

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 №1, 2019 (№152)**

## **Схватка в британском парламенте – выход из тупика или ловушка для Мэй? <sup>1</sup>**

*Кира Годованюк*

кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра британских исследований ИЕ РАН

***Аннотация.** В январе 2019 г. ожидаемые сложности с ратификацией соглашения о выходе из ЕС обернулись голосованием о доверии британскому правительству и новыми политическими маневрами законодательной и исполнительной ветвей власти Британии. Согласованная кабинетом Т. Мэй сделка с ЕС не устраивает большинство парламентариев как из фракции тори и их партнеров из Демократической юнионистской партии, так и от оппозиции (лейбористы, либеральные демократы, шотландские националисты и пр.). До завершения брекзита остается два месяца, а правительство изыскивает возможности сформировать большинство в собственном парламенте для ратификации соглашения. Палата общин, отвергая выход из ЕС без сделки, наделила кабинет полномочиями искать альтернативное решение вопроса о североирландской границе – самого спорного пункта соглашения.*

***Ключевые слова:** брекзит, Соединенное Королевство, Т. Мэй, Irish backstop, ДЮП, заднескамеечники, соглашение.*

### **Политико-конституционная роль парламента и брекзит**

---

<sup>1</sup> Первоначальная версия статьи опубликована на портале Российского совета по международным делам. 24.01.19. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/skhvatka-v-britanskom-parlamente-drama-v-trekh-aktakh/>

По мере приближения исторической даты выхода Великобритании из ЕС (29 марта 2019 г.) политический процесс в Соединенном Королевстве все больше превращается в хаос. Противоречивые заявления политиков сменяют друг друга, события ускоряются, а будущее становится все менее прогнозируемым. К концу 2018 г. Брюсселю и Лондону удалось согласовать компромиссное Соглашение, которое не устраивает ни сторонников «чистого» брекзита, ни бремейнеров.

Т. Мэй понимала, что прийти к общему знаменателю в Палате общин будет нелегко, учитывая беспрецедентную поляризацию общества и политических элит по «европейскому вопросу». Парламент, получив право корректировать условия выхода, сделал положение премьер-министра весьма уязвимым. Брюссель неоднократно говорил, что не намерен идти на уступки Соединенному Королевству, а единственная возможность избежать хаоса – принять сделку. Т. Мэй изыскивает возможности убедить парламент поддержать соглашение.

### **Голосование по договору с ЕС и вотум доверия правительству Т. Мэй**

Большинство в парламенте – часть депутатов в консервативной фракции, а также Демократической юнионистской партии (ДЮП), Шотландской национальной партии (ШНП), лейбористы и либеральные-демократы – настроены против соглашения, самым спорным пунктом которого стал «предохранительный механизм» статуса североирландской границы (Irish backstop)<sup>2</sup>. Этим термином обозначают договоренность оставить открытой границу между Республикой Ирландия (в составе ЕС) и Северной Ирландией (часть Соединенного Королевства) в течение переходного периода, который, согласно предложенному варианту сделки, будет действовать до 31 декабря 2020 г с возможностью продления. Пока юридическое решение о прозрачной границе не будет найдено, а также в случае отсутствия нового торгового соглашения с Брюсселем, действие таможенных правил и правил общего рынка ЕС продолжится на всей территории Соединенного Королевства. Такая постановка вопроса вызывает опасения брекзитеров, что Британия фактически останется в подчинении у Брюсселя на неопределенное время, формально выйдя из состава интеграционного объединения и лишившись права голоса в нем.

Между тем, пересмотр статуса североирландской границы означает корректировку всего соглашения, что не представляется возможным, поскольку ЕС не намерен «вскрывать» соглашение. Брекзит без сделки, в свою очередь, будет автоматически означать установление пограничной инфраструктуры между двумя частями острова Ирландия, что станет прямым нарушением Соглашения Страстной пятницы 1998 г. о политическом урегулировании в Северной Ирландии,

Глава кабинета решилась на очередной маневр и перенесла голосование в Палате общин с 11 декабря на 15 января 2019 г., рассчитывая за это время убедить депутатов в

---

<sup>2</sup> Reality Check: Brexit withdrawal agreement - what it all means. 25 November 2018. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-46237012> (дата обращения 30.01.2019)

правильности соглашения. Параллельно премьер-министр отправилась в Брюссель в надежде получить уступки от Европейского союза, но тщетно<sup>3</sup>.

Ожидаемый провал соглашения в Палате общин состоялся 15 января 2019 г. Депутаты разгромили сделку со счетом 432:202, что стало крупнейшим поражением правительства в британской истории<sup>4</sup>.

На следующий день на фоне провала соглашения состоялось голосование о доверии правительству, инициированное лидером оппозиции Дж. Корбином. Кабинету удалось устоять только потому, что фракция тори сплотилась перед угрозой досрочных выборов. Правительство поддержали и брекзитеры-консерваторы и депутаты от ДЮП – партнер фракции тори в Вестминистере. Т. Мэй выиграла битву со счетом 325: 306<sup>5</sup>. Тем не менее, в самом кабинете борьба брекзитеров и бремейнеров продолжается.

Еще в декабре 2018 г. премьер-министр выиграла вотум однопартийцев о доверии, что гарантирует ей неприкосновенность (в течение 12 месяцев фракция не сможет снова поставить вопрос о доверии), однако жесткие брекзитеры по-прежнему воинственно настроены против линии премьер-министра. Например, Б. Джонсон, экс-министр иностранных дел, выступает за брекзит без сделки, продвигая идею о «Глобальной Британии». Сторонники амбициозной концепции рассчитывают, что после брекзита Соединенное Королевство сможет выступать самостоятельным международным актором и получит возможность заключать торговые соглашения с третьими странами<sup>6</sup>. Согласившись на компромисс и заключив соглашение с Брюсселем, Лондон, по их мнению, останется бесправным «вассалом ЕС». Кроме того в рядах Консервативной партии уже сегодня идет завуалированная борьба за пост лидера партии. Таким настроением во многом способствует заверение Т. Мэй не участвовать в следующих выборах, намеченных на 2022 г.<sup>7</sup>

Глава кабинета пообещала внести в сделку изменения и представить новый проект соглашения через неделю после провального голосования в парламенте. В попытке выяснить предпочтения депутатов Т. Мэй инициировала межпартийные консультации с представителями всех фракций (однако лидер лейбористов Дж. Корбин от переговоров отказался).

---

<sup>3</sup> Warm words but no Brexit concessions, as May leaves Brussels empty-handed. URL: <https://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/warm-words-but-no-brexit-concessions-as-may-leaves-brussels-empty-handed/> (дата обращения 30.01.2019)

<sup>4</sup> Brexit: Theresa May's deal is voted down in historic Commons defeat. 15 January 2019. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46885828> (дата обращения 30.01.2019)

<sup>5</sup> Theresa May survives vote, but Britain remains in Brexit deadlock. 17 January 2019. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/16/mays-government-survives-no-confidence-vote-after-brexit-defeat> (дата обращения 30.01.2019)

<sup>6</sup> The British people won't be scared into backing a woeful Brexit deal nobody voted for. 6 January 2019. URL: <https://www.telegraph.co.uk/politics/2019/01/06/british-people-wont-scared-backing-woeful-brexit-deal-nobody/> (дата обращения 30.01.2019)

<sup>7</sup> May signals she will step down before 2022 election. 12 December 2018. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2018/dec/12/theresa-may-signals-she-will-step-down-before-2022-election> (дата обращения 30.01.2019)

Раздавалась справедливая критика, что консультации следовало бы проводить еще до переговоров с Брюсселем, поскольку теперь не ясно, как учесть пожелания депутатов и изменить сделку без дополнительных договоренностей с ЕС. Ясно и то, что отказ депутатов ратифицировать соглашение вряд ли заставит дрогнуть Евросоюз. Безусловно, Брюссель не заинтересован в брекзите без сделки, однако он не намерен поставить под удар целостность единого рынка и самого европейского проекта, идя на уступки покидающей его стране.

21 января Т. Мэй выступила в парламенте с «планом Б»<sup>8</sup>, который вызвал всеобщее разочарование. Глава кабинета предложила незначительные изменения в проект договора, которые не требуют уступок от Брюсселя. В частности, речь шла об отмене регистрационного сбора для граждан ЕС (65 ф.ст.) за право пребывать и работать в Соединенном Королевстве после брекзита. Премьер-министр также отвергла предложение законодательно запретить выход из ЕС без сделки или вносить изменения в Белфастское соглашение, пообещав повторные консультации с Брюсселем по североирландской границе.

Дж. Корбин выразил общее мнение: «план Б» Т. Мэй удивительно похож на «план А», а премьер-министр втянула парламент в «День сурка»<sup>9</sup>.

Любые варианты решения патовой ситуации, в том числе дополнительные переговоры с ЕС, всеобщие выборы или повторный референдум – процесс длительный, а брекзит должен состояться 29 марта. Теоретически действие ст. 50 Лиссабонского договора можно продлить, однако для такого решения нужно согласие членов Евросоюза. Кроме того, продление не решает проблему, а только отложит болезненный брекзит без сделки, если стороны не найдут выход из тупика. Следует учитывать, что в мае пройдут выборы в Европейский парламент, а национальная квота Соединенного Королевства (73 депутата) по решению Брюсселя уже фактически распределена: 46 мест «заморозят», а 27 поделят между странами-членами ЕС.

Досрочные выборы в Великобритании могли бы изменить арифметику в Палате общин и обеспечить положительное голосование по сделке, о чем, например, высказался бывший министр иностранных дел Британии У. Хейг<sup>10</sup>. Существует, однако, риск, что в результате выборов возникнет «подвешенный парламент», в котором ни одна из партий не наберет большинства и, соответственно, не будет согласия по брекзиту.

---

<sup>8</sup> “We can make progress” Prime minister sets out Brexit next plan. 21 January 2019. URL: <https://www.parliament.uk/business/news/2019/parliamentary-news-2019/prime-minister-announces-next-steps-for-eu-withdrawal/> (дата обращения 30.01.2019)

<sup>9</sup> Theresa May's Brexit "Groundhog Day" with Plan B almost identical to Plan A. 21 January 2019.

URL: <https://www.mirror.co.uk/news/politics/theresa-mays-brexit-groundhog-day-13889042> (дата обращения 30.01.2019)

<sup>10</sup> William Hague predicts Brexit chaos will force a snap election within WEEKS amid stalemate in Parliament. 17 January 2019. URL:

<https://www.dailymail.co.uk/news/article-6603831/William-Hague-predicts-Brexit-chaos-force-snap-election.html> (дата обращения 30.01.2019)

В декабре 2018 г. Суд ЕС постановил, что Лондон в одностороннем порядке может отозвать уведомление о выходе<sup>11</sup>. Однако, с политической точки зрения, правительство не может принять такое решение без нового референдума. Для бремейнеров новый референдум – шанс остановить брекзит. Однако нет гарантий, что большинство выскажется за членство в ЕС, в то время как отмена результатов предыдущего референдума окончательно расколется общество. Т. Мэй ясно дала понять, что она категорически против нового референдума, который может подорвать веру в британскую демократию. Если предположить, что референдум все же состоится, то не исключено, что сторонники «жесткого» брекзита вновь одержат победу.

### Заседание 29 января 2019 года

В попытке найти выход из конституционного тупика депутаты проголосовали за поправки, которые дают премьер-министру право возобновить переговоры с Европейским союзом по статусу североирландской границы<sup>12</sup>.

Поправка, предложенная Г. Брэди, председателем Комитета 1922 г., налагает на премьер-министра политическое обязательство искать «альтернативные варианты» для того, чтобы избежать «Irish backstop».

Однако в Брюсселе повторили, что не собираются идти на уступки. Сразу после голосования в Палате общин Д. Туск заявил, что страховочное решение по ирландской границе – часть соглашения о выходе из ЕС, а возобновлять переговоры для выработки нового соглашения в ЕС не намерены<sup>13</sup>.

Главным сюрпризом стало принятие поправки, запрещающей брекзит без соглашения. Данная инициатива исходила от депутата-консерватора Кэролайн Спелман и лейбориста Дж. Дроми. Поправка не носит императивного характера, однако, с политической точки зрения, сужает поле для маневра премьер-министра на переговорах с Брюсселем.

Парламентарии не поддержали поправку лейбористки Иветт Купер, которая выступала за продление ст. 50. Лиссабонского договора<sup>14</sup>.

Между тем, премьер-министр намерена продолжать консультации с членами Палаты общин, изыскивая возможности компромисса. Лидер оппозиции Дж. Корбин согласился принять участие в консультациях, поскольку прошла поправка Спелман-Дроми.

---

<sup>11</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180187en.pdf> (дата обращения 30.01.2019)

<sup>12</sup> См. подробнее результат голосования на сайте Парламента Соединенного Королевства. URL: <https://commonsvotes.digiminstster.com/> (дата обращения 30.01.2019)

<sup>13</sup> No renegotiation, says EU after MPs back plan to replace backstop. January 29 2019. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/29/eu-rule-out-brexite-renegotiation-brady-amendment-pass> (дата обращения 30.01.2019)

<sup>14</sup> Brexit vote: Labour to back Yvett Cooper Amendment to stop no-deal URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/labour-brexite-vote-no-deal-yvette-cooper-amendment-remain-corbun-a8752016.html> (дата обращения 30.01.2019)

Т. Мэй согласилась обсудить так называемый «компромисс Молтхаус» (“Malthouse Compromise”)<sup>15</sup> – предложение по новому страховочному североирландскому механизму, согласованное брекзитерами и бремейнерами от консерваторов. Предлагается задействовать некое продвинутое технологическое решение, которое позволит избежать таможенных проверок на североирландской границе. Инициатива предусматривает соглашение о свободной торговле с ЕС. Переходный период в таком случае будет продлен до декабря 2021 г. Предложение не вынесли на голосование, однако закулисные переговоры не следует недооценивать. Очевидно, что сегодня правительство использует все средства, чтобы прийти к согласию в рядах собственных парламентариев.

По мере приближения даты выхода борьба между сторонниками и противниками участия Британии в европейской интеграции входит в самую острую фазу. Очередное значимое голосование (meaningful vote) по сделке состоится в феврале.

## Выводы

1. Время до выхода из ЕС обещает быть напряженным и непредсказуемым. Одна из главных задач премьер-министра – сформировать большинство в парламенте и в первую очередь в собственной фракции.
2. Изменение условий выхода Великобритании из Евросоюза зависит в первую очередь от готовности Брюсселя продолжать переговоры. Дополнительный мандат для переговоров с ЕС, полученный от парламента 29 января, вряд ли поможет премьер-министру разрешить вопрос о североирландской границе. Брюссель не намерен вносить изменения в соглашение. Исключив брекзит без сделки, парламентарии значительно ослабили переговорные позиции Т. Мэй. Поиск компромисса с депутатами и дополнительные уступки Брюсселю – возможность добиться ратификации соглашения.

**Abstract.** *Anticipated troubles with the ratification of the EU withdrawal agreement in January 2019 resulted in a confidence vote and new political maneuvers of legislative and executive branches. The majority of conservatives and DUP MPs (confidence and supply partners) along with labours, liberal democrats and SNP don't support Brexit deal negotiated by Th. May. Having two months left to deliver Brexit, the UK government is seeking to find consensus in Parliament in order to ratify the agreement. House of Commons approved the amendment rejecting no-deal scenario and enabling Cabinet to renegotiate Irish backstop – the most controversial point of the agreement.*

**Key words:** *Brexit, United Kingdom, Th. May, Irish backstop, DUP, backbenches, deal.*

*Дата выпуска: 31 января 2019 года.*

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

---

<sup>15</sup> The 'Malthouse compromise': everything you need to know. 29 January 2019. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/29/the-malthouse-compromise-everything-you-need-to-know-brexit-vote> (дата обращения 30.01.2019)