

ПОСЛЕДСТВИЯ БРЕКЗИТА ДЛЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

© 2023 г. С. И. Коданева

*Институт научной информации по общественным наукам
Российской академии наук (ИНИОН), г. Москва*

E-mail: kodanevas@gmail.com

Поступила в редакцию 12.01.2022 г.

Аннотация. Голосование на референдуме 2016 года по вопросу о выходе из состава Европейского Союза проходило под лозунгом «вернем контроль», что, в частности, означало возвращения парламентского суверенитета, утраченного, по мнению многих, в результате передачи части полномочий на наднациональный уровень и невозможности для парламента Великобритании влиять на принимаемые в Брюсселе решения. Однако в процессе выхода Великобритания столкнулась с рядом конституционных проблем, которые привели к одному из самых серьезных конституционных кризисов в истории британского парламентаризма, вызванного столкновением парламентского и народного суверенитета, с одной стороны, и отсутствием писаной конституции, четко разграничивающей полномочия трех ветвей власти, с другой стороны. Настоящая статья посвящена анализу последствий этого кризиса для устойчивости традиционной конституционной системы Великобритании.

Ключевые слова: Брекзит, парламентский суверенитет, народный суверенитет, писаная конституция, мягкое право, конституционализм общего права, референдум.

Цитирование: Коданева С.И. Последствия Брекзита для конституционной системы Великобритании // Государство и право. 2023. № 1. С. 114–122.

DOI: 10.31857/S102694520024108-9

THE CONSEQUENCES OF BREXIT FOR THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE GREAT BRITAIN

© 2023 S. I. Kodaneva

Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION), Moscow

E-mail: kodanevas@gmail.com

Received 12.01.2022

Abstract. The vote in the 2016 referendum on exit from the EU was held under the slogan “take back control”, which, in particular, meant the return of parliamentary sovereignty, lost as a result of the transfer of some powers to the supranational level and the impossibility for the UK Parliament to influence decisions taken in Brussels. However, in the process of withdrawal, the UK faced a number of constitutional problems that led to one of the most serious constitutional crises in the history of British parliamentarism, caused by the clash of parliamentary and popular sovereignty, on the one hand, and the lack of a written constitution clearly delineating the powers of the three branches of government, on the other hand. This article is devoted to the analysis of the consequences of this crisis for the stability of the traditional constitutional system of Great Britain.

Key words: Brexit, parliamentary sovereignty, popular sovereignty, written constitution, soft law, common law constitutionalism, referendum.

For citation: Kodaneva, S.I. (2023). The consequences of Brexit for the constitutional system of the Great Britain // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 1, pp. 114–122.

Введение

В день референдума о выходе из Европейского Союза тысячи гражданских активистов в Великобритании праздновали победу, провозглашая «свободу», «независимость» и «возвращение контроля». И это было не только возвращение контроля над собственными границами и миграцией, но и возвращение утраченного парламентского суверенитета (основополагающего принципа, на котором строится вся система власти в Соединенном Королевстве), который, как полагали многие, был утрачен после вступления в Евросоюз, поскольку право ЕС стало иметь большую юридическую силу, чем законы страны.

На момент принятия решения о выходе из ЕС в стране действовало более 12 000 нормативных правовых актов, содержащих правила, проистекающие из права ЕС. Конечно, большая их часть относится ко вторичному законодательству или подзаконным актам, но важно то, что эти правила изначально основаны не на законах, прошедших публичное обсуждение в парламенте Великобритании. Таким образом, «возвращение парламентского суверенитета» поставило перед парламентом страны задачу выработки и принятия национального законодательства. Очевидно, что сам парламент не в состоянии рассмотреть и принять весь требуемый объем законодательства, но он должен был подтвердить свою прерогативу по принятию актов первичного законодательства по наиболее значимым вопросам и, как следствие, определить круг таких вопросов применительно к данному контексту. Однако готовность и способность парламента провести соответствующий анализ и на практике подтвердить свое суверенное право оказались под вопросом в силу снижения парламентского авторитета за годы членства в ЕС.

В последние годы все более ярко стала проявляться тенденция усиления правительства, позиция которого и в процессе выхода из ЕС заключалась в том, что все ключевые решения должно принимать оно (либо в рамках своих полномочий, либо в рамках королевской прерогативы).

В то же время суды Великобритании в результате недавней реформы получили права по пересмотру законодательства. Это сопровождалось ростом судебного законотворчества, при этом основное внимание во многих случаях стало уделяться не урегулированию споров, а общим заявлениям о праве, сопровождаемым определенной степенью творческого толкования¹.

¹ См.: Komárek J. Reasoning with Previous Decisions: Beyond the Doctrine of Precedent // The American Journal of Comparative Law. 2013. Vol. 61. No. 1. P. 149–171. URL: <https://www.jstor.org/stable/41721717>

Таким образом, вопрос о возвращении парламенту Соединенного Королевства его суверенитета оказался непростым и привел к конституционному кризису, который включал противостояние парламента и правительства (в которое затем была втянута и судебная власть) и противоречие между парламентским и народным суверенитетом.

Конституционные предпосылки возникновения кризиса. Основная причина данного кризиса лежит в конституционной сфере и связана с особенностью политической и конституционной системы страны. Как известно, в Великобритании отсутствует писаная конституция. Краеугольным камнем, на котором строится вся государственная система, является принцип парламентского суверенитета. Кроме того, высокую степень влияния на регулирование основных вопросов построения системы управления имеют конституционные конвенции и другие источники конституционного «мягкого права». Эти правила представляют собой некие моральные обязательства действовать определенным образом в определенных обстоятельствах и не обладают юридической силой, обязательной для судов. Кроме того, доктрина парламентского суверенитета, делая все другие конституционные нормы и принципы юридически обусловленными, препятствует развитию нормативного определения и регламентации деятельности законной конституционной власти.

Таким образом, британская конституция традиционно является скорее «политической», чем «правовой». В своей книге «Молчание конституций: пробелы, “задержки” и политический темперамент в поддержании правительства»² М. Фоули доказывает ценность конституционного молчания как источника стратегической двусмысленности, которая помогает конституционному порядку выживать в кризисах, рассеивая, а не противостоя и разрешая конфликты по поводу основополагающих правил и принципов. Гибкость, которую обеспечивает конституционное молчание, позволяет найти неординарные решения политических кризисов, избежать необходимости четкого определения полномочий различных органов власти и политических субъектов. Однако в ситуации, когда политические или социальные условия складываются таким образом, что «конституционное молчание» перестает удовлетворять противоборствующие стороны, не способные достичь компромисса, то оно уже само по себе может стать предметом для нового конфликта, при котором политический кризис перерастает в конституционный. В этой ситуации отсутствие писаных конституционных норм

² Foley M. The Silence of Constitutions: Gaps, ‘abeyances’ and Political Temperament in the Maintenance of Government. Routledge, 2011.

и нормативно закрепленных конституционных правил становится сутью такого кризиса. Иными словами, в то время как наличие конституционных руководящих принципов может помочь ориентироваться в незнакомой политической обстановке, их отсутствие превращается в конституционную проблему, способную потенциально спровоцировать кризис конституционной легитимности.

Конституционный кризис 2017–2019 гг. Именно такая ситуация и сложилась в Великобритании после референдума 2016 г. по вопросу о выходе из ЕС. Это был первый в истории страны (и редкий в мировой практике) случай. Обычно на референдум выносятся проработанное правительством предложение, которое в случае его поддержки может быть сразу же реализовано на практике. Однако в случае с референдумом по Брекзиту правительство было не готово к его положительному исходу. Д. Кэмерон, тогдашний премьер-министр, решил провести референдум, во-первых, поскольку это обещание было включено в его предвыборный манифест, а во-вторых, чтобы наконец прекратить разногласия и дебаты внутри своей собственной партии (консерваторов). При этом большинство и в правительстве, и в обеих палатах парламента поддерживали сохранение членства в ЕС.

Однако совершенно неожиданно большинство населения проголосовало за выход. Вероятно, именно это и обусловило тот факт, что правительство оказалось не готово к такому результату общенародного голосования. Не были заранее проработаны ни механизмы, ни условия выхода. Неудивительно, что, несмотря на свое обещание, данное до референдума, правительство не стало сразу же запускать процедуру выхода. Вместо этого, объявляя о своей отставке 24 июня, Д. Кэмерон заявил, что, хотя результат референдума должен быть соблюден, новый премьер-министр должен будет решить, когда его реализовать. Занявшая же этот пост Т. Мэй столкнулась с политическим и конституционным кризисом, в результате которого была вынуждена уйти в отставку.

Здесь следует обратиться к особенностям Вестминстерской модели: взаимосвязи между порядком избрания премьер-министра и двухпартийной системой, которая обеспечивает чередование партий, набравших большинство в парламенте (с 1945 г. — консерваторов и лейбористов) и, соответственно, формирующих Кабинет министров.

До 1970 г. на всеобщих выборах две основные партии конкурировали за право формировать правительство. При этом избирательные связи были очень сильными, а совокупная волатильность выборов — низкой, поскольку избиратели, как правило, идентифицировали себя с одной и той же партией (и голосовали за нее) в течение многих

лет. Эта ситуация была подорвана «европейским вопросом» — ростом евроскептицизма, сопровождавшимся появлением и усилением популярности антиевропейских партий. В то время как на всеобщих выборах последние сдерживались тактическим голосованием (в пользу партии, у которых есть шанс получить место), выборы в Европейский парламент предоставили — особенно с 1999 г., когда была введена пропорциональная избирательная система — возможность для роста поддержки Партии независимости Великобритании (UKIP).

Соответственно, к 2016 г. традиционная двухпартийная система серьезно пошатнулась. Эта тенденция усилилась по мере появления различных дестабилизирующих социально-экономических факторов, таких как рост внутренней миграции после расширения ЕС 2004 г., финансовый кризис 2007–2008 гг., коалиционное правительство (2010–2015 гг.), референдум о независимости Шотландии 2014 г. и референдум по Brexit в 2016 г. В результате совокупности этих «электоральных потрясений» традиционное поведение избирателей кардинально изменилось: около 60% избирателей меняли свой голос по крайней мере один раз в период 2010–2017 гг.³

Соответственно, это не могло не сказаться на традиционной основе Вестминстерской модели — двухпартийной системе, для поддержания которой важны два условия: системная структура партий (оценивается волатильностью выборов) и распределение голосов между избирательными округами (география выборов). В 2015 г. произошли важные изменения в обеих этих областях. Волатильность достигла пика в 17.8% (обусловлена сочетанием прорыва UKIP (рост с 3% в 2010 г. до 12.6%) и краха еврофильных либерал-демократов (до 7.9% с 23%))⁴. Одновременно проявилась новая избирательная география (рекордно низкий уровень поддержки консерваторов и лейбористов и преобладание SNP в Шотландии). Следовательно, голосование уже было географически поляризовано до Брекзита: «новая электорально разделенная нация с 2015 года отражает поляризованную поддержку трех партий — консерваторов, лейбористов и SNP»⁵. Следует признать, что на выборах 2017 г. вопрос о выходе из ЕС не играл ключевой роли, вероятно, в силу того, что ведущие политические партии не смогли четко сформулировать свою позицию по данному вопросу. Однако

³ См.: Fieldhouse E., Green J., Evans G. et al. Electoral Shocks, The Volatile Voter in a Turbulent World. Oxford, 2020. DOI: 10.1093/oso/9780198800583.001.0001

⁴ См.: ibid.

⁵ Johnston R., Pattie Ch., Rossiter D. A Re-Dividing Nation? A newly polarised electoral geography of Great Britain // British Politics. 2017. Vol. 12. No. 4. P. 521–535. DOI: 10.1057/s41293-017-0052-x

во время выборов 2019 г. именно Брекзит стал доминирующим вопросом, когда третий премьер-министр — консерватор за три года, сторонник выхода из ЕС Б. Джонсон выдвинул предвыборный лозунг «Завершим Брекзит». Исследования, проведенные после выборов, подчеркивают важность Брекзита как фактора, определяющего выбор избирателей⁶. Более того, позиция Б. Джонсона позволила его партии получить голоса не только своих «традиционных» избирателей, но и голоса «традиционных» сторонников лейбористов. Г. Эванс и Дж. Меллон утверждают, что к 2019 г. «быть средним или рабочим классом больше не имело значения, в то время как Брекзит имел значение»⁷. Д. Каттс с соавторами очень точно отражают эту динамику: «активность избирателей, голосовавших за выход, может быть последним элементом, который разрушил кирпичную кладку, но распад, отраженный в ослаблении отношений лейбористов с рабочим классом Великобритании, наблюдался на протяжении большей части последнего десятилетия»⁸.

Таким образом, следует признать, что если до 1970 г. партийная система классической Вестминстерской модели строилась на партийной основе и классовой верности, то в настоящее время вряд ли можно ожидать, что эти элементы снова вернутся в политическую систему Великобритании, по крайней мере в прежнем виде.

Соответственно, эти изменения не замедлили отразиться на функционировании как парламента, так и правительства. Во-первых, в самом правительстве еще в период кампании референдума 2016 г. было объявлено о приостановлении действия принципа коллективной ответственности, на котором традиционно строилась работа Кабинета министров. Но и после окончания этой кампании Т. Мэй не удалось в полной мере восстановить его действие. Старшие министры Кабинета министров периодически публично бросали вызов политике правительства, однако премьер-министр никого из них не удалила за нелояльность. В течение 2019 г. открытое противостояние внутри Кабинета министров достигло беспрецедентного уровня. 14 марта 2019 г. 13 министров правительства воздержались, когда им поручили проголосовать против предложения о том, что Великобритания ни при каких

обстоятельствах не должна покидать ЕС без сделки. В интервью 1 апреля 2019 г. Дж. Смит назвал министров «худшим примером недисциплинованности в кабинете министров в британской политической истории»⁹.

В свою очередь, Палата общин стала проявлять стремление повысить собственное влияние на принятие политических решений в процессе Брекзита. Этому способствовало и неожиданное решение Т. Мэй о проведении досрочных выборов в 2017 г. Однако консерваторам удалось получить только 48,8% мест в Палате общин. Премьер-министру потребовались «доверие и поддержка» 10 членов Демократической юнионистской партии (DUP) для формирования правительства меньшинства, что уже само по себе является редким явлением в британской политике (это был второй случай в послевоенной истории, когда премьер-министру пришлось формировать правительство меньшинства).

Следствием сложившейся ситуации стала крайне слабая позиция премьер-министра в парламенте, неординарный масштаб внутрипартийных разногласий и межпартийного сотрудничества, приведший к тому, что депутаты не поддерживали предложенный Т. Мэй вариант соглашения о выходе из ЕС (трижды, причем с таким крупным перевесом, что спикер Палаты общин К. Кларк заявил, что они «столкнулись с конституционным кризисом»¹⁰).

Более того, парламент поддержал несколько принципиальных поправок депутатов, против которых выступало правительство. Например, поправку, внесенную депутатом-консерватором Д. Гривом, в соответствии с которой парламенту было предоставлено право на «значимое голосование» по соглашению о выходе¹¹, предложение О. Летвина отложить назначенное правительство голосование, что было охарактеризовано как «крупное конституционное нововведение»¹². Более того, депутаты проголосовали за поправку, согласно которой Великобритания ни при каких обстоятельствах не должна была покидать ЕС без сделки.

В результате Т. Мэй была вынуждена констатировать, что ситуация зашла в тупик, и подать в отставку. Комментаторы охарактеризовали события в парламенте 2017 г. как «британский

⁶ См.: *Curtice J. Brave New World: Understanding the 2019 General Election // Political Insight. 2020. Vol. 11. No. 1. P. 8–12. DOI: 10.1177/2041905820911739*

⁷ *Evans G., Mellon J. The re-shaping of class voting // British Election Study. 2020. URL: <https://www.britishelectionstudy.com/bes-findings/the-re-shaping-of-class-voting-in-the-2019-election-by-geoffrey-evans-and-jonathan-mellon/#.YcWX1WhBzIU>*

⁸ *Cutts D., Goodwin M., Heath O., Surridge P. Brexit, the 2019 General Election and the Realignment of British Politics // The Political Quarterly. 2020. Vol. 91. Issue 1. P. 7–23. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12815>*

⁹ Ibid.

¹⁰ *Thompson L. From Minority Government to Parliamentary Stalemate: Why Election 2019 was Needed to Break the Brexit Logjam // Britain Votes. 2019. P. 48–64. DOI: 10.1093/pa/gsaa038*

¹¹ См.: *McConalogue J. The British Constitution Resettled? Parliamentary Sovereignty after the EU Referendum // The British Journal of Politics and International Relations. 2019. Vol. 21. P. 439–458. <https://doi.org/10.1177/1369148118815409>*

¹² Ibid.

парламентский переворот», который «проводился по порядку ведения заседания и парламентскими инструментами, а не военными средствами»¹³.

Конфликт между правительством и парламентом достиг своего апогея, когда Б. Джонсон, заменивший Т. Мэй на посту премьер-министра в июле 2019 г., объявил о пророгации (приостановлении в работе парламента на период с 9 сентября по 14 октября)¹⁴. Ситуация обострилась до такой степени, что вылилась в судебное разбирательство (второе с момента начала процедуры Брекзита), втянув в конституционный конфликт третью ветвь власти. Верховный суд признал пророгацию незаконной, после чего Б. Джонсон дважды пытался досрочно прекратить полномочия парламента, но, не сумев преодолеть барьер, установленный Актом 2011 г. о фиксированном сроке полномочий парламента (Fixed-term Parliaments Act 2011), просто провел через парламент новый Акт о досрочных всеобщих выборах. Таким образом, завершилась работа уникального парламента 2017–2019 гг., который установил ряд политических и парламентских рекордов. За два года более четверти членов Кабинета министров подали в отставку, более 100 депутатов проголосовали за отстранение премьер-министра от занимаемой должности, правительство трижды потерпело поражение в парламенте с наибольшим перевесом в парламентской истории и было осуждено Верховным судом за незаконную пророгацию.

Следует отметить, что Верховный суд дважды был вынужден рассматривать вопрос о превышении правительством своих полномочий: первый раз в 2017 г., когда Т. Мэй решила запустить процедуру выхода из ЕС без предварительного рассмотрения этого вопроса парламентом страны. Второй — в 2019 г. после пророгации, объявленной Б. Джонсоном.

Следует признать, что и сам конституционный кризис, и более ранние истоки противостояния парламента и правительства коренятся в конституционной системе Великобритании, где отсутствует четкое нормативно закрепленное определение границ полномочий каждой ветви власти. Все это — предмет «конституционного молчания» и «мягкого права», которое, как было отмечено выше, не имеет ни юридического закрепления, ни авторитетного толкования. Общеизвестным подходом на протяжении многих лет было полагаться на конвенцию и практику, которые позволяли придавать конституции необходимую гибкость, развиваясь по мере необходимости. При этом юридическое закрепление этих изменений в нормативных актах происходит только в крайнем случае и в минимально

необходимой степени. Поэтому обе стороны спора могли найти аргументы в поддержку своей точки зрения. Но Верховный суд однозначно занял позицию, заключающуюся в поддержке парламентского суверенитета. Он указал, что «парламентский суверенитет является основополагающим принципом конституции Соединенного Королевства...»¹⁵, и отклонил все доводы правительства, касавшиеся как того, что процедура выхода из ЕС — это вопрос международных отношений, а следовательно, относится к прерогативе Короны, реализуемой через министерство иностранных дел, так и ссылки на «волю народа», выраженную на референдуме.

Второе решение Верховного суда интересно тем, что суд утверждал, что полномочия исполнительной власти по пророгации основаны на общем праве, но ограничены в объеме другими «конституционными принципами», содержащимися в общем праве: принципами парламентского суверенитета и подотчетности. Таким образом, действия правительства были сочтены выходящими за пределы его полномочий, поскольку они не соответствовали этим «конституционным принципам»¹⁶. И хотя в данном случае суд защищал суверенные права парламента, но само по себе решение показательно, поскольку иллюстрирует тенденцию последних лет, сформировавшуюся во многом в результате членства Великобритании в ЕС, — формирование «конституционализма общего права», с помощью которого британские судьи и ученые-юристы в последние десятилетия сами подрывали парламентский суверенитет.

Досрочные выборы 2019 г., успешно проведенные Б. Джонсоном, позволили ему получить под свой контроль 56.1% мест в Палате общин и сформировать комфортное правительство (тех консерваторов, кто не поддерживал его точку зрения по вопросу Брекзита, он просто не допустил на выборы). Таким образом, внешне все вернулось к обычному состоянию, конституционный кризис был преодолен, хотя электоральные традиции под влиянием «европейского вопроса» оказались подорваны и вряд ли уже восстановятся, парламент стал структурно сильнее, чем раньше (например, благодаря системе постоянных комитетов), он приобрел опыт использования процедурных правил для продвижения депутатских инициатив, и «каким бы ни было правительственное большинство, отношения между исполнительной

¹⁵ См.: JUDGMENT R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant). URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>

¹⁶ JUDGMENT R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent), Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland) // The Supreme Court. 2019. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0192-judgment.pdf>

¹³ Thompson L. Op. cit. P. 48–64.

¹⁴ «Пророгация» — это официальное название, данное периоду между закрытием одной сессии парламента и началом другой.

и законодательной властью не могут «вернуться» к расцвету вестминстерской модели»¹⁷.

Наконец, актуализировался вопрос о роли и месте референдума как воплощения народного суверенитета. Т. Мэй в своей риторике постоянно ссылалась на «волю народа», выраженную на референдуме. Досрочные выборы 2019 г. характеризовались риторикой «парламент против народа» (и победу на них одержал Б. Джонсон, который был признан Верховным судом виновным в незаконной пророгации парламента). Многие ученые-юристы призывают к народному суверенитету для укрепления легитимности парламентского суверенитета. По словам Дж. Джоуэлла, например, «легитимность парламентского суверенитета основывается на представительных и подотчетных функциях парламента»¹⁸. Наконец, сами депутаты, абсолютное большинство которых выступали против выхода из ЕС, публично признали необходимость «уважать» результаты референдума¹⁹.

Возникает вопрос: означает ли это, что народный суверенитет «вытеснил» парламентский в конституционной системе Великобритании? Так, В. Богданор утверждает: «Конституционные и политические последствия референдума о членстве в ЕС будут глубокими... Народ дал указание, которому правительство и парламента должны будут подчиниться. Сторонники Брекзита хотели восстановить суверенитет парламента. Но теперь парламента будет ограничен не Брюсселем, а британским народом. Парламент должен будет проводить политику, против которой выступает большинство депутатов, что является беспрецедентным событием за всю его долгую историю... Народ ... стал, по крайней мере по конституционным вопросам, третьей палатой законодательного органа, наделенной полномочиями давать инструкции, которые политики не могут игнорировать. Суверенитет народа превосходит суверенитет парламента»²⁰. Эта публикация отражает опасения многих политиков и ученых, высказанные еще задолго до 2016 г. Так, в своих показаниях Комитету Палаты лордов по

Конституции в 2010 г. П. Браунинг заявил: «Референдумы ставят людей перед парламентом. Суверенитет парламента становится суверенитетом народа... Если народ голосует одним способом, а его представители другим, кто должен одержать верх, кто является суверенным?»²¹.

Удивительно, насколько точно это утверждение описывает события 2016 г. Не случайно, что практически сразу после объявления результатов референдума по вопросу о выходе из ЕС в ряде СМИ, в политических дебатах и несколько позже в научной литературе стала звучать критика относительно того, как проводилась кампания референдума, того, что избиратели не владели всей информацией, а их предпочтения опирались на популистские лозунги. Действительно, следует отметить, что хотя некоторые процедурные вопросы, связанные с проведением референдумов, и регламентировались Актом 2000 г. о политических партиях, выборах и референдумах (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000), однако остается масса аспектов, не имеющих четкого нормативного регулирования, в отношении которых и ранее существовали сомнения или разногласия.

В каких случаях необходимо проводить референдум?

Должны ли их результаты быть юридически обязательными, и если нет, то какова их сила?

Должно ли относительное большинство всегда быть достаточным для определения результата?

Когда и как можно отменить результаты референдума?

Какова связь между результатом референдума и волей парламента?

Все эти вопросы имеют существенное конституционное значение, однако ответов на них не только нет в законодательстве, но они не стали еще предметом устоявшейся практики и политических конвенций.

Кроме того, все чаще стали звучать опасения, что политическая система Великобритании смещается в сторону популистской демократии, что все более учащающееся использование референдумов изменило конституцию Соединенного Королевства, так что теперь она включает обязательство парламента проводить референдумы по конкретным вопросам²². Что гибкость конституционного строя Великобритании позволяет политикам

¹⁷ Baldini G., Bressanelli E., Massetti E. Back to the Westminster model? The Brexit process and the UK political system // International Political Science Review. 2021. DOI: 10.1177/0192512120967375

¹⁸ Jowell J. Parliamentary sovereignty under the new constitutional hypothesis // Public law. 2006. Vol. 3. P. 562–579. URL: https://www.researchgate.net/publication/32894782_Parliamentary_Sovereignty_under_the_New_Constitutional_Hypothesis

¹⁹ См.: Horsley T. Constitutional functions and institutional responsibility: A functional analysis of the UK constitution // Legal Studies. 2021. P. 1–21. DOI: 10.1017/lst.2021.32

²⁰ См.: Bogdanor V. The EU referendum shows how the sovereignty of Britain's people can now trump its parliament // The Daily Telegraph. 26.06.2016. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/26/the-eu-referendum-shows-how-the-sovereignty-of-britains-people-c/>

²¹ White S.G. The Referendum in the UK's Constitution: From Parliamentary to Popular Sovereignty? // Parliamentary Affairs. 2020. P. 1–18. DOI: 10.1093/pa/gsaa062

²² См.: White S. Brexit and the future of the UK constitution // International Political Science Review. 2021. P. 1–15. DOI: 10.1177/0192512121995133

постепенно внедрять новые конституционные практики, часто по прагматическим соображениям, без должного внимания к их более широкому конституционному значению, и использование референдумов в качестве механизма внесения поправок в конституцию является классическим примером такого подхода²³. С помощью этого механизма референдума популистская демократия якобы по-новому интегрирует ценность народного суверенитета в политическую систему Великобритании. Однако в отличие от демократического конституционализма парламент Соединенного Королевства не имеет никаких ограничений посредством укоренившегося высшего закона для защиты прав отдельных лиц и меньшинств.

Начиная с 1970-х годов в Великобритании был проведен ряд референдумов по различным вопросам на разных уровнях. При этом анализ вопросов, выносимых на такие референдумы, показывает, что большинство референдумов проводилось по четырем основным темам: деволюция регионов; членство в ЕС; система местного самоуправления и изменение системы голосования.

Это важнейшие конституционные вопросы, касающиеся сути демократического государства и его идентичности. Казалось бы, выявленные закономерности позволяют признать роль референдума как демократической основы принятия конституционных решений. Однако этот вывод будет ошибочным, если проанализировать те вопросы, по которым референдумы не проводились. Например, референдум не был проведен для утверждения Лиссабонского договора, который существенно изменил правовую систему ЕС, а следовательно, затрагивал и вопросы о передаче национальных полномочий на наднациональный уровень. Референдум не проводился для одобрения значительного расширения полномочий Шотландии в 2012 или 2016 гг. Первоначальная реформа Палаты лордов, проведенная лейбористами, не была вынесена на референдум. Не была вынесена на референдум и правительственная реформа по созданию «Мэров метрополитена» (Metro Mayors)²⁴.

²³ См.: *McHarg A.* Navigating without maps: Constitutional silence and the management of the Brexit crisis // *International Journal of Constitution Law*. 2018. Vol. 16. No. 3. P. 952–968. DOI: 10.1093/icon/moy068

²⁴ Metro Mayors, также известные как «мэры с объединенной властью», избираются прямым голосованием главами городских районов, обычно расположенных вокруг центрального городского узла. Каждый мэр метрополитена возглавляет объединенный орган (МСА), состоящий из руководителей всех советов региона. В рамках правительственной программы передачи полномочий различные полномочия и бюджеты были переданы МСА после серии «соглашений о передаче полномочий», заключенных между Уайтхоллом и местными лидерами в период с 2014 по 2020 г.

Таким образом, становится очевидным отсутствие критерия, определяющего, когда следует проводить референдумы. В ряде случаев требования об обязательном проведении референдума закреплены в отдельных актах парламента, например Акте 1998 г. о Северной Ирландии, Акте 2016 г. о Шотландии и Акте 2017 г. об Уэльсе. Однако это еще не гарантирует проведение референдумов, поскольку доктрина парламентского суверенитета означает, что парламент может в любой момент отменить любой свой акт. Точно так же де-юре результаты любого референдума не являются юридически обязательными до тех пор, пока они не будут подтверждены актом парламента, на что прямо указал Верховный суд в указанном выше деле 2017 г. В деле 2019 г. Верховный суд в отношении референдума указал следующее: «технически результат не был юридически обязательным. Но правительство пообещало выполнить этот результат, и с тех пор он считается политически и демократически обязательным. Сменявшие друг друга правительства и парламента действовали на этой основе»²⁵.

Таким образом, Верховный суд дает прямую отсылку к доктрине парламентского суверенитета А.В. Дайси, согласно которой решение, принятое на референдуме, юридически является «консультативным». Более того, ни один парламент, согласно А.В. Дайси, не может принимать акты, которыми бы «связал своих преемников»²⁶.

Соответственно, и референдумы о деволюции в 1997 и 1998 гг., и референдумы о членстве в ЕС в 1975 и 2016 гг. носили «консультативный» характер в том смысле, что решения, принятые избирателями, могли быть реализованы только посредством принятия актов парламента, что и было подтверждено Верховным судом в деле Миллер 2017 г.: «Референдум является относительно новой особенностью конституционной практики Великобритании... Последствия любого конкретного референдума должны зависеть от положений акта, который его санкционирует... разрешающий акт может ввести изменение в акт при условии, что оно не вступит в силу, если не будет одобрено большинством на референдуме..., референдум 2016 года не изменил акт таким образом, который позволил бы министрам вывести Соединенное Королевство из Европейского союза без законодательства... Это означает, что до тех пор,

²⁵ JUDGMENT R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent), Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland) // The Supreme Court. 2019. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0192-judgment.pdf>

²⁶ *Dicey A.V.* Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Roger E. Michener, North Shadeland, Indianapolis, Indiana, 1982. URL: https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf

пока парламент не примет решение, его сила будет скорее политической, чем юридической»²⁷.

Это полностью соответствует А.В. Дайси, который проводит различие между правовым и политическим суверенитетом, отождествляя последний с народным суверенитетом. Он утверждает, что конституция — вопрос конвенций и законов, и что конвенции служат именно для подчинения юридического суверена политическому. Конвенции не могут быть признаны судами. Они являются частью неформальной «этики» политической системы, которая определяет, как ведут себя политические субъекты и что они обязаны делать²⁸.

Что касается понятия «суверенитет», то он подразумевает власть законотворчества, не связанную правовыми ограничениями. Соответственно, суверенная власть в соответствии с конституцией — это «Парламент». Но слово «суверенитет» иногда используется в политическом, а не в строго юридическом смысле. В этом смысле слова можно сказать, что выборщики Великобритании являются органом, который наделяет суверенной властью²⁹.

Следовательно, для А.В. Дайси принцип парламентского суверенитета верен только в том, что касается принятия законов, правил, которые будут исполняться судами. Однако существуют и другие правила — конвенции, которые есть часть конституции и служат народному суверенитету. Таким образом, опираясь на доктрину, разработанную А.В. Дайси, можно прийти к следующим выводам:

- 1) конституция Соединенного Королевства основана на сочетании законов и конвенций;
- 2) первостепенной целью конституционных конвенций является обеспечение того, чтобы законный суверен — парламент — был подчинен воле политического суверена — народа;
- 3) конвенции, служащие указанной цели, развиваются с течением времени;
- 4) в соответствии с указанной в п. 2 целью и динамичным процессом, указанным в п. 3, сформировалась новая конвенция, согласно которой в определенных контекстах парламент должен провести референдум и исполнить его результаты.

Выводы

Проведенный анализ показывает, что под влиянием «европейского вопроса» электоральная система Великобритании заметно изменилась, что

подрывает основы традиционной Вестминстерской модели, основанной на двухпартийности и приверженности избирателей одной партии на основе социальной принадлежности. Изменился и баланс между тремя ветвями власти. И хотя большинство, которое удалось получить консерваторам на выборах 2019 г., позволило им вернуться к традиционным конституционным практикам, однако парламент 2017–2019 гг. дал пример того, как могут быть использованы процедурные инструменты для противостояния правительству. И этот опыт, очевидно, изменил традиционную «политическую культуру» в Великобритании.

Что касается места референдумов в конституционной системе этой страны, то следует признать, что их конституционное положение в Соединенном Королевстве не обусловлено только их формальным правовым статусом: решения, принятые на референдуме, имеют преимущественно морально-политическую силу, признанную основными политическими партиями, а также Верховным судом. Однако следует учитывать, что конституционный авторитет референдумы приобретают исключительно в силу того (и до тех пор), пока в стране доминируют убеждения в необходимости соблюдения демократических принципов, согласно которым референдум — это выражение народной воли, которая, по сути, является основополагающей. Это не связано с их юридической силой, которая может быть оспорена (и вероятнее всего успешно) в судах.

Таким образом, представляется, что в этой части традиция парламентского суверенитета, описанная А.В. Дайси, осталась неизменной, хотя и изменились отдельные механизмы взаимодействия между юридическим и политическим суверенами.

REFERENCES

1. Baldini G., Bressanelli E., Massetti E. Back to the Westminster model? The Brexit process and the UK political system // *International Political Science Review*. 2021. DOI: 10.1177/0192512120967375
2. Bogdanor V. The EU referendum shows how the sovereignty of Britain's people can now trump its parliament // *The Daily Telegraph*. 26.06.2016. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/26/the-eu-referendum-shows-how-the-sovereignty-of-britains-people-c/>
3. Curtice J. Brave New World: Understanding the 2019 General Election // *Political Insight*. 2020. Vol. 11. No. 1. P. 8–12. DOI: 10.1177/2041905820911739
4. Cutts D., Goodwin M., Heath O., Surridge P. Brexit, the 2019 General Election and the Realignment of British Politics // *The Political Quarterly*. 2020. Vol. 91. Issue 1. P. 7–23. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12815>
5. Dicey A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Roger E. Michener, North Shadeland, Indiana

²⁷ JUDGMENT R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) // The Supreme Court. 2017. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>

²⁸ См.: Dicey A. V. Op. cit.

²⁹ См.: ibid.

- napolis, Indiana, 1982. URL: https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf
6. *Evans G., Mellon J.* The re-shaping of class voting // British Election Study. 2020. URL: <https://www.britishelectionstudy.com/bes-findings/the-re-shaping-of-class-voting-in-the-2019-election-by-geoffrey-evans-and-jonathan-mellon/#.YcWX1WhBzIU>
 7. *Fieldhouse E., Green J., Evans G. et al.* Electoral Shocks, The Volatile Voter in a Turbulent World. Oxford, 2020. DOI: 10.1093/oso/9780198800583.001.0001
 8. *Foley M.* The Silence of Constitutions: Gaps, 'abeyances' and Political Temperament in the Maintenance of Government. Routledge, 2011.
 9. *Horsley T.* Constitutional functions and institutional responsibility: A functional analysis of the UK constitution // Legal Studies. 2021. P. 1–21. DOI: 10.1017/lst.2021.32
 10. *Johnston R., Pattie Ch., Rossiter D.* A Re-Dividing Nation? A newly polarised electoral geography of Great Britain // British Politics. 2017. Vol. 12. No. 4. P. 521–535. DOI: 10.1057/s41293-017-0052-x
 11. *Jowell J.* Parliamentary sovereignty under the new constitutional hypothesis // Public law. 2006. Vol. 3. P. 562–579. URL: https://www.researchgate.net/publication/32894782_Parliamentary_Sovereignty_under_the_New_Constitutional_Hypothesis
 12. *Komárek J.* Reasoning with Previous Decisions: Beyond the Doctrine of Precedent // The American Journal of Comparative Law. 2013. Vol. 61. No. 1. P. 149–171. URL: <https://www.jstor.org/stable/41721717>
 13. *McConalogue J.* The British Constitution Resettled? Parliamentary Sovereignty after the EU Referendum // The British Journal of Politics and International Relations. 2019. Vol. 21. P. 439–458. <https://doi.org/10.1177/1369148118815409>
 14. *McHarg A.* Navigating without maps: Constitutional silence and the management of the Brexit crisis // International Journal of Constitution Law. 2018. Vol. 16. No. 3. P. 952–968. DOI: 10.1093/icon/moy068
 15. *Thompson L.* From Minority Government to Parliamentary Stalemate: Why Election 2019 was Needed to Break the Brexit Logjam // Britain Votes. 2019. P. 48–64. DOI: 10.1093/pa/gsaa038
 16. *White S.* Brexit and the future of the UK constitution // International Political Science Review. 2021. P. 1–15. DOI: 10.1177/0192512121995133
 17. *White S.G.* The Referendum in the UK's Constitution: From Parliamentary to Popular Sovereignty? // Parliamentary Affairs. 2020. P. 1–18. DOI: 10.1093/pa/gsaa062

Сведения об авторе

КОДАНЕВА Светлана Игоревна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правоведения Института научной информации по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН); 117218 г. Москва, ул. Кржижановского, д. 15, корп. 2

Authors' information

KODANEVA Svetlana I. — PhD in Law, Leading Researcher, Department of Jurisprudence, Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION); 15, bld. 2 Krzhizhanovskogo str., 117218 Moscow, Russia