МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

ИРИНА КОНСТАНТИНОВНА ИВАНОВА

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10
E-mail: iksa63@mail.ru
SPIN-код: 8292-3788
ORCID: 0000-0002-3052-453X

DOI: 10.35427/2073-4522-2019-14-3-ivanova

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВАНИЯ ВЫХОДА СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА ИЗ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Аннотация. Договор о Европейском союзе предусматривает, что государство-член может принять решение о выходе из Союза в соответствии со своими конституционными правилами, однако ни в одной из конституций государств — членов Союза такой порядок не предусмотрен.

В ходе избирательной кампании 2015 г. в Соединенном Королевстве консервативная партия обещала избирателям проведение общенационального референдума по вопросу о пребывании в составе ЕС. Данная партия победила на выборах, и 23 июня 2016 г. состоялся референдум, в ходе которого 51,4% принявших участие в голосовании лиц высказались за выход из состава Европейского союза. После референдума возражения против Брекзита воспринимались как противодействие воле большинства избирателей, однако Правительство не могло рассматривать итоги референдума в качестве достаточного правового основания для принятия решения о выходе. По мере того, как проявлялись последствия Брекзита, усиливались сомнения общества в отношении допустимости использования прерогативных полномочий, предоставляющих Правительству возможность действовать без одобрения Парламента и контроля со стороны судов, для выхода из Союза.

В решении по делу Миллера от 24 января 2017 г. Верховный суд Соединенного Королевства констатировал, что конституция не допускает возможности выхода страны из Евросоюза и расторжения договоров с ним на основании прерогативных полномочий Правительства в международной сфере. Для нотификации ЕС о намерении выйти из его состава Парламент должен предоставить необходимые полномочия Правительству на основании закона, принятого обеими

ми палатами Парламента. Вместе с тем конституция Соединенного Королевства не требует, чтобы законодательные органы или правительства регионов дали свое согласие на выход страны из Европейского союза.

13 марта 2017 г. был принят акт Парламента, предоставивший премьер-министру право начать Брекзит на законных основаниях и уведомить Европейский союз о намерении Соединенного Королевства выйти из его состава. Заявление Соединенного Королевства о выходе из ЕС от 29 марта 2017 г. означало вступление страны на путь радикальных преобразований, связанных с прекращением действия европейского права и юрисдикции Суда ЕС на территории страны.

Ключевые слова: Европейский союз, выход из ЕС, Брекзит, конституция Соединенного Королевства, референдум, прерогативные полномочия Правительства, регионы

IRINA K. IVANOVA

Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences
10, Znamenka str., Moscow 119019, Russian Federation
E-mail: iksa63@mail.ru
ORCID: 0000-0002-3052-453X

CONSTITUTIONAL RATIONALES FOR THE UNITED KINGDOM'S EXIT FROM THE EUROPEAN UNION

Abstract. The Treaty of the European Union stipulates that a Member State is entitled to take a decision to exit the European Union pursuant to the national constitutional regulations, however, neither of the Constitutions of the Union Member States provides for such a procedure.

In course of the 2015 election campaign in the United Kingdom, the Conservative Party promised its electors to hold a public referendum regarding the stay within membership in the European Union. This Party won the elections, and on June 23, 2016 a referendum took place where 51.4% of the ones participating in voting expressed support for exiting the European Union. Following the referendum, the objections against Brexit were perceived as a move to reverse the will of the majority of electors; however, the Government could not consider the outcome of the referendum as a sufficient legal basis for adopting a decision on exit.

As the implications of Brexit have become clear, the concerns of the community in respect of the admissibility of using prerogative powers, enabling the Government to act without the Parliament's approval and court supervision, to exit the Union have amplified.

In the judgment rendered on the Miller's case dated January 24, 2017, the Supreme Court of the United Kingdom ascertained that the Constitution prevents

any exit of the country from the European Union and termination of treaties with the Union based upon prerogative powers of the Government in the international domain. To notify EU of the intention to exit the Union, the Parliament shall submit a relevant mandate to the Government by virtue of the law adopted by both houses of Parliament. Along with this, the Constitution of the United Kingdom does not require the legislatures or the governments of the regions to consent to exit of the country from the European Union.

On March 13, 2017, a parliamentary enactment, legally empowering the Prime Minister to launch Brexit and notify the European Union of the intention of the United Kingdom to exit the Union, was adopted. The statement of the United Kingdom on exit from EU dated March 29, 2017 meant that the country entered the path of radical transformations linked to cessation of effect of the European law and jurisdiction of EU Court across the territory of the country.

Keywords: European Union, exit from EU, Brexit, Constitution of the United Kingdom, referendum, prerogative powers of the Government, regions

1. Введение

В Европейском союзе не было прецедентов выхода государств из его состава. Право на выход из Союза впервые было включено в текст Договора о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора (ст. 50)¹. Государство-член может принять решение о выходе из Союза в соответствии с требованиями собственной конституции². О своем намерении оно сообщает Европейскому совету, после чего тот приступает к переговорам и к заключению соглашения об условиях выхода и будущих отношениях этого государства с Союзом. Договоры ЕС прекращают действие в отношении покидающего его государства-члена с момента вступления в силу соглашения о выходе или, при отсутствии такого соглашения, через два года после уведомления о выходе.

¹ Консолидированные версии Договора о Европейском союзе и Договора о функционировании Европейского союза см.: Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // OJ. C326. Vol. 55. 26 October 2012. P. 13–390. Русский перевод текста учредительных актов см.: Европейский Союз. Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2013.

² Следует отметить, что ни в одной из конституций государств — членов Союза не предусмотрен порядок выхода из состава ЕС, и в настоящее время юридически все государства не готовы к разрешению ситуации, связанной с выходом из ЕС. Подробнее см.: *Garner O.* Why All Member States Should Clarify Their Constitutional Requirements for Withdrawing from the EU // *Verfassungsblog*. 2 November 2016. URL: <http://verfassungsblog.de/why-all-member-states-should-clarify-their-constitutional-requirements-for-withdrawing-from-the-eu> (дата обращения: 17.10.2018).

Этот срок может быть продлен единогласным решением Европейского совета по взаимному согласию сторон.

Во всех государствах — членах ЕС, начиная с создания Европейских сообществ в 1950 г., общество делилось на сторонников и противников европейской интеграции, а также отдельных направлений и инициатив в ее развитии. Тем не менее на фоне непрерывных споров идея интеграции развивалась, а состав Европейского союза увеличился к 2013 г. до 28 государств-членов. Противоречия способствовали, в частности, появлению различных форм договорного участия, партнерства и ассоциации в рамках ЕС, а также с государствами, не являвшимися членами Союза.

Соединенное Королевство использовало возможность частично-го или полного отказа от участия в договорах ЕС, сохраняя статус его члена, в четырех случаях — в отношении вхождения в Шенгенскую зону, Экономический и валютный союз, присоединения к Пространству свободы, безопасности и правосудия, а также применения Хартии основных прав ЕС. Несогласие с курсом на создание более тесного политического союза в рамках ЕС и острый миграционный кризис в Европе привели к тому, что Правительство заявило о своем намерении пересмотреть отношения с ЕС под угрозой выхода Соединенного Королевства из состава государств — членов Союза.

В январе 2013 г. премьер-министр Д. Кэмерон предложил пакет изменений, который его Правительство было готово реализовать на практике в случае победы на парламентских выборах 2015 г. В письме председателю Европейского совета премьер-министр Д. Кэмерон указывал на необходимость согласования Союзом требований Лондона по четырем направлениям (сокращение миграционного потока из Союза, включая запрет на получение социальных пособий для новых мигрантов, ужесточение правил депортации преступников из числа мигрантов; меры по улучшению конкурентоспособности, устранению бюрократических преград; укрепление британского суверенитета и отказ от обязательства двигаться к более тесному союзу; изменения в валютной сфере) и заключения соглашения, от которого будет зависеть дальнейшее пребывание Соединенного Королевства в составе Союза. 19 февраля 2016 г. Европейский совет согласился с этими условиями, которые должны были вступить в действие в случае, если граждане Соединенного Королевства проголосуют на референдуме за членство страны в ЕС³.

³ См.: European Council. A New Settlement for the United Kingdom within the European Union // OJ. C691. Vol. 59. 23 February 2016. P. 1–16.

2. Особенности конституционно-правовой ситуации накануне референдума

В ходе предвыборной кампании 2015 г. консервативная партия Великобритании обещала своим избирателям проведение общенационального референдума по вопросу о пребывании Соединенного Королевства в составе ЕС. Как известно, предвыборные обещания партии в случае ее победы на выборах должны воплотиться в программу правительства, которую представляет Королева в Тронной речи на церемонии открытия первой сессии Парламента. Палата лордов не имеет права отклонить инициативы нового правительства, которые были поддержаны на выборах. Данная практика, получившая признание в XX в. как конвенция Сэлисбери, является конвенционной нормой в рамках действующей конституции Соединенного Королевства. Именно такие нормы оказали решающее влияние на политику и на правовой результат референдума⁴.

В законодательстве и в политической жизни Соединенного Королевства до последнего времени референдум играл незначительную роль, за исключением референдумов местного уровня. Идея общенационального референдума, пользующаяся популярностью в других странах, оставалась чуждой британской конституционной модели представительной демократии, в которой центральное место занимает Парламент. Единственный в прошлом веке общенациональный референдум состоялся в 1975 г. по вопросу о членстве Соединенного Королевства в Европейском союзе. Этот же вопрос применительно к Европейскому союзу был вынесен и на общенациональный референдум 23 июня 2016 г.

Деволуция регионов и интеграция с Европейским союзом способствовали изменению отношения к референдуму. В 2000 г. был принят Акт о политических партиях, выборах и референдумах⁵, применявшийся к любому референдуму на территории Соединенного Королевства в соответствии с предписаниями, которые будут установлены для него актом Парламента (ст. 101), что свидетельствовало о наведении порядка в вопросах проведения и организации референдумов. Результат референдума означал, согласно законодательству, «то или иное решение любого вопроса, вынесенного на референдум» (ст. 106), не являясь юридически обязательным.

⁴ См.: Alder J. Constitutional and Administrative Law. London, 2015. P. 60–62.

⁵ Political Parties, Elections and Referendum Act 2000 // Legislation.gov.uk. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents> (дата обращения: 19.09.18).

Региональные референдумы стали неотъемлемой частью процесса деволюции. В актах, регулирующих статус регионов, предусматривалось, что прекращение деятельности парламента и правительства (ст. 63 А (3) Акта о Шотландии 1998 г.⁶, ст. А1 (3) Акта об Уэльсе 2017 г.⁷) или выход региона из состава Соединенного Королевства (ст. 1 (1) Акта о Северной Ирландии 1998 г.⁸) не может осуществляться иначе, как на основании решения народа на референдуме. Несмотря на рекомендательный характер и ограниченное применение, референдум стал важным институтом так называемой территориальной конституции, регламентирующей отношения с регионами⁹.

Что касается общенационального референдума, то Акт о Европейском союзе 2011 г.¹⁰ предусматривал его проведение в случае расширения компетенции или передачи дополнительных полномочий Европейскому союзу (ст. 4), иных оснований проведения референдума в связи с взаимоотношениями с ЕС не предусматривалось¹¹.

Консультативный характер референдума о членстве в ЕС не вызывал возражений. Консультативный референдум соответствует традициям и канонам британской модели правления, представительной демократии и верховенства Парламента. В каждом конкретном случае условия его проведения определяются актом Парламента, который должен содержать формулировку вопроса, выносимого на референдум, варианты ответов на него, примерные сроки проведения и порядок определения итогов голосования.

В Акте о референдуме 2015 г.¹² ничего не говорилось о том, какие обязательства для Правительства вытекают из результатов референду-

⁶ Scotland Act 1998 // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents> (дата обращения: 11.01.2019).

⁷ Wales Act 2017 // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/4/contents> (дата обращения: 11.01.2019).

⁸ Northern Ireland Act 1998 // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/contents> (дата обращения: 11.01.2019).

⁹ Подробнее см.: *Hadfield B.* Devolution: A National Conversation? // *The Changing Constitution* / Ed. by J. Jowell, D. Oliver. Oxford, 2011. P. 271–293; *Winetrobe B.K.* Scottish Devolution: Developing Practice in Multi-Layer Governance // *The Changing Constitution*. P. 207–227.

¹⁰ European Union Act 2011 // Legislation.gov.uk. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents> (дата обращения: 17.08.2019).

¹¹ Подробнее см.: *Peers S.* European Integration and the European Union Act 2011: An Irresistible Force Meets an Immovable Object? // *Public Law*. 2013. Vol. 58. No. 1. P. 119–135.

¹² См.: European Union Referendum Act 2015 // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents> (дата обращения: 27.11.2018).

ма. Тем не менее трудно представить, что Правительство Соединенного Королевства после референдума было свободно в решении вопроса о выходе из Европейского союза. 23 июня 2016 г. явка избирателей составила 71,8%. За выход из ЕС высказались 51,9% лиц, принявших участие в голосовании. Англия голосовала за выход из ЕС — 53, 4% (примерно такие же результаты были получены и в Уэльсе). Шотландия и Северная Ирландия поддержали сохранение членства страны в ЕС — 62% и 55,8% соответственно¹³.

Д. Кэмерон, голосовавший против выхода из ЕС, был вынужден подать в отставку, похоронив надежды на подписание нового соглашения с ЕС, во многом отвечавшего интересам Соединенного Королевства, проект которого был в общих чертах согласован в ЕС в феврале 2016 г. На посту премьер-министра его сменила Т. Мэй, поддерживавшая выход из Евросоюза и готовая в качестве главы Правительства начать процедуру Брекзита¹⁴.

3. Есть ли в конституции готовые ответы для Брекзита?

Несмотря на консультативный характер референдума, Правительство не могло игнорировать его результаты. Академические круги согласились с тем, что с учетом политического контекста состоявшийся референдум следует рассматривать как резолютивный. Референдум дал повод для возобновления дискуссии о политической природе британской конституции, отличающей ее от конституций большинства государств¹⁵.

В начале 2017 г. вопрос о характере состоявшегося 23 июня 2016 г. референдума рассматривался Верховным судом Соединенного Королевства¹⁶ в связи с апелляцией, поступившей на решение Высокого

¹³ См.: EU Referendum Results // The Electoral Commission. URL: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> (дата обращения: 11.09.2018).

¹⁴ *Brexit* (от *Britain* — Великобритания и *exit* — выход) — выход Соединенного Королевства из ЕС.

¹⁵ См.: *Bellamy R.* Political Constitutionalism. Cambridge, 2007; *Bogdanor V.* The New British Constitution. Oxford, 2009; *Barber N.* The Constitutional State. Oxford, 2010; *Leyland P.* The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis. Oxford, 2016.

¹⁶ См.: *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)* REFERENCE by the Attorney General for Northern Ireland — In the matter of an application by Agnew and others for Judicial

суда по делу Миллер против Государственного секретаря по вопросам выхода из Европейского союза¹⁷. Суды единодушно пришли к выводу о консультативном характере этого референдума, основываясь на положениях конституции о суверенитете Парламента и представительной демократии, а также на акте Парламента о проведении данного референдума. Верховный суд проявил крайнюю сдержанность в суждениях: он согласился с тем, что эффект референдума должен определяться в соответствии с положениями статута, который принимает Парламент для его проведения (п. 118). Однако, несмотря на выводы Верховного суда о консультативном характере данного референдума, правила политической жизни не оставляли Правительству альтернативы при решении вопроса о выходе из Евросоюза.

Абсолютное большинство участвовавших в референдуме граждан не представляло реальных последствий Брекзита. На референдуме они отвечали на единственный вопрос, должно ли Соединенное Королевство остаться членом Европейского союза или выйти из него. После голосования возникла опасность того, что британцы могут лишиться тех прав, которыми они пользовались как граждане ЕС.

Брекзит оказался сверхтрудной задачей, которую предстояло решать на переговорах разного уровня: на наднациональном — с Евросоюзом, на международном — с отдельными государствами — членами ЕС и третьими странами¹⁸, внутри страны — с администрацией Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса. Результаты Брекзита в значительной степени зависели от переговоров с институциональными структурами ЕС и другими государствами. В то же время не было ни одной сферы отношений, которую бы не затрагивал Брекзит.

Правительство Т. Мэй выбрало вариант жесткого Брекзита, который предусматривает, помимо прочего, отказ от действия европейского права и юрисдикции Суда Европейского союза на территории

Review REFERENCE by the Court of Appeal (Northern Ireland) — In the matter of an application by Raymond McCord for Judicial Review [2017] UKSC5, 117 // The Supreme Court. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2016-0196-judgment.pdf> (дата обращения: 15.03.2018).

¹⁷ Подробнее о деле Миллер см. в разделе 4 настоящей статьи.

¹⁸ Несмотря на то что Брекзит зачастую позиционируется как взаимоотношения между Брюсселем и Лондоном, на практике ситуация значительно сложнее. Великобритания должна была пересмотреть по крайней мере 759 договоров, которые Европейский союз подписал со 168 третьими странами, чтобы предотвратить «правовой вакуум». В соответствии с международным правом в момент отделения от Европейского союза Великобритания автоматически прекращает участие в соглашениях, подписанных ЕС с данными государствами.

Соединенного Королевства. Поскольку Великобритания придерживалась дуалистического подхода во взаимоотношениях международного и внутреннего права¹⁹, для реализации соглашения о вступлении Соединенного Королевства в ЕС и выполнения обязательств, связанных с действием в стране европейского права, был принят Акт о Европейских сообществах 1972 г.,²⁰ в котором был предусмотрен механизм применения норм иного правового порядка — права ЕС — во внутреннем праве Соединенного Королевства. Отмена данного Акта означает прекращение действия европейского права в правовой системе Соединенного Королевства, что чревато правовым хаосом во многих сферах.

Последствия Брексита для национального права вызывали большое беспокойство. Чтобы внести ясность, Правительство объявило о намерении сохранить действие права Союза до тех пор, пока страна выйдет из состава ЕС. В течение этого времени Правительство рассчитывает перевести большую часть действующего законодательства ЕС во внутреннее право, используя для этого дополнительные полномочия. Правительство обязалось внести на рассмотрение Парламента Акт о великой отмене²¹ (*“Great Repeal Bill”*) не позднее весны 2017 г.

Учитывая то, что в Соединенном Королевстве действует 20 тыс. законодательных актов ЕС, и учитывая объем вторичного законодательства, выполнение данной задачи могло потребовать проведения грандиозной правовой реформы, сопряженной со значительными финансовыми затратами. Данный проект вызывал определенные опасения и в связи с расширением полномочий Правительства в сфере правотворчества, поскольку преобразования необходимо было провести в чрезвычайно короткие сроки.

Предстоящая правовая реформа стала главным препятствием для того, чтобы Правительство начало процедуру Брексита. Заявление о выходе из состава ЕС неизбежно влекло за собой реформу права. На основании прерогативных полномочий, связанных с ведением

¹⁹ Это исключает возможность прямого действия международных норм во внутреннем правовом порядке и требует обязательного принятия национального законодательства для введения их в действие на территории Соединенного Королевства.

²⁰ European Communities Act 1972 // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/contents> (дата обращения: 18.08.2018).

²¹ «Великой отменой» Правительство называло прекращение действия Акта 1972. Несмотря на название билля, Правительство было намерено сохранить основную часть действующего права ЕС.

международных дел, заключением и расторжением договоров Соединенного Королевства, у Правительства появлялась возможность отменить действие значительного числа нормативных правовых актов²². Согласно британской конституции прерогативные полномочия предоставляют Правительству максимальную свободу усмотрения, оно может действовать без одобрения Парламента и контроля со стороны судов. Прерогатива как остаточное полномочие от неограниченной в прошлом королевской власти осуществляется министрами от лица Короны при условии, что данные полномочия не предусмотрены в действующем законодательстве и не противоречат ему. Со времени Славной революции 1688 г. считается недопустимым использовать прерогативу для изменения права страны.

В настоящее время прерогатива Короны представляет собой крайне спорный источник исполнительной власти. С конституционной точки зрения соответствующие полномочия противоречат принципу верховенства Парламента. Их состав не до конца определен, а судебный контроль в отношении прерогативных полномочий ограничен или исключен полностью, что лишает их легитимности в глазах населения. Практика использования прерогативных полномочий в качестве репрессивного инструмента политики также негативно сказывается на репутации соответствующих органов²³.

Прослеживается тенденция сокращения королевской прерогативы, вводятся новые ограничения прерогативных прав в международной сфере: сегодня Корона не вправе ратифицировать международный договор без предварительного его обсуждения или одобрения (если речь идет о новом договоре с ЕС). Однако действующее законодательство не предусматривает каких-либо особых условий в отношении реализации прерогативных прав министров на расторжение договоров, что создает возможность для правительства, полагаясь на прерогативу, расторгнуть соглашение с ЕС и осуществить Брекзит без участия Парламента.

Сомнения общества в отношении использования для осуществления выхода страны из Европейского союза прерогативы увеличивались по мере того, как прояснялась перспектива лишиться значительной части прав вследствие реформы права и Брекзита. Поскольку Акт

²² См.: *Tomkins A.* Brexit, Democracy and the Rule of Law // *Verfassungsblog*. 6 November 2016. URL: <https://verfassungsblog.de/Brexit-democracy-and-the-Rule-of-Law> (дата обращения: 10.03 2019).

²³ См.: *Poole T.* United Kingdom: The Royal Prerogative // *International Journal of Constitutional Law*. 2010. Vol. 8. No. 1. P. 147.

о референдуме (ЕС) 2015 г. не предусматривал обязательных последствий референдума и население Шотландии и Северной Ирландии проголосовало против выхода страны из ЕС, Правительству были необходимы более весомые правовые основания для Брексита.

Трудность первого этапа Брексита состояла в том, что для реализации политического решения о выходе из Европейского союза отсутствовали четкие конституционные основания. Поэтому требовался анализ текстов различных источников права, а также политических факторов и тенденций развития. В то же время общество не представляло истинного содержания и масштаба Брексита. Избиратели не были в должной степени информированы об этом в ходе референдума, и для значительного большинства из них выход из Евросоюза означал возвращение контроля национальным институтам. Лозунг «Вернем контроль!» (*“take back control”*) затмил не только контраргументы противников Брексита, но и другие аргументы его сторонников²⁴.

Брексит был популярной идеей и в значительно меньшей степени — продуманной и последовательной программой действий. В идеальном варианте на его первом этапе уведомление Европейского совета, начало и ведение переговоров с ЕС могли осуществляться Правительством с использованием прерогативных полномочий, что не противоречило ни законодательству, ни тенденциям в государственном управлении. Эту позицию поддерживал, в частности, профессор А. Томкинс: «Наши конституционные правила в отношении министров, не правомочных размыкать или уменьшать наши статутные права без ясно выраженного и правомочного позволения, не имеют отношения к данной ситуации. Начало предусмотренной в ст. 50 Договора о ЕС процедуры не вызовет ни размыкания, ни сокращения статутных прав граждан. Правительство запустит формальный юридический процесс, в результате которого Соединенное Королевство выйдет из состава ЕС, не больше и не меньше»²⁵. По его мнению, традиционные для ведения международных дел прерогативные полномочия могут быть использованы Правительством для начала Брексита и переговоров с Европейским союзом. В своих рассуждениях он ставит знак равенства между правом принимать решение о Брексите и правом на нотификацию ЕС о решении государства вый-

²⁴ См.: Clayton R. The Brexit Case That Never Was // UK Constitutional Law Association. 22 March 2017. URL: <https://ukconstitutionallaw.org/2017/03/22/richard-clayton-qc-the-brexit-case-that-never-was/> (дата обращения: 17.07.2018).

²⁵ См.: Tomkins A. Op. cit.

ти из состава его членов, хотя в действительности нотификация осуществляется после принятия решения. Можно согласиться с точкой зрения А. Томкинса, согласно которой Правительство вправе начать процедуру выхода из Евросоюза на основании прерогативных полномочий Короны в международной сфере, если признать, как это делает указанный автор, что решение выйти из ЕС было принято на референдуме, итоги которого являются для Правительства обязательными.

В политической и общественной обстановке после референдума 23 июня 2016 г. малейшее возражение против Брекзита воспринималось как противодействие воле большинства избирателей²⁶. Отставка премьер-министра Д. Кэмерона освобождала место сторонникам Брекзита. Однако, несмотря на значимые политические последствия, референдум не являлся резолютивным. В этой связи даже новое Правительство, полное решимости провести Брекзит, не могло рассматривать его итоги в качестве основания для принятия правового решения о выходе из ЕС.

4. Рассмотрение дела Миллер в Верховном суде Соединенного Королевства

Осенью 2016 г. в Высокий суд было подано заявление Д. Миллер и Д. дос Сантоса о том, что нотификация о выходе из Евросоюза не может считаться законной, если предварительно не был издан акт Парламента. Государственный секретарь по вопросам выхода из ЕС, представлявший сторону ответчика, настаивал на законности решения Правительства, принятого в порядке использования прерогативных полномочий, однако Суд вынес решение в пользу заявителей.

В Верховном суде к процессу присоединились Лорд адвокат Шотландии от имени Правительства Шотландии и Генеральный консул по делам Уэльса от имени Правительства Уэльса. Они выступали за необходимость получения согласия Парламента Шотландии и Национальной ассамблеи Уэльса для начала процедуры выхода из ЕС, основываясь на обычае, который сложился в ходе деволюции и известен как «конвенция Сьюэлла»²⁷. При обсуждении Акта о Шот-

²⁶ Решение первой инстанции — Высокого суда — по делу Миллер, в котором судьи сочли незаконным нотификацию без принятия акта, вызвало протесты и обвинения судей, которых называли «врагами народа». Складывалось впечатление, что судьи саботируют Брекзит.

²⁷ Лорд Сьюэлл — член Палаты лордов, ответственный за принятие Билля о Шотландии 1998 г. См.: *Blick A. The Cabinet Manual and the Codification of*

ландии 1998 г. лорд Сьюэлл как представитель от Шотландии заявил, что, поскольку деволуция законодательной компетенции не повлияла на право Парламента Соединенного Королевства принимать законодательные акты в отношении Шотландии, можно ожидать установления конституционного соглашения о том, что Вестминстер не будет принимать законодательные акты в отношении Шотландии без согласия ее Парламента. Эта конвенция нашла отражение в тексте ст. 28 Акта о Шотландии 1998 г. и ст. 107 Акта об управлении Уэльсом 2006 г.

Вопрос о необходимости учета мнения региона рассматривался в Высоком суде Северной Ирландии в октябре 2016 г. в деле Р. Маккорда²⁸. Заявители, в частности, оспаривали возможность использования Правительством Соединенного Королевства прерогативных полномочий при выходе из ЕС, их применения без учета предусмотренных в законодательстве ограничений, придание чрезмерного значения результатам референдума без учета иных обстоятельств, возможность принятия Акта Парламента Великобритании о выходе из ЕС без согласия Национальной ассамблеи или народа Северной Ирландии (п. 19), однако Суд отклонил их требования. На основании обращения Генерального атторнея Северной Ирландии Высокий суд Северной Ирландии направил запрос в Верховный суд Соединенного Королевства в отношении необходимости получения согласия Ассамблеи Северной Ирландии на выход Соединенного Королевства из ЕС, а также возможности ограничения или наложения запрета на нотификацию в случае несоблюдения или нарушения положений Акта о Северной Ирландии. Апелляционный суд Северной Ирландии, рассматривавший апелляцию на решение Высокого суда Северной Ирландии по делу Р. Маккорда, также направил запрос в Верховный суд Соединенного Королевства в отношении законности действий Правительства Великобритании, осуществляемых на основании прерогативы, в свете ст. 1 Акта о Северной Ирландии.

Решение Верховного суда Соединенного Королевства по вопросу о конституционности предстоящей нотификации о выходе из состава Евросоюза без предварительного принятия обеими палатами

Conventions // Parliamentary Affairs. 2014. Vol. 67. Iss. 1. P. 191; Barber N. Laws and Constitutional Conventions // Law Quarterly Review. 2009. Vol. 125. No. 2. P. 294.

²⁸ См: In the High Court of Justice in Northern Ireland Queen's Bench Division (Judicial Review) McCord's (Raymond) Application [2016] NIQB85 // Europeanrights.eu. URL: <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=2&id=5168> (дата обращения: 12.03.2019).

акта Парламента было вынесено составом из 11 судей 24 января 2017 г. Не имея статуса конституционного суда, Верховный суд Соединенного Королевства является арбитром в вопросах конституционного права, которые содержатся в поступающих на его рассмотрение апелляционных жалобах. Апелляционная юрисдикция Верховного суда не препятствует выполнению им ряда полномочий, которые традиционно относятся к компетенции конституционных судов — восстановление конституционной законности в деятельности органов исполнительной власти, споры о компетенции между центральной властью и регионами, толкование законов в духе конституции. По мнению английских авторов, Верховный суд обладает значительным творческим потенциалом в сфере конституционного права, поскольку может определять конституционный характер определенных положений²⁹.

В деле Миллера Верховный суд рассматривал вопрос о конституционности использования Правительством прерогативных полномочий для нотификации о выходе Соединенного Королевства из состава Европейского союза, а также вопросы, связанные с участием регионов в процессе Брексита. В отношении вопроса о законности использования прерогативы для выхода Соединенного Королевства из Евросоюза мнения разделились, трое судей выразили особое мнение. Однако в отношении участия регионов в процессе Брексита судьи были единодушны.

В первой части своего решения, которое касалось полномочий Правительства начать процедуру Брексита, Верховный суд избегал политических аргументов, таких как итоги референдума или его легитимность, и придерживался строго формального правового анализа. Выводы Суда базировались на толковании Акта о референдуме (ЕС) 2015 г.

При рассмотрении конституционных оснований Брексита Верховный суд проанализировал законодательные акты и судебные решения, начиная с XVII в., включая историю взаимоотношений Соединенного Королевства с Евросоюзом с 1971 по 2016 г. Суд указал на особенность британской конституции, которая в отличие от конституций других стран не является единым сводом фундаментальных прав, пользующихся приоритетом перед другими источниками права, а представляет собой комбинацию статутов, конвенций, академических трудов и судебных решений (п. 40). Верховный суд признал, что на британскую конституцию, которая формировалась в процессе исторического раз-

²⁹ См.: *Masterman R. The Separation of Powers in the Contemporary Constitution: Judicial Competence and Independence in the United Kingdom. Cambridge, 2011. P. 146.*

вития, большее влияние оказывали прагматические соображения, нежели принципы, что делает ее наиболее гибкой из всех существующих (п. 40).

При рассмотрении вопроса о прерогативных полномочиях Верховный суд уделил должное внимание тенденциям в сфере регулирования вопросов внешней политики. В соответствии с Актом о Европейском союзе 2011 г. в случае, если договор или решение ведет к расширению или увеличению полномочий Европейского союза, они должны быть одобрены не только статутом, но и в ходе общенационального референдума (ст. 4, 6). Верховный суд обратил внимание на то, что тенденция к сокращению прерогативных прав касается заключения новых договоров и не распространяется на расторжение международных договоров (п. 37).

Верховный суд в принятом им решении указал, что подача министрами уведомления о выходе из Европейского союза без предварительного согласия Парламента, выраженного в законодательном акте, не может иметь место и ведет к недопустимым последствиям — изменениям во внутреннем праве в связи с действиями исполнительной власти (п. 59). Таким образом, Верховный суд подтвердил, что верховенство Парламента и дуалистический принцип продолжают играть принципиальную роль в конституции страны, а контроль Парламента за действиями Правительства в международной сфере возрастает³⁰.

Как отметил Суд, в вопросе о прерогативных полномочиях принципиальным является запрет использования министрами прерогативы для изменения законодательства или общего права, за исключением тех случаев, когда первичное законодательство разрешает им это сделать (п. 50)³¹. Действия министров не должны также противоречить целям статута или его отдельным положениям, лишать его смысла или препятствовать его применению. По мнению Верховного суда, использование прерогативы в международной сфере должно быть согласовано с дуалистической концепцией, согласно которой международное право не является частью внутреннего права Соединенного Королевства. Применительно к прерогативным полномочиям это означает, что министры не могут вносить изменения во внутрен-

³⁰ См.: The United Kingdom Constitution after Miller: Brexit and Beyond / Ed. by M. Elliott, J. Williams, A. Young. Oxford, 2018.

³¹ Верховный суд вновь подтвердил принцип, который был провозглашен еще в XVII в.: прерогатива не дает Короне права изменять английское общее и статутное право.

нее право в результате заключения ими международных договоров, определяющих поведение в международной сфере и находящихся вне юрисдикции судебной власти» (п. 56).

Рассматривая вопрос об участии регионов в процессе Брекзита, Верховный суд отметил, что конституция Соединенного Королевства не содержит юридических требований о том, что легислатуры или правительства регионов должны дать согласие или участвовать в процессе выхода страны из Европейского союза (п. 150), и пришел к выводу, что предварительное согласие Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса не является обязательным.

Отвечая на вопрос Генерального атторнея по поводу того, что выход из Европейского союза без согласия народа Северной Ирландии противоречит ст. 1 Акта о Северной Ирландии, Верховный суд отметил, что положения о праве народа решать большинством голосов вопрос, остаться Северной Ирландии в составе Соединенного Королевства или войти в состав объединенной Ирландии, не распространяются на другие вопросы изменения статуса Северной Ирландии, и согласия народа Северной Ирландии на выход из Европейского союза не требуется (п. 134).

Верховный суд уклонился от прямых ответов на поставленные регионами вопросы³². Шотландия, Северная Ирландия и Уэльс в равной степени полагали, что правомерность участия регионов в Брекзите основана на конвенции Сьюэлла. В решении по делу Миллер Верховный суд согласился рассматривать эту конвенцию только в качестве правила политической жизни. По мнению Суда, эта конвенция не создает правовых последствий и не может ограничивать власть Парламента Соединенного Королевства. В своем решении он напомнил, что суды не применяют конвенций и не являются их хранителями (п. 146). С точки зрения Верховного суда, используемые законодателем слова не свидетельствуют о намерении превратить конвенцию в норму права, подлежащую применению в суде (п. 148).

³² Судебная власть Соединенного Королевства традиционно разделяет политические и юридические вопросы. В настоящее время судьи сохраняют верность этому принципу, несмотря на политизацию судебных споров в результате развития судебного контроля в отношении актов органов исполнительной власти (*judicial review*), расширения полномочий судов в сфере защиты прав человека и деволюции, рассмотрения Верховным судом вопросов «конституционной важности». См.: Jowell J. Beyond the Rule of Law: Towards Constitutional Judicial Review // Public Law. 2000. Vol. 45. No. 4. P. 671–684; Nicol D. Law and Politics after the Human Rights Act // Public Law. 2006. Vol. 51. No. 4. P. 722–752.

Судьи старались избежать расширения прав регионов на этапе Брексита, и принятое ими решение повлияло на взаимоотношения центральной власти и регионов. По мнению английских авторов, отношения стали «нестабильными, более хрупкими и готовыми разрушиться, поскольку региональным институтам было отказано в праве на участие в Брекзите»³³.

5. Заключение

Вынесение решения по делу Миллера способствовало быстрому принятию Парламентом Акта о нотификации о выходе из Европейского союза от 13 марта 2017 г., предоставившего премьер-министру право начать Брекзит на законных основаниях и уведомить Европейский союз о намерении Соединенного Королевства выйти из его состава³⁴. Правительство исходило из того, что принятие данного Акта снимет напряжение в обществе и позволит преобразовать действующее на территории Соединенного Королевства право ЕС во внутреннее право, сохранив его, по меньшей мере, на переходный период.

При рассмотрении Билля о нотификации Палата лордов приняла поправку, в которой предлагалось включить в текст законопроекта условие о необходимости одобрения Парламентом соглашения с ЕС либо получения его согласия на выход без соглашения. Однако эта поправка была отклонена при голосовании в Палате общин. В особом мнении лорда Карнуофа по делу Миллера отмечалось: «Процесс на основании ст. 50 должен и будет происходить при участии и сотрудничестве Парламента и исполнительной власти. Но это не означает, что законодательство необходимо только для того, чтобы этот процесс начать. Законодательство, бесспорно, будет необходимо для реализации выхода...» (п. 274). Дальнейшее развитие ситуации подтвердило правильность этого вывода.

Заявление Соединенного Королевства о выходе из ЕС от 29 марта 2017 г. означало вступление страны на путь радикальных преобразований, связанных с прекращением действия европейского права и юрисдикции Суда ЕС на территории страны.

³³ См.: *O'Neill A. Miller, BrEXIT and BreUK-up* // COUNSEL. 2017. No. 3. URL: <https://www.counselmagazine.co.uk/articles/miller-brexite-and-breuk> (дата обращения: 03.03.2019).

³⁴ См.: *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017* // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/9/contents> (дата обращения: 12.05.2018).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Alder J.* Constitutional and Administrative Law. London: Palgrave, 2015. DOI: 10.1007/978-1-137-47492-6
- Bellamy R.* Political Constitutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. DOI: 10.1017/CBO9780511490187
- Barber N.* The Constitutional State. Oxford: Oxford University Press, 2010. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199585014.001.0001
- Barber N.* Laws and Constitutional Conventions // Law Quarterly Review. 2009. Vol. 125. No. 2. P. 294–309.
- Blick A.* The Cabinet Manual and the Codification of Conventions // Parliamentary Affairs. 2014. Vol. 67. Iss. 1. P. 191–208. DOI: 10.1093/pa/gss040
- Bogdanor V.* The New British Constitution. Oxford: Hart Publishing, 2009.
- The Changing Constitution/ Ed. by J. Jowell, D. Oliver, C. O’Cinneide. Oxford: Oxford University Press, 2011. DOI: 10.1093/he/9780198709824.001.0001
- Clayton R.* The Brexit Case That Never Was // UK Constitutional Law Association. 22 March 2017. URL: <https://ukconstitutionallaw.org/2017/03/22/richard-clayton-qc-the-brexit-case-that-never-was/> (дата обращения: 17.07.2018).
- Dixon D.* Article 50 and Member State Sovereignty // German Law Journal. 2018. Vol. 19. No. 4. P. 902–940. DOI: 10.1017/s2071832200022914
- Garner O.* Why All Member States Should Clarify Their Constitutional Requirements for Withdrawing from the EU // Verfassungsblog. 2 November 2016. URL: <http://verfassungsblog.de/why-all-member-states-should-clarify-their-constitutional-requirements-for-withdrawing-from-the-eu> (дата обращения: 17.10.2018). DOI: 10.17176/20161102-102646
- Jowell J.* Beyond the Rule of Law: Towards Constitutional Judicial Review // Public Law. 2000. Vol. 45. No. 4. P. 671–684.
- Leyland P.* The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis. Oxford: Hart Publishing, 2016.
- Masterman R.* The Separation of Powers in the Contemporary Constitution: Judicial Competence and Independence in the United Kingdom. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. DOI: 10.1017/cbo9780511933820
- Nicol D.* Law and Politics after the Human Rights Act // Public Law. 2006. Vol. 51. No. 4. P. 722–752.
- O’Neill A.* Miller, BrEXIT and BreUK-up // COUNSEL. 2017. No. 3. URL: <https://www.counselmagazine.co.uk/articles/miller-brexit-and-breuk> (дата обращения: 03.03.2019).
- Peers S.* European Integration and the European Union Act 2011: An Irresistible Force Meets an Immovable Object? // Public Law. 2013. Vol. 58. No. 1. P. 119–134.
- Poole T.* United Kingdom: The Royal Prerogative // International Journal of Constitutional Law. 2010. Vol. 8. No. 1. P. 146–155. DOI: 10.1093/icon/mop038
- Tomkins A.* Brexit, Democracy and the Rule of Law // Verfassungsblog. 6 November 2016. URL: <https://verfassungsblog.de/Brexit-democracy-and-the-Rule-of-Law> (дата обращения: 10.03.2019). DOI: 10.17176/20161107-103833

The United Kingdom Constitution after Miller: Brexit and Beyond / Ed. by M. Elliott, J. Williams, A. Young. Oxford: Hart Publishing, 2018. DOI: 10.5040/9781509916436

REFERENCES

- Alder, J. (2015). *Constitutional and Administrative Law*. London: Palgrave. DOI: 10.1007/978-1-137-47492-6
- Barber, N. (2010). *The Constitutional State*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199585014.001.0001
- Barber, N. (2009). Laws and Constitutional Conventions. *Law Quarterly Review*, 125(2), pp. 294–309.
- Bellamy, R. (2007). *Political Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511490187
- Blick, A. (2014). The Cabinet Manual and the Codification of Conventions. *Parliamentary Affairs*, 67(1), pp. 191–208. DOI: 10.1093/pa/gss040
- Bogdanor, V. (2009). *The New British Constitution*. Oxford: Hart Publ.
- Clayton, R. (2017). *The Brexit Case That Never Was*. [online] UK Constitutional Law Association. Available at: <https://ukconstitutionallaw.org/2017/03/22/richard-clayton-qc-the-brexit-case-that-never-was/> [Accessed 17 July 2018].
- Dixon, D. (2018). Article 50 and Member State Sovereignty. *German Law Journal*, 19(4), pp. 902–940. DOI: 10.1017/s2071832200022914
- Elliott, M., Williams, J. and Young, A. eds. (2018). *The United Kingdom Constitution after Miller: Brexit and Beyond*. Oxford: Hart Publ. DOI: 10.5040/9781509916436
- Garner, O. (2016). *Why all Member States Should Clarify their Constitutional Requirements for Withdrawing from the EU*. [online] Verfassungsblog. Available at: <https://verfassungsblog.de/why-all-member-states-should-clarify-their-constitutional-requirements-for-withdrawing-from-the-eu/> [Accessed 17 October 2018]. DOI: 10.17176/20161102-102646
- Jowell, J. (2000). Beyond the Rule of Law: Towards Constitutional Judicial Review. *Public Law*, 45(4), pp. 671–684.
- Jowell, J., Oliver, D. and O’Cinneide, C. eds. (2011). *The Changing Constitution*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/he/9780198709824.001.0001
- Leyland, P. (2016). *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publ.
- Masterman, R. (2011). *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution: Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/cbo9780511933820
- Nicol, D. (2006). Law and Politics after the Human Rights Act. *Public Law*, 51(4), pp. 722–752.
- O’Neill, A. (2017). Miller, BrEXIT and BreUK-up. *COUNSEL*, [online] (3). Available at: <https://www.counsellmagazine.co.uk/articles/miller-brexit-and-breuk> [Accessed 3 March 2019].
- Peers, S. (2013). European Integration and the European Union Act 2011: An Irresistible Force Meets an Immovable Object? *Public Law*, 58(1), pp. 119–134.

Poole, T. (2010). United Kingdom: The Royal Prerogative. *International Journal of Constitutional Law*, 8(1), pp. 146–155. DOI: 10.1093/icon/mop038

Tomkins, A. (2016). *Brexit, Democracy and the Rule of Law*. [online] Verfassungsblog. Available at: <https://verfassungsblog.de/Brexit-democracy-and-the-Rule-of-Law> [Accessed 10 March 2019]. DOI: 10.17176/20161107-103833

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Иванова Ирина Константиновна — кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук.

AUTHOR'S INFO:

Irina K. Ivanova — Candidate of Legal Sciences, Research Fellow of the Human Rights Department, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Иванова И.К. Конституционные основания выхода Соединенного Королевства из Европейского союза // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2019. Т. 14. № 3. С. 167–186. DOI: 10.35427/2073-4522-2019-14-3-ivanova

CITATION:

Ivanova, I.K. (2019). Constitutional Rationales for the United Kingdom's Exit from the European Union. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN — Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 14 (3), pp. 167–186. DOI: 10.35427/2073-4522-2019-14-3-ivanova