

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ  
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3  
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07  
E-MAIL: europe@ieras.ru  
[WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU](http://WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU)



**INSTITUTE OF EUROPE  
RUSSIAN ACADEMY OF  
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3  
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07  
E-MAIL: europe-ins@mail.ru  
[WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU](http://WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU)

## **Аналитическая записка №52, 2018 (№148)**

### **Дебаты в британском парламенте по Соглашению с ЕС\***

*Елена Ананьева*

кандидат философских наук, руководитель Центра британских исследований ИЕ РАН

***Аннотация.** В Вестминстере начались дебаты по Соглашению о выходе Британии из ЕС и Политической декларации о будущих отношениях. В первый же день 5-дневных дебатов правительство Т. Мэй потерпело три поражения. Среди депутатов не сложилось большинство ни по одному из вариантов брекзита. Британцы недовольны Соглашением с ЕС, но и среди них нет единства относительно разрешения проблемы отношений с ЕС.*

***Ключевые слова:** брекзит, Тереза Мэй, Соглашение о выходе Британии из ЕС, британский парламент, ЕС.*

4 декабря 2018 г. было богато на события в Британии и, возможно, решило судьбу брекзита.

#### **Может ли Британия остаться в ЕС?**

Генеральный адвокат Суда ЕС М. Кампос Санчес-Бордона постановил, что Лондон может в одностороннем порядке отменить выход из ЕС (не испрашивая согласие 27 других стран-членов), отозвав уведомление о намерении выйти из Евросоюза (согласно

---

\* Первоначальный вариант опубликован на сайте журнала «Международная жизнь» 5 декабря 2018 г. Елена Ананьева. «Один день из жизни брекзита». URL: <https://interaffairs.ru/news/show/21159>

ст. 50 Лиссабонского договора)<sup>1</sup>. Выход из международного договора может быть отозван до вступления международного договора в действие на основании суверенного права государства (в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров). Постановление Генерального адвоката не имеет обязательной юридической силы для Суда ЕС, но в большинстве случаев Суд ЕС принимает его во внимание при вынесении решений. Заявление стало ответом на ходатайство группы шотландских политиков – депутатов Холируда, Вестминстера и Европарламента. Тем самым, Британия получает возможность «передумать», но правительство заявило, что не станет отзываться свое уведомление<sup>2</sup>. Постановление вызвало восторг бремейнеров, которые рассчитывают на второй референдум с положительным исходом – сохранение членства Британии в ЕС.

### Дебаты в парламенте

Между тем, в Палате общин начались 5-дневные дебаты по Соглашению Британии с ЕС и Политической декларации<sup>3</sup> перед голосованием 11 декабря. Перед летними каникулами парламента правительству удавалось проводить свою линию по лезвию бритвы. Дело в том, что брекзитеры-тори из парламентской фракции отказались от выражения недоверия Терезе Мэй как лидеру партии, избрав тактику обструкции в парламенте. Но они терпели поражение, поскольку несколько «перебежчиков»-лейбористов голосовали солидарно с правительством, вопреки «генеральной линии» своей партии. Однако в первый же день дебатов 4 декабря правительство потерпело 3 унизительных поражения. Напомним, у консерваторов 318 мест в парламенте, у ДЮП – 10 мест (партия, отметим, после досрочных выборов 2017 г. заключила с консерваторами соглашение о поддержке в парламенте), то есть в общей сложности 328 мест, а большинство составляет 320 голосов<sup>4</sup>.

Началось всё с голосования по предложению правительства передать в Комитет по привилегиям вопрос о том, проявило ли оно неуважение к парламента, отказываясь

---

<sup>1</sup> Court of Justice of the European Union. PRESS RELEASE No 187/18. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180187en.pdf> (Дата обращения: 4 декабря 2018 г.)

<sup>2</sup> BREXIT LIVE: May faces FRESH DISASTER as Government accused of committing CONTEMPT. URL: <https://www.express.co.uk/news/politics/1053507/brexit-live-theresa-may-legal-advice-contempt-proceedings-labour-dup> (Дата обращения: 4 декабря 2018 г.)

<sup>3</sup> Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as endorsed by leaders at a special meeting of the European Council on 25 November 2018. Withdrawal Agreement and Political Declaration. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/759019/25\\_November\\_Agreement\\_on\\_the\\_withdrawal\\_of\\_the\\_United\\_Kingdom\\_of\\_Great\\_Britain\\_and\\_Northern\\_Ireland\\_from\\_the\\_European\\_Union\\_and\\_the\\_European\\_Atomic\\_Energy\\_Community.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759019/25_November_Agreement_on_the_withdrawal_of_the_United_Kingdom_of_Great_Britain_and_Northern_Ireland_from_the_European_Union_and_the_European_Atomic_Energy_Community.pdf); POLITICAL DECLARATION SETTING OUT THE FRAMEWORK FOR THE FUTURE RELATIONSHIP BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE UNITED KINGDOM. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/759021/25\\_November\\_Political\\_Declaration\\_setting\\_out\\_the\\_framework\\_for\\_the\\_future\\_relationship\\_between\\_the\\_European\\_Union\\_and\\_the\\_United\\_Kingdom\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759021/25_November_Political_Declaration_setting_out_the_framework_for_the_future_relationship_between_the_European_Union_and_the_United_Kingdom_.pdf) (Дата обращения: 4 декабря 2018 г.)

<sup>4</sup> В работе парламента не принимают участие 7 депутатов от партии Шинн Фейн, не имеют право голосовать спикер и три его заместителя.

опубликовать полный текст доклада Генерального прокурора Дж. Кокса о юридической оценке последствий соглашения с ЕС (вместо краткого заключения). Итог голосования: 311:307.

Второе голосование касалось порицания правительству за неуважение к парламенту за отказ опубликовать полный текст доклада. Депутаты, решая судьбу Британии, хотели бы вынести «информированное суждение», для чего им необходимо видеть его полный текст. Дело в том, что выступая перед ними, Кокс заявил, что Британия вынуждена будет соблюдать таможенные правила ЕС «неопределенное время», если переговоры о торговом соглашении с ЕС провалятся (Британия не будет обладать правом одностороннего выхода из соглашения), хотя это и противоречит интересам обеих сторон – таков «просчитанный риск»<sup>5</sup>. Кокс отказался обнародовать свой доклад, поскольку это противоречило бы «национальным интересам»<sup>6</sup>.

Предложение о неуважении правительства к парламенту внесли ДЮП, лейбористы, ШНП, либеральные демократы, Плайд Камри (Уэльс) и «зеленые». Неуважение к парламенту считается серьезным нарушением, поскольку не позволяет депутатам исполнять свои обязанности. Вероятно, виновные члены правительства могут получить от порицания до приостановления их депутатских полномочий (члены правительства имеют депутатские мандаты)<sup>7</sup>. Итог голосования: 311:293.

Правительство обязали опубликовать полный текст доклада Генерального прокурора Кокса. Постановление парламента представляет огромную конституционную и политическую значимость, поскольку меняет соотношение полномочий между исполнительной и законодательной властью.

Третье предложение заключалось в том, чтобы Палата общин получила право определять дальнейшие действия, если депутаты отвергнут Соглашение Британии с ЕС (11 декабря)<sup>8</sup>. Итог голосования: 321:299.

Поясним, что правительство в случае провала Соглашения с ЕС обладает правом через 21 день внести свои предложения. Резолюция парламента позволяет депутатам вносить поправки в Соглашение с ЕС. Тем самым, решение может снять угрозу премьер-министра Т. Мэй, что выбор предстоит между «ее сделкой» и брекзитом без сделки.

Данную поправку внес бывший Генеральный прокурор Британии Д. Грив, активный бремейнер. Однако ярый брекзитер и противник Т. Мэй, Дж. Рис-Могг на этот раз

<sup>5</sup> Brexit backstop plan is calculated risk - Geoffrey Cox. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46419790> (Дата обращения: 4 декабря 2018 г.)

<sup>6</sup> Полный текст опубликован 5 декабря. 5 December EU Exit: Attorney General's legal advice to Cabinet on the Withdrawal Agreement and the Protocol on Ireland/Northern Ireland. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/761852/05\\_December-\\_EU\\_Exit\\_Attorney\\_General\\_s\\_legal\\_advice\\_to\\_Cabinet\\_on\\_the\\_Withdrawal\\_Agreement\\_and\\_the\\_Protocol\\_on\\_Ireland-Northern\\_Ireland.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/761852/05_December-_EU_Exit_Attorney_General_s_legal_advice_to_Cabinet_on_the_Withdrawal_Agreement_and_the_Protocol_on_Ireland-Northern_Ireland.pdf) (Дата обращения: 5 декабря 2018 г.)

<sup>7</sup> BREXIT LIVE: May faces FRESH DISASTER as Government accused of committing CONTEMPT. URL: <https://www.express.co.uk/news/politics/1053507/brexit-live-theresa-may-legal-advice-contempt-proceedings-labour-dup> (Дата обращения: 4 декабря 2018 г.)

<sup>8</sup> Theresa May suffers three Brexit defeats in Commons. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46446694> (Дата обращения: 4 декабря 2018 г.)

поддержал правительство, поскольку опасается, что поправка снимет вероятность выхода без сделки, а выход без сделки для брекзитеров предпочтительнее Соглашения с ЕС, которое заключила Т. Мэй. Более того, он даже уговорил нескольких лейбористов голосовать солидарно с консервативным правительством.

Таким образом, не правительство предложит парламенту дальнейшие действия, если парламент не одобрит Соглашение с ЕС, а парламент может указать правительству, как действовать дальше. Однако резолюция парламента не имеет статус закона, в то время как Раздел 13.1 (b) Закона о выходе из ЕС (Section 13.1 (b) of the European Union (Withdrawal) Act 2018) гласит, что Соглашение о выходе и рамочное соглашение о будущих отношениях «одобрены» резолюцией Палаты общин по предложению (motion) правительства (а оно «нейтрально», то есть не подлежит изменению). Соответственно, поправка Д. Грива не обладает обязательной юридической силой, что вызвало вздох облегчения у брекзитеров. В противном случае (исключения сценария выхода из ЕС без сделки) брекзитеры могут проголосовать за Соглашение с ЕС, чтобы предотвратить отказ парламента от брекзита в принципе.

Снова встает вопрос о перераспределении полномочий между исполнительной и законодательной ветвями власти, хотя в данном случае исполнительная власть будет решать, как действовать дальше<sup>9</sup>. Все же исход голосования окажет влияние на общественное мнение, игнорировать которое правительство будет не в состоянии.

### «Разброд и шатание»

Голосование по Соглашению с ЕС состоится 11 декабря, и в парламенте нет большинства ни по одному из вариантов брекзита<sup>10</sup>, как и по отказу от него или новому референдуму.

Проводя досрочные выборы в 2017 г., Т. Мэй стремилась избежать именно такого разброда, но Консервативная партия утратила тогда большинство, и даже соглашение с ДЮП ныне под вопросом. ДЮП намерена отказать правительству в поддержке, если парламент проголосует за Соглашение с ЕС (позиция правительства), и поддержит его, если парламент проголосует против сделки (против правительства).

К опросам общественного мнения следует подходить с осторожностью: опрос Yougov 3-4 декабря показал, что относительное большинство британцев считают неверным решение выйти из ЕС (49:38), но лишь 23% против 46% респондентов поддерживают Соглашение с ЕС. Однако иные опросы свидетельствуют: за выход из ЕС респонденты

---

<sup>9</sup> NO DEAL DEAD: MPs vote to APPROVE Dominic Grieve's SHOCK amendment to Withdrawal Act. URL: <https://www.express.co.uk/news/politics/1054281/brexit-news-no-deal-brexit-vote-dominic-grieve-theresa-may-eu-deal> (Дата обращения: 4 декабря 2018 г.)

<sup>10</sup> Норвежский вариант, например, предполагает свободу передвижения рабочей силы, то есть въезд мобильных граждан ЕС в Британию, против чего собственно и проголосовало большинство на референдуме 2016 г.

высказались в соотношении 45 к 44, хотя мнение относительно Соглашения с ЕС примерно такое же – 26:41<sup>11</sup>.

Между тем, в Брюсселе готовятся к саммиту 13 декабря на случай провала в парламенте Соглашения Британии с ЕС и, соответственно, выходу Британии «без сделки», поскольку не намерены возобновлять переговоры, а также за закрытыми дверями готовятся к ратификации соглашения Европарламентом<sup>12</sup>.

## Выводы

1. Неуважение к парламенту считается серьезным нарушением. Вероятно, виновные члены правительства могут получить от порицания до приостановления их депутатских полномочий, что ослабит положение правительства Т. Мэй. Правительство обязали опубликовать полный текст доклада Генерального прокурора Кокса, что может повлиять на позиции депутатов по Соглашению с ЕС, усиливая позиции брекзитеров.
2. Резолюции парламента представляют огромную конституционную и политическую значимость, поскольку меняют соотношение полномочий между исполнительной и законодательной властью.
3. Постановление Генерального адвоката Суда ЕС о возможности отзыва Лондоном уведомления о намерении Британии выйти из ЕС усиливает позиции бремейнеров.
4. Общественное мнение по-прежнему расколото по «европейскому вопросу», хотя Соглашение с ЕС не пользуется поддержкой населения.
5. Правительство проиграло первое голосование в парламенте по Соглашению с ЕС. Исход самого брекзита остается открытым.

***Abstract.** The UK parliament started 5-day's debate on the UK-EU Withdrawal Agreement and Political Declaration. On the very first day Theresa May's government suffered 3 humiliating defeats. There is no agreement among MPs on the Agreement and the future course of action as among the British public.*

***Key words:** Brexit, Theresa May, UK-EU Withdrawal Agreement and Political Declaration, UK parliament, EU.*

*Дата выпуска: 5 декабря 2018 года.*

*Материал доступен для скачивания по адресу: [www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs](http://www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs)*

---

<sup>11</sup> YouGov / The Times Survey Results. URL: [https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/you4cnevthm/TheTimes\\_181204\\_VI\\_Tracker\\_s\\_bpc\\_w.pdf](https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/you4cnevthm/TheTimes_181204_VI_Tracker_s_bpc_w.pdf); "LISTEN TO THE PEOPLE!" Rees-Mogg says 'establishment DOESN'T know best' - new BREXIT POLL. URL: <https://www.express.co.uk/news/politics/1053817/brexit-news-theresa-may-brexit-deal-jacob-rees-mogg> (Дата обращения: 4 декабря 2018 г.)

<sup>12</sup> BREXIT BOMBHELL: EU leaders planning NO DEAL summit as fears grow for May's deal. URL: <https://www.express.co.uk/news/uk/1051496/Brexit-news-UK-EU-Theresa-May-withdrawal-deal-vote-Parliament-no-deal-latest> (Дата обращения: 28 ноября 2018 г.)