

ПРОБЛЕМА СЕВЕРОИРЛАНДСКОЙ ГРАНИЦЫ: «ЯЩИК ПАНДОРЫ» ДЛЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ И ЕС

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-34-46

Аннотация В статье рассматривается процесс урегулирования североирландского пограничного вопроса в рамках переговоров по «брекзиту» между Великобританией и ЕС. Обе стороны выступают за сохранение прозрачной границы между Соединенным Королевством и Республикой Ирландия, чтобы не нарушать Белфастское соглашение 1998 г., установившее мир между католиками и протестантами после трех десятилетий этнорелигиозного конфликта в Северной Ирландии. ЕС, отстаивая интересы Республики Ирландия, стремится оставить Северную Ирландию в таможенном союзе после завершения «брекзита», тогда как британское правительство Т.Мэй опасается, что в будущем это может угрожать территориальной целостности Соединенного Королевства. В этой непростой ситуации обе стороны переговоров пытаются выработать эффективный механизм, который не допустит установления жесткого пограничного контроля, способного спровоцировать возобновление противостояния общин Северной Ирландии.

Ключевые Слова Соединенное Королевство, «брекзит», североирландская граница, Белфастское соглашение, Демократическая юнионистская партия, «Шинн Фейн», ЕС

Title The problem of Northern Ireland border: Pandora's box for Great Britain and the EU

Abstract The article traces the process of solving the Northern Ireland border issue in the framework of Brexit talks between the UK and the EU. Both sides are in favor of maintaining an open border between the United Kingdom and the Republic of Ireland, in order not to break the Belfast Agreement of 1998 that established peace between Catholics and Protestants after three decades of the ethnic and religious conflict in Northern Ireland. The EU wants to keep Northern Ireland in the Customs Union after the end of the Brexit, but Theresa May's government fears that it could threaten the future territorial integrity of the United Kingdom. In this difficult situation, both sides are trying to develop an effective mechanism to prevent establishing hard border control that could provoke rise of confrontation between Northern Ireland's communities.

Keywords United Kingdom, Brexit, Northern Ireland border, Belfast Agreement, Democratic Unionist Party, Sinn Fein, EU

I. Введение

Когда в июне 2016 г. лидер Консервативной партии и премьер-министр Великобритании Д.Кэмерон сдержал свое обещание перед избирателями и организовал в стране референдум о членстве страны в ЕС, он не предполагал, что

Охошин Олег Валерьевич – старший научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы РАН.

результаты не совпадут с его ожиданиями. Кэмерон был уверен, что большинство граждан Соединенного Королевства выразит желание остаться в Евросоюзе, однако с минимальным перевесом британцы проголосовали за выход (51,9% – «за», 48,1% – «против»).¹ Политический маневр Кэмерона, рассчитанный на расширение автономии Великобритании в составе ЕС, борьбу с консерваторами-евроскептиками и ослабление позиций Партии независимости Соединенного Королевства, обернулся крупнейшим провалом. Премьер-министру пришлось уйти в отставку, а Консервативной партии в июле 2016 г. провести выборы нового лидера, в которых победу одержала Т.Мэй. Став новым главой правительства, она поставила для себя главной задачей реализацию процедуры «брекзита» до 29 марта 2019 г. Переговоры по выходу Великобритании из ЕС (процессу, получившему название «брекзит»)² между Лондоном и Брюсселем выявили целый комплекс сложных проблем и разногласий, которые не имели однозначного решения. Ключевой проблемой стала сухопутная граница между Соединенным Королевством и Республикой Ирландия.

II. К истории вопроса

Согласно Белфастскому соглашению 1998 г., которое завершило длительный и кровопролитный этнорелигиозный конфликт между католиками и протестантами в Северной Ирландии, была избрана Североирландская Ассамблея и сформирован Исполнительный комитет из 12 министров, в состав которого вошли представители обеих конфессий.³ Обязательное условие поддержания мира в регионе заключалось также в утверждении «прозрачной» границы между Соединенным Королевством и Республикой Ирландия. Благодаря этому решению, снова стали налаживаться торгово-экономические, политические и культурные связи между двумя соседними государствами. Около 30 тысяч человек ежедневно пересекают эту границу без таможенных и паспортных проверок.⁴

Экономические отношения Великобритании и Республики Ирландия тесно переплетены и имеют хорошие перспективы роста в случае сохранения прозрачной границы. В 2017 г. Республика Ирландия была одним из четырех государств ЕС, с которыми у Великобритании было положительное сальдо торгового баланса (наряду с Люксембургом, Швецией и Данией). Экспорт Соединенного Королевства в Республику Ирландию составил 5,5% от всего экспорта страны и 12,4% от ее экспорта в ЕС.⁵ Британцы в основном поставляют ирландцам нефть, промышленные товары, автомобили, лекарственные препараты, одежду и парфюмерию, а те, в свою очередь, сельскохозяйственную и животноводческую продукцию, органические химикаты и телекоммуникационное оборудование. Экспорт товаров и услуг из Северной Ирландии в соседнюю Республику Ирландия закономерно и стабильно растет. Прозрачная граница позволяет перевозить товары и сырье без таможенных проверок. В 2017 г. экспорт в Республику Ирландия возрос до 3,9 млрд. фунтов стерлингов и составил 6% от всех продаж североирландских фирм. В торговле с соседями особенно заинтересованы мелкие и средние предприниматели, на долю которых приходится 47% экспорта.⁶

Кроме экономического аспекта североирландского пограничного вопроса существует и политический. С конца 1960-х гг. в регионе росло количество столкновений между католиками и протестантами на этнорелигиозной почве. После событий 30 января 1972 г. в г. Дерри (известных как «Кровавое воскресенье»), когда британские войска расстреляли мирную демонстрацию католиков, проигнорировавших запрет на манифестации, боевики Ирландской республиканской армии (ИРА) активизировали свою террористическую

деятельность в регионе, совершая взрывы и диверсии. Почти три десятилетия в Северной Ирландии фактически продолжалась гражданская война, в результате которой погибло 3600 человек.⁷ Конец кровопролитному конфликту положило Белфастское соглашение 1998 г. В регионе стали функционировать автономные органы власти; жители обеих частей острова получили право на двойное гражданство и смогли беспрепятственно перемещаться через границу, которая стала прозрачной. «Брекзит» может нарушить хрупкий политический мир и хозяйственные связи в регионе и привести к новой эскалации этнорелигиозного конфликта. Жители Северной Ирландии прекрасно это понимают. Именно поэтому большинство из них (55,8%) на референдуме 2016 г. проголосовало против выхода Великобритании из состава ЕС.⁸

III. Попытки решения проблемы на ранней стадии переговоров по «брекзиту»

Промах британского правительства заключался в том, что оно изначально не просчитало масштаб риска для регионов страны в случае «брекзита». Если ранее вопрос о североирландской границе находился в рамках внутренней политики Соединенного Королевства или его двухсторонних отношений с Республикой Ирландией, то после начала процедуры «брекзита» он уже вышел на общеевропейский уровень.

29 марта 2017 г. Великобритания отправила ЕС уведомление о выходе из его состава на основании статьи 50 Лиссабонского договора. Согласно плану переговоров с ЕС, который был опубликован британским правительством в «Белой Книжке», страна должна будет оставить единый европейский рынок, но начнет разрабатывать с ЕС новые таможенные правила и соглашение о свободной торговле.⁹ В документе было указано, что Великобритания сохранит исторические связи и открытую границу с соседней Республикой Ирландия.

Чтобы заручиться поддержкой большинства парламентариев перед переговорами с ЕС, Т.Мэй 18 апреля 2017 г. объявила о намерении провести досрочные выборы. Она полагалась на результаты опросов общественного мнения, которые были в пользу консерваторов. По результатам исследования международной компании «YouGov», к концу апреля рейтинг консерваторов составлял 49%, а лейбористы набирали только 26%.¹⁰ Предполагаемая Т.Мэй победа консерваторов на досрочных выборах должна была ослабить позиции лейбористов, шотландских националистов и либерал-демократов, которые могли сорвать переговоры Лондона с Брюсселем.

Тем не менее, во время предвыборной кампании обстоятельства сложились не в пользу Т.Мэй и ее партии. Избиратели негативно восприняли ее обещание реформировать систему социального обеспечения таким образом, чтобы обязать пожилых людей оплачивать государственные расходы по уходу на дому в счет своего имущества. В прессе эта инициатива получила название «налог на деменцию» и заслужила массу негативных оценок. Т.Мэй спровоцировала острую критику в свой адрес со стороны политических оппонентов еще и потому, что отказалась участвовать в предвыборных теледебатах и отправила вместо себя министра внутренних дел Э.Радд. Выказав пренебрежение к популярной форме политических дискуссий, Т.Мэй подорвала свой авторитет среди избирателей. В то же время лидер лейбористов Дж.Корбин стал наращивать свой рейтинг. Его предвыборная программа, которая включала масштабное строительство муниципального жилья, повышение минимальной зарплаты, социальных выплат и бесплатное высшее образование, нашла живой отклик у молодежи.

Итоги досрочных парламентских выборов 8 июня 2017 г. показали, что ни одна из партий не смогла получить абсолютное большинство голосов. Места в парламенте распределились следующим образом: консерваторы – 318, лейбористы – 262, либерал-демократы – 12, Шотландская национальная партия – 35, Демократическая юнионистская партия (ДЮП) – 10 мест.¹¹ В результате возник «подвешенный» парламент, и Т.Мэй пришлось пойти на соглашение с ДЮП и сформировать правительство меньшинства. Консерваторы согласились дополнительно выплатить 1 млрд. фунтов стерлингов на развитие Северной Ирландии,¹² а юнионисты обещали обеспечить им вотум доверия и проголосовали по тронной речи королевы, в которой была изложена правительственная программа на два года по вопросам выхода страны из ЕС, национальной безопасности и государственного бюджета.

Заключив соглашение с ДЮП, премьер-министр смогла удержаться у власти, но вновь допустила серьезную тактическую ошибку. Позиция юнионистов стала значительной помехой при выработке совместных решений Лондона и Брюсселя по урегулированию пограничного вопроса в Северной Ирландии. Лидер ДЮП А.Фостер неоднократно заявляла, что никаких особых экономических зон в регионе после «брекзита» она создавать не позволит. По ее мнению, Северная Ирландия должна выйти из состава ЕС на тех же условиях, что и все Соединенное Королевство.¹³ Такая позиция юнионистов является вполне предсказуемой, учитывая, что они выступают за нерушимость британских границ, не поддержали ни одного соглашения по разделу власти в Ольстере и были против Белфастского соглашения 1998 г.

Свой решительный удар по невыгодной для них сделке юнионисты нанесли в начале декабря 2017 г. накануне переговоров Т.Мэй с председателем Еврокомиссии Ж.-К.Юнкером в Брюсселе. А.Фостер провела пресс-конференцию, на которой сообщила, что ее партия не согласится с результатами переговоров, если возникнет вероятность отделения Северной Ирландии от Соединенного Королевства. Также она добавила, что просила британское правительство в течение пяти недель предоставить ей текст соглашения о статусе ирландской границы, но так и не получила его, узнав об условиях сделки лишь тогда, когда первая фаза переговоров в Брюсселе уже закончилась.¹⁴ Политический скандал с трудом удалось замять во многом благодаря помощи бывшего министра по делам Северной Ирландии Дж.Брокеншира.

По итогам переговоров Т.Мэй с Ж.-К.Юнкером был принят документ, в котором содержался принцип «согласования норм и правил» (Regulatory Alignment). Он означал, что Северная Ирландия после «брекзита» должна будет фактически остаться в правовом поле ЕС, формально уже не являясь его членом. В ЕС использовали термин «full alignment» («полное согласование»), который предусматривал, что Северная Ирландия будет следовать правилам таможенного союза и внутреннего рынка ЕС. От нее потребуются развивать торговое сотрудничество с Республикой Ирландия и соблюдать положения Соглашения Страстной Пятницы 1998 г. После споров между лидером ДЮП А.Фостер и Т.Мэй, «согласование норм и правил» по настоянию юнионистов заменили формулировкой «никаких новых административных барьеров» (“no new regulatory barriers”). Она означала, что введение в Северной Ирландии установлений, отличных от норм остальной части страны, после выхода из-под юрисдикции ЕС возможно только с согласия Стормонта (североирландского правительства).¹⁵

Тем временем в самой Северной Ирландии в начале 2017 г. работа Стормонта была приостановлена из-за громкого коррупционного скандала, в котором оказалась замешана лидер ДЮП А.Фостер, занимавшая пост Первого министра. Ее первый заместитель из партии «Шинн Фейн» М.Макгиннес ушел в

отставку, а вскоре и она сама лишилась должности. Юнионисты и националисты так и не смогли договориться о формировании нового правительства. По вопросу североирландской границы партии занимают совершенно противоположные позиции. ДЮП возражает против того, чтобы регион оставался внутри таможенного союза и единого европейского рынка после «брекзита», в то время как «Шинн Фейн» является сторонницей экономической интеграции с ЕС.

В середине декабря 2017 г. Европейский Совет официально объявил, что первая фаза «брекзита» завершена. Стороны сошлись на том, что Великобритания будет оставаться под юрисдикцией Европейского суда и обеспечивать гражданам ЕС свободу передвижения по своей территории. Решение североирландского пограничного вопроса было отодвинуто на вторую фазу переговоров, посвященных обсуждению будущих отношений Великобритании и ЕС.

IV. «Чекерский план» Т.Мэй

Премьер-министру и правительству необходимо было выработать коллективную позицию по дальнейшему этапу переговоров с ЕС. 6 июля 2018 г. в загородной резиденции «Чекерс» Т.Мэй представила кабинету министров свой план «брекзита» (получивший название «Чекерского»). Основные его положения сводились к тому, что должна быть создана зона свободной торговли и составлен перечень промышленных и сельскохозяйственных товаров, которых торговые ограничения не коснутся. Таким образом, североирландскую границу можно оставить «прозрачной», не нарушив Белфастское соглашение 1998 г., и даже создать «общую таможенную территорию» Великобритании и ЕС.¹⁶ В результате британская сторона получит право устанавливать свои тарифы на импорт и европейские тарифы на экспорт в ЕС. Великобритания должна будет выйти из-под юрисдикции Европейского суда. Согласно «Чекерскому плану», свободная миграция граждан Великобритании и ЕС прекратится, но будут выработаны новые «общие условия свободы передвижения», чтобы дать людям возможность взаимно посещать страны договаривающихся сторон. Выполнение этих условий, по мнению Т.Мэй, должно было решить пограничный вопрос, в то время как руководство ЕС предлагало его «заморозить» до выработки удобного всем компромисса в будущем.

Тяготение к «мягкому брекзиту», которое проявилось у британского премьер-министра, было связано с затягиванием переговорного процесса и ее опасениями относительно того, что «развод» с ЕС может окончательно выйти из-под контроля. В конце июля парламент должен был уйти на летние каникулы, а уже на 18 октября 2018 г. был запланирован саммит ЕС, на котором должны были одобрить соглашение с Соединенным Королевством о будущих отношениях. Фактически, Т.Мэй в ультимативной форме потребовала от своих министров подписаться под «Чекерским планом», чтобы не срывать ей переговоры с ЕС. В итоге это привело к серьезному правительственному кризису. В начале июля 2018 г. британское правительство покинули министр по делам «брекзита» Д.Дэвис и министр иностранных дел Б.Джонсон. Они оба были убеждены, что «Чекерский план» Т.Мэй приведет к целой серии уступок со стороны Великобритании и, в конечном счете, похоронит «брекзит». Д.Дэвис заявил, что британский премьер-министр поставила Соединенное королевство «в невыгодное положение на последующих переговорах с Брюсселем»,¹⁷ а Б.Джонсон добавил, что теперь Британия «станет колонией ЕС и потеряет свою экономическую самостоятельность».¹⁸

12 июля 2018 г. правительство Т.Мэй опубликовало «Белую Книгу», в которой содержался план будущих торговых отношений с ЕС. Решить проблему

таможенных проверок после «брекзита» предлагалось через схему «доверенных трейдеров» – частных фирм-поставщиков, которые будут заниматься транспортировкой товаров через североирландскую границу. Согласно этой схеме, таможенные власти Великобритании должны были бы отслеживать и заранее декларировать электронным способом поставляемые «доверенными трейдерами» товары, а трейдеры, в свою очередь, оплачивать тарифы в странах конечного назначения.¹⁹ Именно «доверенные трейдеры» должны были бы гарантировать соблюдение стандартов качества ЕС и выполнять таможенные обязательства. Фактически, эта схема копировала практику использования уполномоченных экономических операторов в странах ЕС, которые осуществляют поставки товаров по специальной лицензии. Британское правительство, таким образом, планировало оставить себе возможность заключать торговые сделки с другими странами, при этом не взимая в пользу ЕС таможенные сборы.

«Белая Книга» дополняла «Чекерский план» в сфере таможенного регулирования и должна была сгладить разногласия между Великобританией и ЕС по пограничному вопросу, но на самом деле еще больше его запутала.

Государства-члены ЕС сочли «Чекерский план» невыполнимым, потому что он нарушал единство четырех неделимых принципов Евросоюза: свободного передвижения товаров, услуг, капитала и граждан. Чтобы их соблюсти, Великобритании пришлось бы остаться в общем европейском рынке и сохранить «прозрачную» границу с Республикой Ирландия. На неформальном саммите в Зальцбурге 20 сентября 2018 г. лидеры ЕС отвергли «Чекерский план» Т.Мэй, потому что, по их мнению, Великобритания хотела таким образом переписать «под себя» европейское законодательство. Глава Европейского Совета Д.Туск заявил, что предложения Т.Мэй не устраивают страны ЕС по экономическим причинам. Британской стороне был дан месяц на формулирование новых предложений. При этом ЕС так и не выдвинул альтернативу «Чекерскому плану», что дало Т.Мэй повод обвинить европейских лидеров в «неуважении к Соединенному Королевству».²⁰

V. Проект соглашения по «брекзиту» и режим «бэкстопа»

На саммите в Брюсселе 18 октября 2018 г. никаких конкретных договоренностей сторонам достичь не удалось. Т.Мэй не смогла предложить ничего нового из того, что уже обсуждали в Зальцбурге. В результате лидеры ЕС стали обсуждать вероятность «жесткого брексита» и предполагаемые меры подготовки к нему. Они отменили внеочередной саммит, запланированный на 17-18 ноября, с тем, чтобы дать Т.Мэй время для решения внутривнутриполитических проблем. Спустя пару дней, в Лондоне прошел масштабный марш «Народное голосование» в поддержку повторного референдума по «брекзиту», в котором приняли участие сотни тысяч британцев.²¹

На специальном саммите ЕС 25 ноября 2018 г. лидеры ЕС утвердили 585-страничный проект соглашения о «брекзите» и подписали Политическую декларацию, которая должна регулировать будущие отношения между Лондоном и Брюсселем. Согласно условиям договора, Великобритания должна была заплатить Евросоюзу 39 млрд. фунтов стерлингов в счет обязательств перед европейским бюджетом. Переходный период после «брексита» должен быть продлен на 21 месяц, в течение которого Великобритания должна будет соблюдать все правила ЕС.²² Особый акцент снова был сделан на североирландском пограничном вопросе. Был разработан так называемый режим «бэкстопа», который предполагает, что до конца переходного периода Великобритания будет находиться в таможенном союзе, чтобы предотвратить установление «жесткой»

границы с Республикой Ирландия после «брекзита». Если обе стороны к концу 2020 г. так и не сумеют выработать совместное решение по этому вопросу, то Великобритания рискует остаться в ЕС навсегда.

Чтобы проект соглашения о «брекзите» вступил в силу, Т.Мэй сначала нужно было утвердить его в британском парламенте, однако это оказалось не менее трудным, чем переговоры с ЕС. Содержащиеся в документе формулировки не устраивали как «брекзитеров», так и «бремейнеров» (сторонников сохранения членства Великобритании в ЕС).²³ Первые были недовольны тем, что «переходный период» для Великобритании может затянуться на неопределенный срок, а стране придется находиться в таможенном союзе без права выйти из него в одностороннем порядке и без права голоса в руководящих органах ЕС.²⁴ Вторым не понравилось, что Великобритания будет находиться в неполноправном положении по отношению к странам ЕС, и в качестве альтернативного решения «бремейнеры» собирались провести повторный референдум о «брекзите».

На заседании Палаты общин 15 января 2019 г. большинство депутатов проголосовало против соглашения по «брекзиту»: 432 депутата выступили «против» и только 202 – «за».²⁵ В результате правительство потерпело сокрушительное поражение в парламенте с разницей в 230 голосов. На такой исход голосования в значительной степени повлияла записка генерального прокурора Англии и Уэльса Дж.Кокса, в которой было указано, что у Соединенного Королевства не будет «международно-правовых инструментов, чтобы отказаться в одностороннем порядке от своих обязательств».²⁶ Стало очевидным, что Т.Мэй придется просить у Брюсселя дополнительных гарантий по вопросу о североирландской границе.

29 января 2019 г. в Палате общин прошло голосование по семи поправкам к соглашению по «брекзиту», две из которых были приняты. Поправка К.Спелман (консерватора) и Дж.Дроми (лейбориста) была направлена против выхода Британии из ЕС «без Соглашения о выходе и Политической декларации»: подчеркивалось, что Великобритания не может покинуть ЕС без сделки. Таким образом, страна могла избежать «жесткого брекзита», который невыгоден как британскому правительству, так и лидерам ЕС, потому что создаст серьезные преграды для выстраивания будущих торгово-экономических отношений. Другую поправку, которую одобрило большинство депутатов, предложил консерватор Г.Брэйди. В ней содержалось требование убрать из соглашения понятие «бэкстоп», заменив его формулировкой «альтернативная договоренность», которая не допускает появления жесткой границы с Республикой Ирландия. Данная поправка была выгодна правительству Т.Мэй, поскольку тогда оно могло заявить лидерам ЕС, что британский парламент готов поддержать сделку, но в обмен на дополнительные гарантии по решению североирландского пограничного вопроса.

В итоге британские парламентарии снова направили Т.Мэй в Брюссель, чтобы она смогла добиться пересмотра соглашения о «брекзите». В свою очередь, представители ЕС не планировали больше вносить изменения в условия сделки; особенно по «бэкстопу», который является одним из основополагающих пунктов предлагаемого соглашения. Д.Туск выразил мнение Брюсселя бескомпромиссно: «позиция ЕС ясна и последовательна: соглашение о брекзите не подлежит пересмотру».²⁷

Очевидно, что ЕС выгодно такое положение вещей, потому что «бэкстоп» останется важным рычагом давления на Великобританию и позволит как можно дольше оттягивать ее окончательный выход. В то же время «бэкстоп» сильнее свяжет Ольстер с ЕС, поскольку соседняя Республика Ирландия активно заинтересована в сохранении «прозрачной границы» и будет делать все возможное для расширения интеграции с Северной Ирландией. В данной ситуации

существует реальная угроза территориальной целостности Соединенного Королевства, которое рискует потерять свой регион. В свою очередь североирландские партии ДЮП и «Шинн Фейн» преследуют собственные цели в этих длительных переговорах о «брекзите» и занимают диаметрально противоположные позиции.

Североирландские националисты во главе с Мэри Лу Макдональд разделяют мнение лидеров ЕС и правительства Республики Ирландия о том, что соглашение о «брекзите» между Лондоном и Брюсселем является наилучшим из всех возможных и не требует пересмотра. Чтобы противодействовать Т.Мэй в пересмотре сделки с ЕС, М.Макдональд решила объединиться с министром иностранных дел Республики Ирландия С.Ковни, который поддерживает «бэкстоп», считая его единственной гарантией сохранения прозрачной границы и соблюдения Белфастского соглашения 1998 г.

В конце декабря 2018 г. М.Макдональд призвала ирландское правительство взять на себя обязательство провести референдум об объединении Ирландии, чтобы не допустить реализации «брекзита» 29 марта 2019 г. Она ссылаясь на то, что Белфастское соглашение предполагает такую возможность.²⁸ Таким образом, «Шинн Фейн» планирует одновременно решить сразу две задачи: окончательно покончить с пограничным вопросом, сделав всех ирландцев гражданами Республики Ирландия, и ослабить позиции ДЮП. Однако С.Ковни раскритиковал позицию «Шинн Фейн» и заявил, что ее призыв к проведению подобного референдума является «крайне бесполезным вмешательством, осуществляемым по политическим соображениям самой партии».²⁹ МИД Республики Ирландия не собирается потворствовать росту сепаратистских настроений в соседней Северной Ирландии, чтобы не накалять отношения с британским правительством. Он видит своей задачей сплочение местных политических сил для сохранения прозрачной границы на острове.

В январе 2019 г. С.Ковни выступил с речью в Королевском университете в Белфасте, в которой призвал ДЮП и «Шинн Фейн» забыть о разногласиях и сесть за стол переговоров, чтобы восстановить работу Стормонта до конца года. Он уточнил, что первоочередной целью должно быть преодоление кризиса исполнительной власти в Северной Ирландии, и дебаты о «брекзите» не должны этому мешать. С.Ковни также добавил, что режим «бэкстопа» служит гарантией от установления жесткой границы, а не ступенькой к изменению конституционного статуса региона. Он отметил, что Дублин уважает результаты референдума 2016 г. о выходе Великобритании из состава ЕС и не собирается их оспаривать.³⁰

В самой Великобритании противники «брекзита» неоднократно предлагали провести повторный референдум. В случае, если большинство населения страны проголосует за членство в ЕС, пограничный вопрос будет автоматически решен. Тем не менее Т.Мэй не может пойти на это, поскольку тогда она фактически предаст принципы демократии, что способно привести страну к конституционному кризису. Значительных уступок от Брюсселя премьер-министру добиться не удалось: ей заявили, что менять формулировку «бэкстопа» на «альтернативную договоренность» не собираются. Однако в соглашение о «брекзите» было внесено дополнение, согласованное Терезой Мэй с Брюсселем и призванное снизить для Британии риски остаться членом таможенного союза ЕС на неопределенно долгое время без права одностороннего выхода из него.³¹ Таким образом, казалось, что Великобритания обезопасила себя от попадания в «ловушку» ЕС, когда страна может в течении неограниченного срока быть не в состоянии покинуть таможенный союз и единый европейский рынок. Обе стороны договорились разработать технологические средства, позволяющие контролировать перемещение товаров через североирландскую границу и сохранить ее прозрачность.

Глава Еврокомиссии Ж.-К.Юнкер заявил Т.Мэй, что более дополнительных уступок ЕС делать не намерен, и у нее есть последний шанс утвердить соглашение о «брекзите» в Палате общин. 12 марта 2019 г. состоялось повторное голосование по проекту соглашения о «брекзите», однако большинство депутатов его снова отвергло. По их мнению, предложенные ЕС гарантии по «бэкстопу» недостаточны и не вносят ясности в урегулирование пограничного вопроса в Северной Ирландии. В итоге 391 депутат отклонил соглашение, а 242 его поддержали.³² На такой исход повлияли опасения «брекзитеров» из Консервативной партии относительно того, что «бэкстоп» ограничит свободу британской торговой политики и оставит Британию под юрисдикцией Суда ЕС. Североирландские юнионисты недовольны тем, что у Великобритании не будет реальной возможности отказаться от «бэкстопа» в одностороннем порядке, а лейбористы во главе с Дж.Корбином выступают за полноценный таможенный союз с ЕС.

После подведения итогов голосования Т.Мэй выступила с заявлением, в котором указала, что глубоко сожалеет о решении депутатов, но не планирует допускать выход Великобритании из состава ЕС без сделки. Следует добавить, что большинство членов британского парламента тоже не заинтересовано в «жестком брекзите», потому что прекрасно понимают все негативные последствия для экономики страны при таком сценарии. Председатель Европейского Совета Д.Туск выразил разочарование итогами голосования, но еще раз подтвердил свои предыдущие заявления: «Со стороны ЕС мы сделали все возможное для достижения соглашения; если и есть выход из нынешнего тупика, то найти его можно только в Лондоне».³³

13 марта 2019 г. большинство депутатов Палаты общин проголосовало против «жесткого брекзита», а также утвердило поправку к правительственному законопроекту, которая должна препятствовать выходу ЕС без сделки при любом исходе переговоров в Брюсселе (что, однако, вошло в противоречие с изначальным содержанием законопроекта правительства). На следующий день парламентское большинство поддержало предложение о продлении статьи 50 Лиссабонского договора. Оба постановления, принятые Палатой общин, не являются юридическими обязывающими, но оказывают политическое давление на британское правительство.

29 марта 2019 г. проходило третье голосование по соглашению с ЕС на фоне многочисленной демонстрации у парламента, организованной уже сторонниками «брекзита». По итогам голосования соглашение было отвергнуто (в соотношении 286 «за» и 344 «против», т. е. с разрывом в 58 голосов, 34 из которых было обеспечено за счет голосов тори).

За неделю до предполагаемого «брекзита» лидеры ЕС все-таки согласились дать Т.Мэй отсрочку до 12 апреля или до 22 мая, в зависимости от того, сумеет ли она провести проект соглашения через Палату общин. Тем временем граждане Соединенного Королевства, уставшие от бесконечных разногласий британских депутатов по «брекзиту» и от «подвешенного» состояния переговоров с ЕС, подписали петицию с требованием провести повторный референдум о выходе Великобритании из состава Евросоюза. 23 марта 2019 г. в Лондоне снова прошел марш в рамках кампании «Народное голосование», в котором приняли участие сотни тысяч человек, а на сайте британского парламента появилась соответствующая петиция, собравшая свыше 6 млн. подписей.³⁴

29 марта 2019 г., – в день, когда должен был официально состояться выход Великобритании из ЕС, – депутаты Палаты общин в третий раз отвергли проект соглашения Лондона и Брюсселя о «брекзите». «Против» проголосовали 344, а «за» – 286 парламентариев.³⁵ За несколько дней до этого Т.Мэй пыталась склонить мнение депутатов из Консервативной партии на свою сторону, официально заявив,

что готова уйти в отставку, если те поддержат проект соглашения в парламенте. Однако этот политический ход не подействовал.

Представители ЕС оценили, что у британского премьер-министра практически не осталось шансов утвердить проект соглашения до 12 апреля, как это оговаривалось ранее. Поэтому Д.Туск решил созвать 10 апреля экстренный саммит ЕС, на котором был решен вопрос о новой дате «брекзита» для Великобритании. По его итогам Брюссель согласился предоставить Лондону длительную отсрочку до 31 октября 2019 г. При этом Великобритания может покинуть ЕС раньше, если Палата общин ратифицирует соглашение о «брекзите», или вообще не выходить из Евросоюза и отозвать свое уведомление о выходе Британии из состава ЕС.

VI. Заключение

Таким образом, Великобритания и ЕС снова затягивают переговорный процесс в надежде найти оптимальное решение самой сложной дилеммы «брекзита» – будущего статуса североирландской границы. С экономической и политической точек зрения, создание жесткого пограничного контроля невыгодно ни Брюсселю, ни Лондону, поскольку предполагает усиленные таможенные проверки и потребует строительства дорогостоящей материальной инфраструктуры для обеспечения перемещения товаров, ресурсов и людей через границу. Великобритания не может покинуть таможенный союз и единый европейский рынок, но при этом оставить границу открытой, ибо это будет противоречить правилам ЕС и самой Британии.

Республика Ирландия крайне заинтересована в том, чтобы действовал режим «бэкстопа». В этом случае граница на острове будет оставаться открытой, а также сохранится вероятность, что по окончании переходного периода Соединенное Королевство все же останется в таможенном союзе и едином европейском рынке. Националистическая партия «Шинн Фейн» использует пограничный вопрос в собственных политических интересах. Страх перед возвращением жесткой границы собирает вокруг партии все больше католиков, которые поддерживают идею референдума о воссоединении с Республикой Ирландия и ссылаются на Белфастское соглашение 1998 г.

Со своей стороны, партия североирландских юнионистов – ДЮП – занимает радикальную позицию относительно будущего Северной Ирландии. В соответствии с этой позицией, последняя должна экономически и политически оставаться частью Соединенного Королевства. Поэтому установление каких-либо особых таможенных правил на ее территории считается недопустимым.

Конфликт интересов региональных партий, британского правительства и лидеров ЕС делает проблему североирландской границы практически неразрешимой в ближайшем будущем. Следовательно, Лондону и Брюсселю не остается ничего другого, как переносить «брекзит» на более поздний срок. Тем не менее промедление создает почву для нарастания сепаратистских настроений в Северной Ирландии и активизации подпольных террористических групп Ирландской республиканской армии (ИРА) на фоне кризиса местной исполнительной власти. Об этом свидетельствуют теракты в Лондондерри 20 января и 18 апреля 2019 г. Гибель журналистки Л.МакКи во время беспорядков с участием «новой ИРА» подтолкнула премьер-министров Ирландии и Британии к тому, чтобы способствовать возобновлению переговоров между «Шинн Фейн» и ДЮП о формировании североирландского правительства. Однако взаимное недоверие укоренилось глубоко, и стороны не готовы идти на компромисс. Непредвзятость министра по делам Северной Ирландии Карен Брэдли также

подвергается сомнению ввиду того, что Консервативная партия зависит от поддержки ДЮП в парламенте.

Большинство жителей Северной Ирландии поддерживает «мягкий брекзит» (сохранение членства Британии в таможенном союзе и едином рынке ЕС). Более двух третей полагают, что ДЮП плохо представляет интересы Северной Ирландии в Вестминстере, а доля недовольных центральным правительством в Лондоне превысила 75%. Параллельный опрос в Республике Ирландия показал, что 49% респондентов выступают за референдум об объединении Ирландии, а 62% проголосовали бы на нем за объединение острова.³⁶

Британское правительство пока не способно вырваться из ловушки «брекзита» и что-то кардинально изменить. Неясное будущее североирландской границы постепенно размывает перспективу поддержания устойчивого мирного процесса в регионе после Белфастского соглашения 1998 г.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ EU Referendum Results // BBC. URL: https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results.

² «Брекзит» – сокр. англ. “Brexit” от сочетания слов “Britain” (Британия) и “exit” (выход).

³ The Belfast Agreement, 10 April 1998. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement>.

⁴ Morris Ch. Brexit Countdown: Why is the Northern Ireland border question so hard? // BBC News. 30.11.2017.

⁵ Ward M. Statistics on UK trade with Ireland. Briefing paper CBP 8173. – L.: House of Commons Library, 28 January 2019. P.4. URL: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8173/CBP-8173.pdf>.

⁶ EU Exit Trade Analysis Fact Sheet, 2017 // Northern Ireland Statistics and Research Agency. EU Exit Publications. URL: <https://www.nisra.gov.uk/sites/nisra.gov.uk/files/publications/EU-Exit-Trade-Analysis-Fact-Sheet.pdf>.

⁷ Harvey C. Human Rights, Equality and Democratic Renewal in Northern Ireland. – Oxford: Hart Publishing, 2001. P. 217.

⁸ EU Referendum Results. Op. cit.

⁹ The Government's Negotiating Objectives: The White Paper. Third Report of Session 2016–17. United Kingdom Parliament, House of Commons, Exiting the European Union Committee, HC 1125. 4 April 2017. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmexeu/1125/1125.pdf>.

¹⁰ YouGov Survey Results, 25th-26th April 2017. URL: https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/8nchxu7nac/TimesResults_170426_VI_Trackers_W.pdf.

¹¹ Results of the 2017 General Election // BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/election/2017/results>.

¹² Maidment J. DUP agrees £1bn deal with Conservatives to prop up Theresa May's minority Government // The Telegraph. 26.06.2017.

¹³ Empey R. Lord Empey: No excuses for Foster's failure to prevent May forging ahead with backstop // The Belfast Telegraph. 04.04.2019.

¹⁴ Asthana A., O'Carroll L., and Rankin J. Pressure grows on May as DUP reveals Brexit 'shock' // The Guardian. 06.12.2017.

¹⁵ Ананьева Е. Трилемма ирландской границы // Российский совет по международным делам. 30.01.2018. URL: <https://russiangovernment.ru/analytcs-and-comments/analytcs/trilemma-irlandskoy-granitsy>.

¹⁶ Statement from HM Government. Chequers. 6 July 2018 // Gov.uk. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/723460/CHEQUERS_STATEMENT_-_FINAL.PDF.

¹⁷ Watts J. David Davis resigns as Brexit secretary amid deep split over EU customs arrangements // The Independent. 09.07.2018.

¹⁸ Boris Johnson's resignation letter and May's reply in full // BBC News. 09.07.2018.

¹⁹ The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union. White Paper. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, 12 July 2018. HM Government, Cm 9593. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/The_Future_Relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_120319.pdf.

²⁰ Tolhurst A. Theresa May savages EU for a lack of respect and warns she won't cave over Brexit after her Chequers plan was mauled in Salzburg // The Sun. 21.09.2018.

²¹ People's Vote march: Hundreds of thousands attend London protest // BBC News. 20.10.2018.

²² 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 November 2018. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/withdrawal-agreement-and-political-declaration>.

²³ «Бремейн» – сокр. англ. “Bremain” от сочетания слов “Britain” и “remain” («остаться»).

²⁴ Ананьева Е.В. Брекзит в свободном падении. Комментарий на сайте журнала «Международная жизнь». 14.03.2019. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/21907>.

²⁵ Brexit: Theresa May's deal is voted down in historic Commons defeat // BBC News. 15.01.2019.

²⁶ Legal Opinion on Joint Instrument and Unilateral Declaration concerning the Withdrawal Agreement. London. 12 March 2019. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/legal-opinion-on-joint-instrument-and-unilateral-declaration-concerning-the-withdrawal-agreement>.

²⁷ Boffey D., Rankin J. It's up to you to sort out Brexit impasse, Donald Tusk tells Theresa May // The Guardian. 30.01.2019.

²⁸ Harte L. Sinn Fein playing politics with unhelpful border poll call: Coveney // The Belfast Telegraph. 31.12.2018.

²⁹ Ibid.

³⁰ Moriarty G. DUP, Sinn Féin and all others urged to break North's political deadlock // The Irish Times. 09.01.2019.

³¹ Instrument relating to the agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. – Brussels: European Commission, 11 March 2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/publications/instrument-relating-agreement-withdrawal-united-kingdom-great-britain-and-northern-ireland-european-union-and-european-atomic-energy-community_en.

³² Rayner G., Swinford S. Theresa May loses Brexit vote by crushing margin of 149 – and is now expected to come out against no-deal // The Telegraph. 13.03.2019.

³³ Волкова О. В ЕС заявили, что сделали все возможное для достижения соглашения по Brexit // Федеральное агентство новостей. 13.03.2019.

³⁴ Petition: Revoke Article 50 and remain in the EU // Petitions: UK Government and Parliament. URL: <https://petition.parliament.uk/petitions/241584>.

³⁵ Kuenssberg L. Brexit: MPs reject May's EU withdrawal agreement // BBC News. 30.03.2019.

³⁶ Fahy G. Northern Ireland voters want a soft Brexit: poll // Reuters. 08.03.2019.