

УДК 323; 327

**Елена АНАНЬЕВА**

## ПЕРВЫЕ ШАГИ ВТОРОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА ДЖОНСОНА

**Аннотация.** Благодаря мажоритарной избирательной системе консерваторы одержали убедительную победу на досрочных выборах 12 декабря: голоса противников выхода Британии из ЕС оказались расколоты и неравномерно распределены по избирательным округам. Парламентское большинство позволяет правительству Джонсона действовать без оглядки на оппозицию. Премьер-министр намерен вывести страну из ЕС 31 января 2020 г. и завершить переговоры о будущих отношениях Лондона с Брюсселем к концу 2020 г. Во внутренней политике Джонсон намерен изменить Закон о фиксированном сроке полномочий парламента, вызвавший противостояние исполнительной и законодательной власти; поставить под контроль Палату лордов и Верховный суд, объявивший незаконной приостановку Джонсоном работы парламента в сентябре; отойти от политики «жесткой экономии», чтобы партия тори закрепила лояльность своих новых избирателей. ШНП вновь добивается повторного референдума о независимости региона; в Ольстере победа ирландских националистов над ДЮП может изменить настроения в пользу объединения с Ирландией. Исход переговоров с ЕС не очевиден и может разочаровать как бизнес, так и избирателей. Не снимается вопрос о территориальной целостности Соединённого Королевства.

**Ключевые слова:** брекзит, Борис Джонсон, британский парламент, ЕС, Лейбористская партия, Консервативная партия, Партия либеральных демократов, ШНП, Северная Ирландия.

Выборы в Палату общин проводятся по мажоритарной системе, избирают 650 депутатов. При явке в 67,3% Консервативная партия завоевала 43,4% голосов, 56% мест (365 мандатов)<sup>1</sup>, получив неоспоримое большинство в 80 мест<sup>2</sup>.

Лейбористы разгромлены: при 32,3% голосов они получили 31% мест (203 мандата). 24 из надёжных лейбористских округов впервые за десятилетия отошли к консерваторам. Причина поражения лейбористов, по мнению Дж. Кертиса<sup>3</sup>, их невнятная политика в отношении к брекзиту и низкое мнение электората не о политическом курсе, не об идеях, а о способности Лейбористской партии и её лидера Дж. Корбина править страной. Дж. Корбин заявил, что не станет возглавлять партию к следующим выборам. Ожидают, что смена руководителя произойдёт к марту 2010 г., причём возглавит лейбористов женщина. Свою кандидатуру уже выставила бывший теневой министр иностранных дел Эмили Торнберри.

Шотландская национальная партия (ШНП) праздновала победу – 3,9% голосов и 7% мест (48 против 35 мандатов в 2017 г.)<sup>4</sup>, расценив свою победу как мандат на повторный ре-

---

© **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.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620193035>

<sup>1</sup> В 2017 г. Консервативная партия при 43% голосов получила 49% мест (317).

<sup>2</sup> UK results: Conservatives win majority. URL: <https://www.bbc.com/news/election/2019/results>.

<sup>3</sup> The Express. 17.12.2019.

<sup>4</sup> ШНП выставляет кандидатов только в Шотландии; квота региона в общенациональном парламенте составляет 59 мест.

ферендум о независимости Шотландии. Выборы ознаменовали сомнительный прогресс Партии либерал-демократов (ПЛД) – (11,4% голосов и 1,7% мест (11 мандатов против 8 в 2017 г.)). Лидер либерал-демократов Джо Суинсон, проиграв в своём избирательном округе представителю ШНП, подала в отставку. Демократическая юнионистская партия (ДЮП), которая после выборов 2017 г. заключила с Консервативной партией соглашение о поддержке (confidence-and-supply), потеряла два места. В результате впервые ирландские националисты получили больше мест в Вестминстере, чем ольстерские юнионисты (хотя партия Шинн Фейн, участвуя в выборах, бойкотирует работу в британском парламенте). Партия «Брекзит» Н. Фараджа не прошла в парламент.

Если сравнить доли голосов противников и сторонников брекзита (на основе предвыборных манифестов партий), то получится, что ЛПВ, ПЛД, ШНП, Плайд Камри и «Зелёные» завоевали поддержку 52,1% избирателей, а партии тори и «Брекзит» – 46,8%<sup>1</sup>. Поборники брекзита были более равномерно распределены по округам, голосовавшим на референдуме 2016 г. за выход из ЕС, в то время как их оппоненты больше сконцентрированы в округах, голосовавших за членство Британии в ЕС. Причина победы Джонсона, таким образом, заключается не только в разобщённости партий, выступавших против выхода из ЕС, но и в географическом распределении их электората по избирательным округам, то есть в издержках мажоритарной системы<sup>2</sup>.

### Намерения правительства Джонсона

Премьер-министр сделал лишь незначительные перестановки в правительстве. Как ожидают, новый состав Кабинета глава правительства объявит после выхода Британии из ЕС 31 января 2020 г. и принятия бюджета.

Получив безусловный мандат избирателей, премьер-министр Джонсон после Тронной речи королевы 19 декабря (программа законодательных мер правительства) уже на следующий день вновь поставил на обсуждение в парламенте Законопроект о выходе Британии из ЕС, включив в него поправку о запрете на продление переговоров с Брюсселем о будущих отношениях с ЕС. Они должны завершиться 31 декабря 2020 г. По обоюдной договорённости стороны имеют право пролонгировать их до двух лет, но Джонсон сохраняет свою позицию – брекзит «без сделки» – и для следующего этапа переговоров, чтобы заставить Брюссель пойти на уступки, хотя подобного рода переговоры длятся годами.

Газета The Times считает, что мера имеет больше символический, чем существенный характер<sup>3</sup>. Задачи Джонсона – продемонстрировать избирателям-брекзитёрам, ранее голосовавшим за лейбористов, что правительство всерьёз настроено завершить выход из ЕС; выполнить своё обещание лидеру партии «Брекзит» Н. Фараджу не заключать сделку, которая оставит Британию в орбите ЕС<sup>4</sup>; а также дисциплинировать парламентскую фракцию тори, если понадобится сделать уступки Евросоюзу. График прохождения законопроекта через парламент таков: 20 декабря – первые два чтения, 6 января – заключительные стадии принятия законопроекта в Палате общин, затем он поступает в Палату лордов и на утверждение монарху, становясь законом. 20 декабря Палата общин одобрила его во втором чтении большинством в 124 голоса.

<sup>1</sup> Fisher S. How did the Conservatives win? URL: <https://www.prospectmagazine.co.uk/politics/how-did-the-conservatives-win-boris-johnson-election-voting-polling-numbers>.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Аманьева Е. Итоги парламентских выборов в Британии. Современная Европа, №6, 2019.

<sup>3</sup> The Times. 17.12.2019.

<sup>4</sup> Н. Фарадж снял кандидатов партии с выборов в тех округах, где должны были победить консерваторы, чтобы не разбивать голоса брекзитёров.

Законопроект о выходе Британии из ЕС с инкорпорированным в него т.н. «Новым Соглашением с ЕС» от 19 октября 2019 г.<sup>1</sup> должен пройти и через верхнюю палату парламента – Палату лордов, где большинство принадлежит его противникам (соотношение составляет примерно 800:50). Соответственно, Джонсон стремится поставить её под свой контроль, введя в неё сторонников выхода из ЕС из числа юристов, предпринимателей, экспертов по торговле и защите окружающей среды, а не только клиентелы политических партий<sup>2</sup>.

Этими мерами повестка дня Джонсона для парламента не исчерпывается. Учитывая клинч, в который вошли исполнительная и законодательная власть в вопросе о досрочных выборах, правительство намерено изменить, если не отменить Закон о фиксированном сроке полномочий парламента. Закон был принят в 2011 г. в качестве условия участия Партии либерал-демократов (ПЛД) в коалиционном кабинете Д. Кэмерона. Третью партию страны тогда не устраивало положение, согласно которому премьер-министр мог назначать дату выборов по своему усмотрению, то есть до истечения срока легислатуры (5 лет), а на деле в период, на который приходились более высокие рейтинги правящей партии. В соответствии с Законом 2011 г., право назначать выборы перешло от главы правительства к парламента: премьер, намеренный провести досрочные выборы, обязан заручиться поддержкой  $\frac{2}{3}$  состава Палаты общин.

В результате Тереза Мэй не могла объявить досрочные выборы, столкнувшись с нежеланием Палаты общин одобрить её соглашение с ЕС. Первое правительство Джонсона, оставшись в меньшинстве (288 голосов), не сумело провести через Палату общин ни один законопроект, парламента же из тактических соображений не соглашался ни на выборы, ни на выражение недоверия правительству, что создавало патовую ситуацию. Джонсон ставил вопрос о выборах с начала сентября, но лишь с четвёртого раза добился их.

Ещё в предвыборном манифесте 2017 г. консерваторы предложили отменить Закон 2011 г., поскольку в условиях многопартийности и вероятности «подвешенного парламента» право распускать его – важная гарантия против межпартийных манёвров и интриг. Как заявил Д. Старки, специалист по истории конституции, Закон стал «катастрофической модификацией конституции», а «ропуск парламента, ничуть не угрожающий демократии, – важный инструмент в руках правительства для защиты прав избирателей<sup>3</sup>. Крупнейший знаток конституционного права В. Богданор предупредил об этом сразу по принятии закона. И Д. Старки относил тупик в парламенте, который вызывал недовольство в обществе, на счёт данного Закона: Мэй не могла увязать голосование за своё Соглашение с вотумом доверия из-за Закона о фиксированном сроке полномочий парламента. С другой стороны, подавляющее большинство в Палате общин оставляет оппозиции лишь роль наблюдателей.

Правительство также намерено создать комиссию, которая должна будет установить, сбалансирована ли система сдержек и противовесов – соотношение исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти. Речь идёт о роли Верховного суда, признавшего ничтожной и недействительной приостановку Джонсоном работы парламента в сентябре.

Джонсон также включил в Законопроект о выходе из ЕС положение о наделении гражданских судов более низкой инстанции, чем Верховный суд и Высокий суд Шотландии, пра-

<sup>1</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. 19.10.2019; Declaration by Her Majesty's Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning the operation of the «Democratic consent in Northern Ireland» provision of framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom. 19.10.2019; Statement that political agreement has been reached and that the United Kingdom has concluded an agreement with the European Union under Article 50(2) of the Treaty on European Union. 19.10.2019.

<sup>2</sup> The Express. 17.12.2019

<sup>3</sup> The Express. 16.12.2019.

вом отходить от постановлений суда ЕС<sup>1</sup>.

### Переговоры с ЕС о будущих отношениях

Ограничения срока переговоров означают, что времени хватит лишь на базовый торговый договор при многих нерешённых вопросах, т.е. на «быструю и грязную» (quick and dirty) сделку: нулевые тарифы и нулевые квоты на товары, если Британия согласится на правила ЕС в отношении окружающей среды, социальной политики, фитосанитарных требований, защиты прав потребителей и господдержки компаний (т.н. «level playing field»)<sup>2</sup>. ЕС опасается, что Британия может выиграть в конкурентной борьбе за счёт субсидирования бизнеса, дерегулирования рынков, отказа от климатической политики. В случае «быстрой и грязной сделки» по товарам пограничного контроля не будет, однако договор не будет касаться сектора услуг. Джонсон уступил Евросоюзу по Северной Ирландии (таможенная граница по Ирландскому морю и сохранение региона в Едином внутреннем рынке), и теперь, обеспечив интересы Республики Ирландия, Брюссель сможет сказать «наша сделка или никакой» (вторя Терезе Мэй). Как предупредила А. Меркель, «теперь у нашего порога будет стоять конкурент... Великобритании придётся тщательно взвесить преимущества и ущерб», которым чреват отход от регулирования, принятого в ЕС. Президент Франции придерживается того же мнения: если Джонсон «желает заключить амбициозную торговую сделку, то и сходство (convergence) должно быть амбициозным. Всё очень просто. Будьте моим гостем»<sup>3</sup>.

Речь пойдёт не только о торговле, но также о сферах безопасности и правосудия (Британия намерена выйти из Европейского ордера на арест).

Переговоры начнутся к марту, а Договор должен быть подготовлен к 1 июля 2020 г., чтобы соблюсти сроки переходного периода (до 31 декабря 2020 г.) и Британия могла выйти из Единого европейского рынка, таможенного союза и из-под юрисдикции Суда ЕС, получить право заключать торговые соглашения самостоятельно, прежде всего с США. Иначе к 1 июля Соединённому Королевству придётся просить о продлении переговоров, что Джонсон исключил. Если стороны не договорятся к 1 июля, то вероятен снова брекзит без сделки. Второй вариант – ограниченный торговый договор при соблюдении Британией стандартов ЕС. Третий вариант – тесные связи с ЕС по «норвежской модели», хотя, по сути, это членство в ЕС, но без права голоса. Тогда лозунг Джонсона «вернём контроль» (take back control) не воплотится в жизнь.

Что касается обещания Джонсона, что потенциал британского бизнеса раскроется в полной мере, то предпринимателям придётся приспособиться к усложнившимся связям с крупнейшим британским партнёром – ЕС и более отдалённым рынкам. В таких условиях вряд ли удастся компенсировать потери. К тому же ограничение иммиграции затронет правила найма на работу.

### Шотландия

Первый министр Шотландии Никола Стерджен настаивает на повторном референдуме о независимости региона. Даже при том, что консерваторы в Шотландии проиграли, прави-

<sup>1</sup> Brexit bill to give new powers to British judges. BBC. 18.12.2019. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-50840595>. Например, работодатель может обратиться в суд, чтобы в свою пользу решить дело об оплате сверхурочных.

<sup>2</sup> Lowe S. Johnson's future Brexit plan would be almost as disruptive as no deal 28 November 2019. Centre for European Reform. URL: <https://cer.eu/in-the-press/johnsons-future-brexit-plan-would-be-almost-disruptive-no-deal>.

<sup>3</sup> The Washington Post. 14.12.2019. О переговорных позициях ЕС см.: Энтина Е.Г., Энтин М.Л. Правовые гарантии защиты интересов ЕС от последствий брекзита. В: Итоги правления Терезы Мэй. Отв. ред. Е.В. Ананьева. ДИЕ РАН, №364, М., 2019 г. С. 90-99.

тельство может просто игнорировать её требования. Эдинбург не будет проводить референдум самостоятельно (в отличие от Каталонии в Испании), чтобы исполнительная и законодательная ветви власти на общенациональном уровне признали сам референдум и его итоги легитимными. Соответственно, необходимо соблюсти требования Закона о Шотландии 1998 г. (Раздел 30): ШНП должна получить согласие центрального правительства в Лондоне и обеих палат парламента на референдум<sup>1</sup>. При Джонсоне в качестве премьер-министра и консервативном большинстве в Палате общин это вряд ли возможно. Министр по делам Шотландии А. Джек напомнил, что по итогам всеобщих выборов шотландцы в соотношении 55:45 отдали голоса за партии, выступающие против независимости<sup>2</sup>. Однако если в 2021 г. на выборах в шотландский парламента победит ШНП, то Лондону станет сложно игнорировать требования Эдинбурга.

### Северная Ирландия

Впервые депутаты, представляющие партии ирландских националистов (выступающих за объединение с Республикой Ирландия), получили перевес над ольстерскими юнионистами (сторонниками союза с Великобританией) в количестве депутатов общенационального парламента (9:8), что скажется на настроениях в регионе. Таким образом, в Северной Ирландии не станут возражать против связей с ЕС.

Как пишет Б. Доннелли, «объединение Ирландии и независимость Шотландии – два политических устремления, которых сильно укрепили события после референдума 2016 г.»<sup>3</sup>.

### Социальная программа

В предвыборном манифесте<sup>4</sup> Консервативная партия, обещая крупные ассигнования на здравоохранение, рост численности полиции для обеспечения «закона и порядка», вложения в инфраструктуру, отошла от политики «жесткой экономии». Ещё ранее шла речь о повышении минимальной зарплаты. Таким образом, консерваторы, изменив свой социально-экономический курс и сделав ставку на иные сегменты электората, дали старт, как пишет Дж. Форсайт, «новому консерватизму»<sup>5</sup>, за счёт которого они привлекли избирателей из рабочих. Однако удержать их лояльность они смогут, лишь выполнив свои обещания. Одно из них касается здравоохранения, причём речь идёт не только об увеличении ассигнований. Важно не уступить США в переговорах о торговом соглашении – не приватизировать эту сферу и не допустить повышения цен на лекарства.

### Выводы

Можно констатировать несоответствие между большинством голосов, отданных на выборах за партии противников брекзита, и расстановкой сил в парламенте. Оппозиция разбита, расколота, занята внутренними проблемами и перегруппировкой сил. Тем не менее, Корбин отчасти прав, говоря, что мандат Джонсона меньше, чем кажется (судя по доле голосов). Ведь лейбористам удалось сместить дебаты к политике «жесткой экономии», неравенству, климатической повестке<sup>6</sup>. К тому же, в Северной Ирландии перевес получили ирландские нацио-

<sup>1</sup> Scotland Act 1998. Section 30. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-50866247>.

<sup>2</sup> Scottish independence: Boris Johnson to «carefully consider» indyref2 request. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-50866247>.

<sup>3</sup> Donnelly B. Brexit: The End Of The Beginning. 17.12.2019. URL: <https://fedtrust.co.uk/brexit-the-end-of-the-beginning/>

<sup>4</sup> The Conservative and Unionist Party Manifesto-2019. Get Brexit Done.

<sup>5</sup> Forsyth J. The new Conservatism has begun. The Spectator. URL: <https://www.spectator.co.uk/2019/12/changing-the-script-the-shifting-character-of-our-political-parties/>

<sup>6</sup> Corbin J. We won the argument, but I regret we didn't convert that into a majority for change. The Guardian. 14.12.2019.

налисты, и регион может отойти от Британии не только в экономическом, но и политическом отношении. В Шотландии убедительную победу одержала ШНП. Таким образом, вряд ли Джонсону удастся примирить страну и закрыть вопрос о территориальной целостности королевства, даже если он не позволит второй референдум о независимости Шотландии и референдум в Северной Ирландии «о границе» по Белфастскому соглашению 1998 г.<sup>1</sup>

Сторонники брекзита надеются построить «Сингапур-на-Темзе» с благоприятным инвестиционным климатом, низкими налогами и без бюрократических барьеров. Согласится ли с этим ЕС? К концу 2020 г. и в начале 2021 г. британцев может ожидать разочарование.

### Список литературы

Энтина Е.Г., Энтин М.Л. Правовые гарантии защиты интересов ЕС от последствий брекзита. В: Итоги правления Терезы Мэй. Отв. ред. Е.В. Ананьева. ДИЕ РАН, №364, М., 2019 г. С. 90-99.

### References

Cohen G., Cohen S. Depolarization, Repolarization and Redistributive Ideological Change in Britain, 1983–2016. (2019). *British Journal of Political Science*. Published online by Cambridge University Press: 12 December 2019. P. 1-22. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123419000486>.

Donnelly B. Brexit: The End Of The Beginning. 17.12.2019. The Federal Trust. URL: <https://fedtrust.co.uk/brexit-the-end-of-the-beginning/>

Forsyth J. The new Conservatism has begun. *The Spectator*. URL: <https://www.spectator.co.uk/2019/12/changing-the-script-the-shifting-character-of-our-political-parties/>

Jentina E.G., Jentin M.L. Pravovye garantii zashhity interesov ES ot posledstvij brekzita .V: Ito-gi pravlenija Terezy Mjej. Отв. ред. Е.В. Анан'ева. ДИЕ РАН, №364, М., 2019 г. С. 90-99.

Lowe S. Johnson's future Brexit plan would be almost as disruptive as no deal 28 November 2019. Centre for European Reform. URL: <https://cer.eu/in-the-press/johnsons-future-brexit-plan-would-be-almost-disruptive-no-deal>.

### The First Steps of Boris Johnson's Second Government

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

**Abstract.** Due to the majority electoral system the Conservative party has won the UK snap elections on December 12, 2019 with a landslide victory since the Brexainers' vote was divided. The opposition in parliament is incapable to resist the undertakings of PM B. Johnson's government. Among its top priorities are passing the EU (Withdrawal Agreement) Bill, Brexit on January 31, 2020 with no extension of the implementation period, amending the Fixed Term Parliament Act and scrutinizing the checks and balances system. The Tory government brings «austerity» to an end in a bid to keep its new voters. The UK territorial integrity issue will not disappear with Scotland pressing for Indyref2 and Northern Ireland happy to stay closer to the EU since parties of Irish republicans overtook the DUP. It is yet to be seen whether PM Johnson will be able to negotiate a favourable deal with the EU not to disappoint the electorate.

**Key words:** Brexit, Boris Johnson, UK parliament, EU, Labour Party, Conservative Party, Liberal Democrats, SNP, DUP, Sinn Fein.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620193035>

<sup>1</sup> Tharoor I. Britain's troubles to come after Boris Johnson's landslide win. *The Washington Post*. 16.12.2019.