встал вопрос о том, как обеспечить нормальное функционирование правовой системы страны, для которой выход из Союза без преувеличения стал шоком. Анализ динамики и характера нормотворчества, вызванного Брекзитом, показывает, что решение о выходе стало неожиданным прежде всего для самих политических элит страны, которые оказались к нему просто не готовы. Вероятно, этим объясняется то, что в Акте 2018 г. о выходе из Европейского союза просто было зафиксировано, что право ЕС становится внутренним правом Великобритании, полномочия регионов «замораживаются».

В первый год после референдума уровень нормотворчества национального правительства также был невысок, поскольку были не ясны ни условия выхода, ни правила дальнейшего взаимодействия с ЕС. Впоследствии произошел взрывной рост принимаемых актов, в основном вторичного законодательства, захвативший более 30 областей государственной политики. На сегодняшний день в стране принято 1156 нормативных актов, регламентирующих различные аспекты процесса выхода Великобритании из ЕС. Из них – 94 приняты парламентом Шотландии, 95 – Валлийским парламентом и 31 – Ассамблеей Северной Ирландии<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Данные представлены на основе информации о принятых актах, размещенной на официальном портале правовой информации Великобритании по состоянию на 09.02.2023. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/primary+secondary?title=EU%20Exit> (дата обращения: 11.02.2023).

Последствия Брекзита для защиты прав человека пока даже невозможно до конца оценить, поскольку после прекращения действия в стране Хартии прав человека ЕС и прецедентного права Суда ЕС права человека оказались преимущественно в сфере общего права, и как будет складываться судебная практика, как будет толковаться и применяться Акт о правах человека 1998 г., пока трудно предсказать.

Кроме того, выход из ЕС потребовал создания нескольких новых властных институтов (начиная от специальной комиссии в парламенте и заканчивая Независимым органом по мониторингу соблюдения соглашений о правах человека). Более того, пришлось выстраивать принципиально новые механизмы взаимодействия центрального правительства и региональных администраций, о чем подробно было написано в предыдущей главе.

Очевидно, что процесс трансформации правовой и административной системы Великобритании, вызванный Брекзитом, пока очень далек от завершения, а полноценно понять и оценить последствия выхода Великобритании из ЕС можно будет только спустя несколько лет, когда все изменения в действующее законодательство будут внесены и начнет формироваться новое прецедентное право.

### **3.2. Акт 2018 г. о выходе из Европейского союза**

Вслед за принятием Акта 2017 г. об уведомлении о выходе из Европейского союза (European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017) был принят Акт 2018 г. о выходе из Европейского союза (European Union (Withdrawal) Act 2018)<sup>1</sup>, в соответствии с которым законодательство ЕС, действовавшее на момент выхода, продолжает действовать в Великобритании в качестве внутреннего законодательства страны. Однако не действует Хартия прав человека ЕС, хотя продолжают действовать сами права. Суды Великобритании более не должны опираться и ссылаться на прецедентное право Суда ЕС, а законодательство, принимаемое региональными органами власти (Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии), не должно соответствовать праву ЕС.

---

<sup>1</sup> European Union (Withdrawal) Act 2018 // Официальный портал правовой информации Великобритании. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/contents> (дата обращения: 11.02.2023).

Также был установлен двухлетний срок с момента окончания переходного периода для приведения права ЕС, которое сохранено в качестве внутреннего законодательства, в соответствие с национальным. В случае если министр Короны решит, что отдельные нормы законодательства ЕС избыточны, регулируют те отношения и предметы, которые в Великобритании не существуют, либо деятельность юридических лиц, которая в Великобритании не ведется, устанавливают особенности взаимоотношений между органами власти ЕС и иным образом недостаточны, избыточны или не применимы, он вправе принять вторичное законодательство, которое прекратит действие на территории Великобритании соответствующих норм права ЕС. При этом при необходимости это вторичное законодательство должно установить собственное регулирование соответствующих правоотношений (например, определять уполномоченный орган страны вместо органа ЕС).

В Акте 2018 г. также регламентируются вопросы исполнения региональными администрациями переданных им полномочий по тем вопросам, которые возвращаются из ЕС. Определено, что региональные нормативные акты более не должны соответствовать праву ЕС. При этом предусмотрена возможность «заморозки», например закреплено право государственного секретаря приостановить полномочия региональных органов власти в таких областях до момента определения на национальном уровне общих принципов и стандартов, которые заменят право ЕС. Вместе с тем следует отметить, что данное право не было реализовано на практике, поскольку отраслевые министры правительства Великобритании и регионов активно сотрудничают в выработке «Общих рамок», о чем подробнее будет сказано далее (см. пар. 3.5).

В Акте 2018 г. сделана специальная оговорка о том, что в случае, когда право ЕС (в законодательстве Великобритании оно именуется «сохраненное законодательство») содержит нормы о различных платежах и сборах, то уполномоченный орган власти может внести в эти акты изменения, направленные на отмену положения о взимании платы, изменение суммы любых платежей или сборов, которые должны взиматься, изменение способа определения их размеров, а также оснований для их взимания, объектов обложения либо иные изменения, касающиеся платежей или сборов. При этом размер таких платежей и сборов не может быть увеличен.

Однако если принимаемое для адаптации права ЕС вторичное законодательство касается вопросов функционирования органов власти, включая определение их полномочий (в том числе законо-

дательных полномочий), регулирование вопросов финансирования, а также установления уголовной ответственности, то оно вступает в силу только после одобрения обеими палатами парламента. Если это делегированное законодательство либо принятое совместно министром Короны и региональным министром, то оно вступает в силу: в Шотландии – после прохождения процедуры утверждения, в Уэльсе и Северной Ирландии – после одобрения их законодательными органами. В остальных случаях такое вторичное законодательство подлежит процедуре аннулирования или негативной процедуре.

Актом 2018 г. были отменены 10 законов<sup>1</sup>, отдельные положения Акта 2015 г. о тяжких преступлениях (Serious Crime Act 2015), а также внесены изменения в восемь законов<sup>2</sup>.

Кроме того, в рамках полномочий по принятию вторичного законодательства разработано 360 нормативных актов, из которых прошли процедуру негативного согласования 271 (35 из оставшихся 89 отозваны, в отношении 54 еще не истек срок для рассмотрения в парламенте)<sup>3</sup>. Вторичное законодательство принято по следующим вопросам: право социального обеспечения (включая координацию с ЕС); трудовые права; пенсионное обеспечение; защита прав потребителей; охрана здоровья; требования к лекарствам и медицинским изделиям; требования к составу и маркировке продуктов питания, правила гигиены и безопасности пищевых продуктов и кормов; правила использования кассовой техники; правила предоставления услуг; регулирование финансовых инструментов и услуг; переходные правила для трансграничных инвестиционных соглашений; временное регулирование оффшоров до принятия пруденциального

---

<sup>1</sup> European Communities Act 1972, European Parliamentary Elections Act 2002, European Parliament (Representation) Act 2003, European Union (Amendment) Act 2008, European Union Act 2011, European Union (Approval of Treaty Amendment Decision) Act 2012, European Union (Approvals) Act 2013, European Union (Approvals) Act 2014, European Union (Finance) Act 2015, European Union (Approvals) Act 2015.

<sup>2</sup> the Finance Act 1973, The Interpretation Act 1978, The European Economic Area Act 1993, the Criminal Procedure (Scotland) Act 1995, the Human Rights Act 1998, The Interpretation and Legislative Reform (Scotland) Act 2010, Small Business, Enterprise and Employment Act 2015.

<sup>3</sup> Информация предоставлена на основе анализа данных с официального сайта правительства Великобритании по состоянию на 09.02.2023 // EU Withdrawal Act 2018 statutory instruments – URL: <https://www.gov.uk/eu-withdrawal-act-2018-statutory-instruments?page=1> (дата обращения: 09.02.2023).

режима в отношении инвестиционных фирм; положение об экспортных кредитах; положение о договорных и внедоговорных обязательствах; требования к безопасности дорог и транспорта, включая вопросы страхования, выдачи водительских прав и т.п.; различные правила, касающиеся перевозок всеми видами транспорта, включая сопутствующие услуги (например, лоцманские, портовые и т.п.) и вопросы безопасности; международное сотрудничество по уголовным делам; положение о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма; экологические правила, включая качество воды, воздуха, требования к выбросам парниковых газов и правила торговли выбросами; требования и ограничения использования опасных и радиоактивных веществ; управление отходами; правила оценки воздействия на окружающую среду; фитосанитарные правила; правила в сфере животноводства, обращения с отдельными видами животных, требования к здоровью и безопасности животных; правила Европейских институтов и консульской защиты; правила, касающиеся государственной службы; положения о политике в области рыбоводства, рыболовства и аквакультуры; правила использования радиочастотного спектра; правила, касающиеся информационных систем, правила о защите данных, конфиденциальности, электронных коммуникациях, электронной торговле; правила в области электроэнергетики, в том числе использования электрических сетей; правила о трубопроводах, электроэнергии, транспортировке и хранении нефти; положения о конкурентоспособности малого и среднего бизнеса; правила о различных видах юридических лиц; положения о выходе из различных фондов, проектов и программ ЕС, а также возможность предоставлять финансовую помощь участникам программ «Творческая Европа» и «Европа для граждан» из национального бюджета; правила в сфере импорта и торговли животными и продуктами животного происхождения; положения, касающиеся развития сельских районов, сельского хозяйства, включая вопросы семеноводства, ГМО, требования к пестицидам и химикатам; таможенные правила; правила, касающиеся культурных ценностей; положения о европейских школах, о европейском университете; процедуры взыскания алиментов; правила аудита; статистические правила; правила судопроизводства; Регламент о расследованиях и коронерах; Положение о вручении документов и получении доказательств по гражданским и коммерческим делам; правила местного самоуправления; регламент Банка Англии; правила о почтовых услугах.

Вносятся поправки в Акт 1978 г. о толковании (Interpretation Act 1978), Акт 2010 г. о толковании и законодательной реформе (Шотландия) (Interpretation and Legislative Reform (Scotland) Act 2010) и Акт 1954 г. о толковании (Северная Ирландия) 1954 г. (Interpretation Act (Northern Ireland) 1954), которые устанавливают общие правила толкования законодательства.

Правила 2018 г. об аннулировании в связи с выходом из ЕС приказов о назначениях (The European Communities (Designation Orders) (Revocation) (EU Exit) Regulations 2018) отменяют все приказы об обозначениях, изданные до выхода из ЕС в рамках исполнения обязательств, установленных Актом 1972 г. о Европейских сообществах. Правила 2018 г. об отмене в связи с выходом из ЕС приказов по международным договорам (The European Union (Definition of Treaties Orders) (Revocation) (EU Exit) Regulations 2018) также отменяют все приказы о спецификациях, принятые в соответствии с указанным Актом 1972 г.

Кроме того, Правилами 2019 г.<sup>1</sup> разъясняется, как определенные термины, включая определения, связанные с правом ЕС, должны толковаться во внутреннем законодательстве страны, как следует читать перекрестные ссылки на законодательство ЕС, которые не обновляются автоматически, если такие ссылки относятся к праву, действовавшему до дня выхода. Правила также предусматривают техническую отмену избыточных положений в действующем первичном законодательстве страны, связанных с сохраненным правом ЕС.

### **3.3. Акт 2020 г. о Соглашении о выходе из Европейского союза**

Переговоры между Великобританией и Евросоюзом относительно условий выхода были долгими и сложными, но в итоге увенчались подписанием 24 января 2020 г. Соглашения о выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии (Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community). Это соглашение содержало условие о переходном

---

<sup>1</sup> The European Union (Withdrawal) Act 2018 (Consequential Modifications and Repeals) (EU Exit) Regulations 2019 // Официальный портал правовой информации Великобритании. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/628/contents/made> (дата обращения: 11.02.2023).

периоде в один год, в течение которого в Великобритании продолжает действовать право ЕС, сохраняется юрисдикция Суда ЕС, Великобритания по-прежнему считается членом ЕС для ряда целей (например, в международных отношениях), хотя и утрачивает право голоса в рабочих органах ЕС (представители страны могли присутствовать только на заседаниях, где рассматривались вопросы, касающиеся Великобритании, но без права голоса по ним). Кроме того, в данном соглашении оговаривались условия взаимного признания в отношении прав граждан и товаров, находящихся в обороте.

Соответственно, основные положения этого соглашения нашли отражение в Акте 2020 г. о Соглашении о выходе из Европейского союза (European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020)<sup>1</sup>.

Так, в соответствии с Соглашением о выходе принимающие государства могут потребовать от проживающих на их территории граждан ЕС / Великобритании и членов их семей обратиться за новыми документами, подтверждающими их право проживания в принимающем государстве. Для этого, в соответствии с Актом 2020 г., соответствующий министр Короны вправе установить срок для такого обращения (не менее шести месяцев) и предпринять любые необходимые меры по реализации установленных Соглашением о выходе правил и гарантий для граждан ЕС, проживающих в Великобритании на момент окончания переходного периода, членов их семей и иных лиц, имеющих право находиться на территории страны в соответствии с иммиграционной схемой ЕС.

В соответствии с данным соглашением лица, работающие в ЕС / Великобритании (но не по приглашению на работу в качестве трудовых мигрантов, а по иным основаниям), самозанятые лица, а также лица, проживающие вблизи границы одного государства и работающие в другом государстве (пограничные работники), имеют равные права с местными работниками в отношении условий труда и заработной платы, обеспечения жильем, социальных и налоговых льгот, коллективных прав. Их дети имеют право получать общее и профессиональное образование на тех же условиях, что и местные жители. Для реализации этих прав соответствующее государство может потребовать, чтобы указанные работники и самозанятые лица обратились в уполномоченный орган за получением

---

<sup>1</sup> European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 // Официальный портал правовой информации Великобритании. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/1/contents> (дата обращения: 11.02.2023).

документов, подтверждающих их статус. В соответствии с Актом 2020 г. министр Короны должен принять необходимое вторичное законодательство, регламентирующее процедуру получения подтверждения и реализации закрепленных Соглашением о выходе прав работников и самозанятых лиц, а также внести изменения в Акты 1971 г. и 1988 г. об иммиграции (Immigration Act 1971 и Immigration Act 1988) и принятое в соответствии с ними вторичное законодательство.

Поскольку действие права ЕС, устанавливающего ограничения в отношении права на проживание и работу, прекращает действовать, Великобритания может принимать собственное правовое регулирование по данному вопросу путем внесения изменений в Акты об иммиграции или принятия нового первичного законодательства. Лица, допустившие злоупотребление правом, мошенничество либо предоставившие заведомо недостоверные сведения о себе, могут быть выдворены из страны. Министр Короны уполномочен установить процедуру такого выдворения, но с учетом гарантий, закрепленных в Директиве 2004/38/ЕС.

В случае принятия нового законодательства, либо внесения изменений в первичное законодательство, либо закрепления прямого действия принципов ЕС, указанные выше изменения подлежат одобрению обеими палатами парламента Великобритании. В остальных случаях правовые акты министра Короны подлежат негативной оценке парламентом.

Вносятся изменения в Акт 1971 г. об иммиграции и Акт 2007 г. о границах Соединенного Королевства (UK Borders Act 2007), закрепляющие правило о том, что нельзя рассматривать как законную депортацию лица, нарушающую обязательства, принятые в рамках Соглашения о выходе. Суды не могут рекомендовать депортировать лицо за действия, которые будут признаны в качестве оснований для депортации в законодательстве Великобритании, если эти действия были совершены до истечения переходного периода. Также нельзя привлекать человека к уголовной ответственности за действия, связанные с незаконным пересечением границы, которые стали уголовно наказуемыми в соответствии с новым законодательством Великобритании, но совершенные до окончания переходного периода.

Министр Короны должен принять вторичное законодательство, регламентирующее процедуру обжалования административных решений, принимаемых по вопросам прав иностранных граждан проживать и работать на территории Великобритании, включая судебные процедуры обжалования. В частности, он может внести

изменения в процедуры подачи жалоб, установленные в соответствии со ст. 82 Акта 2002 г. о гражданстве, иммиграции и убежище (Nationality, Immigration and Asylum Act 2002) или ст. 2 акта 1997 г. о специальной комиссии по обжалованию решений по иммиграционным вопросам (Special Immigration Appeals Commission Act 1997). Принятые министром Короны новые правовые акты подлежат одобрению обеими палатами парламента и прекратят действовать, если не получают одобрения в течение 40 дней. Акты, вносящие изменения в первичное законодательство либо закрепляющие прямое действие принципов ЕС, подлежат предварительному одобрению обеими палатами парламента. В остальных случаях правовые акты министра Короны подлежат негативной оценке парламентом.

Поскольку в соответствии с Соглашением о выходе из ЕС Великобритания согласилась признавать профессиональную квалификацию (включая требования относительно отсутствия судимости и т.п.) в отношении граждан ЕС, которые осуществляют трудовую деятельность на территории Великобритании в соответствии с условиями соглашения, то министр Короны либо региональные органы власти (в зависимости от области, где подтверждается профессиональная компетенция) должны внести соответствующие изменения в действовавшее на момент окончания переходного периода законодательство. Акты министра Короны, вносящие изменения в первичное законодательство либо закрепляющие прямое действие принципов ЕС, подлежат одобрению обеими палатами парламента. В остальных случаях правовые акты министра Короны подлежат негативной оценке парламентом.

Поскольку ЕС и Великобритания сохраняют права своих граждан на выплаты социальных пособий и пенсий, возникшие до окончания переходного периода, то, в соответствии с Актом 2020 г., уполномоченные органы должны внести соответствующее положение в нормативные правовые акты по вопросам социальной защиты. При этом следует учитывать, что в случае, если ЕС изменит свои правила социальной защиты, то Великобритания должна будет продолжить выплачивать пособия и пенсии по этим измененным правилам, даже если они были изменены уже после окончания переходного периода. Однако если законодательство ЕС предусматривает новые виды трансграничных пособий либо изменит условия о сроках их выплат (например, уберет ограничения по срокам), то совместный комитет ЕС и Великобритании должен будет оценить серьезность таких изменений для обязательств Великобритании, и в зависимости от этого они либо будут включены в Соглашение, либо

нет. Аналогичное правило содержится и в отношении изменения законодательства Великобритании. Акты министра Короны, вносящие изменения в первичное законодательство либо закрепляющие прямое действие принципов ЕС, подлежат одобрению обеими палатами парламента. В остальных случаях правовые акты министра Короны подлежат негативной оценке парламентом. Кроме того, следует учитывать, что отдельные вопросы находятся в компетенции регионов, которые вправе принимать собственное правовое регулирование.

Как отмечалось выше, помимо изменения действующего законодательства правительству Великобритании после выхода из ЕС пришлось создать несколько новых правительственных и неправительственных органов. Так, Актом 2020 г. был создан Независимый орган по мониторингу соблюдения соглашений о правах человека (Independent Monitoring Authority for the Citizens' Rights Agreements).

В рамках реализации указанных выше положений Акта 2020 г. парламент Великобритании принял Акт 2020 г. об иммиграции и координации социального обеспечения в связи с выходом из ЕС (Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Act 2020)<sup>1</sup> – закон, предусматривающий прекращение прав на свободное передвижение лиц в соответствии с законодательством ЕС и отмену других законов ЕС, касающихся иммиграции; наделение полномочиями изменять действующее на территории Великобритании законодательство ЕС, касающееся координации социального обеспечения. Исключение установлено для граждан Ирландии, которые сохранили право свободно въезжать на территорию Великобритании.

Соответственно, прекращают действовать отдельные положения ряда актов первичного и вторичного законодательства по вопросам миграции<sup>2</sup>, вносятся изменения в Акт 1988 г. об иммиграции и Правила 2009 г. о предоставлении услуг (Provision of Services Regulations 2009).

---

<sup>1</sup> Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Act 2020 // Официальный портал правовой информации Великобритании. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/20/contents> (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>2</sup> Immigration Act 1988, Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 (S.I. 2016/1052), Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union.

Не признаются и прекращают действовать права, полномочия, ответственность, обязанности, ограничения, средства правовой защиты и административные процедуры, содержащиеся в праве ЕС, если они не соответствуют, противоречат или иным образом способны влиять на толкование, применение и действие иммиграционных актов Великобритании либо они иным образом способны повлиять на выполнение функций, связанных с иммиграцией.

Не признаются и прекращают действовать права, вытекающие из ряда статей Приложения 1 к Соглашению между ЕС и Швейцарией о свободе передвижения.

Действовавшая в стране общая для ЕС схема приема работников была заменена новой. С января 2021 г. сняты общие ограничения на квалифицированных мигрантов, но теперь трудовые мигранты будут оцениваться в баллах. Эта система равным образом распространяется как на граждан ЕС, так и третьих стран. В частности, в баллах оценивается потребность в работниках соответствующей профессии и квалификации. Заявитель должен владеть английским языком и иметь предложение о работе по квалифицированной профессии с минимальной зарплатой 25 600 ф. ст.

Помимо этого были разработаны новые правила приема беженцев<sup>1</sup>.

В соответствии с Актом 2020 г. государственный секретарь наделяется правом изменять принятое ранее первичное законодательство и право ЕС, сохранившее прямое действие в соответствии с Актом 2018 г. о выходе из ЕС, включая изменение положений, касающихся взимания сборов и иных платежей. Однако вторичное законодательство, принимаемое государственным секретарем, подлежит одобрению обеими палатами парламента.

Что касается координации социального обеспечения, то уполномоченные органы исполнительной власти<sup>2</sup> наделяются правом вносить изменения в действующее первичное законодательство

---

<sup>1</sup> Immigration, Nationality and Asylum (EU Exit) Regulations 2019, First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) Fees (Amendment) Order 2020, Asylum Support (Amendment) Regulations 2021, Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (Juxtaposed Controls) (Amendment) Order 2021.

<sup>2</sup> Под уполномоченными органами понимается государственный секретарь, казначейство, департамент Северной Ирландии, а также министр Короны, действующий совместно с департаментом Северной Ирландии

страны и сохраненное право ЕС<sup>1</sup>. В частности, они могут путем вторичного законодательства установить различные положения для различных категорий лиц (например, в зависимости от даты прибытия в Великобританию, иммиграционного статуса, гражданства и т.п.), а также в зависимости от целей социального обеспечения. При этом, как и в случае с миграционным законодательством, установлено, что прекращают действовать права, полномочия, ответственность, обязанности, ограничения, средства правовой защиты и административные процедуры, содержащиеся в праве ЕС, если они не соответствуют, противоречат или иным образом способны влиять на толкование, применение и действие нового законодательства по вопросам социального обеспечения, принятого в соответствии с Актом 2020 г.

Кроме того, Его Величество приказом в Совете может распространить действие данного акта на заморские территории, Нормандские острова и остров Мэн. Соответственно, были приняты приказы<sup>2</sup>, которые распространили действие акта на острова Джерси и Мэн, а также приказ об иммиграции<sup>3</sup>, который распространил на остров Гернси действие Акта 1971 г. об иммиграции, Акта 1999 г. Об иммиграции и убежище (*Immigration and Asylum Act 1999*), Акта 2002 г. О гражданстве, иммиграции и убежище, Акта 2007 г. о границах Соединенного королевства, Акта 2014 г. об иммиграции, а также самого Акта 2020 г. об иммиграции и координации социального обеспечения в связи с выходом из ЕС.

Помимо вопросов перемещения людей Соглашение о выходе Великобритании из ЕС регламентирует вопросы перемещения товаров. Так, предусмотрено, что все товары, находящиеся в обращении на момент окончания переходного периода, считаются товарами

---

<sup>1</sup> Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the co-ordination of social security systems; Regulation (EC) No 987/2009 of the European Parliament and of the Council laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004; Regulation (EEC) No 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community; Regulation (EEC) No 574/72 fixing the procedure for implementing Regulation (EEC) No 1408/71; Regulation (EC) No 859/2003 extending Regulation (EEC) No 1408/71 to nationals of non-EU Member Countries.

<sup>2</sup> Immigration (EU Withdrawal) (Jersey) Order 2020 и Immigration (Isle of Man) (Amendment) (No. 3) Order 2020.

<sup>3</sup> Immigration (Guernsey) Order 2020.

Союза, т.е. могут свободно перемещаться. Однако это не презюмируется, т.е. владелец соответствующих товаров должен представить подтверждающие документы. На такие товары продолжают распространяться требования законодательства ЕС о составе, качестве, маркировке и т.д.

Товарные знаки, промышленные образцы, селекционные достижения, а также географические указания, обозначения происхождения или традиционные термины для вина, зарегистрированные до истечения переходного периода в ЕС, продолжают действовать в Великобритании. На территории Великобритании продолжает действовать охрана товарных знаков и промышленных образцов, зарегистрированных в качестве международных и включающих обозначение ЕС. Кроме того, права на зарегистрированные базы данных сохраняются у граждан Великобритании, лиц, постоянно в ней проживающих, и компаний, зарегистрированных или ведущих свой бизнес в этой стране. Соответственно, законодательство страны предоставляет всем этим объектам интеллектуальной собственности тот же уровень защиты, что и в ЕС, и срок защиты, не меньший, чем оставшийся срок защиты в ЕС. Также обеспечивается их внутренняя регистрация<sup>1</sup>.

Регистрация указанных объектов интеллектуальной собственности на территории Великобритании должна осуществляться автоматически (без обращения правообладателя) и бесплатно уполномоченными органами с использованием данных, имеющихся в реестрах Управления интеллектуальной собственности Европейского союза, Управления по сортам растений Сообщества и Европейской комиссии.

Если до окончания переходного периода в ЕС была подана заявка на товарный знак, промышленный образец или селекционное достижение, то заявители сохраняют приоритетное право подачи аналогичных заявок в Великобритании в течение девяти месяцев после окончания переходного периода в отношении первых двух объектов и шести месяцев – в отношении селекционного достижения. Это же касается заявок на получение сертификатов дополнитель-

---

<sup>1</sup> The Intellectual Property (Copyright and Related Rights) (Amendment) (EU Exit) Regulations 2018, The Trade Marks and International Trade Marks (Amendment) (EU Exit) Regulations 2021, The Plant Breeders' Rights (Amendment etc.) (EU Exit) Regulations 2018, The Customs (Enforcement of Intellectual Property Rights) (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019 (Withdrawn).

ной защиты для средств защиты растений и лекарственных средств, а также заявок на продление срока действия таких сертификатов.

Наконец, определено, что министр Короны может издавать вторичное законодательство, необходимое для реализации Протокола по Северной Ирландии, включая регулирование вопросов, касающихся внутреннего рынка между Северной Ирландией и остальной частью Великобритании (в том числе порядок признания сертификатов, технических регламентов и прочих аналогичных документов, выданных сертифицирующими органами ЕС или действующих в отношении товаров, произведенных на территории Северной Ирландии), а также включая те вопросы, которые обычно должны регулироваться актами парламента страны. Так, министр Короны может своим актом определить, что такое «квалифицированные североирландские товары».

#### **3.4. Акт 2020 г. о внутреннем рынке**

Еще до заключения Соглашения о торговле и сотрудничестве с ЕС правительство Великобритании внесло в парламент билль о внутреннем рынке, который содержал нормы, гарантирующие сохранение единого таможенного пространства и свободу перемещения товаров между Великобританией и Северной Ирландией, что прямо противоречило уже подписанному к тому моменту Протоколу по Северной Ирландии. Уже перед окончательным принятием данные нормы были исключены из проекта, хотя в Акте 2020 г. о внутреннем рынке (United Kingdom Internal Market Act 2020)<sup>1</sup> сохранились формулировки, согласно которым уполномоченные органы власти должны уделять особое внимание необходимости сохранения неотъемлемого места Северной Ирландии на внутреннем рынке Великобритании. Они должны учитывать, что Северная Ирландия является частью таможенной территории страны, и обеспечивать свободное перемещение товаров между Великобританией и Северной Ирландией с целью укрепления целостности и бесперебойной работы внутреннего рынка страны.

---

<sup>1</sup> United Kingdom Internal Market Act 2020 // Официальный портал правовой информации Великобритании. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/27/contents> (дата обращения: 12.02.2023).

Акт 2020 г. о внутреннем рынке был принят для сохранения единства внутреннего рынка и выполнения взятых страной на себя международных обязательств. В соответствии с этим законом, в основе функционирования внутреннего рынка товаров и услуг Великобритании будет лежать *принцип взаимного признания*, который означает, что если товар соответствует нормативным требованиям в той части Великобритании, в которой он производится или импортируется, то он может свободно обращаться на рынке в остальных частях страны, даже если в них установлены иные нормативные требования.

Второй принцип, закрепленный в Акте о внутреннем рынке, – *принцип недискриминации*, который, однако, относится только к «способу продажи» товара. При этом в законе сформулированы критерии как прямой, так и косвенной дискриминации (требование не устанавливает запреты и ограничения для товаров других регионов напрямую, но применяется таким образом, что ставит их в невыгодное положение, имеет неблагоприятный рыночный эффект, его нельзя разумно считать необходимым средством достижения законной цели).

Подходы, закрепленные в Акте о внутреннем рынке, отличаются от подходов, принятых в ЕС. Так, взаимное признание товаров основано на принципе места производства (или импорта) товара, а не на принципе места введения его в гражданский оборот, как это принято в ЕС. Кроме того, принцип взаимного признания является главенствующим. Это связано с тем, что если действует взаимное признание, товар уже имеет доступ на рынок без соответствующих требований к защите конкуренции и поэтому не может подвергаться дискриминации. Таким образом, принцип недискриминации дополняет основной принцип взаимного признания и применяется к ряду вспомогательных областей, которые выходят за рамки взаимного признания. В этих областях будут применяться тесты, чтобы определить, подвергся ли товар прямой или косвенной дискриминации.

Таким образом, *под действие принципа взаимного признания* попадают: характеристики товара, такие как его качество или производительность, упаковка и маркировка товара, требования к процессу производства товара, все, что связано с идентификацией или отслеживанием животного (например, мечение или микрочипирование), процедуры проверки, оценки, регистрации, сертификации, авторизации товара, требования к документации и информации, которую производители или продавцы товара должны предоставлять властям.

Принцип недискриминации, соответственно, распространяется на обстоятельства или способ продажи товара, такие как минимальные возрастные ограничения или ценовая политика, условия транспортировки, хранения, обращения или демонстрации товара, регулирование деятельности предприятий, которые занимаются продажей определенных товаров или типов товаров.

В отношении услуг также закрепляются принципы взаимного признания и недискриминации. При этом в отношении услуг эти два принципа действуют параллельно. Принципы недискриминации в Акте о внутреннем рынке отличаются от принципа недискриминации, закрепленного в Положении о предоставлении услуг 2009 г. (Provision of Services Regulations 2009). Соответственно, это положение было изменено и в нем нашли отражение новые критерии выявления прямой и косвенной дискриминации.

Акт также закрепляет требования о взаимном признании квалификаций работников на всей территории страны, хотя и с оговоркой, что это касается только тех видов деятельности, где доступ к работе требует официального признания квалификации. Те области, где подтверждение квалификации не требуется либо осуществляется саморегулируемыми организациями или профсоюзами, не подпадают под действие данного акта. Кроме того, прямо оговорено, что специалисты, получившие образование либо приобретшие опыт работы за пределами Великобритании, не смогут воспользоваться системами признания квалификации, даже если их квалификация ранее была признана в одном из регионов страны.

В соответствии с Актом о внутреннем рынке все профессии делятся на две группы, в отношении которых создаются две системы признания квалификации: автоматическая и альтернативная. Система автоматического признания будет означать, что если у человека есть квалификация или опыт, необходимые для работы в одной из частей страны, или если для практики в какой-либо части страны не требуется определенная квалификация, то такой человек автоматически рассматривается как отвечающий квалификационным требованиям во всех других частях Великобритании. Данная система будет применяться по умолчанию, если соответствующий региональный орган не примет решение заменить ее альтернативной системой. Она может быть введена в отношении тех профессий, которые сильно различаются в разных регионах (например, юрист). В этом случае человеку, который занимается данным видом деятельности, придется подтверждать свою квалификацию с помощью тестов или иных инструментов проверки.

В этом контексте равное обращение означает также, что к профессионалам из других регионов должны предъявляться такие же требования, как и к местным: например, нельзя требовать от них платить более высокий годовой взнос, чем платят местные квалифицированные специалисты. Равное обращение будет означать, что специалисты не могут быть ущемлены в правах и могут заниматься своей профессиональной деятельностью на тех же основаниях, что и местные квалифицированные специалисты. Предполагается, что двойная система признания гарантирует, что работники смогут относительно легко получить признание и практиковать по всей Великобритании, при этом защищается способность автономных администраций устанавливать и поддерживать свои собственные стандарты.

После выхода из ЕС вопрос о мерах государственной поддержки, так же как и вопросы обеспечения единства внутреннего рынка, стал общегосударственным делом. Ранее ограничения и требования к различным мерам государственной поддержки производителей, включая разные виды субсидий<sup>1</sup>, устанавливались правом ЕС. Правительство Великобритании 9 сентября 2020 г. опубликовало заявление, в котором объявлено, что Великобритания будет соблюдать правила субсидирования Всемирной торговой организации и другие международные обязательства с 1 января 2021 г. Акт о внутреннем рынке также определяет, что вопрос единого режима контроля за субсидиями является «зарезервированным», т.е. относится к исключительной компетенции правительства страны. Это необходимо для того, чтобы не допустить в будущем установления регионами субсидий для своих производителей, которые будут искажать конкуренцию на внутреннем рынке.

Для мониторинга за состоянием внутреннего рынка и предоставления экспертных мнений в данной области создано Управление внутреннего рынка в Управлении по конкуренции и рынкам (СМА). Хотя это подразделение государственного органа, но оно не будет обладать властными полномочиями. Его основные задачи – предоставление регулярных (раз в год) отчетов и системный мониторинг состояния и развития внутреннего рынка.

---

<sup>1</sup> Под термином «субсидии» в законодательстве Великобритании понимаются как непосредственно субсидии и гранты, так и иные финансовые механизмы, такие как беспроцентные возвратные кредиты и т.п.

Следует отметить, что Акт о внутреннем рынке вызвал сильную критику со стороны региональных администраций. Связано это было с тем, что, как было показано выше, вопросы сохранения единства внутреннего рынка теперь отнесены к «зарезервированным» за центральным правительством. При этом предусмотрены довольно слабые и необязательные механизмы согласования принимаемых решений с регионами. В Белой книге, представляющей этот акт, было прямо указано, что такой порядок регулирования внутреннего рынка основан на том, что Великобритания является «унитарным государством»<sup>1</sup>. То есть закрепленная в Акте о внутреннем рынке система взаимного признания товаров и услуг заметно ограничила возможности для установления регионами собственных отличных друг от друга правил по сравнению с тем, что было доступно им в рамках режима внутреннего рынка ЕС.

Таким образом, Вестминстер, пользуясь принципом подразумеваемой отмены, не внося изменения в законы о Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии, закрепившие полномочия этих регионов в данной сфере, Актом о внутреннем рынке эти полномочия довольно сильно ограничил. Кроме того, как было отмечено во второй главе, данный акт предоставляет правительству страны право создавать Фонд выравнивания уровня развития регионов Великобритании, призванный заменить фонды ЕС. Однако процедуру распределения средств данного фонда устанавливает само правительство, при этом не предполагается сохранение прежних процедур, предусматривающих учет мнений и интересов регионов.

### **3.5. Выработка «Общих рамок»**

Рассмотренные выше три ключевых закона (Акт 2018 г. о выходе из Европейского союза, Акт 2020 г. о Соглашении о выходе из Европейского союза и Акт 2020 г. о внутреннем рынке) и соответствующие подзаконные акты позволили на первых порах сохранить стабильность правовой системы Великобритании. Однако выход страны из ЕС требовал более глубокого изменения нормативной базы, что осложнялось проблемой перераспределения полномочий

---

<sup>1</sup> UK internal market. Policy paper // Официальный сайт правительства Великобритании. – URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-internal-market> (дата обращения: 12.02.2023).

между центром и регионами, рассмотренной во второй главе. Как было отмечено выше, правительство страны первоначально заняло довольно жесткую позицию, согласно которой именно оно будет формировать общенациональную правовую базу, призванную заметить право ЕС, и только затем постепенно начнет заново передавать отдельные полномочия регионам (норма о «заморозке» региональных полномочий в Акте 2018 г.). Однако бурная негативная реакция Шотландии и Уэльса, сопровождавшаяся угрозами сецессии, побудила Уайтхолл несколько смягчить свою позицию и начать поиски политического механизма достижения компромисса. Таковыми стали «Общие рамки» (*Common Frameworks*) – отражающие согласованный общий подход к областям политики, которые до окончания переходного периода (31.12.2020) регулировались законодательством ЕС и относятся к делегированной компетенции регионов.

Суть данного механизма заключается в том, что представители правительства Великобритании и администраций Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии совместно вырабатывают некие общие правила в определенных областях (именуемые «Общими рамками»), при этом регионы сохраняют право самостоятельно определять, как реализовывать эти правила. Таким образом, «Общие рамки» допускают определенную степень расхождения в региональной политике внутри Великобритании, но в то же время способствуют реализации согласованных подходов между регионами, если те решат, что такая согласованность принесет пользу. Выработка «Общих рамок» позволила не применять на практике норму о «заморозке» региональных полномочий.

Органом, ответственным за выработку «Общих рамок», стал *Совместный комитет министров по переговорам с ЕС (Joint Ministerial Committee (European Negotiations) (JMC (EN))*, который в октябре 2017 г. приступил к этой работе, основываясь на *следующих принципах*<sup>1</sup>.

1. «Общие рамки» создаются там, где это необходимо для того, чтобы обеспечить: функционирование внутреннего рынка Великобритании; соблюдение международных обязательств; возможность для Великобритании ведения переговоров, заключения и осуществления новых торго-

---

<sup>1</sup> UK Common Frameworks // Официальный сайт правительства Великобритании. – URL: <https://www.gov.uk/government/collections/uk-common-frameworks> (дата обращения: 12.02.2023).

вых соглашений и международных договоров; управление общими ресурсами; безопасность страны; администрирование и обеспечение доступа к правосудию по делам, затрагивающим несколько регионов.

2. «Общие рамки» основаны на признании делегированных полномочий, на существующих соглашениях (конкордатах) и на сложившейся практике; сохраняют достаточную гибкость для адаптации к конкретным потребностям каждого региона, как это позволяли делать правила ЕС; компетенция региональных администраций не будет изменяться без их согласия, напротив, полномочия по принятию решений для региональных администраций значительно расширяются.
3. «Общие рамки» основаны на признании экономических и социальных связей между Северной Ирландией и Ирландией и учитывают Белфастское соглашение.

Разработка «Общих рамок» включает *пять стадий*:

- 1) предварительный анализ, определение необходимости в выработке «Общих рамок», принятии первичного или вторичного законодательства;
- 2) выработка и согласование единых политических подходов и механизмов их практической реализации;
- 3) консультации и согласование выработанных рамок со всеми заинтересованными секторами, включая экспертов, представителей бизнеса и т.д. Результатом этого этапа является межведомственное коллективное соглашение о едином политическом подходе и предварительное подтверждение «Общих рамок» членами Совместного комитета министров по переговорам с ЕС. Это совместное подтверждение гарантирует, что разработана минимально работоспособная структура, которая признается временной<sup>1</sup>;
- 4) рассмотрение и одобрение «Общих рамок» в парламенте страны и региональных законодательных органах, после чего «Общие рамки» должны получить одобрение ответственных министров, которые заключают конкордат. При

---

<sup>1</sup> В настоящее время только одни «Общие рамки» прошли все этапы согласования, а остальные находятся на третьей стадии, поэтому они используются в работе правительства страны и региональных администраций до тех пор, пока «Общие рамки» не пройдут полную процедуру согласования. Это необходимо, поскольку переходный период завершился 31.12.2020 г., следовательно, право ЕС перестало действовать в отношении Великобритании.

- необходимости на этом этапе также будет принято соответствующее первичное или вторичное законодательство;
- 5) реализация «Общих рамок», регулярный пересмотр и при необходимости, внесение изменений.

Первоначальный анализ выявил 154 области политики, которые ранее регулировались правом ЕС, а теперь потребовали принятия национального законодательства и затрагивают компетенцию регионов страны. Также предполагалось, что большая часть этих полномочий потребует принятия как минимум вторичного законодательства на национальном уровне. Однако по мере проработки вопроса и в ходе обсуждений и согласований (которые продолжаются по сей день) Совместный комитет министров по переговорам с ЕС пришел к заключению, что таких областей политики 152, и разделил их на три категории<sup>1</sup>:

- 1) области, где не требуется разработка «Общих рамок» и где правительство страны и региональные администрации продолжают сотрудничать. Всего таких областей 120. Они, в свою очередь, делятся на три подгруппы: те области, где риск расхождений между регионами минимален и не требуется специальных межправительственных соглашений (59); области, где уже приняты межправительственные соглашения, направленные на устранение риска возможных расхождений (50); и области, где риск расхождений есть или может возникнуть, но последствия таких расхождений минимальны (11). Соответственно, в этих областях предполагается организовать проведение регулярных (раз в квартал или полгода) встреч между профильными министрами, возможно подписание меморандумов о взаимопонимании;
- 2) сферы, где потребуются выработка «Общих рамок». Предполагается, что эти «Общие рамки» будут закреплены в конкордатах (либо путем обмена письмами между профильными министрами) и / или при необходимости подкреплены вторичным законодательством (включая внесение поправок в сохраненное право ЕС). Таких областей – 29;

---

<sup>1</sup> Frameworks Analysis 2021 Breakdown of areas of EU law that intersect with devolved competence in Scotland, Wales and Northern Ireland // Официальный сайт правительства Великобритании. – URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1031808/UK\\_Common\\_Frameworks\\_Analysis\\_2021.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1031808/UK_Common_Frameworks_Analysis_2021.pdf) (дата обращения: 12.02.2023).

- 3) области, где потребуется принятие первичного законодательства (их всего три: Европейская система торговли выбросами углекислого газа; поддержка сельского хозяйства<sup>1</sup>; политика в области рыболовства<sup>2</sup>), а также две области, которые признаются «зарезервированными» за правительством страны (географические наименования (как разновидность средств индивидуализации товаров), обмен данными в рамках Eurodac).

Соответственно, были приняты: Акт 2020 г. о рыболовстве (Fisheries Act 2020)<sup>3</sup>, комплекс правил в сфере торговли выбросами углекислого газа<sup>4</sup>, основными из которых стали Правила 2020 г. о схеме торговли выбросами углекислого газа (сохранили действие существующей схемы до момента окончательного выхода из ЕС,

---

<sup>1</sup> Политика и правила в рамках Общей сельскохозяйственной политики ЕС, охватывающей поддержку доходов и рынка; экономический рост сельских районов, агроэкология, гранты на повышение производительности сельского хозяйства и гранты на органическую конверсию и техническое обслуживание; и межсекторальные вопросы.

<sup>2</sup> Политика и положения, касающиеся установления квот на вылов, доступа к территориальным водам Великобритании, мер по сохранению рыбных ресурсов и финансовой поддержки рыболовства.

<sup>3</sup> Акт 2020 г. о рыболовстве установил правовое регулирование, касающееся рыбных запасов, рыболовства, аквакультуры, охраны морской среды, а также создания Организации по управлению морскими ресурсами (Marine Management Organisation). До его принятия в стране действовал конкордат в данной сфере, поэтому Акт 2020 г. призван заменить этот конкордат «Общими рамками», закрепляющими общие подходы к управлению рыболовством между правительством страны и региональными администрациями через так называемые органы по политике в области рыболовства. Цель состоит в том, чтобы создать новую систему координации политики всех частей государства в области рыболовства, поэтому особое внимание в данном акте уделяется механизмам взаимодействия регионов между собой и с национальным правительством, а также выработки и согласования единых подходов. (Официальный портал правовой информации Великобритании. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/22/contents> (дата обращения: 12.02.2023)).

<sup>4</sup> The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Withdrawal Agreement) (EU Exit) Regulations 2020, The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Order 2020, The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Order 2020, The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Auctioning Regulations 2021, The Recognised Auction Platforms and Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Auctioning (Amendment) Regulations 2021, The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Auctioning (Amendment) Regulations 2021, The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Auctioning (Amendment) (No. 2) Regulations 2021.

а для Северной Ирландии – постоянно) и Порядок 2020 г. торговли выбросами парниковых газов (устанавливает новую схему торговли выбросами Великобритании (ETS), охватывающую выбросы парниковых газов от производства электроэнергии и тепла, энергоемких отраслей промышленности и авиации. Эта новая схема является преемницей Системы торговли выбросами ЕС).

Таким образом, согласовано, что есть 32 области, где необходимы «Общие рамки» (из них три – требующие принятия первичного законодательства и 29, не требующие его принятия). В некоторых случаях «Общие рамки» в конкретной области могут включать как зарезервированные за центром полномочия, так и переданные регионам (например, если необходимо установление технических стандартов, вытекающих из права ЕС).

Области, требующие разработки «Общих рамок», помимо указанных выше, включают<sup>1</sup>: корпоративное право<sup>2</sup>, просрочку платежей<sup>3</sup>, взаимное признание квалификации граждан Великобритании и ЕС, правила утилизации опасных отходов<sup>4</sup>, правила предоставления услуг<sup>5</sup>, требования к указанию количества товаров<sup>6</sup>, госзакупки, регулирование использования удобрений<sup>7</sup>, регулирование использования ГМО, органического сельского хозяйства и использования

---

<sup>1</sup> Frameworks Analysis 2021 Breakdown of areas of EU law that intersect with devolved competence in Scotland, Wales and Northern Ireland // Официальный сайт правительства Великобритании. – URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1031808/UK\\_Common\\_Frameworks\\_Analysis\\_2021.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1031808/UK_Common_Frameworks_Analysis_2021.pdf) (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>2</sup> Правила создания, функционирования, трансграничных слияний, раскрытия финансовой и нефинансовой информации, аудит, защита прав стейкхолдеров и т.д.

<sup>3</sup> Правила, направленные на защиту компаний от задержек платежей в коммерческих расчетах.

<sup>4</sup> Правила обращения с отработанным топливом и радиоактивными отходами с учетом целей устойчивого развития.

<sup>5</sup> Правила, связанные со снятием всех барьеров и ограничений для трансграничного оказания услуг.

<sup>6</sup> Контроль количества товаров, маркировки, содержащей сведения о количестве товара, и специфические требования к количеству товара в упаковках.

<sup>7</sup> Правила, устанавливающие общие стандарты для составных ингредиентов, маркировки, упаковки, отбора проб и анализа удобрений. Великобритания также подписала ряд международных соглашений (например, Гетеборгский протокол) и соглашений ЕС (Директива о национальных потолках), касающихся регулирования удобрений.

биотехнологий, использование химикатов и пестицидов, правила и стандарты здоровья животных<sup>1</sup>, качество воздуха<sup>2</sup>, наилучшие доступные технологии, стандарты пищевых продуктов<sup>3</sup>, требования к веществам, разрушающим озоновый слой<sup>4</sup>, защиту растений<sup>5</sup>, права на селекционные достижения<sup>6</sup>, управление отходами<sup>7</sup>, лицензирование коммерческого транспорта и операторов, технические стандарты для железнодорожного транспорта, водительские права<sup>8</sup>, страхование автогражданской ответственности, требования

---

<sup>1</sup> Правила и стандарты, направленные на поддержание здоровья животных и разрешающие их перемещение, включая политику, охватывающую: профилактику заболеваний (въезд в Великобританию), контроль заболеваний (эндемичных и экзотических), наблюдение за перемещением домашнего скота, паспорта домашних животных и ветеринарные препараты. Правила ЕС, касающиеся аспектов благополучия животных, включая вопросы содержания на ферме, перемещение скота и убой.

<sup>2</sup> Регулирование, направленное на снижение выбросов и концентрации вредных веществ в воздухе.

<sup>3</sup> Минимальные стандарты для ряда конкретных продуктов питания, таких как сахар, кофе, мед, казеин, сгущенное молоко, шоколад, джемы, фруктовые соки и вода в бутылках. Правила, устанавливающие требования к предоставлению потребителям информации на этикетках пищевых продуктов.

<sup>4</sup> У Великобритании есть международные обязательства в соответствии с Монреальским протоколом по поэтапному отказу от использования озоноразрушающих веществ, сокращению гидрофторуглеродов на 85% к 2036 г, лицензированию импорта и экспорта и представлению отчетов об использовании в ООН. В рамках ЕС эти обязательства исполнялись посредством введения квот, лицензирования и требований к отчетности. Правила ЕС также содержат запреты на использование некоторой продукции, меры по контролю утечек и требования к сертификации технических специалистов.

<sup>5</sup> Требования в отношении импорта и внутреннего перемещения растений и растительной продукции, оценки риска появления новых вредителей и борьбы со вспышками болезней. Обеспечение и мониторинг реализации общегосударственной политики по биозащите растений.

<sup>6</sup> Требования к правам на сорта растений, регистрации сортов растений и обеспечению качества продаваемых семян и материала для размножения.

<sup>7</sup> Политика и правила, направленные на установление основных требований к продукции, в том числе к упаковке в целях управления отходами, а также правила утилизации / переработки и транспортировки отходов, включая ответственность производителя.

<sup>8</sup> Требования к правилам и условиям выдачи лицензий и сертификатов, подтверждающих необходимую квалификацию водителей.

к безопасности и гигиене пищевых продуктов и кормов<sup>1</sup>, стандарты состава пищевых продуктов и маркировка, требования к безопасности и качеству крови и ее компонентов, требования к органам, тканям и клеткам, общественное здравоохранение<sup>2</sup>, опасные вещества<sup>3</sup>.

На момент подготовки рукописи к печати<sup>4</sup> одни «Общие рамки» прошли все этапы согласования (по опасным веществам), а предварительно подтверждены и находятся на одобрении в представительных органах власти 29 «Общих рамок» в следующих *сферах*:

1) система торговли выбросами; 2) правила утилизации опасных веществ; 3) просрочка платежей; 4) требования к указанию количества товара; 5) корпоративное право; 6) поддержка сельского хозяйства; 7) регулирование использования удобрений; 8) регулирование органического сельского хозяйства; 9) регулирование использования биотехнологий; 10) правила и стандарты здоровья животных; 11) политика в области рыболовства; 12) защита растений; 13) права на селекционные достижения; 14) качество воздуха; 15) наилучшие доступные технологии; 16) требования к веществам, разрушающим озоновый слой; 17) требование к использованию химикатов и пестицидов; 18) управление отходами; 19) лицензирование коммерческого транспорта и операторов; 20) водительские права; 21) железнодорожные технические стандарты; 22) автострахование; 23) маркировка пищевых продуктов, состав и стандарты; 24) безопасность и качество крови; 25) органы, ткани и клетки (кроме эмбрионов и гамет); 26) охрана здоровья и безопасность здоровья; 27) стандарты состава пищевых продуктов и маркировка; 28) государственные закупки; 29) требования к безопасности и гигиене пищевых продуктов и кормов.

Следует отметить, что выход из ЕС не только повлек за собой необходимость масштабного изменения действующего законодательства, но и создал возможности для принятия новых законов,

---

<sup>1</sup> Правила, устанавливающие общие принципы и требования безопасности и гигиены пищевых продуктов и кормов; правоприменение в области пищевых продуктов и кормов (официальный контроль); маркировка безопасности пищевых продуктов; анализ рисков; обработка инцидентов.

<sup>2</sup> Правила получения медицинской помощи в другой стране ЕС.

<sup>3</sup> Требования к землепользованию с целью недопущения либо минимизации негативных последствий загрязнения земель опасными веществами.

<sup>4</sup> UK Common Frameworks // Официальный сайт правительства Великобритании. — URL: <https://www.gov.uk/government/collections/uk-common-frameworks> (дата обращения: 12.02.2023).

установления собственного правового регулирования в ряде областей. Одной из таких сфер является *охрана окружающей среды*. Формально эта область относится к делегированным полномочиям и в соответствии с указанным выше делением «Общие рамки» требуются только для отдельных сфер (например, утилизация отходов или системы торговли выбросами), в то время как стандарты качества воды, общие требования к земледелию и лесоводству и т.д. оказались в числе вопросов, которые не предполагают разработку и принятие «Общих рамок». Однако это не помешало принять Акт 2021 г. об окружающей среде (Environment Act 2021)<sup>1</sup>, который призван максимально использовать возможности, создаваемые выходом из ЕС. Соответственно, предусмотрено установление общих политических принципов, которыми должны будут руководствоваться все регионы страны. Парламент страны по предложению государственного секретаря утверждает «Заявление о политике по экологическим требованиям», которым должны руководствоваться все министры правительства, принимая решения. Однако за государственным секретарем сохраняется право делать исключения из данного заявления (через процедуру одобрения в парламенте), т.е. определять те области, на которые экологические принципы не распространяются (например, оборона, национальная безопасность и налогообложение). Создается новый независимый орган – Управление по охране окружающей среды, – который будет привлекать органы исполнительной власти к ответственности за несоблюдение экологического законодательства после выхода Великобритании из ЕС.

Таким образом, выход из Евросоюза может повлечь изменение в тех областях, которые до этого сдерживались правом ЕС и в которых правительство Великобритании увидит новые возможности для развития страны (например, это касается рыболовства и импортных пошлин, о чем будет сказано далее).

---

<sup>1</sup> Environment Act 2021 // Официальный портал правовой информации Великобритании. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/contents/enacted> (дата обращения: 12.02.2023).

## **ГЛАВА 4.**

### **ПОСЛЕДСТВИЯ БРЕКЗИТА В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ, ТОРГОВЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ**

#### **4.1. Соглашение о торговле и сотрудничестве Великобритании с Европейским союзом**

Выход Соединенного Королевства из Евросоюза потребовал не только значительного пересмотра внутреннего законодательства страны, но и нового регулирования международных связей, причем как с ЕС, так и с другими странами мира, отношения с которыми строились на основе соглашений этих стран с Союзом. Соответственно, после выхода Британии из Союза, страна перестала быть участницей таких соглашений. Это поставило перед правительством страны крайне сложную задачу выстраивания заново отношений с другими странами, что требовало проведения параллельно сразу нескольких переговорных процессов.

Однако первыми и самыми важными для страны были переговоры с ЕС, поскольку Соглашение о выходе Соединенного Королевства из Евросоюза никак не регулировало дальнейшие отношения сторон. В нем был установлен переходный период в один год для выработки правил будущего взаимодействия между Великобританией и ЕС. После длительных и напряженных переговоров такие правила были наконец согласованы в подписанном 30 декабря 2020 г. Соглашении о торговле и сотрудничестве (Trade and Cooperation Agreement) (далее – Соглашение), которое охватывает такие сферы, как взаимная торговля, авиационный и наземный транспорт, энергетика, климатические изменения, исследования, участие в программах ЕС, рыболовство, соблюдение социальных и

экологических стандартов, визовый режим, сотрудничество в рамках юстиции и внутренних дел.

В соответствии с достигнутым Соглашением с 1 января 2021 г. торговля товарами между Британией и странами ЕС осуществляется без применения тарифов и квот. Однако на границе введены проверки таможенных деклараций и безопасности товаров, а также ограничения для некоторых видов продукции животноводства, поставляемых из Великобритании в ЕС. В тексте Соглашения нет положений о признании санитарных норм и стандартов безопасности при экспорте продуктов животного происхождения, что усложняет доступ таких товаров на рынки друг друга.

Британский сектор услуг, в том числе финансовых, теряет автоматический доступ на рынок Европейского союза. Доступ британских финансовых компаний на рынок ЕС возможен, если Еврокомиссия признает законодательство Соединенного Королевства в этой области эквивалентным законодательству ЕС.

Перестало действовать и автоматическое признание квалификации. Гражданам Соединенного Королевства для работы в странах ЕС придется ее подтверждать в каждом конкретном случае. Однако Соглашение дает возможность согласовать в будущем минимальные правила в данной сфере на принципах взаимности. На британских граждан не распространяется запрет, существующий в ЕС, на дополнительные сборы за роуминг при нахождении в другой стране Евросоюза.

Сильно пострадает авиационный сектор, поскольку британские авиакомпании больше не смогут перевозить пассажиров из одного аэропорта ЕС в другой. Таким образом, отменяется каботаж в сфере авиационных перевозок. Это относится и к авиакомпаниям ЕС в отношении полетов внутри Великобритании. Если подданные Его Величества собираются находиться в странах ЕС больше 90 дней из 180, то им придется оформлять визу. Европейские карты медицинского страхования будут действовать, но со временем Британия заменит их на национальный аналог. Для поездки с животными придется каждый раз оформлять разрешение на них, поскольку для британских подданных больше не действует европейский паспорт для домашних животных.

Великобритания больше не будет участвовать в программе ЕС по обмену студентами Erasmus+. Однако студенты из университетов Северной Ирландии, имеющие ирландское гражданство и, следовательно, являющиеся гражданами ЕС, будут продолжать в ней участвовать в рамках соглашения с правительством Республики Ирландия.

Великобритания добилась признания права самостоятельно «определять свою будущую политику и приоритеты в отношении охраны труда, социальной, экологической и климатической защиты», а также осуществлять контроль за субсидиями. В Соглашении прописано, что гармонизация стандартов «не является целью сторон», каждая из которых будет сохранять собственные высокие стандарты<sup>1</sup>. Соответственно, в будущем они не будут идентичными, однако если отход от общих стандартов одной из сторон окажет негативное влияние на другую сторону, то может быть запущен механизм спора, который будет означать введение тарифов на определенные группы товаров.

Великобритания согласилась также придерживаться общих принципов оказания государственной помощи. Для оценки правомерности решений об оказании государственной помощи создано независимое агентство по конкуренции. Наличие данных положений было ключевым требованием со стороны ЕС, который таким образом надеется обеспечить поддержание равных условий конкуренции и сохранение гомогенности Единого внутреннего рынка.

Со своей стороны, ЕС отказался от требования, чтобы споры, возникающие в рамках реализации Соглашения, рассматривал Суд ЕС. Для этой цели создан независимый арбитраж. Таким образом, Британия здесь отстояла свою первоначальную позицию. Однако юрисдикция Суда ЕС в определенной степени распространяется на Северную Ирландию, которая, согласно Соглашению о выходе Великобритании из ЕС, продолжает следовать правилам Единого внутреннего рынка ЕС и Таможенному кодексу ЕС, хотя, как было показано в параграфе 2.4, в результате заключения «Виндзорской концепции» Вестминстер получил право налагать вето на право ЕС, действующее на территории Северной Ирландии.

По окончании переходного периода Великобритания потеряла автоматический доступ к полицейским базам Союза и Шенгенской информационной системе, теперь она сможет получать информацию только по специальному запросу. ЕС и Великобритания договорились сотрудничать в восьми приоритетных областях, включая обмен данными о регистрации имен авиапассажиров (PNR), экстрадицию, обмен данными ДНК, отпечатками пальцев и некото-

---

<sup>1</sup> Бабынина Л. Соглашение о торговле и сотрудничестве ЕС и Великобритании: между кондициональностью и суверенитетом // Современная Европа. – 2021. – № 2. – С. 6. – URL: <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2021/2-2021/Babynina-2-21.pdf> (дата обращения: 12.02.2023).

рыми национальными регистрационными данными транспортных средств. Чтобы сохранить минимальный уровень сотрудничества в этой области, Лондон вынужден был принять стандарты Европейской конвенции по правам человека. ЕС согласился сохранить существующую систему обмена данными на четыре месяца 2021 г., в течение которых должны быть согласованы дальнейшие правила взаимодействия в этой чувствительной сфере. Возможные разногласия по поводу обмена данными будут рассматриваться вновь созданным комитетом, а не Судом ЕС<sup>1</sup>.

В то же время, отказавшись признавать юрисдикцию Суда ЕС, Британия потеряла доступ к Шенгенской информационной системе (SIS II) и Европейской информационной системе уголовных досье (ECRIS), а также полноценное членство в Европоле и Евроюсте, к деятельности которых ее представители будут привлекаться только для консультаций. Европейский ордер на арест будет заменен на систему экстрадиции, близкую к имеющимся у ЕС с Норвегией и Исландией.

Практически одновременно с подписанием Соглашения о торговле и сотрудничестве с ЕС в Великобритании был принят Акт 2020 г. о будущих взаимоотношениях с ЕС (European Union (Future Relationship) Act 2020)<sup>2</sup>, зафиксировавший принятые на себя страной обязательства во внутреннем законодательстве. Так, закрепляется обязанность уполномоченных органов предоставлять по запросам информацию о судимостях, а также право обращаться с аналогичными запросами в уполномоченные органы государств-членов. Устанавливаются правила, а также вносятся соответствующие изменения в действующее законодательство о раскрытии данных о транспортных средствах, о лицензировании и правилах международных автомобильных перевозок, о безопасности непродовольственных товаров и об избежании торговых барьеров, об обмене таможенной информацией, дактилоскопическими данными и ДНК, об экстрадиции, о сотрудничестве в области атомной (ядерной) энергетики, с тем чтобы содержащиеся в нем нормы в отношении взаимоотношений с ЕС продолжали действовать в соответствии (и со ссылками) на Соглашение о торговле и сотрудничестве

---

<sup>1</sup> Бабынина Л. Брекзит завершен, но сага будет продолжаться // Европейский союз: факты и комментарии. – 2021. – № 103. – С. 28. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=46123774> (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>2</sup> European Union (Future Relationship) Act 2020 // Официальный портал правовой информации Великобритании. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/29> (дата обращения: 12.02.2023).

с ЕС. Определяются правила сотрудничества по уголовным делам, в таможенной сфере.

Поскольку после выхода Британии из ЕС вновь появилась необходимость таможенного оформления перемещаемых через границу товаров, в Соглашении стороны договорились, что такое перемещение и оформление будет осуществляться авторизованными операторами (аналогичная модель уже существует в ЕС). Соответственно, Акт 2020 г. о будущих взаимоотношениях с ЕС определяет необходимые для этого правовые положения. Закреплена также возможность установления специальных правил перемещения товаров, которые могут угрожать общественному здоровью и безопасности, национальной безопасности, а также окружающей среде.

Его Величеству предоставлено право приказом в Совете устанавливать необходимые положения, касающиеся реализации Протокола к Соглашению о торговле и сотрудничестве с ЕС о правилах взимания НДС при трансграничной торговле, а также о взаимной помощи в налоговой сфере.

Признаются частью национального законодательства положения Соглашения по вопросам координации социального обеспечения.

Кроме того, уполномоченным органам предоставлено право принимать любое необходимое вторичное законодательство для имплементации Соглашения о торговле и сотрудничестве с ЕС.

Дополнительно сторонами были приняты соглашение о безопасности информации и соглашение о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии<sup>1</sup>.

## **4.2, Правовое регулирование рыболовства**

Вопросу о рыболовстве следует уделить особое внимание, поскольку именно он стал одним из основных «камней преткновения» в процессе согласования условий Соглашения о торговле и сотрудничестве Великобритании и ЕС. Следует напомнить, что лозунг «Вернем контроль» для многих жителей страны, особенно Шотландии, означал возвращение контроля над прибрежными водами и запрет рыбной ловли в них для судов стран ЕС. Причиной этого является то, что еще в 1964 г. Великобритания присоединилась к Лондонской

---

<sup>1</sup> В целях реализации последнего был принят The European Union and European Atomic Energy Community (Immunities and Privileges) Order 2021.

конвенции о рыболовстве, в соответствии с которой признала исторические права доступа к прибрежным водам. Это означало, что за рыболовецкими судами, традиционно осуществлявшими промысел в прибрежных водах государств – членов конвенции, признавалось законное право продолжать этот промысел без необходимости получать какие-либо разрешения. В результате со временем это стало наносить экономический ущерб многим прибрежным рыболовецким общинам Соединенного Королевства<sup>1</sup>.

Например, исторически сложилось так, что Гримсби (Grimsby) был когда-то самым крупным рыболовецким портом в мире, а в результате доступа европейских судов в континентальные воды Соединенного Королевства, резкого сокращения к концу 1960-х годов британской рыбной промышленности, закрытия в 1970-х годах вод третьих стран в пределах их исключительной экономической зоны для судов ЕС, включая Великобританию, «тресковых войн» с Исландией, пытавшейся закрыть свои воды для судов Великобритании, к 2016 г. Гримсби занял 378-место из 389 по индексу благосостояния, характеризуясь постоянной крайней бедностью его населения<sup>2</sup>. Неудивительно, что 70% населения Гримсби, так же как 68% соседнего с ним самого бедного города Королевства Халла (Hull), проголосовали за выход из ЕС.

Жители прибрежных территорий надеялись, что Соединенное Королевство вернет контроль над своими территориальными водами и исключительной экономической зоной, а также сможет заключать с третьими странами новые двусторонние соглашения, которые открыли бы для британских судов доступ в их воды.

Соответственно, принятие Акта 2020 г. о рыболовстве (Fisheries Act 2020) ознаменовало собой полный контроль Соединенного Королевства над своими водами. В соответствии с этим актом Великобритания вышла из Лондонской конвенции. Это означает, что прекращают действовать исторические права на рыбный промысел в ее территориальных водах и исключительной экономической зоне.

---

<sup>1</sup> Appleby T., Harrison J. Taking the Pulse of Environmental and Fisheries Law: The Common Fisheries Policy, the Habitats Directive, and Brexit // *Journal of Environmental Law*. – 2019. – Vol. 31, N 3. – P. 446. – URL: <https://doi.org/10.1093/jel/equ027> (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>2</sup> Цит. по: van Rijn T., Wakefield J. Post-Brexit: Untangling the fishing mesh // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 673. – URL: <https://doi.org/10.1177/1023263X20951127> (дата обращения: 12.02.2023).

Одновременно установлено, что суда третьих стран (включая страны ЕС) должны будут получать лицензии на рыбный промысел. При этом взаимоотношения между Соединенным Королевством и третьими странами будут регулироваться международным правом и двусторонними соглашениями.

Так, любые иностранные суда, ведущие промысел в исключительной экономической зоне Великобритании, в принципе должны будут соблюдать национальные правила, касающиеся как рыболовства, так и защиты морской среды. Это обязательство четко сформулировано в Конвенции ООН по морскому праву, в соответствии с которой «граждане других государств, ведущие промысел в исключительной экономической зоне, соблюдают меры по сохранению и другие положения и условия, установленные в законах и правилах данного прибрежного государства», которые могут включать установление зон, где ловля запрещена или ограничена, запрета на использование определенных орудий лова и т.д.

Правительство Великобритании сразу же заявило, что теперь оно не будет связано общими рамками в области рыболовства ЕС и будет управлять рыболовством устойчивым образом, обеспечивая баланс социальных и экономических выгод при одновременном предотвращении чрезмерной эксплуатации рыбных запасов. Будут приниматься меры по минимизации воздействия рыболовного сектора на изменение климата, например путем разработки политики по сокращению сбросов с рыболовных судов или поощрения декарбонизации.

Следует отметить, что вопросы рыболовства относятся к компетенции как центральной власти, так и региональных администраций. Правительство представляет интересы страны в международных организациях и при заключении международных договоров (хотя, например, при согласовании Соглашения о торговле и сотрудничестве с ЕС было заявлено, что центральное правительство ведет постоянные консультации с региональными администрациями), также Акт 2020 г. о рыболовстве устанавливает общие принципы и нормы, необходимые для обеспечения единства внутреннего рынка и соблюдения Протокола по Северной Ирландии. В частности, установлено равное право судов всех регионов страны на рыболовство во внутренних водах и исключительной экономической зоне, при этом закрепляются особенности выгрузки рыбы, выловленной североирландскими рыбаками, в портах Британии и наоборот.

В то же время Акт 2020 г. наделяет региональные администрации более широкими полномочиями по управлению рыболовством.

Это означает, что каждая администрация будет адаптировать свой подход, исходя из конкретных потребностей своих отраслей промышленности и водных ресурсов, что позволит отказаться от негибкой общей политики в области рыболовства, которая ранее действовала для всего Королевства во время членства в ЕС. Региональные администрации, так же как и правительство страны, смогут разрабатывать собственные меры поддержки сектора, в частности предоставляя финансирование в различных областях и с учетом потребностей каждой территории и страны в целом. Следует отметить, что эти изменения крайне актуальны для Великобритании, поскольку ее рыбная промышленность не однородна: Шотландия и Северная Ирландия зависят от пелагического промысла (например, скумбрия, белоголовка, сельдь), в то время как в Англии флот специализируется на донных видах (например, треска, пикша, тюрбо, камбала), а в Уэльсе мелкие суда вылавливают в основном моллюсков<sup>1</sup>.

Соответственно, интересы регионов в вопросах регулирования рыболовного промысла довольно сильно различаются, так же как и интересы прибрежных государств ЕС, поэтому на ход переговоров по выработке согласованной позиции при заключении Соглашения о торговле и сотрудничестве оказывали достаточно сильное давление рыболюбческие сообщества обеих сторон.

С самого начала переговоров по будущему соглашению Совет министров ЕС ставил задачу достижения договоренностей относительно сотрудничества в области сохранения, управления и регулирования рыбными запасами. При этом основная цель ЕС заключалась в недопущении экономических потрясений для рыболюбческого промысла Союза, в случае если Соединенное Королевство закроет свои воды для европейских судов. Совет сразу же заявил о том, что намерен добиваться сохранения взаимного доступа рыболовных судов Великобритании и ЕС к традиционным местам промысла. Это означало, что квоты на вылов должны быть определены на долгосрочный период, а сам объем допустимого вылова будет определяться ежегодно с учетом состояния рыбных запасов и рекомендаций Международного совета по исследованию моря (ICES) и научного сообщества.

---

<sup>1</sup> Marine Management Organisation Annual Report and Accounts 1 April 2021 to 31 March 2022 // Официальный сайт правительства Великобритании. – 2022. – 19.12. – URL: <https://www.gov.uk/government/publications/marine-management-organisation-annual-report-and-accounts-1-april-2021-to-31-march-2022> (дата обращения: 12.02.2023).

Великобритания настаивала на том, что соглашение по рыболовству не должно являться частью торгового соглашения с ЕС, а должно быть оформлено в виде отдельного документа, и переговоры по вопросам взаимного доступа к водам должны происходить ежегодно. Ключевым моментом для британской стороны было зафиксировать, что отныне она выступает как суверенное государство и равноправный партнер по переговорам.

Также сразу было заявлено, что с этого времени суда ЕС должны будут получать лицензии на промысел и подчиняться новым требованиям. При этом Б. Джонсон заявил, что теперь Великобритания будет поддерживать «свой собственный санитарный и фитосанитарный режим для защиты жизни людей, животных и растений, здоровья окружающей среды, а также установит собственные высокие стандарты»<sup>1</sup>.

Соединенное Королевство признало свои международные обязательства в отношении общих запасов, предложило помимо ежегодных переговоров создать форум для сотрудничества по более широким вопросам рыболовства (в частности, для обмена данными, совместного контроля за рыбными запасами и борьбы с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым промыслом). Также позиция страны заключалась в том, что стороны должны придерживаться правил ВТО, но государства должны иметь право устанавливать более высокий уровень санитарных и фитосанитарных требований, если для этого есть научное обоснование и государство считает это целесообразным, при условии, что такие меры не представляют собой замаскированные протекционистские меры<sup>2</sup>.

Здесь следует обратить внимание на различие между общим допустимым уловом рыбы и квотами на вылов. Если первый показатель устанавливается ежегодно и государства должны совместно следить за тем, чтобы он не был превышен (в том числе путем обмена информацией о реальном объеме выловленной рыбы), то установление квот, как правило, носит постоянный характер.

---

<sup>1</sup> Statement made on 3 February 2020 by Boris Johnson // Официальный сайт парламента Великобритании. – 2020. – 03.02. – URL: <https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2020-02-03/HCWS86> (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>2</sup> Цит. по: van Rijn T., Wakefield J. Post-Brexit: Untangling the fishing mesh // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 675. – URL: <https://doi.org/10.1177/1023263X20951127> (дата обращения: 12.02.2023).

Союз предлагал опираться на правила, установленные Общей рыболовной политикой ЕС, в соответствии с которой территориальные воды в пределах 12-мильной зоны остаются в ведении государств-членов, а оставшаяся акватория их исключительной экономической зоны находится в свободном доступе для рыболовецких судов всех стран ЕС, но в соответствии с квотами, определенными Еврокомиссией.

Королевство такой подход категорически отвергало по нескольким причинам. Во-первых, Великобритания считала себя несправедливо обделенной в результате существовавшего ранее распределения квот (ее суда вылавливали рыбу в водах ЕС в несколько раз меньше, чем суда государств-членов в ее водах; самый большой разрыв был зафиксирован в 2016 г., когда европейские суда выловили в водах Великобритании рыбы на сумму 575 млн ф. ст., а британские суда в европейских водах – всего на 96 млн ф. ст.). Во-вторых, для британской стороны было крайне важно подчеркнуть, что теперь она является суверенным и равноправным партнером, а значит, ее мнение должно учитываться при распределении квот. В-третьих, необходимо было учитывать мнение региональных администраций и рыболовных сообществ Великобритании.

Поэтому Королевство настаивало на ежегодном определении не только общего допустимого улова, но и квот, причем предлагало основываться не на исторической системе распределения, а на зональной привязке (в зависимости от того, «где живет рыба»), аналогичной той, которая закреплена в соглашении между Норвегией и ЕС. Именно это и стало фундаментальным «камнем преткновения» в процессе переговоров по торговому соглашению, и сторонам очень долго не удавалось достичь в этом вопросе компромисса.

В итоге компромисс был достигнут за счет снижения квот ЕС и закрепления условия о том, что они будут действовать до 30 июня 2026 г., после чего должны будут стать предметом новых обсуждений и соглашений. В ответ ЕС согласился не вводить пошлины на рыбу и рыбную продукцию, поставляемую из Соединенного Королевства.

На самом деле, это решение крайне важно для обеих сторон. В силу различий в видах рыбного промысла и соответствующей специализации рыболовного флота ЕС и Великобритании сложилась ситуация, при которой 80% рыбы, выловленной британскими судами, идет на экспорт в ЕС. В то же время наиболее часто употребляемая в пищу рыба в Великобритании (треска, пикша, камбала и лосось) импортируется (около 90%). Соответственно, введение

таможенных пошлин ударило бы по рыбоперерабатывающей промышленности как ЕС, так и Соединенного Королевства. При этом в последнем обрабатывающий сектор вносит больший вклад в занятость и валовую добавленную стоимость, чем аквакультура и морское рыболовство вместе взятые. При обороте в 1,6 млрд ф. ст. объем переработки морепродуктов в два раза превышает объем сектора аквакультуры и в три раза – объем морского рыболовства. Наибольшие объемы рыбы импортируются из Германии и Дании, Исландии и с Фарерских островов<sup>1</sup>.

Таким образом, в соответствии с Соглашением о торговле и сотрудничестве, стороны обязуются действовать последовательно и соблюдать соглашения ООН и Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (далее – ПСОО), Конвенцию ООН по морскому праву, Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими (Нью-Йорк, 4 августа 1995 г.), Соглашение ПСОО о содействии соблюдению рыболовными судами в открытом море международных мер по сохранению живых ресурсов и управлению ими (Рим, 24 ноября 1993 г.), Кодекс ведения ответственного рыболовства ПСОО и Соглашение ПСОО о мерах государства порта по предотвращению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла (Рим, 22 ноября 2009 г.).

Здесь важно отметить, что в ряде международных соглашений (в частности, соглашений ПСОО) Соединенное Королевство не являлось договаривающейся стороной, участвуя в них через ЕС. Соответственно, в 2019 г. страна к ним присоединилась.

Особый акцент в Соглашении о торговле и сотрудничестве был сделан на обязанности ЕС и Соединенного Королевства принимать все необходимые меры для содействия устойчивому рыболовству, в том числе посредством участия в работе международных организаций, эффективного мониторинга, контроля или обеспечения выполнения резолюций и рекомендаций региональных рыбохозяйственных организаций, внедрения схем сертификации улова и мер государства порта, использования эффективных инструментов

---

<sup>1</sup> Warden A. Seafood processing in Scotland: an industry profile // The Scottish Parliament. – 2019. – 05.07. – URL: <https://digitalpublications.parliament.scot/ResearchBriefings/Report/2019/7/5/Seafood-processing-in-Scotland--an-industry-profile#International-trade> (дата обращения: 12.02.2023).

борьбы с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым промыслом; а также меры по содействию развитию устойчивой и ответственной аквакультуры.

Признавая суверенные права друг друга на континентальные воды и исключительную экономическую зону, стороны договорились о сотрудничестве в целях обеспечения того, чтобы рыболовная деятельность в отношении общих запасов в их водах была экологически устойчивой в долгосрочной перспективе и способствовала достижению экономических и социальных выгод.

В основу этого сотрудничества положены следующие *принципы*:

- применение осторожного подхода к управлению рыболовством;
- содействие долгосрочной устойчивости (экологической, социальной и экономической) и оптимальному использованию общих запасов;
- принятие решений по сохранению и управлению рыболовством на основе наилучших имеющихся научных рекомендаций, главным образом рекомендаций Международного совета по исследованию моря (ICES);
- обеспечение избирательности в рыболовстве для защиты молоди рыбы и нерестовых скоплений рыбы, а также для предотвращения и сокращения нежелательного прилова;
- должный учет и сведение к минимуму вредного воздействия рыболовства на морскую экосистему и должный учет необходимости сохранения морского биологического разнообразия;
- применение соразмерных и недискриминационных мер для сохранения морских живых ресурсов и управления рыбными ресурсами при сохранении регулирующей автономии Сторон;
- обеспечение сбора и своевременного обмена полными и точными данными, имеющими отношение к сохранению общих запасов и управлению рыболовством;
- обеспечение соблюдения мер по сохранению и управлению рыболовством и борьбе с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым рыбным промыслом;
- обеспечение своевременного внедрения любых согласованных мер в законодательство Сторон.

Соглашением закрепляется *принцип равноправия*: каждая сторона применяет к судам другой стороны те же требования, что и к собственным, за исключением случаев, установленных

в международных документах (таких как Соглашение о мерах государства порта). При этом стороны должны заблаговременно уведомлять друг друга об изменении требований к рыболовецким судам. Для получения права на ловлю рыбы стороны обмениваются списками судов, для которых они хотят такое право получить, и взаимно выдают лицензии на рыбный промысел для заявленных судов.

Как уже было отмечено, стороны договорились ежегодно согласовывать общий допустимый улов. Здесь следует отметить еще одну сложность, с которой стороны столкнулись уже после заключения Соглашения о торговле и сотрудничестве. Дело в том, что в ЕС уже были утверждены многолетние планы в отношении Западных вод и Северного моря, определяющие общий допустимый улов. В соответствии с этими планами при переговорах с третьими странами представители ЕС должны учитывать Общую рыболовную политику Союза и соответствующие многолетние планы.

В свою очередь, Соединенное Королевство закрепило в Акте 2020 г. о рыболовстве, что в стране также будут разрабатываться планы управления рыбными запасами, которые станут частью политики Великобритании в области рыболовства и заменят многолетние планы ЕС. При этом, как было отмечено выше, региональные администрации также смогут утверждать собственные планы управления рыбными запасами. В Северном море ситуация осложняется тем, что там рыбными запасами пользуется также Норвегия, а следовательно, переговоры об определении общего допустимого улова в Северном море должны быть трехсторонними.

Сотрудничество между прибрежными государствами также осуществляется в рамках региональных рыбохозяйственных организаций. После выхода из ЕС Соединенное Королевство вступило в пять таких организаций в качестве договаривающейся стороны: Международную комиссию по сохранению атлантических тунцов (ICCAT), Комиссию по тунцу в Индийском океане (IOTC), Организацию по рыболовству в Северо-Западной Атлантике (NAFO), Организацию по сохранению североатлантического лосося (NASCO) и Комиссию по рыболовству в Северо-Восточной Атлантике (NEAFC). Некоторые из них устанавливают собственные уровни общего допустимого улова, обязательные для договаривающихся сторон. Так, например, NEAFC установила такие уровни для 11 видов рыб, причем в определенных случаях NEAFC устанавливает также и квоты. Соответственно, при заключении соглашений с ЕС и остальными прибрежными государствами, владеющими общими рыбными запасами с Соединенным Королевством, ему придется учитывать общие

допустимые уловы и квоты, установленные региональными рыбохозяйственными организациями<sup>1</sup>.

Первое такое соглашение между ЕС, Норвегией и Соединенным Королевством было заключено 16 марта 2021 г. для шести видов рыб: трески, пикши, камбалы, белухи, сельди и сайды в Северном море. Уровни вылова, согласованные на 2021 г., составили более 184 млн ф. ст. для Великобритании.

Из запасов, управляемых совместно с ЕС и Норвегией, пять из шести были установлены на уровне или ниже уровня вылова, рекомендованного Международным советом по исследованию моря (ICES). При этом в пресс-релизе правительства Великобритании подчеркивается, что оно тесно сотрудничало на протяжении всех переговоров с правительством Шотландии и другими администрациями, чтобы достичь консенсуса по объемам вылова.

Это трехстороннее соглашение стало первым в ряду соглашений об установлении общих допустимых уловов как с ЕС, так и с третьими странами, к которым, помимо Норвегии, относятся Фарерские острова, Гренландия и Исландия. Ранее, в 2020 г., Великобритания заключила Рамочные соглашения либо подписала Меморандумы о взаимопонимании с каждым из них: 30 сентября 2020 г. было подписано Рамочное соглашение с Норвегией, 15 октября 2020 г. – с Фарерскими островами. 9 ноября 2020 г. Соединенное Королевство подписало Меморандум о взаимопонимании с Гренландией, а 11 ноября 2020 г. – с Исландией.

В этих соглашениях и меморандумах декларируется необходимость поощрения ответственного рыболовства, говорится о совместных усилиях сторон по его обеспечению, об обмене передовым опытом и научными разработками в данной области, а также закладывается юридическая основа для последующих ежегодных переговоров для установления общего допустимого улова и при необходимости обмена квотами на вылов.

Что касается Евросоюза, то, в соответствии с Соглашением о торговле и сотрудничестве, после установления общего допустимого улова стороны предоставляют свои воды для доступа рыболовецких судов, при этом в ходе ежегодных консультаций могут быть оговорены дополнительные конкретные условия доступа, например

---

<sup>1</sup> van Rijn T., Wakefield J. Post-Brexit: Untangling the fishing mesh // Maastricht Journal of European and Comparative Law. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 678. – URL: <https://doi.org/10.1177/1023263X20951127> (дата обращения: 12.02.2023).

в рамках согласованных сторонами многолетних стратегий сохранения и управления рыбными ресурсами, принятыми ими техническими и природоохранными мерами и т.п.

Одновременно в соглашении оговорены процедуры разрешения споров (через Специализированный комитет по рыболовству, который создан в соответствии с Соглашением о торговле и сотрудничестве для разработки, обсуждения и согласования вопросов управления совместными рыбными запасами, а также специально созданный арбитражный суд) и порядок применения компенсационных механизмов в случае, если одна из сторон в одностороннем порядке прекратит или ограничит доступ к своим водам.

Что касается поставок рыбы, как свежей, так и замороженной или переработанной, то, как было отмечено выше, ЕС и Великобритании удалось договориться о том, что эти поставки не будут облагаться таможенными пошлинами. Однако для этого поставщикам придется доказывать ее соответствие продукции Правилам происхождения ЕС или Королевства, соответственно. Кроме того, им придется соблюдать санитарные и эпидемиологические требования страны-импортера, а также все необходимые таможенные процедуры. Они закреплены в нормативных актах ЕС в рамках реализации обязательств Союза по недопущению неконтролируемого, несообщаемого и нерегулируемого промысла. Соответственно, эти правила – значительно более строгие, чем те, которые Великобритания должна была соблюдать как член ЕС.

Так, выгружать улов можно будет только в портах, определенных NEAFC. Для этого судно должно зарегистрироваться в системе контроля состояния порта NEAFC и заполнить необходимые документы (предварительное уведомление, декларацию, сертификат улова). Эти документы должны быть направлены в порт назначения не позднее, чем за четыре часа до прибытия. Кроме того, необходимо указать подробную информацию об улове: площадь вылова и количество рыбы по видам на борту судна.

В остальных случаях импорта / экспорта рыбы необходимо будет проходить через специальные таможенные посты, предъявляя дополнительно сертификат капитана судна, ветеринарный сертификат. Живая рыба должна экспортироваться через пищевое предприятие, одобренное Великобританией и внесенное в список ЕС. Аналогичные положения применяются к переработанной рыбе, которая должна быть произведена на предприятии, одобренном ЕС. Кроме того, необходимо соблюдать требования к упаковке, маркировке и идентификационным знакам. Необходимо, чтобы импортер заранее

в установленный срок уведомил уполномоченные органы о прибытии груза (72 часа для морского транспорта, четыре часа до прибытия для экспорта воздушным и железнодорожным транспортом и два часа – до прибытия автомобильным транспортом). Производители шотландского лосося подсчитали, что затраты на получение необходимых экспортных ветеринарных сертификатов обойдутся отрасли в сумму до 9 млн ф. ст., что позволит производителям-конкурентам, Норвегии и Фарерским островам, занять долю рынка<sup>1</sup>. Для упрощения процедуры импорта / экспорта поставщикам предложено воспользоваться услугами логистических центров, которые могут объединять несколько партий продукции в одну, доставлять продукцию в пункт назначения, заполнять все необходимые документы, предоставлять таможенно-брокерские услуги и т.д.

В рамках Протокола по Северной Ирландии было достигнуто соглашение о том, что при поставках рыбы между Великобританией и Северной Ирландией будут действовать те же жесткие требования, что и при поставках между Королевством и ЕС. Напротив, к импорту / экспорту из Северной Ирландии в ЕС и наоборот никакие новые таможенные процедуры не применяются.

Кроме того, в отношении редких и исчезающих видов рыб (например, угорь, голубой тунец, клыкач и т.д.) и моллюсков требуется получать дополнительные разрешения. Так, например, мидии, выловленные в водах Королевства, относятся к классу В. Это означает, что они должны направляться в «центры очистки» для снижения уровня загрязнения, чтобы они стали пригодны для потребления человеком. В настоящее время этот процесс очистки осуществляется преимущественно в Нидерландах, что после выхода Великобритании из ЕС стало более затруднительным в связи с необходимостью соблюдения описанных выше процедур экспорта.

Следует отметить, что как Соглашение о торговле и сотрудничестве, так и Акт 2020 г. о рыболовстве касаются преимущественно вопросов вылова рыбы и морепродуктов, их экспорта / импорта. Очень мало внимания уделено экологическим вопросам, если не считать деклараций о приверженности устойчивому рыболовству. Акт 2020 г. не налагает на правительство страны обязательство устанавливать пределы устойчивого рыболовства или предусматривать меры защиты для тех видов рыб, популяция которых сокращается. Как отмечают эксперты, в Великобритании недостатки в области

---

<sup>1</sup> Ibid. – P. 680.

охраны окружающей среды и ее несоответствие требованиям ЕС уже очевидны, несмотря на то что правительство Королевства утверждает, что страна достигла хорошего экологического статуса своих вод<sup>1</sup>. Тем не менее ей следует ожидать, что отношение к ней после выхода из Союза изменится: если ранее предполагалось, что страна соответствует установленным требованиям, пока не доказано иное, теперь именно Королевство и британские производители должны будут доказывать свое соответствие всем, в том числе и экологическим, требованиям. Это касается как моллюсков, так и обязанности по созданию охраняемых районов для защиты экосистем. Хотя в Великобритании вдоль ее южного побережья имеется ряд морских охраняемых зон, их режим недостаточно урегулирован и соблюдение ограничений плохо контролируется. Более того, Великобритания приняла решение отойти от стандартов ЕС. Принятое законодательство позволяет правительству страны устанавливать собственное правовое регулирование, вносить изменения в установленные ранее меры защиты морской среды, отражающие технический и научный прогресс. Эксперты опасаются, что это станет эффективным инструментом для преодоления существующих мер защиты окружающей среды<sup>2</sup>, что со временем может быть истолковано Евросоюзом как существенное нарушение условий Соглашения о торговле и сотрудничестве, предоставляющее ЕС право вводить свои тарифы и квоты в отношении продукции, поставляемой из Великобритании.

### **4.3. Торговые соглашения Великобритании с другими странами мира**

Соглашение о торговле и сотрудничестве между Великобританией и Европейским союзом – не единственное соглашение, которое правительству Великобритании пришлось заключить. После выхода из ЕС Великобритания автоматически перестала участвовать

---

<sup>1</sup> European Commission, Report assessing Member States' programmes of measures under the Marine Strategy Framework Directive, COM (2018) 562 final // EUR-Lex. – 2018. – 31.07. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A562%3AFIN> (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>2</sup> Appleby T., Harrison J. Taking the Pulse of Environmental and Fisheries Law: The Common Fisheries Policy, the Habitats Directive, and Brexit // Journal of Environmental Law. – 2019. – Vol. 31, Issue 3. – P. 461. – URL: <https://doi.org/10.1093/jel/eqy027> (дата обращения: 12.02.2023).

и в торговых соглашениях, заключенных ЕС с третьими странами, поэтому теперь правительству страны потребовалось переформатировать в двусторонние договоры с такими странами отдельные соглашения ЕС о зонах свободной торговли (ЗСТ). Во время членства в ЕС преференциальные договоры под эгидой ЕС (с 75 государствами) покрывали около 15% внешней торговли страны<sup>1</sup>. Если учесть, что Соглашение о торговле и сотрудничестве создало значительные нетарифные ограничения для торговли между Королевством и ЕС (в основном за счет введения таможенных процедур и строгих санитарных правил, которым новое регулирование, принятое в Великобритании, не соответствует), почти 20% предприятий-экспортеров Британии прекратили экспорт в ЕС в поисках новых рынков<sup>2</sup>.

При этом правительству Б. Джонсона было крайне важно показать, что активно использованный им в ходе кампании референдуме миф о «Глобальной Британии» – это не просто миф о том, что страна сможет выстроить новые отношения со своими старыми партнерами, когда-то входившими в Британское сообщество.

Реализация этой амбициозной задачи сталкивается с проблемами, обусловленными тем, что Великобритании пришлось вести сразу несколько переговоров одновременно, что осложнялось недостатком квалифицированных кадров и других ресурсов, а также отсутствием четко проработанной национальной торговой политики.

В мае 2020 г. Великобритания объявила о введении нового «Глобального тарифа Соединенного Королевства» (United Kingdom Global Tariff), который заменит Единый внешний тариф (ЕВТ) ЕС с 1 января 2021 г.<sup>3</sup> Это более льготный и удобный в использовании тарифный режим, чем ЕВТ ЕС, и установлен он в фунтах стерлингов, а не в евро. Предполагается, что новый тариф позволит избавиться от бюрократической волокиты и ненужных барьеров во внешней торговле, снизит ценовое давление и увеличит выбор для

---

<sup>1</sup> Пахомов А.А. Формирование торговой политики Великобритании на современном этапе // Торговая политика. – 2020. – № 2 (22). – С. 33. – DOI: 10.17323/2499-9415-2020-2-22-30-45

<sup>2</sup> Пехтерева Е.А. Феномен Брекзита: что изменилось для экономики Великобритании // Социальные новации и социальные науки : [электронный журнал]. – 2022. – № 2. – С. 93. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-breksita-cto-izmenilos-dlya-ekonomiki-velikobritanii> (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>3</sup> Пахомов А.А. Формирование торговой политики Великобритании на современном этапе // Торговая политика. – 2020. – № 2 (22). – С. 33. – DOI: 10.17323/2499-9415-2020-2-22-30-45

компаний и населения, а также поддержит британские отрасли промышленности в конкурентной борьбе на мировых рынках. Изменения включают отказ от излишнего тарифного регулирования, обнуление тарифов ниже 2% и округление размеров ставок до стандартных процентов. Кроме того, новый тарифный режим расширяет сферу беспошлинной торговли, обнуляя ставки на широкий ассортимент продукции. Так, с января 2021 г. до 60% импорта в Великобританию осуществляется беспошлинно<sup>1</sup>. Снижение некоторых тарифов будет направлено на поддержку импорта из беднейших стран мира, которые входят в группу наименее развитых стран. Целью нового тарифа является также поддержка и защита чувствительных отраслей национальной экономики, поэтому сохраняются более высокие тарифы на сельскохозяйственную продукцию, такую как баранина, говядина и птица, а также автомобили, керамические изделия и др. В то же время благодаря обнулению ряда пошлин у британских потребителей увеличится выбор и сократятся затраты. К таким товарам, которые ранее облагались по ставке 3–8%, относятся, в частности, бытовые электроприборы, товары хозяйственного назначения, мучные кондитерские изделия, специи и проч. Также предусмотрен беспошлинный импорт товаров общей стоимостью 30 млрд ф. ст., поступающих в рамках британских цепочек поставок. В основном это комплектующие изделия, используемые в местном производстве<sup>2</sup>.

В качестве еще одной из своих целей британское правительство заявило продвижение принципов устойчивой экономики, снижая тарифы более чем на 100 товаров для поддержания возобновляемых источников энергии и энергоэффективности, сокращения выбросов углекислого газа и т.д. Например, с 2021 г. Великобритания сняла часть ограничений (антидемпинговых пошлин), ранее применявшихся под эгидой ЕС, в отношении прежде всего продукции из Китая, России, Индии и некоторых других азиатских стран. Помимо этого британские власти формируют национальную систему преференций для развивающихся государств, составляют список стран с «нерыночной экономикой», частично реструктурируют ведомства, вовлеченные в регулирование внешнеэкономических отношений с зарубежными государствами<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ibid. – P. 35

<sup>2</sup> Ibid. – P. 37

<sup>3</sup> Ibid. – P. 39.

Первым было подписано соглашение с Японией. Оно стало знаковым шагом на пути к присоединению Великобритании к Всеобъемлющему и прогрессивному соглашению о Транстихоокеанском партнерстве (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP), что расширит доступ британских компаний в Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР) и поможет повысить устойчивость и разнообразие их глобальных цепочек поставок. Япония, Австралия, Новая Зеландия и Сингапур пригласили Соединенное Королевство начать переговоры о вступлении в CPTPP, и в начале 2021 г. Великобритания объявила, что официально подаст заявку на присоединение к этому блоку.

В 2020 г. Департамент международной торговли (Department for international trade) заключил 14 соглашений о продолжении торговых отношений как с такими крупными странами, как Канада, Мексика, Южная Корея и Турция, так и с рядом развивающихся стран, таких как Камерун и Северная Македония. Следует отметить, что это не полноценные торговые соглашения, а соглашения о продолжении действия в отношении Великобритании торговых соглашений этих стран с ЕС. При этом переговоры о заключении соглашений о свободной торговле с Канадой, Мексикой и Израилем в настоящее время продолжаются<sup>1</sup>.

В 2021 г. было заключено соглашение в Австралией, а в марте 2022 г. – с Новой Зеландией, важные для Королевства с точки зрения возможности присоединения к АТР. Эти соглашения открыли практически свободный доступ для компаний указанных стран на рынок Великобритании, сделав практически всю торговлю беспошлинной<sup>2</sup>.

Всего с 2016 г. после проведения референдума было подписано 34 торговых соглашений; все они вступили в силу в 2021 г.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> The UK's trade agreements // Официальный сайт Правительства Великобритании. – URL: <https://www.gov.uk/government/collections/the-uks-trade-agreements> (дата обращения: 09.02.2023).

<sup>2</sup> Новая Зеландия и Великобритания подписали соглашение о свободной торговле // ТАСС. – 2022. – 01.03. – URL: <https://tass.ru/ekonomika/13908607/amp> (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>3</sup> Пехтерева Е.А. Феномен Брекзита: что изменилось для экономики Великобритании // Социальные новации и социальные науки : [электронный журнал]. – 2022. – № 2. – С. 89. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-breksita-cto-izmenilos-dlya-ekonomiki-velikobritanii> (дата обращения: 12.02.2023).

Начиная с мая 2020 г. Соединенное Королевство провело несколько раундов переговоров о свободной торговле с США (второй по значимости торговый партнер страны после Германии), в которых стороны вышли на этап обсуждения взаимных тарифных уступок. Проблемы возникают по вопросу о стандартах, применяемых к продуктам питания, поскольку британские стандарты соответствуют европейским и поэтому значительно выше, чем в Америке, а также по налогообложению американских ИТ-компаний в Великобритании. В итоге в марте 2022 г. между США и Великобританией был подписан торговый договор, в соответствии с которым Штаты отменили тарифы на импорт британских стали и алюминия, а Королевство, в свою очередь, отменило тарифы на спиртные напитки, сельскохозяйственную продукцию и потребительские товары<sup>1</sup>. Что касается полноценного торгового соглашения между странами, то в сентябре 2022 г. Л. Трасс, занимавшая в тот момент пост премьер-министра Великобритании, заявила, что в ближайшее время его заключение не предвидится, переговоры между странами по данному вопросу не ведутся<sup>2</sup>.

В январе 2022 г. Индия и Великобритания начали переговоры о соглашении о свободной торговле. Соглашение, как ожидается, будет заключено через один год. В аналитическом докладе Департамента международной торговли говорится, что Индия является важным партнером для Великобритании, двусторонние торговые отношения уже являются значительными, составив 23,3 млрд ф. ст. в 2019 г. При этом ожидается, что будущее соглашение о свободной торговле позволит увеличить объем британского экспорта в эту страну до 16,7 млрд ф. ст. к 2035 г. (в 2019 г. – 5,35 млрд ф. ст.), что позволит создать в Королевстве новые рабочие места, а экономике – оправиться от экономического кризиса, вызванного пандемией, в то время как британские потребители получают доступ к большему количеству недорогих товаров из Индии<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> США и Великобритания заключили соглашение по тарифам на сталь и виски // РБК. – 2022. – 23.03. – URL: <https://amp.rbc.ru/rbcnews/rbcfreenews/623ab1e39a7947204a9ca88a> (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>2</sup> Торговое соглашение с США не входит в приоритеты Британии – Лиз Трасс // Regnum. – 2022. – 20.09. – URL: <https://regnum.ru/amp/3701125> (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>3</sup> UK-India free trade agreement: the UK's strategic approach // Официальный сайт правительства Великобритании. – URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-approach-to-negotiating-a-free-trade-agreement-with-india> (дата обращения: 09.02.2023).

Резюмируя, следует подчеркнуть, что выход Соединенного Королевства из состава Европейского союза повлек за собой не только необходимость серьезного пересмотра национального законодательства страны, но и не менее глобальные последствия в области международных, особенно торговых отношений. Прежде всего требовалось заново урегулировать отношения с ЕС, и, как отмечают многие эксперты, Британия в этом плане заметно проиграла, обменяв экономические выгоды от членства в Союзе на «суверенитет». Теперь страна оказалась перед дилеммой: либо стремиться сохранить прежний уровень торговых связей за счет постоянного согласования своего внутреннего законодательства с правом ЕС, что подразумевает необходимость пожертвовать столь высокой ценой завоеванным суверенитетом, либо отдать приоритет последнему, жертвуя торговыми и экономическими связями с континентом. Судя по всему, страна выбрала второй путь, считывая на возможность выстраивания принципиально новых отношений с другими странами. Этому должно способствовать то, что теперь Великобритания больше не связана общеевропейскими правилами и ограничениями. Однако, как отмечают эксперты, неудача в переговорах с США и последующий отказ от них демонстрируют, что существует «дыра в торговой стратегии правительства после Брекзита»<sup>1</sup>.

Что касается других торговых соглашений, то они в основном заключаются с целью сохранить в отношении Королевства действия условий соглашений соответствующих стран с ЕС, участницей которых Британия была в силу членства в Союзе. Причем переговорный процесс оказался отнюдь не простым, и стране не всегда удавалось добиться выгодных для себя условий. Так, специалисты считают, что Британия добилась некоторых успехов в сделке с Японией, но проиграла в соглашениях со Швейцарией, Турцией и Норвегией<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Торговое соглашение с США не входит в приоритеты Британии – Лиз Трасс // Regnum. – 2022. – 20.09. – URL: <https://regnum.ru/amp/3701125> (дата обращения: 12.02.2023).

<sup>2</sup> Britain has successfully rolled over the EU's trade deals // Economist. – 2021. – 30.01. – URL: <https://www.economist.com/britain/2021/01/30/britain-has-successfully-rolled-over-the-eus-trade-deals> (дата обращения: 12.02.2023).

## Заключение

Проведенный анализ организационно-правовых механизмов и правовых актов, призванных урегулировать вопросы, связанные с осуществлением выхода из ЕС и последствиями этого выхода для правовой системы Великобритании, а также статуса ее автономных регионов, свидетельствует о сложности и многоплановости этого процесса. Вступая в надгосударственное объединение, каждое государство уже имеет развитую правовую и административно-управленческую систему, а также оговоренные при создании союза либо при вступлении государства в союз контуры неких условий, при соблюдении которых оно может вернуться к состоянию, которое существовало до вступления в Союз. Тем более это относится к Великобритании, которая оговорила для себя целый ряд условий и дополнительных возможностей для разноскоростной интеграции в ЕС.

Тем не менее, даже несмотря на то что Великобритания, как и все остальные участники ЕС, оставалась суверенным государством, а международное право (ст. 50 Договора о Европейском союзе) предусматривало возможность выхода члена из союзного объединения, процесс согласования условий такого выхода оказался крайне сложным и болезненным, приведя к серьезнейшему конституционному кризису в истории Королевства и усилению рисков сецессии отдельных регионов. Более чем 40-летнее членство в ЕС привело к внутренней деформации правовой и конституционной системы страны. Право ЕС стало неотъемлемым источником права Великобритании, так же как и прецедентное право Европейского суда, послужившее основой для формирования значительного пласта административного регулирования органов исполнительной власти страны. Конституционная система также подверглась воздействию со стороны континентальной Европы, что постепенно размывало базовые принципы ее построения, такие как парламентский суверенитет, традиционный баланс между тремя ветвями власти. Постоянное расширение автономии регионов, во многом обусловленное тем, что большая часть передаваемых им полномочий регулируется правом ЕС, сформировало «конституционную двусмысленность» их статуса, ярко проявившуюся в условиях Брекзита. Наконец, появление новых надгосударственных и региональных органов власти, избираемых по пропорциональной системе, изменило традиционные электоральные модели. Все это вместе стало

формировать новую «политическую культуру», не свойственную для Королевства.

Выход страны из ЕС стал катализатором, заставившим ярко и наглядно проявиться все эти до тех пор казавшиеся постепенными и незаметными изменения, что привело к серьезному дисбалансу в конституционной и правовой системах, который в британской литературе называют шоком. В этих условиях традиционное «молчание конституции», обычно позволяющее быстро и гибко реагировать на изменения политической ситуации, не только не смягчило кризис, но и стало дополнительным дисбалансирующим фактором. В результате правительству страны пришлось в крайне сжатые сроки формировать новые институциональные и политические механизмы выхода из конституционного кризиса, а также обеспечить пересмотр значительной части национального законодательства, создание новых административных органов и согласительных институтов для выработки «Общих рамок» и поиска компромисса между интересами центра и регионов.

Помимо этого Брекзит, состоявшийся под лозунгом возрождения «Глобальной Британии», требовал выработки принципиально новой внешней политики, которая бы способствовала достижению заявленной цели и позиционированию Королевства в качестве «великой державы». В 2017 г. на Всемирном экономическом форуме в Давосе Т. Мэй выразила надежду на то, что Великобритания «сделает шаг к новой роли самого сильного лидера, активно выступающего за бизнес, свободные рынки и свободную торговлю в мире»<sup>1</sup>.

При этом Уайтхолл планировал оперативно подписать торговые соглашения со всеми странами, имеющими соглашения с ЕС, а также наладить новые особые отношения со странами Содружества наций и АСЕАН, с тем чтобы вовлечь их в сферу международных политических интересов Королевства. С одной стороны, это требовало проведения большого количества дипломатических переговоров одновременно. С другой – первоочередной оставалась задача достижения соглашения о будущих отношениях с ЕС, поскольку многие партнеры Европейского союза по торговым соглашениям, прежде чем вступать в новые отношения с Королевством,

---

<sup>1</sup> Хахалкина Е.В. «Глобальная Британия»: от идеи к воплощению // Современная Европа. – 2021. – № 1 (101). – С. 26. – URL: <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2021/1-2021/Khakhalkina-1-21.pdf> (дата обращения: 13.04.2023).

хотели убедиться, что это не помешает продолжению их сотрудничества с Евросоюзом.

Таким образом, помимо сложной и длительной работы по заключению новых торговых соглашений, призванных заменить соглашения третьих стран с ЕС, Британия столкнулась с необходимостью создания новой дипломатической сети, возрождения своих позиций в качестве лидера Содружества наций и выстраивания новых партнерских отношений, прежде всего со странами Юго-Восточной Азии. В качестве сильного международного игрока страна попыталась позиционировать себя в роли новой «силы добра», в том числе в рамках Генеральной ассамблеи ООН<sup>1</sup>. Повышению международного статуса также должно было содействовать проведение на ее территории значимых международных конференций, таких как, например, Конференции ООН по вопросам изменения климата в Глазго в ноябре 2021 г.

Однако на практике реализовать столь высокие амбиции и изменить расстановку политических сил на международной арене Королевству не удалось как в силу отсутствия необходимых ресурсов, так и в результате пандемии COVID-19, которая вынудила правительство страны сконцентрировать свое внимание на внутривнутриполитических проблемах.

По сути, Брекзит не только не упрочил международные позиции Великобритании, но и, напротив, ослабил как ее саму, так и ЕС в политическом плане.

Что касается ЕС, то в правовом плане выход Великобритании не имел для него столь серьезных последствий, как для Королевства. Однако продолжительное пребывание страны в составе Союза не могло не оказать на него влияния. Как известно, Британия является представителем либеральной модели государственного устройства, и в период своего членства в ЕС правительство страны постоянно добивалось реализации именно либеральных подходов по многим вопросам. Так, на протяжении последних 30 лет Еврокомиссия строго ограничивала возможности государств – участников объединения оказывать поддержку своим предприятиям. Показательно, что в условиях кризиса, вызванного пандемией COVID-19, и поиска путей выхода из него столкнулись две

---

<sup>1</sup> Хахалкина Е.В. «Глобальная Британия»: от идеи к воплощению // Современная Европа. – 2021. – № 1 (101). – С. 27. – URL: <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2021/1-2021/Khakhalkina-1-21.pdf> (дата обращения: 13.04.2023).

идеологии: неолиберальная идеология (сторонники которой – «Экономная четверка»: Германия, Нидерланды, Австрия и Финляндия) и идеология сплоченности («Южная четверка»: Италия, Испания, Португалия, Греция) и Франция). Исследователи признают, что если бы Великобритания оставалась в составе ЕС, то победили бы первые. Однако этого не произошло, и в результате были приняты меры поддержки, предложенные вторыми<sup>1</sup>. Таким образом, одним из следствий Брекзита может стать изменившийся подход ЕС к роли государства. Евросоюз может отказаться от рыночного фундаментализма и начать поиск нового, соответствующего условиям глобальной цифровой экономики баланса между общественным благом и индивидуальной свободой.

В экономическом плане последствия для ЕС проявились не столько в сфере внешней торговли товарами, сколько в сфере финансовых услуг и обмена валюты, где Великобритания играет значительную роль в общемировых масштабах, а потому европейские компании будут вынуждены пользоваться услугами британского Сити, оказываемыми теперь по законодательству Королевства.

В то же время в политическом и идеологическом плане Брекзит стал довольно заметным негативным фактором для будущего ЕС. Прежде всего он поставил под сомнение концепцию сочетания двух процессов – постоянного углубления и расширения интеграции; способствовал вынесению на политическую повестку правых партий и политических лидеров риторики о возможном выходе других стран из ЕС. Кроме того, как отмечает О.В. Буторина, Европейский союз все последние годы отождествлял себя с Европой, т.е. выступал от имени всей Европы, предлагал миру собственные ценности в качестве общеевропейских и позиционировал себя в как одного из мировых политических лидеров наравне с США и СССР (до его распада). Однако выход из ЕС столь крупной и экономически развитой страны, как Великобритания, лишило Европу этой позиции на международной политической арене<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Hadjimichalis C. An uncertain future for the post-Brexit, post-COVID-19 European Union // European Urban and Regional Studies. – 2021. – Vol. 28, N 1. – P. 10. – URL: <https://doi.org/10.1177/0969776420968961> (дата обращения: 13.04.2023).

<sup>2</sup> Буторина О.В. Сужение Европейского союза и потенциал интеграции // Вестник Российской академии наук. – 2020. – Т. 90, № 11. – С. 1061. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44220662> (дата обращения: 13.04.2023).

В идеологическом плане Брюссель, который на протяжении последних десятилетий предлагал миру «европейские ценности», также лишился возможности говорить от имени всей Европы, тем более что ценности Королевства и континентальной Европы, очевидно, будут различаться.

Таким образом, выход Великобритании из состава Европейского союза ослабил обе стороны. Это означает, что опыт Брекзита показателен и позволяет оценить реальные масштабы проблем, возникающих в результате выхода одной территории из состава государства или надгосударственного образования, каковым является Евросоюз. В современном глобализованном мире, с его тесными связями, любой выход части, будь то из состава международного объединения или из состава государства, неизбежно влечет за собой пересмотр и трансформацию не только внутренней организации государства, но и его взаимоотношений с остальным миром, и затрагивает множество взаимосвязей.

В то же время Брекзит демонстрирует, что в целях формирования дополнительных правовых механизмов предотвращения сецессии и дезинтеграции и обострения региональных проблем внутри государств необходимо еще более гибкое и учитывающее особенности исторических традиций и национальных правовых систем регулирование статуса членов союзных объединений.

В политической риторике, сопровождавшей процесс Брекзита, а также в обширной научной литературе по данной проблематике постоянно подчеркивалось, что более мягкая модель выхода Великобритании, которая бы позволила сохранить тесные экономические связи между Островом и Континентом (например, путем наделения страны статусом, близким к привилегированному ассоциированному членству в ЕС, при проведении различной политики деинтеграции в разных сферах), процесс выхода Великобритании из состава членов ЕС (точнее – из состава полных членов Союза, при сохранении некоего «ограниченного» членства, по крайней мере на первом этапе) был бы, вероятно, менее болезненным, наносящим меньший экономический ущерб и более гладким с точки зрения внутренней региональной политики. Аналогичный подход к конституционному и договорному урегулированию различных переходных статусов для сецессионистски настроенных регионов мог бы использоваться и для предотвращения обвальной и влекущей за собой массу негативных политических, правовых и экономических последствий сецессии таких регионов в унитар-

ных государствах с особыми автономными образованиями и федеративных государствах<sup>1</sup>.

В связи с этим необходимо особенно подчеркнуть «эффект домино», который неизбежно возникает при отделении части территории, поскольку зачастую такие территории, да и государства в целом, представляют собой «матрешку», в границах которой существуют общины, не согласные с условиями отделения части территории. В самом Соединенном Королевстве такой «матрешкой» является Северная Ирландия, в которой по-прежнему проживает католическая община, не согласная с тем, что данная часть острова осталась в составе Королевства, а не присоединилась к Ирландии. И если в период членства в ЕС данная проблема была нивелирована за счет прозрачной границы между Республикой Ирландия и Северной Ирландией, то выход Британии из состава ЕС вновь вынес на поверхность эту исторически существующую проблему.

Помимо этого процесс Брекзита высветил давнюю «конституционную двусмысленность» в отношении статуса двух других «национальных регионов» – Шотландии и Уэльса, продемонстрировав недостатки механизмов предотвращения их сецессии. При этом, особенно на первом этапе процесса выхода, правительство страны заняло довольно жесткую центристскую позицию, были проигнорированы многие из существенных для регионов требований, и тем самым действия центра в определенной мере даже стимулировали сепаратистские настроения, что заставило многих исследователей активно обсуждать перспективы выхода регионов из состава Соединенного Королевства.

Таким образом, анализ причин, предпосылок и последствий выхода Соединенного Королевства из состава Европейского союза является важным с точки зрения экстраполяции их на ситуации потенциальной сецессии регионов отдельных стран как под углом зрения выработки стратегии снижения рисков такой сецессии, так и в плане оценки глубины и масштабов негативных последствий, к которым подобные процессы могут привести.

---

<sup>1</sup> Хащина Э.Э. Значение правовых позиций международных и внутригосударственных органов для предотвращения сецессии: теоретико-исторический анализ // Актуальные проблемы государства и права. – 2021. – Т. 5, № 19. – С. 450.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ананьева Е.В. Брекзит: причины, политический фон, последствия // *Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. – 2017. – № 10 (6). – С. 98–119. – URL: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2017-10-6-98-119> (дата обращения: 10.02.2023).
2. Ананьева Е.В., Каневский П.С. Брекзит-1 и Брекзит-2: Британия и США меняют парадигму? : монография. – Москва : Институт Европы РАН, 2016. – 73 с.
3. Бабынина Л. Брекзит завершен, но сага будет продолжаться // *Европейский союз: факты и комментарии*. – 2021. – № 103. – С. 23–30. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=46123774> (дата обращения: 12.02.2023).
4. Бабынина Л. ЕС и Соединенное Королевство: кризис вокруг Протокола по Северной Ирландии // *Европейский союз: факты и комментарии*. – 2022. – № 108. – С. 114–117. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=49410710> (дата обращения: 11.02.2023).
5. Бабынина Л. Соглашение о торговле и сотрудничестве ЕС и Великобритании: между кондициональностью и суверенитетом // *Современная Европа*. – 2021. – № 2. – С. 5–16. – URL: <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2021/2-2021/Babynina-2-21.pdf> (дата обращения: 12.02.2023).
6. Благовещенский Р.И. Итоги референдума в Великобритании: причины победы евроскептиков // *Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика*. – 2017. – № 2. – С. 105–133. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/itogi-referenduma-v-velikobritanii-prichiny-pobedy-evroskeptikov> (дата обращения: 10.02.2023).
7. Буторина О.В. Сужение Европейского союза и потенциал интеграции // *Вестник Российской академии наук*. – 2020. – Т. 90, № 11. – С. 1058–1066. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44220662> (дата обращения: 13.04.2023).
8. Бышок С. Новая Европа Владимира Путина. Уроки Запада для России. – Москва : Книжный мир, 2017. – 620 с.
9. Воробьева Л.М. Британский выбор: с Европой, но вне ЕС // *Проблемы национальной стратегии*. – 2016. – № 6 (39). – С. 38–62. – URL: <https://riss.ru/upload/iblock/a42/p570ih5q6l65x2c9lg9z2k94iiv625th/6262ed8021fd4ea197dc9c85f5ae2860.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).
10. Галушко Д.В. Некоторые аспекты реализации соглашения о выходе Великобритании из Европейского союза // *Международный правовой курьер : электронное сетевое издание*. – 2022. – № 1. – С. 1–5. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=48155595> (дата обращения: 11.02.2023).
11. Грачев М.Н., Евстифеев Р.В. Концепт «разрушения правды» в условиях цифрового общества (аналит. обзор) // *Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. – 2020. – Т. 13, № 2. – С. 229–248. – URL: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-2-12> (дата обращения: 10.02.2023).

12. Громыко А. «Новый популизм» и становление постбиполярного мирового порядка // Современная Европа. – 2016. – № 6 (72). – С. 5–10. – URL: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620160510> (дата обращения: 10.02.2023).
13. Евросоюз на перекрестке внутренних и внешних вызовов (аналитический доклад РИСИ) // Проблемы национальной стратегии. – 2018. – № 5 (50). – С. 13–53. – URL: <https://riss.ru/upload/iblock/55f/25uamlm5skrtqqph1cyv9e4axqcg91pj/yevrosoyuz-na-perekrestke-vnutrennikh-i-vneshnikh-vyzovov.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).
14. Коданева С.И. Брекзит: сепаратизм, популизм и социальная трансформация британского общества // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2021. – Т. 14, № 1. – С. 98–117. – URL: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-1-5> (дата обращения: 10.02.2023).
15. Коданева С.И. Последствия Брекзита для конституционной системы Великобритании // Государство и право. – 2023. – № 1. – С. 114–122. – DOI: 10.31857/S102694520024108-9
16. Крастев И. После Европы. – Москва : Дело, 2018. – 171 с.
17. Кузнецова М.А., Хахалкина Е.В. Процессы трансформации национальной идентичности Британии в контексте Брекзита // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – № 53. – С. 52–58. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/protsessy-transformatsii-natsionalnoy-identichnosti-britanii-v-kontekste-breksita> (дата обращения: 12.02.2023).
18. Охошин О.В. Последствия Брекзита для Уэльса // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. – 2021. – № 6. – С. 104–111. – URL: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran62021104111> (дата обращения: 11.02.2023).
19. Пахомов А.А. Формирование торговой политики Великобритании на современном этапе // Торговая политика. – 2020. – № 2 (22). – С. 30–45. – DOI: 10.17323/2499-9415-2020-2-22-30-45
20. Пехтерева Е.А. Феномен Брекзита: что изменилось для экономики Великобритании // Социальные новации и социальные науки : [электронный журнал]. – 2022. – № 2. – С. 83–108. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-breksita-chto-izmenilos-dlya-ekonomiki-velikobritanii> (дата обращения: 12.02.2023).
21. Фадеева И.А. Дезинтеграционные процессы в странах Европы: причины и влияние на Россию // Фундаментальные исследования. – 2018. – № 4. – С. 125–129. – URL: <https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=42130> (дата обращения: 10.02.2023).
22. Хахалкина Е.В. «Глобальная Британия»: от идеи к воплощению // Современная Европа. – 2021. – № 1 (101). – С. 21–32. – URL: <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2021/1-2021/Khakhalkina-1-21.pdf> (дата обращения: 13.04.2023).
23. Хашина Э.Э. Значение правовых позиций международных и внутригосударственных органов для предотвращения сепарации: теоретико-исторический анализ // Актуальные проблемы государства и права. – 2021. – Т. 5, № 19. – С. 438–453.

24. Худолей К., Еремина Н. Брекзит: новый «старый» выбор Великобритании // Современная Европа. – 2017. – № 3 (75). – С. 28–36. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/brekzit-novyyu-staryu-vybor-velikobritanii> (дата обращения: 10.02.2023).
25. Шибкова М.О. Современный евроскептицизм как вызов европейской солидарности // Вестник МГИМО. – 2016. – № 6 (51). – С. 31–41. – URL: [https://mgimo.ru/upload/iblock/223/004\\_shibkovamo\\_0.pdf](https://mgimo.ru/upload/iblock/223/004_shibkovamo_0.pdf) (дата обращения: 10.02.2023).
26. Allan T.R.S. The Sovereignty of Law: Freedom, Constitution and Common Law. – Oxford : Oxford University Press, 2013. – 353 p. – URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199685066.001.0001> (дата обращения: 11.02.2023).
27. Anthony G. Devolution, Brexit and the Sewel Convention. – London : Constitution Society. – 2018. – 16 p. – URL: <https://www.consoc.org.uk/wp-content/uploads/2018/04/Gordon-Anthony-Devolution-Brexit-and-the-Sewel-Convention-1.pdf> (дата обращения: 11.02.2023).
28. Appleby T., Harrison J. Taking the Pulse of Environmental and Fisheries Law: The Common Fisheries Policy, the Habitats Directive, and Brexit // Journal of Environmental Law. – 2019. – Vol. 31, N 3. – P. 443–464. – URL: <https://doi.org/10.1093/jel/eqy027> (дата обращения: 12.02.2023).
29. Ashcroft L. How the United Kingdom Voted on Thursday... and Why // Lord Ashcroft Polls. – 2016. – 24.06. – URL: <https://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/> (дата обращения: 10.02.2023).
30. Baldini G., Bressanelli E., Massetti E. Back to the Westminster model? The Brexit process and the UK political system // International Political Science Review. – 2021. – Vol. 43, N 3. – P. 329–344. – URL: <https://doi.org/10.1177/0192512120967375> (дата обращения: 10.02.2023).
31. Barber N.W. The afterlife of Parliamentary sovereignty // International Journal of Constitutional Law. – 2011. – Vol. 9, N 1. – P. 144–154. – URL: <https://doi.org/10.1093/icon/mor023> (дата обращения: 11.02.2023).
32. Bell D.N.F. Regional aid policies after Brexit // Oxford Review of Economic Policy. – 2017. – Vol. 33, N 1. – P. 91–104. – URL: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx019> (дата обращения: 11.02.2023).
33. Bergmann E. Populism and the politics of misinformation // Safundi. – 2020. – Vol. 21, N 3. – P. 251–265. – URL: <https://doi.org/10.1080/17533171.2020.1783086> (дата обращения: 10.02.2023).
34. Bevir M., Rhodes R. Interpretive Approaches to British Government and Politics // British Politics. – 2006. – Vol. 1. – P. 84–112. – URL: <https://doi.org/10.1057/palgrave.bp.4200001> (дата обращения: 11.02.2023).
35. Bhambra G.K. Brexit, Trump, and ‘Methodological Whiteness’: On the Misrecognition of Race and Class // The British Journal of Sociology. – 2017. – Vol 68, N 1. – P. 214–232. – URL: <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12317> (дата обращения: 11.02.2023).

36. Blick A., Salter B. Divided Culture and Constitutional Tensions: Brexit and the Collision of Direct and Representative Democracy // *Parliamentary Affairs*. – 2021. – Vol. 74. – P. 617–638. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsz049> (дата обращения: 11.02.2023).
37. Blondel J. Voters, parties, and leaders. The social fabric of British politics. – Penguin Books, 1974. – 271 p.
38. Bogdanor V. Beyond Brexit: Towards a British Constitution. – London : I.B. Tauris, 2019. – 285 p.
39. Bogdanor V. Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty // *Oxford Journal of Legal Studies*. – 2012. – Vol. 32, N 1. – P. 179–195. – URL: <https://www.jstor.org/stable/4141885> (дата обращения: 11.02.2023).
40. Bogdanor V. The New British Constitution. – Hart Publishing, 2009. – 336 p.
41. Brexit, the 2019 General Election and the Realignment of British Politics / Cutts D., Goodwin M., Heath O., Surridge P. // *The Political Quarterly*. – 2020. – Vol. 91, Issue 1. – P. 7–23. – URL: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12815> (дата обращения: 11.02.2023).
42. Browning C.S. Brexit Populism and Fantasies of Fulfillment // *Cambridge Review of International Affairs*. – 2019. – Vol. 32, N 3. – P. 222–244. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2019.1567461> (дата обращения: 10.02.2023).
43. Brubaker R. Between Nationalism and Civilizationism: The European Populist Moment in Comparative Perspective // *Ethnic and Racial Studies*. – 2017. – Vol. 40, N 8. – P. 1191–1226. – URL: <https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1294700> (дата обращения: 10.02.2023).
44. Canovan M. Populism for Political Theorists? // *Journal of Political Ideologies*. – 2004. – Vol. 9, N 3. – P. 241–252. – URL: <https://doi.org/10.1080/1356931042000263500> (дата обращения: 10.02.2023).
45. Cavendish C. Boris Johnson's 'levelling up' agenda depends on devolving power // *The Financial Times*. – 2020. – 07.03. – URL: <https://www.ft.com/content/db51cd3c-5f05-11ea-8033-fa40a0d65a98> (дата обращения: 11.02.2023).
46. Chalmers D. Brexit and the Renaissance of Parliamentary Authority // *The British Journal of Politics and International Relations*. – 2017. – Vol. 19, N 4. – P. 663–679. – URL: <https://doi.org/10.1177/1369148117723460> (дата обращения: 11.02.2023).
47. Crozier A.J. British exceptionalism: pride and prejudice and Brexit // *International Economics and Economic Policy*. – 2020. – Vol. 17. – P. 635–658. – URL: <https://doi.org/10.1007/s10368-020-00469-z> (дата обращения: 10.02.2023).
48. Curtice J. Brave New World: Understanding the 2019 General Election // *Political Insight*. – 2020. – Vol. 11, N 1. – P. 8–12. – URL: <https://doi.org/10.1177/2041905820911739> (дата обращения: 11.02.2023).

49. Daniels L.-A., Kuo A. Brexit and Territorial Preferences: Evidence from Scotland and Northern Ireland // *The Journal of Federalism*. – 2021. – Vol. 51, Issue 2. – P. 186–211. – URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pjab004> (дата обращения: 11.02.2023).
50. De Cleen B., Stavrakakis Y. Distinctions and Articulations: A Discourse Theoretical Framework for the Study of Populism and Nationalism // *Javnost – The Public*. – 2017. – Vol. 24, N 4. – P. 301–319. – URL: <https://doi.org/10.1080/13183222.2017.1330083> (дата обращения: 10.02.2023).
51. Della Sala V. Europe's Odyssey? Political Myth and the European Union // *Nations and Nationalism*. – 2016. – Vol. 22, N 3. – P. 524–541. – URL: <https://doi.org/10.1111/nana.12159> (дата обращения: 10.02.2023).
52. Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland // Официальный портал правительства Великобритании. – URL: <https://www.gov.uk/guidance/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland> (дата обращения: 11.02.2023).
53. Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. – Roger E. Michener ; North Shadeland ; Indianapolis; Indiana, 1982. – 584 p. – URL: [https://files.libertyfund.org/files/1714/0125\\_Bk.pdf](https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf) (дата обращения: 11.02.2023).
54. Dobrova D., Grinnell D., Innes M. Prophets and Loss: How “Soft Facts” on Social Media Influenced the Brexit Campaign and Social Reactions to the Murder of Jo Cox MP // *Policy & Internet*. – 2020. – Vol. 12, N 2. – P. 144–164. – URL: <https://doi.org/10.1002/poi3.203> (дата обращения: 10.02.2023).
55. Durkheim E. The division of labour in society. – The Macmillan Company, 1960. – 462 p. – URL: <http://fs2.american.edu/dfagel/www/Class%20Readings/Durkheim/Division%20Of%20Labor%20Final%20Version.pdf> (дата обращения: 11.02.2023).
56. Eaton M.Ø. ‘We are all children of the commonwealth’: political myth, metaphor and the transnational commonwealth ‘family of nations’ in Brexit discourse // *British Politics*. – 2020. – Vol. 15. – P. 326–348. – URL: <https://doi.org/10.1057/s41293-019-00117-4> (дата обращения: 10.02.2023).
57. Eaton M.Ø. Duelling Commonwealth Family of Nations Metaphors and Britain's Post-Brexit Global Identity // *International Journal of Politics, Culture, and Society*. – 2020. – Vol. 33. – P. 283–307. – URL: <https://doi.org/10.1007/s10767-019-09326-7> (дата обращения: 10.02.2023).
58. Electoral Shocks, The Volatile Voter in a Turbulent World / Fieldhouse E., Green J., Evans G., Mellon J., Prosser Ch., Schmitt H., van der Eijk C. – Oxford, 2020. – 306 p. – URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198800583.001.0001> (дата обращения: 11.02.2023).
59. Brexit Could Add Two Years to Austerity / Emmerson C., Johnson P., Mitchell I., Phillips D. // Institute for Fiscal Studies. – 2016. – 25.05. – URL: <https://www.ifs.org.uk/publications/8297> (дата обращения: 10.02.2023).

60. EU Withdrawal Bill: amendments and debates // Institute for Government. – 2017. – 14.11. – URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/eu-withdrawal-bill-amendments-and-debates> (дата обращения: 11.02.2023).
61. Evans G., Mellon J. The re-shaping of class voting // British Election Study. – 2020. – 06.03. – URL: <https://www.britishelectionstudy.com/bes-findings/the-re-shaping-of-class-voting-in-the-2019-election-by-geoffrey-evans-and-jonathan-mellon/#.Yc-WX1WhBzIU> (дата обращения: 11.02.2023).
62. Favell A. Here, there and everywhere: nationalism after Brexit // Ethnic and Racial Studies. – 2020. – Vol. 43, N 8. – P. 1446–1452. – URL: <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1740759> (дата обращения: 10.02.2023).
63. Foley M. The Silence of Constitutions: Gaps, 'abeyances' and Political Temperament in the Maintenance of Government. – London : Routledge, 2011. – 190 p. – URL: <https://doi.org/10.4324/9780203142547> (дата обращения: 11.02.2023).
64. Frosini J.O., Gilbert M.F. The Brexit car crash: using E.H. Carr to explain Britain's choice to leave the European Union in 2016 // Journal of European Public Policy. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 761–778. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2019.1676820?journalCode=rjpp20> (дата обращения: 10.02.2023).
65. Geddes A. The European Union and British politics. – London, 2004. – 252 p.
66. Global-Local Tradeoffs, Order-Disorder Consequences 'State' No More An Island? / Ed I.A. Hussain. – Springer Nature, 2022. – 348 p. – URL: <https://doi.org/10.1007/978-981-16-9419-6> (дата обращения: 10.02.2023).
67. Goldworthy J. Losing faith in democracy: why judicial supremacy is rising and what to do about it. Launch of policy exchange judicial power project 2015 // Judicial Power Project. – URL: <http://judicialpowerproject.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/Losing-Faith-in-Democracy-Lecture.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).
68. Goldworthy J. Parliamentary Sovereignty: Contemporary Debates. – Cambridge : Cambridge University Press, 2010. – 326 p. – URL: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781490> (дата обращения: 11.02.2023).
69. Gordon M. Parliamentary sovereignty in the UK constitution: Process, politics and democracy. – Bloomsbury Publishing, 2015. – 366 p.
70. Gordon M. Referendums in the UK Constitution: Authority, Sovereignty and Democracy after Brexit // European Constitutional Law Review. – 2020. – Vol. 16, N 2. – P. 213–248. – URL: <https://doi.org/10.1017/S1574019620000152> (дата обращения: 11.02.2023).
71. Greenberg D. Parliament, Government and the Courts: A Step Too Far in Realignment? // Statute Law Review. – 2019. – Vol. 40, Issue 2. – P. V–VIII. – URL: <https://doi.org/10.1093/slr/hmz009> (дата обращения: 11.02.2023).
72. Hadjimichalis C. An uncertain future for the post-Brexit, post-COVID-19 European Union // European Urban and Regional Studies. – 2021. – Vol. 28, N 1. – P. 8–13. – URL: <https://doi.org/10.1177/0969776420968961> (дата обращения: 13.04.2023).
73. Hall M., Marsh D., Vines E. A Changing Democracy: Contemporary Challenges to the British Political Tradition // Policy Studies. – 2018. – Vol. 39, N 4. – P. 365–

382. – URL: <https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1451504> (дата обращения: 11.02.2023).
74. Hannan D. The Anglosphere miracle // *The New Criterion*. – 2013. – October. – URL: <https://newcriterion.com/issues/2013/10/the-anglosphere-miracle> (дата обращения: 10.02.2023).
75. Hanretty C. Areal Interpolation and the UK's Referendum on EU Membership // *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. – 2017. – Vol. 27, N 4. – P. 466–483. – URL: <https://doi.org/10.1080/17457289.2017.1287081> (дата обращения: 11.02.2023).
76. Hart H.L.A. *The Concept of Law*. – Oxford, 2012. – 333 p.
77. Hazell R. Out of Court: Why Have the Courts Played No Role in Resolving Devolution Disputes in the United Kingdom? // *The Journal of Federalism*. – 2007. – Vol. 37, N 4. – P. 578–598. – URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pjm020> (дата обращения: 11.02.2023).
78. Horsley T. Constitutional functions and institutional responsibility: A functional analysis of the UK constitution // *Legal Studies*. – 2022. – Vol. 42, N 1. – P. 99–119. – URL: <https://doi.org/10.1017/lst.2021.32> (дата обращения: 11.02.2023).
79. How Deeply does Britain's Euroscepticism run? // *British Social Attitudes*. – 2016. – URL: <https://www.bsa.natcen.ac.uk/media/39024/euroscepticism.pdf> (дата обращения: 10.02.2023).
80. Jennings W., Lodge M. Brexit, the Tides and Canute: The Fracturing Politics of the British State // *Journal of European Public Policy*. – 2019. – Vol. 26, N 5. – P. 772–789. – URL: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1478876> (дата обращения: 11.02.2023).
81. Jennings W., Stoker G. The Bifurcation of Politics: Two Englands // *The Political Quarterly*. – 2016. – Vol. 87, N 3. – P. 372–382. – URL: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12228> (дата обращения: 10.02.2023).
82. Johnston R., Pattie Ch., Rossiter D. A Re-Dividing Nation? A newly polarised electoral geography of Great Britain // *British Politics*. – 2017. – Vol. 12, N 4. – P. 521–535. – URL: <https://doi.org/10.1057/s41293-017-0052-x> (дата обращения: 10.02.2023).
83. Jowell J. Parliamentary sovereignty under the new constitutional hypothesis // *Public law*. – 2006. – Vol. 3. – P. 562–579. – URL: [https://www.researchgate.net/publication/32894782\\_Parliamentary\\_Sovereignty\\_under\\_the\\_New\\_Constitutional\\_Hypothesis](https://www.researchgate.net/publication/32894782_Parliamentary_Sovereignty_under_the_New_Constitutional_Hypothesis) (дата обращения: 11.02.2023).
84. Kaufman S.J. *Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War*. – Ithaca ; London : Cornell University Press, 2001. – 280 p.
85. Keating M. Between two unions: UK devolution, European integration and Brexit // *Territory, Politics, Governance*. – 2022. – Vol. 10, Issue 5. – P. 629–645. – URL: <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2050939> (дата обращения: 11.02.2023).

86. Keating M. State and Nation in the United Kingdom: The Fractured Union. – Oxford : Oxford Academic Press, 2021. – 256 p. – URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198841371.001.0001> (дата обращения: 11.02.2023).
87. Komárek J. Reasoning with Previous Decisions: Beyond the Doctrine of Precedent // The American Journal of Comparative Law. – 2013. – Vol. 61, N 1. – P. 149–171. – URL: <https://www.jstor.org/stable/41721717> (дата обращения: 11.02.2023).
88. Lagana G. Has the European Union empowered the regions? A pre- and post-Brexit preliminary investigation of the United Kingdom // European Urban and Regional Studies. – 2021. – Vol. 28, N 1. – P. 34–39. – URL: <https://doi.org/10.1177/0969776420972159> (дата обращения: 11.02.2023).
89. Lakin S. Debunking the Idea of Parliamentary Sovereignty: The Controlling Factor of Legality in the British Constitution // Oxford Journal of Legal Studies. – 2008. – Vol. 28, N 4. – P. 709–734. – URL: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqn019> (дата обращения: 11.02.2023).
90. Le Roux N. Is There a Tension between Parliamentary Sovereignty and Referendums? // The Constitution Society. – 2016. – 18.11. – URL: <https://consoc.org.uk/publications/tension-parliamentary-democracy-referendums/> (дата обращения: 11.02.2023).
91. Levy D.A.L., Aslan B., Bironzo D. UK Press Coverage of the EU Referendum. – Oxford, 2016. – 48 p. – URL: [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-11/UK\\_Press\\_Coverage\\_of\\_the\\_%20EU\\_Referendum.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-11/UK_Press_Coverage_of_the_%20EU_Referendum.pdf) (дата обращения: 10.02.2023).
92. Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries. – Yale University Press, 1999. – 351 p.
93. Luedtke A. European Integration, Public Opinion and Immigration Policy: Testing the Impact of National Identity // European Union Politics. – 2005. – Vol. 6, N 1. – P. 83–112. – URL: <https://doi.org/10.1177/1465116505049609> (дата обращения: 12.02.2023).
94. MacCormick N. Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth. – Oxford : Oxford Academic Press, 1999. – 224 p. – URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198268765.001.0001> (дата обращения: 11.02.2023).
95. Mandelbaum M. Making Our Country Great Again: The Politics of Subjectivity in an Age of National Populism // International Journal for the Semiotics of Law. – 2020. – Vol. 33. – P. 451–476. – URL: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11196-020-09717-6> (дата обращения: 10.02.2023).
96. Martinsen D.S., Falkner G. Social policy: Problem-solving gaps, partial exits, and court-decision traps / The EU's Decision Traps: Comparing Policies. – Oxford : Oxford University Press, 2011. – P. 128–145. – URL: [https://www.academia.edu/25663491/Social\\_Policy\\_Problem\\_solving\\_Gaps\\_Partial\\_Exits\\_and\\_Court\\_decision\\_Traps?auto=download](https://www.academia.edu/25663491/Social_Policy_Problem_solving_Gaps_Partial_Exits_and_Court_decision_Traps?auto=download) (дата обращения: 10.02.2023).

97. Mattei U., Pes L.G. Civil law and common law: Toward convergence? // *The Oxford handbook of law and politics* / eds G.A. Caldeira, R.D. Kelemen, K.E. Whittington. – Oxford, 2008. – P. 267–280. – URL: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199208425.003.0015> (дата обращения: 10.02.2023).
98. McConalogue J. The British Constitution Resettled? Parliamentary Sovereignty after the EU Referendum // *British Journal of Political Science*. – 2019. – Vol. 21, N 2. – P. 439–458. – URL: <https://doi.org/10.1177/1369148118815409> (дата обращения: 10.02.2023).
99. McHarg A. Navigating without maps: Constitutional silence and the management of the Brexit crisis // *International Journal of Constitution Law*. – 2018. – Vol. 16, N 3. – P. 952–968. – URL: <https://doi.org/10.1093/icon/moy068> (дата обращения: 11.02.2023).
100. McLaren L. Public Support for the European Union: Cost-Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat? // *The Journal of Politics*. – 2002. – Vol. 64, N 2. – P. 551–566. – URL: <https://doi.org/10.1111/1468-2508.00139> (дата обращения: 10.02.2023).
101. Murphy M.C., Evershed J. Contesting sovereignty and borders: Northern Ireland, devolution and the Union // *Territory, Politics, Governance*. – 2022. – Vol. 10, Issue 5. – URL: <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1892518> (дата обращения: 11.02.2023).
102. Pensiero N. To leave or not to leave? Understanding the support for the United Kingdom membership in the European Union: Identity, attitudes towards the political system and socioeconomic status // *Rationality and Society*. – 2020. – Vol. 32, N 3. – P. 255–277. – URL: <https://doi.org/10.1177/1043463120945268> (дата обращения: 10.02.2023).
103. Psygkas A. The United Kingdom's Statutory Constitution // *Oxford Journal of Legal Studies*. – 2020. – Vol. 40, N 3. – P. 449–481. – URL: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqaa024> (дата обращения: 11.02.2023).
104. Referendums in the United Kingdom // House of Lords. Constitution Committee. – 2010. – 17.03. – URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/9902.htm> (дата обращения: 11.02.2023).
105. Reid C.T. Brexit and the devolution dynamics // *Environmental Law Review*. – 2017. – Vol. 19, N 1. – P. 3–5. – URL: <https://doi.org/10.1177/1461452917693337> (дата обращения: 11.02.2023).
106. Report of the Independent Commission on Referendums // Constitution Unit School of Public Policy University College. – London, 2018. – July. – URL: [https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/ICR\\_Final\\_Report.pdf](https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/ICR_Final_Report.pdf) (дата обращения: 11.02.2023).
107. Robertson J. Brexit Vote May Spark Recession, Mark Carney Warns // *BBC News*. – 2016. – 12.05. – URL: <https://www.bbc.com/news/business-36273448> (дата обращения: 10.02.2023).

108. Rokkan S., Urwin D.W. Economy, territory, identity: politics of West European peripheries. – London, 1983. – 218 p.
109. Russell M. Brexit and Parliament: The Anatomy of a Perfect Storm // *Parliamentary Affairs*. – 2021. – Vol. 74. – P. 443–463. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa011> (дата обращения: 11.02.2023).
110. Russell M., Cowley Ph. Modes of UK Executive-Legislative Relations Revisited // *The Political Quarterly*. – 2018. – Vol. 89, N 1. – P. 18–28. – URL: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12463> (дата обращения: 11.02.2023).
111. Russell M., Gover D. Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law. – Oxford : Oxford University Press, 2017. – 336 p. – URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198753827.001.0001> (дата обращения: 11.02.2023).
112. Ryder E. Improving the delivery of justice // *Family Court Review*. – 2019. – Vol. 57, Issue 3. – P. 392–404. – URL: <https://doi.org/10.1111/fcre.12431> (дата обращения: 10.02.2023).
113. Sandford M., Gormley-Heenan C. ‘Taking Back Control’, the UK’s Constitutional Narrative and Schrodinger’s Devolution // *Parliamentary Affairs*. – 2020. – Vol. 73, Issue 1. – P. 108–126. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsy039> (дата обращения: 11.02.2023).
114. Schmidt S.K. No match made in heaven. Parliamentary sovereignty, EU over-constitutionalization and Brexit // *Journal of European Public Policy*. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 779–794. – URL: <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1733635> (дата обращения: 10.02.2023).
115. Sedley S. The sound of silence // *Essays On Law and Justice*. – Cambridge : Cambridge University Press, 2011. – P. 64–87. – URL: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511733222.008> (дата обращения: 11.02.2023).
116. Seidler V.J. Brexit Futures: a Brexit World’s Anxieties, Fears and Hopes: a Response to Shakuntala Banaji’s “A Review of Victor Seidler’s Making Sense of Brexit: Democracy, Europe and Uncertain Futures” // *International Journal of Politics, Culture, and Society*. – 2020. – Vol. 33. – P. 439–448. – URL: <https://doi.org/10.1007/s10767-020-09351-x> (дата обращения: 10.02.2023).
117. Sennett R. The corrosion of character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism. – New York, 1998. – 176 p.
118. Sharlamonov K. Populism as Meta Ideology. – Springer Nature, 2022. – 235 p. – URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-03934-8> (дата обращения: 10.02.2023).
119. Simson Caird J. Grieve 2: An amendable motion? // *UK Parliament*. – 2018. – 19.06. – URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/grieve-2-an-amendable-motion/> (дата обращения 11.02.2023).
120. Smith J. Fighting to ‘Take Back Control’: The House of Lords and Brexit // *Brexit and Democracy* / edit. by Christiansen T., Fromage D. – London : Palgrave Mac-

- millan, 2019. – P. 81–103. – URL: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-06045\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-06045_4) (дата обращения: 11.02.2023).
121. Sorensen L. Populist Communication in the New Media Environment: A Cross-regional Comparative Perspective // Palgrave Communications. – 2018. – Vol. 4, N 1, Article number: 48. – P. 1–12. – URL: <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0101-0> (дата обращения: 10.02.2023).
122. Spiering M. A Cultural History of British Euroscepticism. – London : Palgrave MacMillan, 2015. – 88 p. – URL: <https://link.springer.com/book/10.1057/9781137447555> (дата обращения: 10.02.2023).
123. Tabarelli M. The influence of the EU and the ECHR on ‘parliamentary sovereignty regimes’: Assessing the impact of European integration on the British and Swedish Judiciaries // European Law Journal. – 2013. – Vol. 19, N 3. – P. 340–363. – URL: <https://doi.org/10.1111/eulj.12027> (дата обращения: 10.02.2023).
124. Thompson L. From Minority Government to Parliamentary Stalemate: Why Election 2019 was Needed to Break the Brexit Logjam // Britain Votes. – 2020. – Vol. 73, Issue Supplement\_1. – P. 48–64. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa038> (дата обращения: 11.02.2023).
125. Valluvan S. Rejoinder: Clamour of Nationalism symposium // Ethnic and Racial Studies. – 2020. – Vol. 43, N 8. – P. 1453–1466. – URL: <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1740760> (дата обращения: 10.02.2023).
126. van der Walt S. Populism and the yearning for closure: From economic to cultural fragility // European Journal of Social Theory. – 2020. – Vol. 23, N 4. – P. 477–492. – URL: <https://doi.org/10.1177/1368431019866338> (дата обращения: 10.02.2023).
127. van Rijn T., Wakefield J. Post-Brexit: Untangling the fishing mesh // Maastricht Journal of European and Comparative Law. – 2020. – Vol. 27, N 5. – P. 660–683. – URL: <https://doi.org/10.1177/1023263X20951127> (дата обращения: 12.02.2023).
128. Walker G., John P. Mackintosh, Devolution and the Union // Parliamentary Affairs. – 2013. – Vol. 66, N 3. – P. 557–578. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gss002> (дата обращения: 11.02.2023).
129. Ward J.W. Reasserting the Centre: The Brexit Doctrine and the Imperative Mandate in British Politics // Parliamentary Affairs. – 2021. – Vol. 74. – P. 890–910. – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa015> (дата обращения: 11.02.2023).
130. Warden A. Seafood processing in Scotland: an industry profile // The Scottish Parliament. – 2019. – 05.07. – URL: <https://digitalpublications.parliament.scot/ResearchBriefings/Report/2019/7/5/Seafood-processing-in-Scotland--an-industry-profile#International-trade> (дата обращения: 12.02.2023).
131. Weale A. The Democratic Duty to Oppose Brexit // The Political Quarterly. – 2017. – Vol. 88, N 2. – P. 170–181. – URL: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12338> (дата обращения: 11.02.2023).

132. Wellings B. Our Island Story: England, Europe and the Anglosphere Alternative // *Political Studies Review*. – 2016. – Vol. 14, N 3. – P. 368–377. – URL: <https://doi.org/10.1177/1478929916649611> (дата обращения: 10.02.2023).
133. White S. Brexit and the future of the UK constitution // *International Political Science Review*. – 2022. – Vol. 43, N 3. – P. 359–373. – URL: <https://doi.org/10.1177/0192512121995133> (дата обращения: 11.02.2023).
134. White S.G. The Referendum in the UK's Constitution: From Parliamentary to Popular Sovereignty? // *Parliamentary Affairs*. – 2022. – Vol. 75, Issue 2. – P. 263–280 – URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa062> (дата обращения: 11.02.2023).
135. Wincott D. Brexit and the state of the United Kingdom // *The Routledge handbook of the politics of Brexit* / eds. P. Diamond, P. Nedergaard, B. Rosamond. – Routledge, 2018. – P. 15–26. – URL: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315169613-2/brexit-state-united-kingdom-daniel-wincott> (дата обращения: 10.02.2023).
136. Wincott D. Brexit Dilemmas: New Opportunities and Tough Choices in Unsettled Times // *British Journal of Politics and International Relations*. – 2017. – Vol. 19, N 4. – P. 680–695. – URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1369148117725316> (дата обращения: 10.02.2023).
137. YouGov Survey Results // YouGov. – 2016. – 13–14 June. – URL: [http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/463g4e5e0e/LBCResults\\_160614\\_EUReferendum\\_W.pdf](http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/463g4e5e0e/LBCResults_160614_EUReferendum_W.pdf) (дата обращения: 10.02.2023).
138. Young A.L. The Constitutional Implications of Brexit // *European Public Law*. – 2017. – Vol. 23, N 4. – P. 757–786. – URL: <https://doi.org/10.54648/euro2017043> (дата обращения: 11.02.2023).
139. Young A.L. *Parliamentary Sovereignty and the Human Rights Act*. – London : Hart Publishing, 2009. – 180 p. – URL: <http://dx.doi.org/10.5040/9781472560360> (дата обращения: 11.02.2023).

**С.И. КОДАНЕВА**

# **БРЕКЗИТ: ПРИЧИНЫ, ПРЕДПОСЫЛКИ И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ**

Монография

**Оформление обложки И.А. Михеев**

**Верстка А.М. Первова**

**Корректор Я.А. Кузьменко**

Подписано к печати 22.06.2023

Формат 60×84/16 Бум. офсетная № 1

Печать офсетная Свободная цена

Усл. печ. л. 11,4 Уч.-изд. л. 10,5

Тираж 300 экз. (1–100 экз. – 1-й завод)

Заказ № 156

**Институт научной информации  
по общественным наукам РАН**

Нахимовский пр-кт, д. 51/21,

Москва, 117418

**Отдел печати и распространения изданий**

**Тел.: +7 (925) 517-36-91, +7 (499) 134-03-96**

**e-mail: inion-print@mail.ru**

Отпечатано по гранкам ИНИОН РАН

ООО «Амирит»

410004, Саратовская обл., г. Саратов,

ул. Чернышевского, д. 88, литера У