

УДК 321.8; 327.7

Людмила БАБЫНИНА

НОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ МЕЖДУ ВЕЛИКОБРИТАНИЕЙ И ЕС: КТО ВЫИГРАЛ?

Аннотация. В статье анализируется обновлённое соглашение о выходе Соединённого Королевства из ЕС, а также уступки, на которые пошли стороны для его достижения. Возможность пересмотра соглашения не предусматривалась лидерами ЕС долгое время, однако избрание нового премьер-министра Великобритании и его жёсткая позиция в отношении выхода страны из состава Союза, а также реальные перспективы выхода без сделки подтолкнули Евросоюз к новым переговорам. Именно пересмотр соглашения стал основной уступкой со стороны ЕС. Кроме того, Борис Джонсон добился отмены механизма *backstop*¹ и таможенного союза с ЕС. Со своей стороны, он выполнил требования Евросоюза оставить прозрачной границу между Северной Ирландией и Республикой Ирландия и сохранить существующее межирландское сотрудничество. Однако цена, заплаченная за это, весьма высока – перенос неизбежной таможенной границы в Ирландское море и сохранение части правил ЕС на территории Северной Ирландии. В нормативном плане регион окажется отделённым от остальных частей Королевства, что может иметь серьёзные последствия в будущем. Наличие обновлённого соглашения о выходе и немного изменённой Политической декларации дало возможность Джонсону вынести документы на новое утверждение в Палате общин, а очередная отсрочка выхода, предоставленная Европейским союзом, позволила добиться проведения внеочередных выборов в стране. Таким образом, и Европейский союз и Соединённое Королевство пошли на серьёзные уступки, чтобы вывести процесс брекзита из тупика.

Ключевые слова: брекзит, Европейский союз, Соединённое Королевство, Борис Джонсон соглашение о выходе, Северная Ирландия, Политическая декларация, граница на острове Ирландия, таможенная граница.

Вступив на пост премьер-министра Соединённого Королевства летом 2019 г., Борис Джонсон призвал Европейский союз пересмотреть достигнутое его предшественницей соглашение о выходе страны из ЕС, которое не прошло ратификацию в британском парламенте. В первую очередь нового премьера не устраивал механизм *backstop* и сохранение таможенного союза с ЕС. В открытом письме председателю Европейского совета Дональду Туску Джонсон назвал механизм *backstop* не демократическим, поскольку жители Северной Ирландии после выхода из ЕС не будут представлены в институтах Евросоюза, но будут вынуждены подчиняться его решениям². Лидеры Европейского союза, со своей стороны, неоднократно заявляли о невозможности пересмотра соглашения, достигнутого в ноябре 2018 г. Однако ради

© **Бабынина Людмила Олеговна** – кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра политической интеграции ИЕ РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3; доцент факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова. **E-mail:** lbabynina@yandex.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620191823>

¹ Механизм *backstop* предполагает, что Северная Ирландия останется в правовом регулировании Единого внутреннего рынка ЕС до того момента, пока стороны не найдут решения, позволяющего не вводить реальные пограничные проверки на территории острова Ирландия. До этого момента Соединённое Королевство также должно находиться в таможенном союзе с ЕС, чтобы избежать фактического разделения страны.

² PM's letter to Donald Tusk. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/826166/20190819_PM_letter_to_His_Excellency_Mr_Donald_Tusk.pdf.

сохранения прозрачной границы на острове Ирландия после встречи с Борисом Джонсоном в августе канцлер Германии Ангела Меркель допустила возможность новых переговоров об условиях развода, но при наличии реалистичных предложений с британской стороны¹. Сроки принятия решений были очень сжаты, они должны были быть утверждены на саммите ЕС в середине октября. И невероятное случилось: к заседанию Европейского совета 17 октября стороны согласовали обновлённые варианты соглашения о выходе Соединённого Королевства из ЕС и Политической декларации. Цель данной статьи – проанализировать, на какие уступки пошли стороны для достижения такого результата.

Новеллы Соглашения и Политической декларации

Прежде всего, необходимо отметить, что изменения были внесены только в Протокол об Ирландии/Северной Ирландии соглашения о выходе и в Политическую декларацию о будущих отношениях. Другие составные части договора о выходе Соединённого Королевства из ЕС, а именно, положения, относящиеся к соблюдению прав граждан, финансовым обязательствами и транзитному периоду, не претерпели изменений.

Практически полностью был переработан Протокол об Ирландии/Северной Ирландии². Стороны договорились отменить механизм *backstop* и нахождение Британии в составе общей таможенной территории с ЕС, сохранить прозрачную границу на острове Ирландия, а также изменить порядок принятия решений о продлении специального статуса Северной Ирландии.

В новой редакции Протокола прописано, что Северная Ирландия останется частью таможенной территории Соединённого Королевства, к ней будут применяться таможенные тарифы страны и правила будущих торговых соглашений. В то же время неизбежные при выходе из Таможенного союза ЕС проверки будут осуществляться в британских портах до попадания товаров на ирландскую территорию, а производители из Северной Ирландии, в том числе сельскохозяйственные, будут следовать тарифам и правилам ЕС. Благодаря этим мерам граница на острове Ирландия останется прозрачной. Чтобы избежать нарушений в функционировании Единого внутреннего рынка (ЕВР) ЕС была предложена достаточно сложная схема взимания таможенных пошлин с товаров, поступающих на территорию Северной Ирландии из других частей Королевства. Если конечным пунктом назначения товаров будет Северная Ирландия, то таможенные тарифы будут отсутствовать, если же есть риск попадания данных товаров на пространство ЕВР, то британские власти будут применять тарифы Евросоюза. Определить критерии такого риска должен специально созданный Совместный комитет за время переходного периода, он также сможет вносить изменения в критерии во время их применения³. Этот же комитет будет отвечать за предоставление ряда исключений. Например, судам из Северной Ирландии, плавающим под британским флагом, будет позволено продавать улов в ЕС без оплаты таможенных пошлин.

По новому соглашению Ассамблея Северной Ирландии сможет определять срок, на который регион останется в описанном выше правовом регулировании. Через четыре года после окончания транзитного периода⁴ Ассамблея должна решить, будет ли продлён специальный режим. Причём если решение о продлении будет принято простым большинством, то имеющиеся соглашения будут действовать ещё четыре года. Если же решение получит «меж-

¹ EUobserver.com. EU plays good cop/bad cop on Brexit. 22.08.2019. URL: https://euobserver.com/brexit/145703?utm_source=euobs&utm_medium=email.

² Revised withdrawal agreement. The Protocol on Ireland/Northern Ireland. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/revised_withdrawal_agreement_including_protocol_on_ireland_and_northern_ireland.pdf.

³ European Commission. Brexit: What did you agree with the UK today? URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_19_6122.

⁴ Строго говоря, за два месяца до окончания четырёхлетнего периода.

общинную» поддержку, то их действие продлится восемь лет. Такая поддержка в данном случае означает 60% голосов членов Ассамблеи, из которых минимум по 40% будет принадлежать каждой из сторон республиканцев и юнионистов. Если голосование о продлении даст отрицательный результат, то существующие правила останутся в силе два года, в течение которых Соединённый комитет обязан разработать новую систему, при которой граница останется открытой, а единый внутренний рынок ЕС будет защищён. По мнению обеих сторон, такое голосование обеспечит демократический контроль за пребыванием Северной Ирландии в особом правовом режиме.

Ещё одна проблема, которая обсуждалась до последнего момента и была прописана в Протоколе, это нормы применения налога на добавленную стоимость (НДС). Соответственно положениям документа, в Северной Ирландии будут применяться правила ЕС в отношении НДС и акцизных сборов. Сбирать данные налоги будет Соединённое Королевство, их передача ЕС не предполагается. Великобритания также сможет применять льготы по НДС и сниженные ставки в Северной Ирландии, если они применяются и в Республике Ирландии. При возникновении каких-либо проблем, связанных с применением НДС, они станут предметом обсуждения в Совместном комитете. ЕС и Великобритания также договорились об обмене информацией для борьбы с таможенным и налоговым мошенничеством.

Политическая декларация¹, в отличие от Протокола об Ирландии/Северной Ирландии, претерпела небольшие изменения, но они важны для будущего формата отношений. Из документа убрали все положения, связанные с применением механизма *backstop*, но основная часть статей, в том числе относящихся к сотрудничеству в сфере транспорта, обеспечения лекарствами и химическими товарами, осталась неизменной. Самые значимые нововведения связаны с форматом и правилами будущих отношений. Британская сторона сделала упор на создание зоны свободной торговли, а ЕС настоял на том, чтобы были утверждены одинаковые «правила игры» для всех. На практике это означает, что Евросоюз постарался обязать Британию в рамках будущих отношений соблюдать правила честной конкуренции, в частности, в сфере экологических и социальных стандартов, занятости, конкуренции, государственной помощи, налогообложения.

Уступки сторон – кто больше?

Главной уступкой со стороны Европейского союза стал сам пересмотр соглашения о выходе. В течение почти двух лет лидеры ЕС на различных уровнях заявляли, что новых переговоров о выходе не будет, а изменения возможны только в юридически необязательной Политической декларации. Однако столкнувшись с реальной угрозой выхода Соединённого Королевства без сделки, что означало бы автоматический разрыв хозяйственных связей и восстановление границы между двумя Ирландиями, Европейский союз пошёл на пересмотр Протокола по Ирландии/Северной Ирландии.

В отношении обустройства границы на острове Ирландия стороны пошли навстречу друг другу. Изначально Борис Джонсон не предполагал предоставлять Северной Ирландии особый статус, а таможенные проверки проводить на самом острове, но не непосредственно на границе, а на определённом удалении от неё². Но в итоге он согласился перенести таможенную границу в Ирландское море и сохранить действие правил ЕС на территории Северной Ирландии. Применение налога на добавленную стоимость в регионе согласно правилам

¹ Revised text of the Political Declaration. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/revised_political_declaration.pdf.

² Let's get Brexit done, and bring this country together. Boris Johnson's speech at the Conservative Party's autumn conference. URL: <https://www.conservatives.com/CPC2019/ConferenceUpdates>.

ЕС также будет способствовать созданию его особенного нормативного статуса. Таким образом, Северная Ирландия фактически будет отделена от остальных частей Королевства – условие, которое Джонсон ранее отвергал.

С другой стороны, неоднозначной стала уступка со стороны ЕС в отношении сбора таможенных пошлин, фитосанитарных и ветеринарных проверок, поскольку она подвергает определённому риску гомогенность Единого внутреннего рынка. Ответственность за проверки и сборы будут нести профильные британские органы, работе которых ЕС придётся доверять. Впервые ЕС согласился передать право взимания своих таможенных пошлин третьей стране. Предложенная система уже вызвала ряд вопросов у экспертов. В частности, глава торгового комитета Европейского Парламента Бернд Ланге выразил опасение¹, что ЕВР не будет в достаточной степени защищён от демпинга со стороны продукции третьих стран. В отношении качества ветеринарных проверок со стороны британских служб также существуют закономерные опасения, которые основаны на прецедентах 1996 и 2001 гг.² Наличие риска признал и главный переговорщик от ЕС Мишель Барнье³. Британские проверки вызывают опасения и в свете возможного допуска на территорию Соединённого Королевства генномодифицированных продуктов при заключении будущей торговой сделки с США. Возможно, в Брюсселе рассчитывают, что определённые гарантии недопущения на пространство ЕВР товаров ненадлежащего качества могут быть прописаны в будущем соглашении о взаимной торговле.

Определение механизма *backstop* как не демократического было очень сильным аргументом со стороны Бориса Джонсона, когда он призывал пересмотреть соглашение о выходе. Поэтому неудивительно, что ЕС согласился на участие Ассамблеи Северной Ирландии в данном процессе. Прописанный в новом Протоколе порядок продления или остановки специального режима для Северной Ирландии региональной Ассамблеей позволит обеспечить демократический контроль за особым статусом региона. Такое решение было с энтузиазмом поддержано премьер-министром Ирландии Лео Варадкар⁴, поскольку его страна заинтересована в длительном периоде сотрудничества. Однако это очевидно не отвечает интересам Демократической юнионистской партии (ДЮП) Северной Ирландии, которая выступает категорически против особого, отличного от остальной страны, регулирования в регионе. Кроме того, ДЮП хотела добиться права партийного вето, которое не было прописано в соглашении. Таким образом, рассчитывать на поддержку ДЮП при голосовании в Палате Общин Джонсону не приходится.

При пересмотре Политической декларации обе стороны постарались отметить важные для себя положения. ЕС согласился на предложенную британской стороной формулировку о создании зоны свободной торговли в будущем. Со своей стороны, Евросоюз настоял на усилении положений, гарантирующих соблюдение правил открытой и честной конкуренции. ЕС исходит из чёткой зависимости между соблюдением данных требований со стороны Соединённого Королевства и качеством будущего сотрудничества. Характер обязательств должен быть соизмерим с масштабом и глубиной будущих отношений и экономической связанностью сторон. Таким образом ЕС предупреждает, что, чем больше в перспективе будет расхождений, тем менее глубоким будет сотрудничество. Политическая декларация не имеет силы юридического документа, но в соглашении о выходе сохранилась ст. 184⁵, которая обязывает

¹ Politico.eu. The Brexit deal explained. URL: <https://www.politico.eu/article/the-brexit-deal-explained-2/>

² Именно с территории Великобритании в 1996 г. на территорию Ирландии, а потом и других стран ЕС распространилось коровье бешенство, а в 2001 г. – ящур.

³ Bulletin Quotidien Europe. № 12351, 18.10.2019.

⁴ Ibid.

⁵ Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union

стороны «добросовестно приложить все усилия» для реализации намерений, изложенных в ней.

* * *

При пересмотре соглашения о выходе обе стороны пошли на серьёзные уступки, чего не было в ходе переговоров с Терезой Мэй, когда Брюссель добился всех своих требований¹. Лидеры ЕС, ранее отвергавшие возможность новых переговоров, не только их провели, но и подписались под серьёзными изменениями, которые несут определённый риск для гомогенности Единого внутреннего рынка ЕС. Европейский союз согласился на применение «уникальных» механизмов для обеспечения прозрачной границы на острове Ирландия. В то же время британский премьер-министр выполнил практически все требования ЕС. «Не демократический», по его мнению, режим *backstop* он заменил на перенос таможенной границы в Ирландское море и сохранение значительной части правил ЕС для производителей Северной Ирландии. Это позволит оставить открытой границу на острове Ирландия, чего добивался Евросоюз. С другой стороны, Соединённое Королевство не будет находиться в таможенном союзе с ЕС, а значит страна сможет проводить самостоятельную внешнеторговую политику, чего так хотели сторонники выхода из ЕС. Более того, само наличие нового соглашения, имеющего существенные отличия от документа Терезы Мэй, позволило Борису Джонсону представить сделку с ЕС как свою победу. Очевидно, что рассчитывать на поддержку обновлённого соглашения со стороны ДЮП и жёстких евроскептиков Джонсону не стоит, но если консерваторы выиграют выборы, у премьер-министра появится реальная возможность провести его ратификацию в Палате Общин. Со своей стороны, Евросоюз максимально постарался обеспечить выполнение трёх условий: сохранить прозрачной границу на острове Ирландия, защитить действие Соглашения страстной пятницы и межирландское сотрудничество, а также сохранить гомогенность Единого внутреннего рынка ЕС.

Список литературы

Бабынина Л.О. Великобритания и ЕС: перспективы сотрудничества. Современная Европа, №4, 2018. С. 57-67.

Бабынина Л.О. Соглашение о выходе Великобритании из ЕС: перспективы ратификации. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, №6, 2018. С. 14-19. URL: http://vestnikieran.instituteofeu-rope.ru/images/%D0%B1%D0%B0%D0%B1%D1%8B%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0_6_2018.pdf.

References

Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/37099/draft_withdrawal_agreement_incl_art132.pdf.

Babynina L.O. Velikobritaniya i ES: perspektivy sotrudnichestva. Sovremennaya Evropa. №4, 2018. P. 57-67.

Babynina L.O. Soglashenie o vyhode Velikobritanii iz ES: perspektivy ratifikacii. Nauchno-ana-

and the European Atomic Energy Community. P. 296. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/37099/draft_withdrawal_agreement_incl_art132.pdf.

¹ Бабынина Л.О. Соглашение о выходе Великобритании из ЕС: перспективы ратификации. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, №6, 2018. С. 14-19. URL: http://vestnikieran.instituteofeu-rope.ru/images/%D0%B1%D0%B0%D0%B1%D1%8B%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0_6_2018.pdf.

Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2019, №6

liticheskij vestnik IE RAN, №6, 2018. С. 14-19. URL: http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/%D0%B1%D0%B0%D0%B1%D1%8B%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0_6_2018.pdf.

Lowe S. What a Boris Johnson EU-UK free trade agreement means for business. CER, 5 November 2019. URL: https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_SL_5.11.19_2.pdf.

Pelkmans J. Just a little Brexit?: «Alternative (customs) arrangements» and the Withdrawal Agreement. CEPS, September 2019. URL: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/09/PI2019-13-JP_BREXIT-alternative-customs-delivery.pdf.

Revised text of the Political Declaration. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/revised_political_declaration.pdf.

Revised withdrawal agreement. The Protocol on Ireland/Northern Ireland. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/revised_withdrawal_agreement_including_protocol_on_ireland_and_northern_ireland.pdf.

A new agreement between the UK and the EU: who won?

Author. **Liudmila Babynina**, Candidate of Sciences (Politics), Head of the Center for Political Integration studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009; Associate professor at the Faculty of the World Politics Lomonosov Moscow State University. **E-mail:** lbabynina@yandex.ru.

Abstract. The article analyzes the updated agreement on the United Kingdom's exit from the EU, as well as the concessions that the parties made to achieve it. The possibility of revising the agreement was not provided for by EU leaders for a long time, however, the election of a new British prime minister and his tough stance regarding the country's withdrawal from the Union, as well as the real prospects of withdrawing without a deal, pushed the EU to new negotiations. It was the revision of the agreement that became the main concession on the part of the EU. In addition, Boris Johnson achieved the abolition of the backstop mechanism and the customs union with the EU. For his part, he complied with the requirements of the European Union to keep the border between Northern Ireland and the Republic of Ireland transparent and to maintain the existing inter-Irish cooperation. However, the price paid for this is very high - transferring the inevitable customs border to the Irish Sea and preserving some of the EU rules in Northern Ireland. Thus, in the normative plan, the region will be separated from the rest of the United Kingdom, which may have serious consequences in the future. The presence of an updated exit agreement and a slightly modified Political Declaration made it possible for Johnson to submit documents for new approval in the House of Commons, and the next postponement of the exit granted by the European Union to achieve holding early elections in the country. In this way, the European Union and the United Kingdom made serious concessions to break the brexit process.

Key words: Brexit, the European Union, the United Kingdom, Boris Johnson, withdrawal agreement, Political Declaration, Irish border, customs border.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620191823>