

УДК 323; 327; 328

Елена АНАНЬЕВА

ЗАКОН О ВНУТРЕННЕМ РЫНКЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

***Аннотация.** Правительство Джонсона внесло в парламент законопроект о внутреннем рынке. Законопроект нацелен на обеспечение беспрепятственного движения товаров и услуг по всей территории страны после окончательного выхода Британии из ЕС, чтобы не допустить конкурентной борьбы между регионами и изоляции Северной Ирландии от других частей королевства, что нарушает Соглашение о выходе Британии из ЕС и Протокол по Ирландии/Северной Ирландии. Внутри страны законопроект вызвал угрозу бунта заднескамечников-тори против своего правительства. Пять бывших премьер-министров от обеих ведущих партий оценили законопроект как нарушение международного права и дискредитацию имиджа Соединённого Королевства на мировой арене. Регионы опасаются, что после прекращения действия законодательства ЕС в Британии и возвращения ей «контроля над своими законами» центральная власть сократит полномочия регионов, полученные ими в ходе деволюции и переданные Брюсселю в период членства страны в ЕС. Внешнеполитическими последствиями стали готовность Брюсселя подать судебный иск против Лондона за нарушения процессуального характера и угроза демократов заблокировать соглашение о свободной торговле с Британией в случае нарушения мира в Северной Ирландии. Проблема двусторонних отношений для Британии обострится, если кандидат от Демократической партии победит на президентских выборах. Независимо от исхода переговоров с ЕС Британия столкнётся с проблемами внутри страны и во внешней политике.*

***Ключевые слова:** Великобритания, брекзит, Закон о внутреннем рынке Великобритании, ЕС, США, деволюция, Шотландия, Уэльс, Северная Ирландия.*

После окончания переходного периода центральное правительство Соединённого Королевства и администрации регионов страны (Шотландия, Уэльс, Северная Ирландия), прерогативы которых в ходе деволюции были расширены, уже не будут коллективно связаны законодательством ЕС. Полномочия в ключевых сферах перейдут в ведение центрального правительства (например, иммиграция, торговля, правила конкуренции), а в других секторах (согласно ассиметричной деволюции) – к регионам. И если в период членства Британии в ЕС они на практике были скованы в своей законотворческой деятельности общим законодательством ЕС, то с выходом страны из Евросоюза появилась вероятность того, что регионы будут издавать свои законы, которые воздвигнут торговые барьеры внутри страны. Немаловажен и фактор «ирландской границы».

Суть законопроекта о внутреннем рынке Великобритании

Ещё в 2017 г. центральное правительство и регионы договорились, что необходимо будет ввести «общие законодательные рамки» (common legal frameworks), чтобы обеспечить

© *Ананьева Елена Владимировна* – кандидат философских наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра британских исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** e-ananieva@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию: 11.04.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran5202099105>.

единообразии и координацию законодательных мер в определённых сферах¹ в отношении общих целей, стандартов, пределов полномочий и взаимного признания регулирования. К общим целям относится беспрепятственное функционирование внутреннего рынка, соблюдение международных обязательств, заключение новых международных договоров, управление общими ресурсами, обеспечение безопасности. Центральное правительство обязалось сохранить за регионами полномочия, предоставленные им в ходе деволюции. Лондон полагает, что в 154 сферах законодательство ЕС пересекается с деволюционными полномочиями хотя бы в одном из трёх регионов (охрана окружающей среды, сельское хозяйство, продовольственные стандарты, транспорт, энергетика и т.д.). Однако выработать «общие законодательные рамки» требуется лишь в 40 сферах. В сентябре 2020 г. Лондон по согласованию с регионами выпустил дополнение к документу 2017 г.², разделив эти сферы на три категории по степени согласования законодательства.

Законопроект о внутреннем рынке (Internal Market Bill) направлен на то, чтобы ввести принципы «взаимного признания» и «отсутствия дискриминации», что позволит не допустить появления новых барьеров для внутренней торговли товарами и услугами после окончания переходного периода. В СМИ обсуждали вероятность конкурентной борьбы между регионами путём установления ими собственных правил и стандартов в случае предоставления им расширенных полномочий взамен норм законодательства ЕС³. Существуют опасения, что регионы начнут снижать стандарты до «наименьшего общего знаменателя», особенно ввиду перспективы соглашения о свободной торговле с США, поскольку вероятны уступки Вашингтону со стороны Лондона, в частности, в области стандартов. Однако администрации Шотландии и Уэльса возражают против подобного подхода: они предпочитают регулировать вопросы торговли в общих законодательных рамках.

Закон о внутреннем рынке даст Британии возможность не выполнять некоторые положения Соглашения о выходе из ЕС по торговле основной части страны с Северной Ирландией. В законопроекте прямо говорится о том, что Британия вправе обходить международное право. Аргумент Лондона состоит в том, что закон послужит «страховочной сеткой», если Брюссель выдвинет неприемлемые требования после брекзита (окончательного выхода из ЕС 31 декабря 2021 г.), которые затруднили бы торговлю между Северной Ирландией и остальной Британией⁴. Он предусматривает отсутствие контроля за передвижением товаров между Северной Ирландией и остальной частью страны, а также возможность пересматривать обязательства по предоставлению государственных субсидий частным предприятиям. Согласно законопроекту, министры обретут право вносить изменения в порядок действия Протокола по Северной Ирландии [Protocol], входящего неотъемлемой частью в Соглашение о выходе Британии из ЕС [Agreement], если не будут достигнуты договорённости с ЕС.

Конвенция Сьюэла

Деволюция в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии формально не отменяет принцип парламентского суверенитета, т.е. Вестминстер по-прежнему вправе принимать законы,

¹ Joint Ministerial Committee communiqué: 16 October 2017, GOV.UK, 16.10.2017, retrieved on 16 March 2020. URL: www.gov.uk/government/publications/joint-ministerial-committee-communique-16-october-2017.

² Cabinet Office, Revised Frameworks Analysis: Breakdown of areas of EU law that intersect with devolved competence in Scotland, Wales and Northern Ireland, GOV.UK, April 2019, retrieved on 16 March 2020. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/792738/20190404-FrameworksAnalysis.pdf.

³ Sim Ph. What is the row over UK «internal markets» all about? URL: <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-54065391> (дата обращения 15.09.2020).

⁴ UK Internal Market Bill introduced today. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-internal-market-bill-introduced-today>. (дата обращения 09.09.2020).

действующие во всех регионах страны, включая и законы в сферах, отнесённых к ведению регионов. Однако с 1999 г. центральное правительство придерживалось так называемой «конвенции Сьюэла»¹, согласно которой парламент «как правило, не будет принимать законы в отношении сфер, отнесённых к ведению регионов, без их согласия». Конвенция Сьюэла изначально была лишь неписанным правилом. Она по-прежнему не имеет юридически обязательного характера, хотя и была включена в Закон о Шотландии 2016 г. и Закон об Уэльсе 2017 г.

Насчитывается более 350 случаев, по которым требовалось согласие регионов, но лишь в 13 из них согласие не было предоставлено вообще или частично. В одних случаях Лондон вносил поправки в правительственные законопроекты, в других случаях общенациональный парламент всё же принимал законы, несмотря на возражения соответствующих органов регионов, отрицая юрисдикцию последних в какой-либо области. До брекзита и Шотландия, и Северная Ирландия лишь единожды отказывали Вестминстеру в согласии.

Внешняя политика, включая отношения с ЕС, находится в исключительной компетенции центрального правительства. В связи с брекзитом Верховный суд рассматривал дело «Миллер и другие против министра по делам выхода из Европейского союза» по иску о правомочности правительства направлять в Брюссель уведомление о выходе из ЕС (согласно ст. 50 Лиссабонского договора) без его предварительного одобрения парламентом. Верховный суд в 2017 г. постановил²: в силу того, что конвенция остаётся политической договорённостью, регионы не вправе требовать её соблюдения в судебном порядке. Иными словами, британский парламент правомочен принимать законы вопреки конвенции Сьюэла (ныне официальное название «законодательная согласительная процедура» – Legislative Consent Motion), несмотря на то, что её инкорпорировали в статут.

Однако подготовка к жизни страны вне ЕС требует законодательства, которое касается и регионов. Соответственно, Лондон добивался согласия от Эдинбурга и Кардиффа по конвенции Сьюэла. Тем не менее, два ключевых законодательных акта британский парламент принял без согласия одного из регионов. К ним относится и сам Закон о выходе из ЕС (European Union (Withdrawal) Act 2018)³. Правительство признало, что он подпадает под конвенцию Сьюэла, поскольку менял полномочия регионов, расширяя их. Против билля в его первоначальной редакции возражали и Шотландия, и Уэльс. Лондон пошёл на уступки, и Кардифф дал согласие на закон. Эдинбург отказал, поскольку министры центрального правительства получали право временно приостанавливать полномочия регионов в некоторых сферах, которые регулировало законодательство ЕС.

Второй ключевой акт – Закон о Соглашении о выходе из ЕС (European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020), обеспечивающий юридические основания для ратификации Соглашения о выходе и инкорпорирования его в национальное право. Как и в предыдущем случае, правительство признало, что действие конвенции Сьюэла распространяется на данный акт, поскольку он наделял министров регионов полномочиями вводить в действие Соглашение о выходе. Все три региона отвергли закон, но британский парламент его принял.

¹ Лорд Сьюэл – пожизненный пэр от Лейбористской партии, участвовал в работе конституционной комиссии по деволюции Шотландии (1994–1995), который в 1998 г. выработал формулу: «Вестминстер, как правило, не будет принимать законы в отношении сфер, отнесённых к ведению Шотландии, без согласия парламента Шотландии».

² The Supreme Court. JUDGMENT R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant). Hilary Term [2017] UKSC 5 On appeals from: [2016] EWHC 2768 (Admin) and [2016] NIQB 85. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>.

³ Закон инкорпорировал законодательство ЕС в национальное законодательство Британии, чтобы в переходный период не образовалась «чёрная дыра» в законодательстве Соединённого Королевства (до тех пор, пока парламент не примет новые законы).

Оценки Законопроекта о внутреннем рынке в Британии и за рубежом

Правительство внесло Законопроект о внутреннем рынке¹ в парламент 9 сентября 2020 г., намереваясь провести через обе палаты до 31 декабря 2020 г., когда заканчивается переходный период. Палата общин приняла его 29 сентября (340:256, или большинством в 84 голоса), не добившись уступок от исполнительной власти. Столкнувшись с угрозой бунта заднескамеечников-тори в Палате общин, правительство Джонсона вынуждено было внести поправку, согласно которой палата получила право голосовать по изменениям внутреннего регулирования в день введения изменений в действие. Таким образом, «парламентский замок» не позволит министрам, без согласия депутатов, нажать на политическую «ядерную кнопку», по выражению обозревателя Би-би-си². Демократическая юнионистская партия (выражает интересы протестантов, лоялистов Северной Ирландии) поддержала правительство.

Оппозиция в парламенте – лейбористы, либерал-демократы и ШНП, а также пять бывших премьер-министров от обеих ведущих и соперничающих между собой партий единодушно осудили законопроект (Дж. Мейджор, Т. Блэр, Г. Браун, Д. Кэмерон, Т. Мэй). Они считают, что Британия нарушает тем самым свои международные обязательства, подрывая свою репутацию страны, приверженной праву. Тереза Мэй, депутат парламента, не участвовала в голосовании, что, однако, не означает, будто она воздержалась. Бывший генеральный прокурор Соединённого Королевства и сторонник Джонсона, Дж. Кокс, а также ведущие брекзитёры, включая лорда Ховарда, бывшего лидера Консервативной партии, резко критиковали законопроект. Лорд Кин, генеральный прокурор Шотландии, в знак несогласия с правительством, вышел в отставку.

Регионы расценили законопроект как попытку отобрать у них полномочия, а не предоставить более широкие, как обещает кабинет. Они считают, что правительство хочет обладать правом вето на их законы. Таким образом, если брекзитёры были недовольны действием в Британии единых для всего ЕС правил, то ныне недовольны регионы, опасаясь централизации власти в стране, хотя Шотландия на референдуме 2016 г. голосовала за членство Британии в ЕС (за участие в едином рынке по единым правилам). Аналитики прогнозируют, что брекзит разорвёт ткань, растворит клей, скрепляющий регионы страны вместе: сочетание выход из ЕС с сохранением территориальной целостности Соединённого Королевства окажется трудной задачей³.

Первый министр Шотландии Никола Стерджен охарактеризовала законопроект как «наступление на деволюцию»⁴, рекомендовав региональному парламенту (Холируду) не соглашаться с законопроектом. Его депутаты проголосовали против законопроекта, отказав предоставить Вестминстеру согласие по конвенции Сьюэла. Лондон ответил, что выход из ЕС относится не к обычным, а исключительным процедурам, и потому правительство будет настаивать на принятии Закона. В Шотландии в мае 2021 г. предстоят выборы в местный парламент, и лидер ШНП Никола Стерджен постоянно выступает за второй референдум о независимости Шотландии. Закон в случае его одобрения парламентом может прибавить ей аргументов. В Уэльсе его расценили как «захват власти» Лондоном.

Законопроект был передан на рассмотрение Палаты лордов. Затем он должен вернуться

¹ UK Parliament. UK Internal Market Bill. URL: <https://bills.parliament.uk/bills/2775>.

² Watson I. Brexit: PM in compromise with Tory critics over Internal Market Bill. 17.09.2020. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-54170397>.

³ Blick A. Brexit: removing the connective tissue of the United Kingdom? URL: <https://fedtrust.co.uk/brexit-removing-the-connective-tissue-of-the-united-kingdom/> (дата обращения 13.10.2020).

⁴ Scottish government, UK Internal Market Bill: Scottish Government consent impossible, 08.09.2020. URL: www.gov.scot/news/uk-internal-market-bill.

в Палату общин в конце ноября – начале декабря для рассмотрения поправок, внесённых лордами. Если нижняя палата не согласится с верхней, а та будет настаивать на своём, то билль обречён кочевать между ними (так называемый парламентский «пинг-понг»).

Оценки Законопроекта о внутреннем рынке за рубежом

Законопроект резко осложнил атмосферу трудных переговоров Соединённого Королевства с Европейским союзом, когда стороны приступили к 9-му и последнему раунду переговоров, которые должны (со сделкой или без сделки) закончиться 31 октября. Журнал «The Economist» полагает, что законопроект призван заставить ЕС пойти на уступки из-за опасений отсутствия сделки, поскольку он позволяет Британии предоставлять госсубсидии своим компаниям, подрывая конкурентоспособность европейских¹. Если сделка не состоится, то ЕС и Британия перейдут на правила ВТО с высокими торговыми тарифами. В Европейском союзе боятся, что в случае принятия Закона будет восстановлена «жесткая» граница между Республикой Ирландия и Северной Ирландией, что приведёт к эрозии стабильности, установленной Белфастским соглашением 1998 г. о мирном урегулировании между католиками и протестантами.

Евросоюз в лице Урсулы фон дер Ляйен пригрозил Лондону иском, если тот не откажется от законопроекта: «*facta sunt servanda* – этот закон нарушит международное право и подорвет доверие»². Германия, будучи двигателем экономики ЕС, заинтересована в успешном исходе переговоров, но весьма негативно отнеслась к законопроекту. Другой вопрос, насколько сильны позиции ЕС в этом вопросе: он может обратиться лишь в Суд ЕС, а Британия уже выйдет из Евросоюза и из-под юрисдикции его Суда.

В США Демократическая партия выступала против брекзита, считая, что он подрывает интересы США в Европе. Президент Обама ещё в апреле 2016 г., до референдума о членстве страны в ЕС, в ходе своего визита в Лондон предупреждал, что Британия, покинув союз, окажется «в конце очереди» на заключение торгового соглашения с США³. Ещё в должности вице-президента, а затем будучи кандидатом на пост президента США от Демократической партии, Дж. Байден полагал, что членство Британии в ЕС укрепляло трансатлантические связи и США не могут позволить, чтобы «Соглашение страстной пятницы» (восстановившее мир в Северной Ирландии) «пало жертвой брекзита»⁴.

В Конгрессе велико влияние лобби американцев ирландского происхождения, объединённых в группу «Друзья Ирландии» (54 члена)⁵. Они будут принимать решение в зависимости от соблюдения Белфастского соглашения 1998 г.⁶ Однако и вне зависимости от позиции

¹ Brexit negotiations hit a formidable new barrier. URL: <https://www.economist.com/britain/2020/09/12/brexit-negotiations-hit-a-formidable-new-barrier> (дата обращения 12.10.2020).

² Culbertson A. Brexit: What is the Internal Market Bill and why is it controversial? URL: <https://news.sky.com/story/controversial-internal-market-bill-breaks-international-law-government-admits-12065832>. (дата обращения 15.09.2020).

³ Remarks by the President Obama and Prime Minister Cameron in Joint Press Conference. 22.04.2016. The White House. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/04/22/remarks-president-obama-and-prime-minister-cameron-joint-press> (дата обращения 10.01.2020).

⁴ Brexit warning: Joe Biden dashes hopes of US-UK trade deal «Unsympathetic to Britain». JOE BIDEN is set to dash the hopes of a post-Brexit trade deal between the UK and US if he becomes President, Brexiters fear. URL: <https://www.express.co.uk/news/world/1347326/Brexit-news-us-trade-deal-joe-biden-us-election-Donald-trump-latest> (дата обращения 14.10.2020).

⁵ В США насчитывается 33 млн граждан ирландского происхождения (10% населения). См.: McGrath C. Brexit shock: US trade deal could be blocked by Congressmen in bid to protect Ireland. URL: <https://www.express.co.uk/news/politics/1160262/brexit-news-ireland-good-friday-agreement-irish-border-brexit-US-trade-deal-congress> (дата обращения 10.01.2020).

⁶ Ольстерские юнионисты выступили против Соглашения с ЕС, которое заключил Б. Джонсон в октябре 2019 г., а ирландские националисты были им довольны, поскольку, согласно ему, таможенная граница с ЕС пролегает

группы столь сложный документ пройдёт все стадии за 4-5 лет и, следовательно, уже не будет ратифицировано до президентских выборов 2020 г., как предполагал Д. Трамп.

Б. Джонсон рассчитывал подтолкнуть Брюссель к уступкам и заключению Соглашения о будущих отношениях, но предложенный им законопроект о внутренней торговле ставит под вопрос уже соглашение о свободной торговле с США, которые и так идут сложно. Лидер Палаты представителей Конгресса США Нэнси Пелоси пригрозила, что США не ратифицируют соглашение о свободной торговле с Британией, если будет принят Закон о внутренней торговле.

* * *

Британия выйдет из ЕС окончательно со сделкой или без неё, но борьба продолжится и на внешне-, и на внутривластном фронте. Брекзит не решит всех проблем страны, а лишь умножит их, угрожая территориальной целостности Соединённого Королевства.

Список литературы

Ананьева Е.В., Годованюк К.А. Британия в тени брекзита // Европа между трёх океанов / под общ. ред. Ал.А. Громыко и В.П. Федорова. М.: ИЕ РАН; СПб: Нестор-История, 2019. С. 149-174.

Бабынина Л.О. Деевропеизация или демонтаж: как будут строиться отношения ЕС и Великобритании // Современная Европа. 2020. №3. С. 5-15. DOI: 10.15211/soveurope320200515.

Бабынина Л.О. Брекзит: переговоры о будущем формате отношений // Европейский союз: факты и комментарии. 2020. №100. С. 105-108. DOI: 10.1521/eufacts22020105.

Капитонова Н.К. Итоги 2019 г. для Великобритании. Брекзит состоится. Портал МГИМО. 03.01.2020. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/itogi-2019-goda-dlya-velikobritanii-brekzit-sostoitsya/> (дата обращения 09.10.2020).

Охошин О.В. Североирландский вопрос снова мешает брекзиту // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. №6. С. 24-29. DOI: 10.15211/vestnikieran620192429.

References

Ananieva, E.V., Godovanyuk, K.A. (2019) Britaniya v teni brekzita [Britain in the Shadow of Brexit]. In: Gromyko A.I., Fedorova, V.P. (eds.) Evropa mezhdru treh okeanov [Europe Between Three Oceans]. Moscow: IE RAN; Sankt-Peterburg: Nestor-Istorija. P. 149-174. (In Russian).

Babynina, L.O. (2020) Brekzit: peregovory o budushhem formate otnoshenij [Brexit: negotiations on the future format of relations]. Evropejskij sojuz: fakty i kommentarii [European Union: facts and comments]. 100. P. 105-108. (In Russian) DOI: 10.1521/eufacts22020105.

Babynina, L.O. (2020) Deevropeizacija ili demontazh: kak budut stroit'sja otnoshenija ES i Velikobritanii [De-Europeanization or Dismantling: Prospects of the EU-UK Relations]. Sovremennaja Evropa [Contemporary Europe]. 3. P. 5-15. (In Russian). DOI: 10.15211/soveurope320200515.

Blick, A. Brexit: removing the connective tissue of the United Kingdom? The Federal Trust. October 13, 2020. Available at: <https://fedtrust.co.uk/brexit-removing-the-connective-tissue-of-the-united-kingdom/> (accessed 13.10.2020).

Brexit negotiations hit a formidable new barrier. Economist. September 12, 2020. Available at: <https://www.economist.com/britain/2020/09/12/brexit-negotiations-hit-a-formidable-new-barrier> (accessed 12.10.2020).

Kapitonova, N.K. Itogi 2019 g. dlja Velikobritanii. Brekzit sostoitsja [2019 results for the UK. Brexit will take place.]. Portal MGIMO. 03.01.2020. Available at: <https://mgimo.ru/about/news/experts/itogi-2019-goda-dlya-velikobritanii-brekzit-sostoitsya/> (accessed 10.10.2020). (In Russian).

Ohoshin, O.V. (2019) Severoirlandskij vopros snova meshaet brekzitu [The Northern Ireland Border Issue Interferes Brexit once again]. Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN [Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS]. 6. P. 24-29. (In Russian). DOI: 10.15211/vestnikieran620192429.

Paun, A., Sargeant, J., Klemperer, D. Devolution: common frameworks and Brexit. Institute for government. October 5, 2020. Available at: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/devolution-common-frameworks-brexite> (accessed 13.10.2020).

UK Internal Market Bill

Author. Elena Ananieva, Candidate of Sciences (Philosophy), Head of Centre for British Studies, Department of Country Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** e-ananieva@yandex.ru.

Abstract. The Internal Market Bill of the UK government is meant to secure flawless motion of goods and services between all parts of Britain in the wake of Brexit, to prevent competition and trade barriers between the regions, including Northern Ireland. The bill caused the threat of Tory backbenchers rebellion and harsh criticism by 5 former UK PM of both leading parties for breaching the EU Withdrawal Agreement and downgrading the UK image in the world as a global power adhering to international law. The devolved regions consider the bill to be a «power grab» by London of their devolved competences after control over laws is repatriated from Brussels to the UK. They insist on the UK government following the Sewel convention and common legal frameworks as a means to introduce legislation in the UK. The foreign policy implications are also complicated: Brussels threatened to take London to court for infringement matters and the US Congress as well as the Democratic Party nominee for US president J. Biden warned that the Good Friday Agreement should not become a casualty of Brexit thus putting into question the bilateral FTA. Deal or no deal the UK will encounter further domestic and foreign policy problems.

Key words: Brexit, Boris Johnson, UK parliament, EU, Internal Market bill, USA, devolution, Scotland, Wales, Northern Ireland.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran5202099105>.