

УДК 327

Олег ОХОШИН

СЕВЕРОИРЛАНДСКИЙ ВОПРОС СНОВА МЕШАЕТ БРЕКЗИТУ

Аннотация. В статье рассмотрена деятельность консервативных правительств Т. Мэй и Б. Джонсона по решению североирландского пограничного вопроса на фоне брексита. После референдума 2016 г. о членстве Великобритании в ЕС оставалось неясным, как согласовать условия Белфастского соглашения 1998 г., по которым граница в Северной Ирландии должна оставаться открытой, и таможенные правила ЕС. Любой, даже формальный, контроль границы значительно сократит поток людей, товаров и капитала, а также негативно повлияет на привычную жизнь в регионе. В этом случае социально-экономическая нестабильность в Северной Ирландии возрастёт и приведёт к возрождению религиозно-политического конфликта между католическими и протестантскими общинами, как это уже было в XX в. В ходе продолжительных переговоров между Лондоном и Брюсселем было разработано несколько путей решения данной проблемы, которые, тем не менее, не могли полностью удовлетворить ни Палату общин, ни ведущие региональные партии Северной Ирландии. Победа консерваторов на досрочных парламентских выборах 2019 г. может изменить расстановку сил в парламенте и привести к пересмотру статуса Северной Ирландии.

Ключевые слова: Великобритания, ЕС, североирландская граница, Консервативная партия, ДЮП, Шинн Фейн.

Свою позицию в отношении выхода Великобритании из состава ЕС консервативное правительство Т. Мэй сформулировало в начале 2017 г. – покинуть Таможенный союз и Европейский единый рынок, чтобы проводить самостоятельную торговую политику, но сохраняя тесное сотрудничество с ЕС. В апреле 2017 г. Европейский совет опубликовал основные принципы переговоров, которые предполагали решение трёх вопросов – обеспечение прав граждан ЕС, проживающих в Соединённом Королевстве, и британцев в странах Евросоюза, выполнение финансовых обязательств британской стороной и обустройство прозрачной границы между Северной Ирландией и Республикой Ирландия¹.

Последний вопрос стал главным камнем преткновения в переговорах по брекситу, поскольку не имел однозначного решения. Прозрачная североирландская граница была установлена по Белфастскому соглашению 1998 г.² и оставалась гарантией прекращения кровопролитного конфликта между католиками и протестантами, который длился почти три десятилетия. Лондон и Брюссель хотели сохранить этот пограничный статус Северной Ирландии, чтобы не спровоцировать дезинтеграцию Соединённого Королевства и всплески сепаратизма в разных регионах Евросоюза (Каталония, Фландрия, Южный Тироль и др.).

© **Охошин Олег Валерьевич** – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра британских исследований Отдела страновых исследований Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: ohoshin89@gmail.com.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620192429>

¹ Бабынина Л.О. Соглашение о выходе Великобритании из ЕС: перспективы ратификации. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, №6, 2018. С. 15.

² The Belfast Agreement 1998. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement> (дата обращения: 19.12.2019).

Стратегия правительства Т. Мэй по решению североирландского пограничного вопроса и позиция региональных партий

Переговоры осложнялись тем, что в Северной Ирландии две главные политические партии – Демократическая юнионистская партия (ДЮП) и Шинн Фейн – в начале 2017 г. вошли в конфликт из-за коррупционного скандала в сфере ЖКХ, в котором оказалась замешана Первый министр Арлин Фостер, и не смогли сформировать местное правительство. Взгляды обеих партий на урегулирование пограничного вопроса сходятся в одном – они поддерживают незыблемость Белфастского соглашения 1998 г. Тем не менее, каждая из них по-своему представляет сценарий брекзита. Юнионисты выступают за единство Соединённого Королевства, в то время как националисты поддерживают евроинтеграцию и объединение всего острова Ирландия. Лидер Шинн Фейн Мэри Макдональд заявила, что её партия вынесет на референдум вопрос об отделении региона от Соединённого Королевства, если британское правительство не заключит торговое соглашение с ЕС и проведёт «жёсткий» брекзит¹.

Североирландские националисты не могут официально влиять на политику британского правительства: имея семь избранных в общенациональный парламент депутатов, Шинн Фейн традиционно следует политике абсентеизма и не принимает участия в заседаниях парламента. Совершенно иная ситуация сложилась у ДЮП, умело использовавшей стратегический просчёт Т. Мэй, которая провела в 2017 г. досрочные парламентские выборы. Результаты голосования оказались хуже, чем ожидали консерваторы, – они утратили большинство, получив лишь 318 мест², поэтому им пришлось формировать однопартийное правительство меньшинства при поддержке ДЮП, у которой было 10 мест. Консерваторы согласились дополнительно выплатить 1 млрд ф.ст. на развитие Северной Ирландии³, а юнионисты обещали обеспечить им вотум доверия и проголосовали по тронной речи королевы, в которой была изложена правительственная программа по вопросам выхода страны из ЕС, национальной безопасности и государственного бюджета.

Соглашение с юнионистами не пошло на пользу правительству Т. Мэй, т.к. осложнило переговоры между Великобританией и ЕС. В декабре 2017 г. разразился политический скандал, потому что Т. Мэй попыталась утвердить в Брюсселе соглашение с ЕС, без обсуждения с юнионистами. Она признала принцип «согласования норм и правил», предполагавший наличие в Северной Ирландии особого пограничного кодекса и совместной инспекции Великобритании и ЕС. ДЮП в ответ пригрозила заблокировать в Вестминстере подобное соглашение. Сделка между Лондоном и Брюсселем была сорвана, а переговоры о брекзите затянулись.

Разработка соглашения между Великобританией и ЕС продолжалась до конца ноября 2018 г., пока он не был утверждён на специальном саммите. По его условиям Великобритания должна была заплатить Евросоюзу в счёт обязательств 39 млрд ф.ст. и соблюдать все правила ЕС в течение переходного периода после брекзита, который должен был продлиться 21 месяц⁴. Переговорщики из ЕС предложили режим «бэкстопа» – Соединённое Королевство до

¹ Sinn Fein wants Northern Ireland vote in event of no-deal Brexit. The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2018/oct/15/sinn-fein-we-will-demand-referendum-on-northern-ireland-in-event-of-no-deal-brexite> (дата обращения: 19.12.2019).

² The UK general election 2017 results. BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/election/2017/results> (дата обращения: 19.12.2019).

³ DUP agrees £1bn deal with Conservatives to prop up Theresa May's minority Government. The Telegraph. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/26/arlene-foster-meet-theresa-may-finalise-dup-deal-prop-tory-minority/> (дата обращения: 19.12.2019)

⁴ Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, 25.11.2018. [Online]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/withdrawal-agreement-and-political-declaration> (дата обращения: 19.12.2019).

конца переходного периода должно было остаться в Таможенном союзе, чтобы обеспечить прозрачную границу в Северной Ирландии. Если обе стороны не договорятся о новых принципах таможенного регулирования в этом регионе, то Соединённое Королевство рискует навсегда остаться в ЕС, потеряв право голоса в его структурах.

Такой сценарий устраивал Шинн Фейн, потому что «бэкстоп» тесно связывал Ольстер с ЕС и предполагал его постепенную интеграцию с соседней Республикой Ирландия. М. Макдональд также потребовала от британского правительства в случае «жёсткого» брексита провести референдум о «границе»¹. Шинн Фейн объединилась с правительством Республики Ирландия, чтобы совместно поддерживать позицию ЕС, который не хотел пересматривать договорённость с Лондоном. ДЮП не одобрила «бэкстоп» и решила голосовать в парламенте против соглашения с ЕС. А. Фостер заявила, что Т. Мэй должна вернуться в Брюссель и отменить пункт о «бэкстопе»².

В ходе голосования в Палате общин в январе и марте 2019 г. большинство депутатов трижды выступили против соглашения Т. Мэй, и ей неоднократно приходилось просить Брюссель об отсрочке выхода Соединённого Королевства из ЕС, в итоге наметив его на 31 октября 2019 г. Так и не решённый вопрос о североирландской границе стоил ей кресла премьер-министра, потому что ещё сильнее расколол правящую Консервативную партию и привёл к противостоянию между правительством и парламентом.

Новое соглашение о брексите: Б. Джонсон против Палаты общин

Когда Б. Джонсон стал британским премьер-министром в июле 2019 г., к нему от Т. Мэй перешёл целый багаж нерешённых проблем, связанных с брекситом. По своим взглядам Б. Джонсон – убеждённый евроскептик. Он считает, что Великобритания должна покинуть ЕС и вести самостоятельную торговую политику. Чтобы избежать правительственных разногласий по стратегии выхода страны из ЕС, он намеренно сформировал свой Кабинет министров из евроскептиков (С. Джавид, Д. Рааб, М. Гоув). Для сохранения поддержки ДЮП в парламенте премьер-министр пообещал А. Фостер, что «не будет нейтральным» в отношении территориальной целостности королевства, останется приверженным Белфастскому соглашению 1998 г. и не поддержит идею референдума о воссоединении Северной Ирландии с Республикой Ирландия³.

Первоначально Б. Джонсон планировал завершить брекзит любой ценой к 31 октября 2019 г. Для этого он решил приостановить работу британского парламента, чтобы депутаты не успели обсудить и принять решение об отсрочке брексита перед саммитом ЕС, запланированным на 17 октября. Премьер-министру удалось получить санкцию королевы Елизаветы II на приостановку работы парламента с 10 сентября до 14 октября, убедив её в том, что правительство хочет представить новую законодательную повестку, и данное решение никак не связано с конфликтом вокруг брексита.

Действия Б. Джонсона вызвали широкий общественный резонанс – в Лондоне, Манчестере и Эдинбурге прошли манифестации с требованиями не приостанавливать работу парламента, а оппозиционные партии (лейбористы, шотландские националисты, либерал-демократы) резко осудили действия Б. Джонсона. В то же время ДЮП поддержала премьер-министра, планируя заключить с ним новое межпартийное соглашение, как это было с правительст-

¹ Brexit: Irish upping no deal contingency plans, says PM. BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46523328> (дата обращения: 19.12.2019).

² Brexit: Vote historic for wrong reasons says Arlene Foster. BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-46877777> (дата обращения: 19.12.2019).

³ Ананьева Е.В. Первое поражение Бориса Джонсона. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, №4, 2019. С. 84.

вом меньшинства Т. Мэй в 2017 г. А. Фостер заявила, что ДЮП продолжит работу с Б. Джонсоном, чтобы заключить «разумную сделку» с ЕС и восстановить деволуцию в Северной Ирландии¹.

Тем не менее, манёвр главы правительства провалился. Сначала Палата общин до закрытия своей сессии успела большинством голосов (327 – «за», 299 – «против»)² принять законопроект, обязывающий премьер-министра просить ЕС об отсрочке брекзита до 31 января 2020 г. Затем в конце сентября 2019 г. Верховный суд Великобритании признал действия Б. Джонсона незаконными, и парламент возобновил работу. Учитывая, что большинство депутатов не позволили бы Б. Джонсону провести «жёсткий брекзит», он подготовил новое соглашение с ЕС, из которого исчез вызывавший бурные разногласия режим «бэкстопа». Вместо него были предложены следующие условия – Соединённое Королевство выйдет из Таможенного союза, а Северная Ирландия в нём останется; товары, которые следуют через её границу на Европейский единый рынок, будут обложены дополнительными пошлинами³. Иными словами, Б. Джонсон «отмахнулся» от Северной Ирландии, чтобы не затягивать переговоры с ЕС и поскорее завершить брекзит.

17 октября 2019 г. на саммите ЕС предложение Б. Джонсона было единогласно одобрено. От «бэкстопа» удалось легко отказаться, потому что план Б. Джонсона всё равно позволял оставить Северную Ирландию воротами в европейскую таможенную зону, а Великобритания приняла обязательство сама взимать в пользу ЕС пошлины с товаров, которые направлялись на его территорию.

После удачных переговоров в Брюсселе Б. Джонсон планировал срочно провести сделку через парламент, чтобы завершить брекзит к 31 октября 2019 г., но столкнулся с сопротивлением депутатов. Большинство голосов (322 – «за», 306 – «против»)⁴. Палата общин 19 октября проголосовала за поправку О. Летвина, которая требовала от Б. Джонсона просить у ЕС новой отсрочки, чтобы подробнее изучить детали сделки. Перед голосованием 22 октября по соглашению с ЕС Б. Джонсон заявил депутатам, что если они не поддержат его в течение трёх дней, то он снимет законопроект с рассмотрения и проведёт досрочные парламентские выборы. Несмотря на то, что сам документ во втором чтении был одобрен большинством голосов (329 – «за», 299 – «против»)⁵, Палата общин выступила против ускоренного утверждения («322» – за, 308 – «против»)⁶ и оставила его в «подвешенном» состоянии.

Парламентарии заставили Б. Джонсона получить от ЕС отсрочку брекзита до 31 января 2020 г., но затем премьер-министр сделал ответный ход – убедил с четвёртого раза Палату общин поддержать досрочные парламентские выборы 12 декабря 2019 г. В итоге большинство депутатов одобрили инициативу премьер-министра (438 – «за», 20 – «против»)⁷. Это стало возможным благодаря поддержке либерал-демократов, лейбористов и ШНП, которые расчи-

¹ Arlene Foster and DUP welcome Johnson's move to suspend UK parliament. The Irish Times. URL: <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/arlene-foster-and-dup-welcome-johnson-s-move-to-suspend-uk-parliament-1.4000016> (дата обращения: 19.12.2019).

² Brexit: MPs back bill aimed at blocking no deal. BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49580185> (дата обращения: 19.12.2019).

³ New Withdrawal Agreement and Political Declaration 2019. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/new-withdrawal-agreement-and-political-declaration> (дата обращения: 19.12.2019).

⁴ Brexit deal: Did your MP vote for the Letwin amendment? BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-50109480> (дата обращения: 19.12.2019).

⁵ Brexit deal: How did my MP vote on the Withdrawal Agreement Bill? BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-50145265> (дата обращения: 19.12.2019).

⁶ Ibid.

⁷ UK set for 12 December general election after MPs' vote. BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-50229318> (дата обращения: 19.12.2019).

тывали победить на выборах и остановить брекзит. В свою очередь Б. Джонсон хочет обновить состав парламента, объединить Консервативную партию и сформировать правительство большинства, которое сможет завершить выход Великобритании из ЕС.

По итогам досрочных парламентских выборов 12 декабря 2019 г. консерваторы заняли большинство мест в Палате общин (365), подвинув лейбористов (203), либерал-демократов (11) и ДЮП (8)¹. Ослабление оппозиционных партий позволит Б. Джонсону не откладывать брекзит и провести его по намеченному плану. Консерваторам больше не нужно опираться на поддержку ДЮП в парламенте, поскольку теперь у них есть значительное число мандатов, чтобы одобрить соглашение о брекзите. 17 декабря премьер-министр провёл первое заседание правительства после выборов и представил билль, запрещающий переносить дату выхода страны из состава ЕС. План брекзита, предложенный Б. Джонсоном, дестабилизирует отношения Северной Ирландии с остальной частью Соединённого Королевства, потому что де-юре он будет относиться к британской таможенной территории, но де-факто в Северной Ирландии будут действовать правила ЕС.

Выводы

Североирландский пограничный вопрос за годы премьерства Т. Мэй стал трудноразрешимой дилеммой для Великобритании и ЕС, потому что оставалось неясным, как можно совместить Белфастское соглашение 1998 г. и таможенные правила ЕС, которые после брекзита будут противоречить друг другу. Режим «бэкстопа» не решал, а просто «замораживал» проблему, посягая при этом на часть суверенитета Великобритании, что и вызвало затяжную борьбу британского парламента с правительством Т. Мэй.

Б. Джонсон отказался от «бэкстопа» и разработал соглашение, предполагающее особые условия для Северной Ирландии – она останется в составе Европейского единого рынка и Таможенного союза, в отличие от остальных частей Соединённого Королевства. Этот сценарий может привести к экономической интеграции региона с соседней Республикой Ирландия, а затем и к референдуму об объединении с ней. В таком случае усилится движение за независимость в Шотландии и Уэльсе, которые не захотят терять экономических преимуществ от торговли с ЕС. Сохранение «единой и неделимой» Великобритании окажется под угрозой в связи с дальнейшим ростом сепаратизма в её регионах.

Литература

Ананьева Е.В. Первое поражение Бориса Джонсона. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, №4, 2019. С. 81-86.

Бабынина Л.О. Соглашение о выходе Великобритании из ЕС: перспективы ратификации. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, №6, 2018. С. 14-19.

References

Ananieva E.V. Pervoe porazhenie Borisa Dzhonsona. Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN, №4, 2019. S. 81-86.

Babynina L.O. Soglashenie o vyhode Velikobritanii iz ES: perspektivy ratifikacii. Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN, №6, 2018. S. 14-19.

Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

¹ Results of the 2019 General Election. BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/election/2019/results> (дата обращения: 19.12.2019).

from the European Union and the European Atomic Energy Community, 25.11.2018. [Online]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/withdrawal-agreement-and-political-declaration>.
New Withdrawal Agreement and Political Declaration 2019. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/new-withdrawal-agreement-and-political-declaration>.

The Northern Ireland border issue interferes Brexit once again

Author. Oleg Okhoshin, Candidate of Sciences (History), Senior Researcher of the Centre for British Studies, Department of Countries Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** ohoshin89@gmail.com.

Abstract. The article considers the activities of the conservative governments of T. May and B. Johnson to solve the Northern Irish border issue against the background of Brexit. After the United Kingdom European Union membership referendum in 2016, it remained unclear how to agree on the modalities for the Belfast Agreement 1998, according to which the border in Northern Ireland should remain open, and the EU customs regulations. Any, even formal, border control will significantly reduce the flow of people, goods and capital, and also negatively affect the everyday life of people in the region. In this case, the socio-economic instability in Northern Ireland will increase and lead to a revival of the religious and political conflict between the Catholic and Protestant communities, as it had already been there in the 20th century. During the lengthy negotiations between London and Brussels, several ways were developed to solve this problem, which, however, could not fully satisfy the House of Commons or the leading regional parties of Northern Ireland. The victory of the Conservatives in the UK general election 2019 could change the balance of power in parliament and lead to a revision of the status of Northern Ireland.

Key words: the UK, the EU, the Irish border, the Conservative Party, DUP, Sinn Fein.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620192429>