

Проблемы Старого света

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-151-169

Великобритания и Европейский союз: сложный путь к постбрекзиту

Игорь Георгиевич КОВАЛЕВ

доктор исторических наук, профессор, Департамент международных отношений Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, ул. Мясницкая, д. 20, Москва, Российская Федерация
E-mail: ikovalev@hse.ru
ORCID: 0000-0001-6848-8389

ЦИТИРОВАНИЕ: Ковалев И.Г. (2019) Великобритания и Европейский союз: сложный путь к постбрекзиту // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 3. С. 151–169. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-151-169

Статья поступила в редакцию 07.02.2019.

АННОТАЦИЯ. *Статья посвящена анализу последствий референдума о членстве Великобритании в Европейском союзе. Выявляются причины, способствовавшие радикальной трансформации политических процессов и возникновению кризисных явлений в рамках европейского интеграционного проекта. Отмечается, как кризис образцовой британской модели демократии и подъем «мониторинговой демократии», а также не доведенные до логического завершения конституционные реформы в Великобритании повлияли на эффективность политических институтов. Определяется круг новых сложных вопросов конституционно-правового, финансово-экономического и социально-гуманитарного характера, которые необходимо решить в контексте брексита.*

Рассматриваются особенности разработки и реализации стратегий Соединенного Королевства и Европейского союза по переговорному процессу. Исследуются важнейшие этапы переговоров по проблеме выработки соглашения, опре-

деляющего условия и принципы взаимоотношений сторон в период постбрексита. Особое внимание уделяется ключевым спорным вопросам – выполнению финансовых обязательств Соединенного Королевства по отношению к ЕС, гарантиям соблюдения права граждан Евросоюза и членов их семей, проживающих в Великобритании, а также сохранению свободного перемещения людей, товаров, услуг и капиталов между Северной Ирландией и Республикой Ирландия.

Анализируются внутренние и внешние факторы, оказывавшие непосредственное влияние на ход диалога, аргументы и контраргументы сторон, причины изменения позиций политиков Соединенного Королевства и лидеров ЕС по ключевым вопросам сотрудничества в новых исторических условиях. Констатируется глубокий раскол британского общества и основных политических сил страны по вопросу о выходе из ЕС. Рассматриваются факторы, приведшие Великобританию к серьезному политическому кризису и неспособности

выработать адекватную и эффективную стратегию брекзита.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *брекзит, Соединенное Королевство, Европейский союз, Тереза Мэй, переговоры, Консервативная партия*

Состоявшийся 23 июня 2016 г. референдум о членстве Соединенного Королевства в Европейском союзе стал не только одним из ключевых моментов в новейшей истории, но и ярким свидетельством того, насколько труднопредсказуемыми становятся международные отношения в стремительно меняющемся современном мире. Европейский интеграционный проект, который несколько десятилетий считался образцовым, впервые столкнулся с ситуацией, когда страна не стремится пополнить число участников привилегированного клуба, а намерена покинуть, казалось бы, нерушимый и чрезвычайно привлекательный союз европейских государств. Но проблема заключалась не только в колоссальном имиджевом ущербе для ЕС. Результат волеизъявления британцев стал еще одним свидетельством современных серьезных трансформаций, бесконечной череды новых вызовов, на которые действующие политики реагируют с очевидным опозданием и явными ошибками [Менон 2017].

Сенсационные итоги плебисцита, как известно, были в значительной степени обеспечены голосами прежде не отличавшихся политической активностью жителей небольших и средних городов в возрастной категории свыше 30 лет. Они воспринимали глобализацию и интеграцию как процессы, несущие угрозу их привычному образу жизни,

отнимающие у местных жителей рабочие места, стимулирующие приток мигрантов из более бедных стран Центральной и Восточной Европы. Свою роль сыграли возмущение ростом неэффективной бюрократии и разочарование чередой политиков, не способных защитить избирателей от разного рода кризисов и прочих неурядиц. Примечательно, что всего через несколько месяцев после этого референдума, в ноябре 2016 г., по этим же причинам избиратели из американской глубинки отдадут предпочтение «нестандартному» Д. Трампу, а не Х. Клинтон, являвшейся «образцовым» воплощением политического истеблишмента США начала нынешнего века.

Результат волеизъявления британцев заставил серьезно задуматься о пределах интеграции и необходимости серьезных институциональных реформ в ЕС. Активизировались споры о том, стоит ли стремиться к увеличению гибкости внутри союза или же сделать ставку на максимальную консолидацию государств-членов. Вновь вспомнили и о росте в последние годы евроскептических настроений. На выборах в Европарламент в 2014 г. партии, выступающие под этими лозунгами, одержали победу во Франции, Соединенном Королевстве и Дании, а в таких странах, как ФРГ, Австрия, Швеция, заметно увеличили свое представительство¹. В этой связи опасения насчет возможной цепной реакции, эффекте домино и новых возможных ощутимых потерях для европейского интеграционного проекта приобрели вполне реальные очертания.

Референдум о членстве Соединенного Королевства в ЕС придал новый импульс дискуссии о том, насколько

1 На выборах в Европарламент победили евроскептики (2014) // BBC News. 26 мая 2014 // https://www.bbc.com/russian/international/2014/05/140526_eu_elections_parliament, дата обращения 30.06.2019.

инструменты прямой демократии применимы в стране, исторически развивавшейся, как классический образец представительного правления [Saunders 2019]. Особую актуальность приобрели идеи о кризисе традиционной «вестминстерской» модели государственного управления и распространении в новых исторических условиях так называемой «мониторной демократии», выдвинутые еще в 2009 г. основателем Центра по изучению демократии британским профессором Джоном Кином [Keane 2008]. Активное использование в последних политических и агитационных кампаниях новейших цифровых технологий, интернета, электронных средств массовой информации, социальных сетей не только трансформировало их содержание, но и стало важнейшими факторами, определяющими итоговый результат. Постоянное расширение и усложнение инструментов и механизмов влияния развивающейся «мониторинговой демократии» на традиционные правящие элиты, вне всякого сомнения, требует серьезной модернизации существующих государственных институтов и политических практик.

Следует также напомнить, что решение Великобритании покинуть ЕС было принято в условиях пробуксовки и даже заморозки важных и давно назревших конституционных реформ, инициированных в конце прошлого века «новыми лейбористами» [Dorey 2008]. Попытка изменения избирательной системы провалилась. Реформирование Палаты лордов, после исключения из ее состава в 1999 г. наследственных пэров, не продвинулось ни на шаг [Russell, Cornes 2001, pp. 82–99]. Расширение полномочий властей в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии не привело к снижению националистических настроений в провинциях и устранению опасности их выхода из состава

Соединенного Королевства. Не случайно на референдуме о членстве в ЕС жители Шотландии и Северной Ирландии высказались за то, чтобы остаться в составе союза, рассчитывая на поддержку с его стороны в деле отстаивания их региональных интересов.

Помимо вышеуказанных проблем, решение о брекзите означало включение в повестку дня целого комплекса новых сложных вопросов конституционно-правового, финансово-экономического и социально-гуманитарного характера. Властям в Лондоне и Брюсселе предстояло обсудить и решить, как они будут взаимодействовать в новых исторических условиях, что, в свою очередь, должно было повлиять как на дальнейшее развитие европейского интеграционного проекта, так и на то, каким образом Соединенное Королевство сумеет перестроить свою внутреннюю и внешнюю политику. В рамках предстоящего переговорного процесса стороны должны были не только определить свои стратегические цели, но и найти сбалансированные, эффективные пути, средства и механизмы их достижения, сформировать достойные команды переговорщиков, способные выработать взаимоприемлемые условия итогового соглашения.

Рекогносцировка

Разработка принципиальных подходов по предстоящему брекзиту началась в непростых условиях. Лидерам ЕС важно было минимизировать репутационные потери, вызванные итогами британского референдума, продемонстрировать единство остающихся в составе союза государств, купировать потенциально возможные центробежные тенденции, показать, насколько существенными будут потери для тех, кто решит покинуть европейский инте-

грационный проект. Определенные сомнения в том, достижимы ли эти задачи, были связаны с хроническими проблемами ЕС – ростом популизма и евроскептицизма в условиях волн кризисов (экономического, долгового, миграционного и т.д.) и роста террористической угрозы; неспособностью европейской элиты в полной мере донести до граждан ключевые идеи и цели интеграции, а также принципы их реализации; сложными отношениями между старыми и новыми членами союза; необходимостью проведения институциональной реформы; сомнениями в эффективности и компетентности европейской бюрократии [Романова 2016].

Ситуация в Соединенном Королевстве была еще более сложной. Основные политические силы страны и общество, как показали итоги референдума, были расколоты. Премьер-министр Д. Кэмерон, выступавший за сохранение членства своей страны в ЕС, подал в отставку, но, несмотря на это, консерваторы смогли избежать масштабного политического кризиса, сохранили власть в своих руках и не допустили прихода к руководству партией радикальных евроскептиков. Лидером тори и новым премьер-министром стала имевшая большой опыт работы в Кабинете и, занимавшая центристские позиции, Тереза Мэй. В ходе агитационной кампании перед референдумом она дисциплинированно, но крайне осторожно высказывалась вслед за Д. Кэмероном в пользу сохранения членства в ЕС. Однако уже в качестве главы правительства первым делом решительно заявила: «Брекзит означает брекзит, и мы добьемся успеха»². Таким образом, избирателям и европейским партнерам

был послан четкий сигнал, что никакого пересмотра итогов плебисцита не будет.

Роль своеобразного штаба по разработке стратегии брекзита в новом Кабинете отводилась двум новым департаментам – Министерству по выходу из Евросоюза, которое возглавил Дэвид Дэвис и Министерству международной торговли под руководством Лиамы Фокса. Важную роль в этом процессе играл недавний соперник Т. Мэй в борьбе за лидерство и один из лидеров группы евроскептиков в Консервативной партии – Борис Джонсон, который стал министром по иностранным делам и делам Содружества [James, MacLelan 2016]. Очевидно, что премьер-министр стремилась при назначении министров не только соблюсти баланс интересов различных фракций тори и укрепить единство своей партии, но и дать понять Брюсселю, в каком направлении будет разрабатываться британская стратегия по брекзиту.

Одновременно с этим, Т. Мэй не спешила инициировать реализацию 50-й статьи Лиссабонского договора, написанной, как известно, по иронии судьбы, британским дипломатом лордом Кинлохардским. Во время своего первого зарубежного визита в Берлин и переговоров с Ангелой Меркель она объяснила это стремлением выработать «разумные и упорядоченные условия выхода из ЕС»³. Единственное, что пообещала премьер-министр, это подать соответствующее уведомление до конца марта 2017 г. Представляется, что существовал и ряд других причин, оправдывавших такую осторожную позицию. В частности, премьер-министр не могла не учитывать тот факт,

2 Theresa May Vows to Put Conservatives 'at Service' of Working People (2016) // BBC News, July 11, 2016 // <https://www.bbc.com/news/uk-36760953>, дата обращения 30.06.2019.

3 Brexit: Theresa May Says Talks Won't Start in 2016 (2016) // BBC News, July 20, 2016 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-36841066>, дата обращения 30.06.2019.

что в Палате общин большинство депутатов были сторонниками дальнейшего участия в европейской интеграции. Накануне проведения референдума 479 народных избранников заявили о том, что выступают против выхода из ЕС, в то время как последовательными сторонниками брекзита оказались всего 158 депутатов⁴. Следовательно, Кабинету необходимо было подготовить такую стратегию, которая не вызвала бы решительного неприятия со стороны парламентариев.

Кроме того, как уже упоминалось, избиратели в Шотландии и Северной Ирландии на референдуме проголосовали за то, чтобы остаться в Евросоюзе, поэтому в первой провинции националисты заявили о стремлении провести повторный референдум о независимости, а во второй серьезную озабоченность вызывала перспектива закрытия границы с Республикой Ирландия. Наконец, задержка была вызвана и необходимостью преодолевать неожиданную преграду. В начале 2017 г. в Верховном суде группа британских общественников смогла добиться вердикта, в соответствии с которым Правительству необходимо получить согласие Парламента на направление в Брюссель уведомления о выходе из Евросоюза⁵. Кабинету в спешном порядке пришлось готовить соответствующий законопроект, который с большим трудом, преодолевая жесткое сопротивление обеих палат, удалось провести лишь к середи-

не марта 2017 г.⁶ Несмотря на все вышесказанное, действия лидеров консерваторов в тот период представлялись в целом вполне разумными и обоснованными. Они не торопили события, осознавая всю сложность проблемы выработки сбалансированного плана дальнейших действий в условиях очевидного раскола по всем направлениям – в обществе, региональном, межпартийного и внутрипартийного.

Жесткий старт

Первый вариант британской стратегии по брекзиту появился 2 февраля 2017 г., т.е. спустя семь месяцев после референдума. В подготовленной правительством белой книге «Выход Соединенного Королевства из ЕС и новое партнерство с ним» определялись 12 приоритетов, ключевыми из которых были: выход из единого рынка и таможенного союза, введение новой системы миграционного контроля, а также отказ от признания юрисдикции Европейского суда⁷. Вслед за этим 29 марта 2017 г. в Брюссель отправлено официальное письмо, в котором говорилось о запуске 50-й статьи Лиссабонского договора и отмечалось, что, если не будет заключено новое соглашение о торговле между Великобританией и Евросоюзом, она будет вестись по правилам Всемирной торговой организации⁸. Таким образом, в этот период времени ка-

4 EU Vote: Where the Cabinet and Other MPs Stand (2016) // BBC News, June 22, 2016 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35616946>, дата обращения 30.06.2019.

5 Judgment of the UK Supreme Court of 24 January 2017, R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) (2017) // Supreme Court, January 24, 2017 // <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

6 European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 (2017) // The National Archives, March 16, 2017 // http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/9/pdfs/ukpga_20170009_en.pdf, дата обращения 30.06.2019.

7 The United Kingdom's Exit from and New Partnership with the European Union (2017) // HM Government, February 2, 2017 // https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589189/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Print.pdf, дата обращения 30.06.2019.

8 Letter from the Prime Minister to President Tusk (2017) // UK Government, March 29, 2017 // https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf, дата обращения 30.06.2019.

бинет Т. Мэй сделал ставку на жесткий вариант брекзита. Вместе с тем, если внимательно изучить содержание этого документа, то станет очевидно, что все его положения были крайне расплывчатыми и лишены какой-либо конкретики. Кроме того, в нем не определялась очередность заключения новых соглашений, а также не было ни слова о том, при помощи каких инструментов и механизмов они будут реализовываться. Консервативное Правительство явно надеялось, что переговоры по условиям выхода из европейского интеграционного проекта и по принципам новых взаимоотношений с ЕС будут проходить параллельно.

Ответ Брюсселя на британский план был одобрен на саммите 29 апреля 2017 г., причем лидерам стран-членов потребовалось всего 15 минут для его утверждения. Стратегия ЕС также оказалась максимально жесткой. Во-первых, в ней были четко определены стадии и порядок рассмотрения вопросов в рамках переговорного процесса, что лишало Лондон возможности маневра, в том числе надежды добиваться заключения нового торгового соглашения между сторонами до окончания брекзита. Отдельно подчеркивалась недопустимость ведения сепаратных переговоров. Во-вторых, в качестве ключевых вопросов, предлагавшихся к обсуждению на первой стадии, были зафиксированы: выплата 60 млрд евро в счет выполнения финансовых обязательств Соединенного Королевства по отношению к ЕС, гарантии соблюдения права граждан Евросоюза и членов их семей, проживающих в Великобритании, а также сохранение свободного

перемещения людей, товаров, услуг и капиталов между Северной Ирландией и Республикой Ирландия⁹.

Взаимная ставка на предельно жесткие стратегии в начальной стадии предстоящих почти двухлетних переговоров, на первый взгляд, была вполне логичным шагом. Такой подход открывал возможности для маневрирования, поиска потенциальных точек соприкосновения интересов сторон, выявления принципиальных и менее значимых вопросов, попыток выработки компромиссных решений. Не следует забывать и то обстоятельство, что для Соединенного Королевства в новых исторических условиях важно было продемонстрировать своим гражданам и всему миру перспективы роста своего влияния. Ведь не случайно один из самых принципиальных и последовательных сторонников выхода страны из ЕС в рядах консерваторов Б. Джонсон уже на следующий день после референдума заявил: «Великобритания останется великой европейской державой»¹⁰. В свою очередь, Брюссель также стремился показать, что солидарность и сплоченность оставшихся в союзе стран не подлежат сомнению, права и свободы граждан будут надежно защищены, а неизбежные имиджевые, экономические и финансовые потери минимизированы.

Существенное влияние на переговоры о выходе Соединенного Королевства из европейского интеграционного проекта в этот период оказала динамика политических процессов внутри страны. Прежде всего, на протяжении первой трети 2017 г. опросы общественного мнения демонстрировали

9 European Council (Art. 50) Guidelines Following the United Kingdom's Notification under Article 50 TEU (2017) // European Council, April 29, 2017 // <https://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

10 Boris Johnson Reacts to Brexit Vote (2016) // YouTube, June 24, 2016 // <https://www.youtube.com/watch?v=nbdOsMeVrLw>, дата обращения 30.06.2019.

устойчивый рост рейтинга консерваторов по сравнению с лейбористами¹¹. Во-вторых, все более очевидной становилась тенденция повышения электоральной привлекательности двух ведущих политических партий и снижения поддержки гражданами третьих и малых партий. В-третьих, нельзя было сбрасывать со счетов и важную для британской системы государственного управления проблему максимальной легитимности принимаемых решений. Т. Мэй стала премьер-министром не в результате победы своей партии на всеобщих парламентских выборах, а в результате отставки Д. Кэмерона. Следовательно, она не имела так называемого народного мандата на проведение столь существенных преобразований. В этих условиях лидер консерваторов, рассчитывая на увеличение парламентского большинства своей партии, крайне важное для обеспечения беспрепятственного принятия законодательных инициатив Кабинета в рамках стратегии жесткого брекзита, сумела добиться принятия решения о проведении досрочных всеобщих выборов 8 июня 2017 г.

Однако итоги очередного волеизъявления британских избирателей не оправдали ожиданий тори. Их фракция потеряла абсолютное большинство в Палате общин. Соединенное Королевство второй раз с начала нынешнего века оказалось в ситуации «подвешенного» Парламента. Из 650 мандатов в Палате общин консерваторы получили 318, а их основные конкуренты – лейбористы – 262 места. Фракции шот-

ландских националистов и либеральных демократов сократились соответственно до 35 и 12 депутатов¹². Отсутствие абсолютного большинства у тори и новое соотношение сил в нижней палате существенно осложняло перспективы реализации изначального плана жесткого брекзита.

В обновленной Палате общин в первые дни ее работы прежнюю переговорную стратегию кабинета Т. Мэй поддерживало всего 297 депутатов (292 консерватора и 5 членов лейбористской фракции), в то время как сторонниками ее смены на более мягкий вариант были 342 парламентария, в том числе к ней склонялись и все 10 представителей Демократической юнионистской партии, благодаря поддержке которой премьер-министр сохранила свой пост [Lilico 2017]. Специфика альянса консерваторов с этой региональной североирландской партией также заключалась в том, что последняя, с одной стороны, в целом выступала за выход из ЕС, но, с другой стороны, была против жесткого пограничного контроля с Республикой Ирландия и за сохранение свободы передвижения граждан и доступа к общему рынку¹³. Это обстоятельство существенно осложняло переговорную позицию британской стороны, поскольку новые союзники кабинета Т. Мэй хотели одновременно и покинуть ЕС, и сохранить преимущества, которые предоставляли «четыре свободы» интеграционного проекта, поскольку их ограничения не только подрывали основы британо-ирландского Белфастского соглашения от 10 апре-

11 Sunday Times Survey Results (2017) // YouGov, May 12, 2017 // https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/1b8yww4g1/SundayTimesResults_170512_VI_W.pdf, дата обращения 04.12.2018; Ipsos MORI Political Monitor (2017) // Ipsos MORI, May 12, 2017 // <https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-05/pm-may-2017-tables.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

12 UK Results in Full (2017) // The Sunday Times, June 8, 2017 // <https://www.thetimes.co.uk/article/general-election-2017-live-uk-results-in-full-x2sfdc9vp>, дата обращения 30.06.2019.

13 Standing Strong for Northern Ireland (2017) // The DUP Manifesto for the 2017 Westminster Election // https://web.archive.org/web/20170609125713/http://dev.mydup.com/images/uploads/publications/DUP_Wminster_Manifesto_2017_v5.pdf, дата обращения 30.06.2019.

ля 1998 г., но и вполне могли привести к новой эскалации противостояния между католиками и протестантами в Северной Ирландии.

Кроме того, итоги всеобщих парламентских выборов 2017 г. стали поводом для активизации противников выхода Соединенного Королевства из ЕС. В частности, с призывом провести повторный референдум по этому вопросу выступили бывший лидер «новых лейбористов» Тони Блэр и вице-премьер в кабинете Д. Кэмерона – Ник Клегг [Drake 2018]. Эти инициативы получили полную поддержку в Брюсселе. Руководители ЕС неоднократно заявляли, что если Великобритания передумает и решит не покидать интеграционный проект, то это будет правильным разрешением кризисной ситуации. Таким образом, новый расклад сил в Парламенте, общественное мнение, а также позиция партнеров по переговорному процессу уже на этой стадии вызвали серьезные сомнения в том, что стратегия жесткого брексита будет успешно реализована.

Еще одним важным фактором, подтверждающим этот тезис, стали нарастающие разногласия внутри правящей партии. В частности, канцлер Казначейства Филип Хэммонд подверг критике решение о проведении Великобританией полностью независимой от ЕС торговой политики в связи со сложившейся за последние десятилетия глубокой взаимозависимостью сторон, как в экспорте, так и в импорте¹⁴. Наконец, даже один из наиболее последовательных евроскептиков в рядах тори – Майкл Гоув

в июне 2017 г. неожиданно заявил, что Правительство «должно искать максимально возможный консенсус по брекситу»¹⁵. Тем не менее на первой встрече официальных представителей Великобритании и ЕС 19 июня 2017 г. Д. Дэвис заявил, что его страна будет осуществлять жесткий вариант переговорной стратегии, предусматривающей выход из единого рынка и «возврат контроля над законодательством и границами»¹⁶. Очевидный раскол в рядах британских представителей существенно усиливал позиции переговорщиков со стороны Брюсселя, которые под руководством опытного французского дипломата Мишеля Барнье опирались на согласованную единогласно лидерами 27 стран стратегию, нацеленную на максимальную защиту основополагающих принципов европейской интеграции.

Столкновение стратегий

Первые раунды переговоров, начавшиеся в июне 2017 г., продемонстрировали, что представители Великобритании отказываются давать какие-либо гарантии, избегают четких обязательств, предлагают преимущественно декларативные и абсолютно размытые формулировки. Переговорщики со стороны ЕС неизменно стояли на своем, обвиняли противоположную сторону в неготовности вести конструктивный диалог, констатировали «отсутствие значительного прогресса» и заявляли о невозможности перехода к следующей стадии переговоров, в рамках которой

14 Bulman M. (2017) Brexit: Philip Hammond 'Wants UK to Stay in Customs Union' // Independent, June 14, 2017 // <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-philip-hammond-customs-union-eu-uk-stay-theresa-may-tories-chancellor-a7788786.html>, дата обращения 30.06.2019.

15 Michael Gove: Brexit 'Consensus' Needed after General Election (2017) // BBC News, June 13, 2017 // <https://www.bbc.com/news/election-2017-40259111>, дата обращения 30.06.2019.

16 Start of Brexit Discussions: Michel Barnier vs David Davis (2017) // YouTube, June 19, 2017 // <https://www.youtube.com/watch?v=si5ib1GMCxg>, дата обращения 30.06.2019.

Соединенному Королевству и ЕС предстояло выработать новые принципы взаимоотношений друг с другом¹⁷. Такое развитие событий стало еще одним фактором, ставившим перед кабинетом Т. Мэй вопрос о целесообразности следования стратегии жесткого брекзита.

В октябре 2017 г. министр финансов Ф. Хэммонд не исключил возможности того, что Великобритании все не удастся заключить сделку с ЕС¹⁸. Это заявление стало сигналом для перехода в наступление оппозиции. «Тори, бесспорно, проваливают переговоры, – заявил лидер Лейбористской партии Дж. Корбин, – они устраивают вокруг брекзита шокирующую неразбериху. Они расколоты надвое и ведут переговоры друг с другом, вместо того, чтобы вести их с Европейским союзом. С каждым днем они приближают нас к тому, что выход из ЕС состоится без соглашения»¹⁹. Активизировались и противники Т. Мэй внутри Консервативной партии. Депутаты-заднескамечники фракции тори в октябре и ноябре дважды предпринимали попытку инициировать ее смещение с поста лидера тори, причем во втором случае им не хватило всего восьми голосов, чтобы запустить соответствующую процедуру²⁰. Не в пользу Кабинета играло и то обстоятельство, что в Парламенте уже обсуждался законопроект о брекзите, в котором, помимо всего прочего, уста-

навливалась точная дата выхода Соединенного Королевства из ЕС – 29 марта 2019 г.²¹ Это означало, что дальнейшее затягивание переговорного процесса может привести к наихудшему и самому затратному варианту – выходу из ЕС без соглашения и четкого понимания того, на какой основе будет строиться последующее взаимодействие.

В этих непростых условиях Т. Мэй решила на радикальную смену стратегии. Первым свидетельством возможного отказа правительства от варианта жесткого брекзита стала ее программная речь 22 сентября 2017 г. во Флоренции. В ней глава кабинета предложила двухлетний переходный период после выхода Соединенного Королевства из ЕС, на протяжении которого будут соблюдаться все, прежде взятые, обязательства, а также постепенно выработаются новые принципы взаимоотношений²². Последняя отчаянная попытка сохранить первоначальный план была предпринята в декабре 2017 г. на встрече премьер министра с главой Европейской комиссии. Однако Брюссель по-прежнему не собирался уступать. «Тереза Мэй энергично и настойчиво защищала английские интересы, – заявил по итогам встречи Ж.-К. Юнкер, – я делал то же в отношении общеевропейских»²³. В итоге, для того, чтобы перейти ко второй стадии переговорного процесса, британская сторона в де-

17 Merrick R. (217) EU Set to Halt Brexit Talks 'because the UK Is not Ready' // Independent, July 18, 2017 // <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-halt-brexit-talks-michel-barnier-brussels-david-davis-a7847641.html>, дата обращения 30.06.2019.

18 Brexit: UK to Wait until 'Last Moment' to Spend on 'no Deal' Plan (2017) // BBC News, October 11, 2017 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-41577065>, дата обращения 30.06.2019.

19 Jeremy Corbyn Speech to Cooperative Party Conference (2017) // Labour, October 14, 2017 // <https://labour.org.uk/press/jeremy-corbyn-speech-to-cooperative-party/>, дата обращения 30.06.2019.

20 Pressure Mounting on Theresa May from Tory MPs (2018) // BBC News, December 12, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46532747>, дата обращения 30.06.2019.

21 European Union (Withdrawal) Act 2018 (2018) // UK Government, June 26, 2018 // http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/pdfs/ukpga_20180016_en.pdf, дата обращения 30.06.2019.

22 PM's Florence Speech: a New Era of Cooperation and Partnership between the UK and the EU (2017) // UK Government, September 22, 2017 // <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>, дата обращения 30.06.2019.

23 Jean Claude-Juncker Statement at Brexit News Conference (2017) // BBC News, December 4, 2017 // <https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-42223403/jean-claude-juncker-statement-at-brexit-news-conference>, дата обращения 30.06.2019.

кабре 2017 г. приняла все требования Брюсселя, выдвинутые на первом этапе. Великобритания согласилась выполнить в полном объеме финансовые обязательства перед ЕС, гарантировать соблюдение прав его граждан на своей территории, а также сохранить прежний пограничный режим с Ирландией²⁴. Первые семь месяцев напряженно-го диалога закончились триумфом команды М. Барнье, однако теперь предстояло не менее напряженный этап, в рамках которого стороны должны были согласовать новые принципы взаимоотношений в сфере торговли, безопасности, обороны, внешней политики и, самое главное, подготовить проект соглашения для последующего его утверждения Европарламентом и британскими законодателями.

Крутой поворот

Помимо плачевных для Великобритании итогов первой стадии переговоров с ЕС, в начале 2018 г. возникло еще несколько факторов, заставлявших кабинет Т. Мэй задуматься о смене стратегии. Во-первых, проводившиеся в феврале-марте многочисленные опросы общественного мнения продемонстрировали устойчивый рост количества британских граждан, которые выражали сомнение в способности правительства отстоять национальные интересы в процессе переговоров²⁵. Динамика рейтинга доверия премьер-ми-

нистру также не внушала оптимизма²⁶. Отвлечь внимание граждан страны от проблемы брекзита в этот период не смогли даже свадьба принца Гарри или громкое дело Скрипалей. Во-вторых, Кабинет в условиях фактически «подвешенного парламента» вынужден был учитывать настроения депутатов, которые также демонстрировали растущее недовольство курсом на радикальный разрыв всех отношений с ЕС. Так, например, во время дебатов по Биллю о выходе из Европейского союза в Палате общин в правительственный вариант документа было внесено несколько существенных поправок. В частности, депутаты настояли на том, что именно они должны будут принимать окончательное решение по Соглашению о выходе Великобритании из ЕС²⁷. В Палате лордов, где, как известно, невыборные пэры не связаны жесткой партийной дисциплиной, Кабинет и вовсе потерпел 14 поражений при голосованиях по поправкам в этот законопроект²⁸. Нельзя было не учитывать и то обстоятельство, что суть большинства этих поправок, предложенных членами верхней палаты Парламента, была созвучна требованиям переговорщиков со стороны Европейского союза.

Важным предвестником готовящейся смены стратегии по брекзиту стали перестановки в рядах исполнительной власти Великобритании. Согласно подсчетам лондонского Института исследований правительства, после всеобщих парламентских выборов 2017 г.

24 Joint Report from the Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government (2017) // European Commission, December 8, 2017 // https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf, дата обращения 30.06.2019.

25 YouGov Polling of Labour Members (2018) // UK Polling Report, March 3, 2018 // <http://ukpollingreport.co.uk/blog/archives/date/2018/03>, дата обращения 30.06.2019.

26 YouGov Polling of Labour Members (2018) // UK Polling Report, March 3, 2018 // <http://ukpollingreport.co.uk/blog/archives/date/2018/03>, дата обращения 30.06.2019.

27 European Union (Withdrawal) Act 2018 (2018) // UK Parliament // http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/pdfs/ukpga_20180016_en.pdf, дата обращения 30.06.2019.

28 Lords Examines EU (Withdrawal) Bill (2018) // UK Parliament, June 26, 2018 // <https://www.parliament.uk/business/news/2018/january/lords-debates-eu-withdrawal-bill/>, дата обращения 30.06.2019.

и до 9 января 2018 г. на 71% обновился состав министров и их заместителей²⁹. При этом обращало на себя внимание то, что Т. Мэй последовательно и планомерно меняла сторонников жесткого брексита на преданных лично ей партийных функционеров и представителей так называемого «нового поколения талантов», многие из которых впервые получили высокие должности в Правительстве. Однако даже после такой подготовки премьер-министру потребовалось 12 часов для того, чтобы на специальном заседании Кабинета в загородной резиденции в Чеккерсе убедить соратников в необходимости радикальной смены первоначальной стратегии³⁰.

Итогом всех этих драматичных событий стала публикация 12 июля 2018 г. новой белой книги – «Будущие взаимоотношения между Соединенным Королевством и Европейским союзом». Ключевым пунктом модернизированного плана стало намерение правительства Т. Мэй сохранить после выхода из ЕС свое участие в зоне свободной торговли сельскохозяйственными и промышленными товарами³¹. Фактически это означало признание британскими властями невозможности найти после брексита адекватную замену европейским партнерам как в экспортных, так и в импортных операциях. Вместе с тем

в данном документе подтверждалось, что Великобритания выйдет из-под юрисдикции Европейского суда, а также, что она будет проводить независимую оборонную и внешнюю политику в тесной координации с ЕС и другими союзниками³². Смена стратегии на существенно более мягкий вариант, как представляется, имела своей целью не только снизить остроту критики Правительства внутри страны, но и обеспечить заключение соглашения с Брюсселем, не допустить самого нежелательного и затратного сценария – выхода из ЕС без сделки.

Вместе с тем отказ от жесткого брексита вызвал крайне негативную реакцию евроскептиков внутри партии тори. Противниками «плана Чеккерс» оказались не менее 80 из 315 депутатов консервативной фракции в Палате общин³³. Более того, сразу после его одобрения два члена Кабинета – Б. Джонсон и Д. Дэвис в знак протеста подали в отставку. В адрес премьер-министра посыпались обвинения в игнорировании воли избирателей, высказанной на референдуме. Сторонники решительного разрыва с ЕС по всем направлениям стали обвинять Т. Мэй в том, что ее новая политика это не что иное, как «брекзит только по названию» (это привело к появлению нового термина – брино [от англ. Brexit in name

29 Whitehall Monitor 2018. The General Election, Brexit and beyond (2018) // Institute for Government // <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/5890%20IFG%20-%20Whitehall%20Monitor%202018%20web.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

30 Brexit: Cabinet Agrees 'Collective' Stance on Future EU Deal (2018) // BBC News, July 7, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-44747444>, дата обращения 30.06.2019.

31 The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union (2018) // Department for Exiting the European Union, July 2018 // <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union-html-version>, дата обращения 30.06.2019.

32 The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union (2018) // Department for Exiting the European Union, July 2018 // <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union-html-version>, дата обращения 30.06.2019.

33 Brexit Plan: 80 MPs Will Reject Chequers Deal, Says ex-Minister (2018) // BBC News, September 10, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-45468544>, дата обращения 30.06.2019.

only]. – И.К.), который в итоге превратит Соединенное Королевство в «колонию ЕС»³⁴. Все чаще стали появляться сообщения о том, что тори-евроскептики готовятся инициировать процедуру оспаривания лидерства Т. Мэй в партии с целью смещения с занимаемой должности. Признаки полномасштабного политического кризиса становились все более очевидными.

Смена стратегии по брекзиту не привела к смягчению противостояния и на других уровнях. Оппозиция в лице Лейбористской партии не просто обрушилась с критикой на новый план консерваторов, но и открыто стала претендовать на то, чтобы сменить тори у руля государственного управления. «В настоящее время лейбористы будут голосовать против “Плана Чекерса”, – заявил Дж. Корбин, выступая в Ливерпуле, – ...если правительство вообще не сможет достичь какой-либо сделки, мы будем настаивать на всеобщих выборах» [Piper, MacLelan 2018]. Не сократилось и число граждан Соединенного Королевства, негативно оценивавших работу Правительства по подготовке соглашения с ЕС. По данным Sky News, их количество составило 78% из всех опрошенных; кроме того, работу премьер-министра посчитало неудовлетворительной 74% респондентов³⁵. Никуда не исчезло и противостояние между Лондоном и историческими провинциями страны.

Но самым тревожным на этом фоне стало то, что, несмотря на радикальную смену британской стратегии, не наблю-

далось никакого прогресса в переговорном процессе. В Брюсселе весьма скептически отнеслись к идее участия Великобритании только в одной из четырех основ ЕС – свободе передвижения товаров при отказе от признания свободы передвижения капиталов, услуг и рабочей силы. Выступая в Европарламенте, Ж.-К. Юнкер заявил: «Мы просим британское правительство понять, что когда кто-либо покидает союз, он не может сохранять то же привилегированное положение, что и страна – член ЕС. Если вы покидаете союз, вы, конечно, более не являетесь участником нашего единого рынка и, тем более, не остаетесь в отдельных его частях, которые вы сами выбираете»³⁶. В конце июля 2018 г. о своих сомнениях в том, что новая британская стратегия позволит быстро разрешить имеющиеся противоречия и заключить соглашение, сообщил и М. Барнье³⁷.

Возобновившиеся 19 июля 2018 г. переговоры сопровождались дежурными заявлениями о достигнутом «достаточном прогрессе», но в действительности демонстрировали нарастание противоречий. Помимо вопроса о будущем свободной торговли, серьезные споры возникли в связи с тем, что стороны по-разному понимали содержащееся в новом британском плане обещание установить «мягкий пограничный режим» между Северной Ирландией и Республикой Ирландия. Пытаясь активизировать затянувшийся процесс, Т. Мэй даже заявила о том, что она лично будет вести переговоры, а новый

34 Sabbagh D. (2018) May's Plan 'Sticks in the Throat', Says Boris Johnson as He Resigns over Brexit (2018) // Guardian, July 9, 2018 // <https://www.theguardian.com/politics/2018/jul/09/boris-johnson-resigns-as-foreign-secretary-brexit>, дата обращения 30.06.2019.

35 Sky Data Poll: 78% Think the Government Is Doing a Bad Job on Brexit (2018) // Sky News, July 30, 2018 // <https://news.sky.com/story/public-opinion-is-shifting-sharply-against-brexit-sky-data-poll-reveals-11453220>, дата обращения 30.06.2019.

36 UK Will 'Regret' Leaving EU after Brexit, Warns Jean-Claude Juncker (2018) // Sky News, March 13, 2018 // <https://news.sky.com/story/uk-will-regret-leaving-eu-after-brexit-warns-jean-claude-junker-11288118>, дата обращения 30.06.2019.

37 Carroll M. (2018) EU's Chief Negotiator: There Are 'Major Issues' to Deal with in Brexit Negotiations // The Telegraph, July 26, 2018 // <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/07/26/eus-chief-negotiator-major-issues-deal-brexit-negotiations/>, дата обращения 30.06.2019.

министр по вопросам брекзита Д. Рааб будет только ее заместителем³⁸. В августе 2018 г. из-за отсутствия прогресса и с очевидным стремлением оказать давление на партнеров по диалогу в Брюсселе британский Кабинет начал подготовку плана выхода из ЕС без соглашения³⁹. По мере приближения октябрьского саммита лидеров ЕС переговоры активизировались, стороны пошли на ряд взаимных уступок, но так и не смогли подготовить согласованный проект договора.

Вместе с тем нарастающая угроза брекзита без четко прописанных правил дальнейших взаимоотношений (а подобный вариант, по единодушному мнению большинства специалистов и экспертов, не только является наиболее затратным с точки зрения экономического развития, но и чреват обострением противоречий по широкому кругу проблем) заставляла обе стороны все-таки достичь согласия. Несмотря на то, что в рамках продолжавшихся раундов переговоров возникали новые проблемы, например очередное обострение спора по вопросу о Гибралтаре, сторонам все же удалось подготовить текст 585-страничного соглашения, которое было одобрено лидерами стран ЕС на специальном экстренном саммите 25 ноября 2018 г в Брюсселе⁴⁰. Таким образом, позади остался еще один этап сложного процесса выхода Соединенного Королевства из европейского интеграционного проекта.

Однако можно ли говорить о том, что контуры постбрекзита стали более четкими и понятными?

На круги своя

На момент написания этой статьи (март 2018 г. – *И.К.*) очевидно, что поводов для оптимизма практически нет. Прежде всего, сам проект, согласованный лидерами стран ЕС в Брюсселе, свидетельствовал о том, что противоречия сторон и разное понимание сути будущих отношений никуда не исчезли. К примеру, наиболее дискуссионный вопрос о режиме ирландской границы переговорщики ради подписания всего документа фактически просто отложили. В тексте соглашения лишь отмечалось, что Лондон и Брюссель до 1 июля 2020 г. должны найти решение, обеспечивающее прозрачность границы на острове. Это фактически означает, что действие таможенных правил и правил общего рынка, по сути, продолжится, не только в Северной Ирландии, но и на всей территории Соединенного Королевства⁴¹. Еще одним доказательством сохраняющейся неопределенности стало появление в итоговом тексте статьи, позволяющей продлить переходный период после брекзита на срок от одного до двух лет, иными словами – до конца 2022 г.⁴² Таким образом, формат будущих отношений Соединенного Королевства и ЕС в этом соглашении в

38 Theresa May Takes Personal Charge of Brexit Talks (2018) // BBC News, July 24, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-44941792>, дата обращения 30.06.2019.

39 UK's 'no-Deal' Brexit Plans Warn of Credit Card Fees // BBC News, August 23, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-45274972>, дата обращения 30.06.2019.

40 EU Leaders Agree UK's Brexit Deal at Brussels Summit (2018) // BBC News, November 25, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-46334649>, дата обращения 30.06.2019.

41 Brexit: Protocol on Ireland and Northern Ireland (2018) // European Commission // https://ec.europa.eu/ireland/news/brexit-protocol-on-ireland-and-northern-ireland_en, дата обращения 30.06.2019.

42 Draft Agreement on the Withdrawal of the UK from the EU as Agreed at Negotiators' Level on 14 November 2018, including text of Article 132. This Text Is Subject to Final Legal Revision in the Coming Days (2018) // Council of the European Union (2018) // https://www.consilium.europa.eu/media/37095/draft_withdrawal_agreement_incl_art132.pdf, дата обращения 30.06.2019.

полной мере и четко не зафиксирован. Следовательно, предстоят еще длительные и сложные переговоры по широкому спектру чувствительных проблем.

Во-вторых, достигнутые договоренности не устранили раскол по всем направлениям и политический кризис в Соединенном Королевстве. Скорее наоборот, противостояние между силами, по-разному трактующими их значение для страны, только обострилось [Matthijs 2018]. За десять дней до подписания проекта соглашения в отставку подал второй по счету министр по вопросам брекзита – Д. Рааб, а общее количество членов кабинета, покинувших пост в знак несогласия с планом Т. Мэй, к концу ноября 2018 г. составило 9 человек⁴³. Помимо этого новую волну критики обрушила на правительство оппозиция. Выступая в Палате общин 26 ноября 2018 г., лидер лейбористов Дж. Корбин заявил: «Премьер-министр, возможно, попытается представить итоги вчерашнего саммита как большой успех, но реальность такова, что ничего не изменилось... Это провалившаяся сделка, плохая сделка для этой страны, и все, что вчера было сделано, стало итогом неудачных и жалких переговоров этого правительства»⁴⁴. В условиях предстоящей ратификации соглашения в парламенте подобное развитие событий не сулило ничего хорошего.

Затянувшийся политический кризис стал приобретать все более угрожающие очертания. Убедившись в том,

что как сторонники жесткого брекзита, так и бримейнеры не поддержат в парламенте заключенное с ЕС предварительное соглашение, Т. Мэй отменила намеченное на 11 декабря 2018 г. голосование в Палате общин по этому вопросу⁴⁵. После этого премьер-министр отправилась убеждать европейских партнеров в необходимости внести в предварительное соглашение коррективы, которые сняли бы опасения части британских депутатов и позволили бы добиться положительного итога при голосовании. Однако лидеры ЕС заняли непримиримую позицию и наотрез отказались пересматривать или дополнять договоренности, заключенные 25 ноября⁴⁶. Перспективы Т. Мэй после этого европейского вояжа стали в полной мере соответствовать знаменитому лозунгу «Спасение утопающих – дело рук самих утопающих», который висел в зале клуба «Картонажник» в городе Васюки.

Впрочем, назвать ситуацию, в которой оказалась Т. Мэй, абсолютно безнадёжной тоже нельзя. Одним из немногих позитивных моментов для премьер-министра стало то, что 12 декабря 2018 г. ей удалось сохранить лидерство в Консервативной партии после того, как ее противникам из числа сторонников жесткого брекзита все же удалось собрать необходимые 48 заявлений членов фракции, чтобы запустить процедуру вынесения вотума недоверия. По итогам тайного голосования премьер-министра поддержало

43 Brexit: Dominic Raab and Esther McVey among Ministers to Quit over EU Agreement (2018) // BBC News, November 15, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46219495>, дата обращения 30.06.2019.

44 Great Britain. Parliamentary Debates (2018) // House of Commons, November 26, 2018 // <https://www.parliament.uk/business/news/2018/november/prime-minister-makes-statement-to-mps-following-brexit-agreement-with-eu/>, дата обращения 30.06.2019.

45 Theresa May Calls off MPs' Vote on Her Brexit Deal (2018) // BBC News, December 10, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46509288>, дата обращения 30.06.2019.

46 Brexit: EU Says no to May on Renegotiating Deal (2018) // BBC News, December 14, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46560807>, дата обращения 30.06.2019.

63% парламентариев⁴⁷. Как следствие – в течение ближайшего года Т. Мэй защищена от любых попыток оспаривать ее лидерство в партии, следовательно, именно она и будет завершать процедуру брекзита.

В начале нынешнего года в условиях неумолимо приближающейся даты выхода из ЕС премьер-министр, несмотря на сохраняющийся глубочайший раскол политической элиты по вопросу о брекзите, дважды выносила согласованный в ноябре 2018 г. вариант сделки с Брюсселем на суд Палаты общин и дважды потерпела сокрушительное поражение. 15 января депутаты отклонили проект соглашения с ЕС большинством в 230, а 12 марта – большинством в 149 голосов⁴⁸. Вместе с тем выдвинутое 16 января оппозицией предложение о вотуме недоверия правительству Т. Мэй также было отвергнуто большинством в 19 голосов⁴⁹. В итоге политический кризис обострился до предела, ситуация вышла из-под контроля и превратилась в патовую.

Фактически вместо конструктивного и профессионального подхода к разрешению углубляющегося кризиса по обе стороны Ламанша развернулись дискуссии, в рамках которых обсуждались заведомо нереалистичные сценарии дальнейшего развития событий. Так, например, Европейский суд, рассмотрев запрос группы шотландских политиков и депутатов Европейского парламента, дал разъяснение по статье

50 Лиссабонского договора. Судьи постановили, что Соединенное Королевство имеет право в одностороннем порядке отозвать уведомление о выходе из ЕС в том случае, если стороны официально не ратифицировали соответствующее соглашение⁵⁰. Однако трудно предположить, что в Великобритании найдется политик, который рискнет воспользоваться этим решением и, проигнорировав волю избирателей, высказанную на референдуме, повернет уже запущенный процесс выхода из ЕС вспять.

Абсолютно утопичными, по крайней мере в обозримой перспективе, можно считать и призывы провести повторный референдум. Во-первых, категорически против еще одного плебисцита неоднократно выступала не только Т. Мэй, но и лидер лейбористов. Недавний опыт использования механизмов прямой демократии заставил британских политиков задуматься над вопросом о том, насколько они допустимы при решении сложнейших вопросов конституционного характера⁵¹. Могут ли рядовые избиратели, зачастую не обладающие необходимыми знаниями, принимать столь важные исторические решения? Кроме того, новый референдум технически невозможно провести до 29 марта 2019 г., поскольку для этого требуется принять соответствующий закон и провести агитационную кампанию.

47 Theresa May Survives Confidence Vote of Tory MPs (2018) // BBC News, December 12, 2018 // https://www.bbc.com/news/uk-politics-46547246?intlink_from_url=https://www.bbc.com/news/topics/c7zw58695llt/confidence-vote-in-theresa-may&link_location=live-reporting-story, дата обращения 30.06.2019.

48 Great Britain. Parliamentary Debates. House of Commons. 15 January 2019 - Vol. 652. - Col. 1122-1125; Great Britain. Parliamentary Debates. House of Commons. 12 March 2019. - Vol. 656. - Col. 295.

49 Great Britain. Parliamentary Debates. House of Commons. 16 January 2019. - Vol. 652. - Col. 1273.

50 Case C-621/18 Wightman (2018) // Court of Justice of the European Union, December 10, 2018 // <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=208636&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&occ=first&part=1&cid=1085843>, дата обращения 30.06.2019.

51 Saunders R. (2019) How Britain Embraced Referendums, the Tool of Dictators and Demagogues // The Economist, January 17, 2019 // <https://www.economist.com/open-future/2019/01/17/how-britain-embraced-referendums-the-tool-of-dictators-and-demagogues>, дата обращения 30.06.2019.

Непонятно и как будет развиваться ситуация, если Палата общин все же откажется поддержать предварительное соглашение с ЕС. Последует ли отставка правительства Т. Мэй? Будет ли получено необходимое количество голосов членов Палаты общин для проведения еще одних досрочных всеобщих парламентских выборов? Станет ли новым премьер-министром лидер лейбористов Дж. Корбин? Как нам представляется, наиболее вероятный вариант на сегодняшний день – выход Соединенного Королевства из ЕС без соглашения, что повлечет за собой самые тяжелые экономические последствия для обеих сторон. В частности, согласно расчетам британского правительства, при таком развитии событий падение британской экономики в течение следующих 15 лет составит 9,3%, в то время как при реализации «Плана Чекерс» – всего 3,9% за этот же период⁵².

История переговоров между Соединенным Королевством и ЕС о принципах и условиях взаимодействия после брекзита является примером неудачного стратегического мышления. В результате длительных дискуссий стороны фактически вернулись не просто к варианту жесткого противостояния, но и к выходу без всяких договоренностей. От того, как обе стороны будут выстраивать взаимоотношения после 29 марта 2019 г., зависит многое. Надежды на то, что Великобритания в новых исторических реалиях сможет обрести роль не только региональной, но и глобальной державы, представляются малообоснованными. Скорее всего, и для Европейского союза выход одного из ключевых членов и важных доноров его бюджета также не пройдет безболезненно. В очередной раз как бри-

танская, так и европейская политические элиты продемонстрировали свою неспособность адекватно и эффективно реагировать на реалии современного экономического и политического развития, предлагать взвешенные и конструктивные решения злободневных проблем, отстаивать интересы своих граждан.

Список литературы

Романова Т.А. (2016) Кризисы Европейского союза и его будущее // Россия в глобальной политике // <https://globalaffairs.ru/valday/Krizisy-Evropeiskogo-soyuza-i-ego-budushee-18320>, дата обращения 30.06.2019.

Dorey P. (2008) *The Labour Party and Constitutional Reform*, London: Palgrave Macmillan.

Drake M. (2018) Remoaners Blair, Clegg and Heseltine INSULT 17.4M 'naïve' Brexit Voters in Angry Letter // Express, October 17, 2018 // <https://www.express.co.uk/news/politics/1032646/brexit-news-tony-blair-nick-clegg-michael-heseltine-referendum-people-s-vote-eu>, дата обращения 30.06.2019.

James W., MacLellan K. (2016) May Builds new-Look Brexit Cabinet to Steer EU Divorce // Reuters, July 14, 2016 // <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-wrapup-idUSKCN0ZU1HE>, дата обращения 30.06.2019.

Keane J. (2009) *The Life and Death of Democracy*, New York: W.W. Norton & Company Inc.

Lilico A. (2017) What Could Labour Push for on a "Softer Brexit" and Would Conservative MPs Support It? // Reaction, June 13, 2017 // <https://reaction>.

52 Brexit Will Make UK Worse off, Government Forecasts Warn (2018) // BBC News, November 28, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46366162>, дата обращения 30.06.2019.

life/labour-push-softer-brexite-conservative-mps-support/, дата обращения 30.06.2019.

Matthijs M. (2018) The Worst Brexit Option, Except for All the Others // Foreign Affairs, December 20, 2018 // <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-kingdom/2018-12-20/worst-brexite-option-except-all-others>, дата обращения 30.06.2019.

Menon A. (2017) Why the British Chose Brexit // Foreign Affairs. November/December Issue // <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2017-10-16/why-british-chose-brexite>, дата обращения 30.06.2019.

Piper E., MacLellan K. (2018) Labour Will Vote against PM May's Chequers Brexit Plan, Says Corbyn // Reuters, September 26, 2018 // <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-labour/labour-will-vote-against-pm-mays-chequers-brexite-plan-says-corbyn-idUSKC-N1M52Y0>, дата обращения 30.06.2019.

uters.com/article/us-britain-eu-labour/labour-will-vote-against-pm-mays-chequers-brexite-plan-says-corbyn-idUSKC-N1M52Y0, дата обращения 30.06.2019.

Russell M., Cornes R. (2001) The Royal Commission on Reform of the House of Lords: A House for the Future? // The Modern Law Review, vol. 64, no 1, pp. 82–99 // <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/modlr64&div=14&id=&page=&t=1560239451>, дата обращения 30.06.2019.

Saunders R. (2019) How Britain Embraced Referendums, the Tool of Dictators and Demagogues // The Economist, January 17, 2019 // <https://www.economist.com/open-future/2019/01/17/how-britain-embraced-referendums-the-tool-of-dictators-and-demagogues>, дата обращения 30.06.2019.

Problems of the Old World

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-151-169

Britain and the European Union: a Difficult Path to Post-Brexit

Igor G. KOVALEV

DSc in History, Professor, School of International Affairs

National Research University Higher School of Economics, 101000, Myasnitskaya St., 20, Moscow, Russian Federation

E-mail: E-mail: ikovalev@hse.ru

ORCID: 0000-0001-6848-8389

CITATION: Kovalev I.G. (2019) Britain and the European Union: a Difficult Path to Post-Brexit. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 151–169 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-151-169

Received: 07.02.2019.

ABSTRACT. *The article is devoted to the analysis of the consequences of the referendum on the UK's membership in the European Union. The causes that contributed to the radical transformation of political processes and crisis phenomena in the framework of European integration processes are revealed. It is noted that the crisis of the British model of democracy and the rise of "monitoring democracy", as well as the constitutional reforms in the UK, which were not brought to a logical conclusion, influenced the effectiveness of political institutions. The range of new complex issues of constitutional, legal, financial, economic, social and humanitarian nature that need to be addressed in the context of brexit is determined.*

The features of the development and implementation of the strategies of the United Kingdom and the European Union on the negotiation process are considered. The most important stages of negotiations on the problem of developing an agreement defining the conditions and principles of relations between the parties in the post-brexit period are studied. Particular attention is paid

to the key controversial issues - the implementation of the financial obligations of the United Kingdom to the EU, guarantees the rights of EU citizens and their families living in the UK, as well as the preservation of the free movement of people, goods, services and capital between Northern Ireland and the Republic of Ireland.

The author analyzes internal and external factors that have a direct impact on the course of the dialogue, arguments and counter-arguments of the parties, the reasons for the change in the positions of the United Kingdom and EU leaders on key issues of cooperation in the new historical conditions. There is a deep split between British society and the main political forces of the country on the issue of withdrawal from the EU. The factors that led the UK to a serious political crisis and the inability to develop an adequate and effective brexit strategy are considered.

KEY WORDS: *Brexit, United Kingdom, European Union, Theresa May, negotiations, Conservative party*

References

- Dorey P. (2008) *The Labour Party and Constitutional Reform*, London: Palgrave Macmillan.
- Drake M. (2018) Remoaners Blair, Clegg and Heseltine INSULT 17.4M 'naïve' Brexit Voters in Angry Letter. *Express*, October 17, 2018. Available at: <https://www.express.co.uk/news/politics/1032646/brexit-news-tony-blair-nick-clegg-michael-heseltine-referendum-people-s-vote-eu>, accessed 30.06.2019.
- James W., MacLellan K. (2016) May Builds new-Look Brexit Cabinet to Steer EU Divorce. *Reuters*, July 14, 2016. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-wrapup-idUSKCN0ZU1HE>, accessed 30.06.2019.
- Keane J. (2009) *The Life and Death of Democracy*, New York: W.W. Norton & Company Inc.
- Lilico A. (2017) What Could Labour Push for on a "Softer Brexit" and Would Conservative MPs Support It? *Reaction*, June 13, 2017. Available at: <https://reaction.life/labour-push-soft-er-brexit-conservative-mps-support/>, accessed 30.06.2019.
- Matthijs M. (2018) The Worst Brexit Option, Except for All the Others. *Foreign Affairs*, December 20, 2018. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-kingdom/2018-12-20/worst-brexit-option-except-all-others>, accessed 30.06.2019.
- Menon A. (2017) Why the British Chose Brexit. *Foreign Affairs*. November/December Issue. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2017-10-16/why-british-chose-brexit>, accessed 30.06.2019.
- Piper E., MacLellan K. (2018) Labour Will Vote against PM May's Chequers Brexit Plan, Says Corbyn. *Reuters*, September 26, 2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-labour/labour-will-vote-against-pm-mays-chequers-brexit-plan-says-corbyn-idUSKC-N1M52Y0>, accessed 30.06.2019.
- Romanova T. (2016) The Crises of the European Union and Its Future. *Russia in Global Affairs*. Available at: <https://globalaffairs.ru/valday/Krizisy-Evropeiskogo-soyuz-a-i-ego-budushee-18320>, accessed 30.06.2019 (in Russian).
- Russell M., Cornes R. (2001) The Royal Commission on Reform of the House of Lords: A House for the Future? *The Modern Law Review*, vol. 64, no 1, pp. 82–99. Available at: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/modlr64&div=14&id=&page=&t=1560239451>, accessed 30.06.2019.
- Saunders R. (2019) How Britain Embraced Referendums, the Tool of Dictators and Demagogues. *The Economist*, January 17, 2019. Available at: <https://www.economist.com/open-future/2019/01/17/how-britain-embraced-referendums-the-tool-of-dictators-and-demagogues>, accessed 30.06.2019.