

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 432.25

DOI 10.20310/2587-9340-2022-6-2-140-150

Шифр научной специальности 5.1.1

Правовые последствия Брекзита для регионов Великобритании и теоретические основы правовых механизмов предотвращения сецессии

© КОДАНЕВА Светлана Игоревна,

кандидат юридический наук, ведущий научный сотрудник, Институт научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН), Российская Федерация, 117218 г. Москва, ул. Кржижановского, 15, к. 2, ORCID: [0000-0002-8232-9533](https://orcid.org/0000-0002-8232-9533), kodanevas@gmail.com

Аннотация

Введение. Показано, что, по мере роста числа этно-национальных конфликтов практически во всех частях света процессы сецессии становятся все более популярными. При этом правовые и политические механизмы предотвращения сецессии могут кардинально различаться в зависимости от национальных особенностей. Но и те механизмы, которые показывали свою эффективность на протяжении длительного периода, при определенных (кризисных) условиях перестают работать, заставляя государства искать новые инструменты предотвращения сецессии своих регионов. **Цель и задачи исследования.** Целью исследования является изучение опыта предотвращения сецессии национальных регионов Великобритании в процессе выхода из Евросоюза. Утверждается, что жесткие инструменты ограничения автономии регионов не только не были эффективны, но повысили риск распада страны. Поставлена задача анализа изменения региональной политики Великобритании в процессе Брекзита. **Методология.** Использована методологическая модель А. Липхарта, классический подход А.В. Дайси к определению парламентского суверенитета. Также использованы общенаучные методы обобщения и системного анализа. **Результаты исследования.** Доказано, что сложившиеся ранее механизмы предотвращения сецессии оказались недостаточными, а жесткие инструменты предотвращения сецессии в кризисных условиях выхода Великобритании из ЕС – неэффективными и, напротив, стимулировали сепаратистские настроения в национальных регионах страны. **Вывод.** Сделан вывод о том, что только использование гибких форм взаимодействия и формирование новых инструментов партнерства позволило избежать сецессии регионов. Для этого потребовалась выработка новых правовых и политических инструментов взаимодействия и сотрудничества между центральной властью и местными элитами.

Ключевые слова

сецессия, автономия, Брекзит, ЕС, Великобритания, деволюция, Уэльс, Шотландия, Северная Ирландия, конституционное право Великобритании

Благодарности

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00418.

Для цитирования

Коданева С.И. Правовые последствия Брекзита для регионов Великобритании и теоретические основы правовых механизмов предотвращения сепарации // Актуальные проблемы государства и права. 2022. Т. 6. № 2. С. 140-150. DOI [10.20310/2587-9340-2022-6-2-140-150](https://doi.org/10.20310/2587-9340-2022-6-2-140-150)

ORIGINAL ARTICLE

DOI 10.20310/2587-9340-2022-6-2-140-150

Legal consequences of Brexit for UK regions and theoretical foundations of legal mechanisms for preventing secession

© Svetlana I. KODANEVA,

Candidate of Law, Leading Research Scholar, Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, 15/2 Krzhizhanovskogo St., Moscow 117218, Russian Federation, ORCID: [0000-0002-8232-9533](https://orcid.org/0000-0002-8232-9533), kodanevas@gmail.com

Abstract

Introduction. The article shows that as the number of ethno-national conflicts increases in almost all parts of the world, secession processes are becoming more and more popular. At the same time, the legal and political mechanisms for preventing secession may differ radically depending on national characteristics. But even those mechanisms that have shown their effectiveness for a long period under certain (crisis) conditions stop working, forcing states to look for new tools to prevent secession of their regions. **The purpose and objectives of the study.** The purpose of the study is to study the experience of preventing secession of the national regions of the UK in the process of leaving the EU. It is argued that the strict instruments of limiting the autonomy of the regions were not only ineffective, but increased the risk of the collapse of the country. The task of analyzing changes in the regional policy of the United Kingdom in the Brexit process is set. **Methodology.** The methodological model of A. Liphart, the classical approach of A.V. Daisi to the definition of parliamentary sovereignty is used. General scientific methods of generalization and system analysis are also used. **The results of the study.** It is proved that tough tools to prevent secession in the crisis conditions of the UK's withdrawal from the EU proved ineffective and, on the contrary, stimulated separatist sentiments in the national regions of the country. **Conclusion.** It is concluded that only the use of flexible forms of interaction and the formation of new partnership instruments allowed to avoid secession of regions. This required the development of new legal and political instruments of interaction and cooperation between the central government and local elites.

Keywords

secession, autonomy, brexit, EU, UK, devolution, Wales, Scotland, Northern Ireland, UK constitutional law

Acknowledgements

The research is funded by Russian Foundation for Basic Research (RFBR), project no. 20-011-00418.

For citation

Kodaneva S.I. Pravovyye posledstviya Brekzita dlya regionov Velikobritanii i teoreticheskiye osnovy pravovykh mekhanizmov predotvrashcheniya setsessii [Legal consequences of Brexit for UK regions and theoretical foundations of legal mechanisms for preventing secession]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2022, vol. 6, no. 2, pp. 140-150. DOI [10.20310/2587-9340-2022-6-2-140-150](https://doi.org/10.20310/2587-9340-2022-6-2-140-150) (In Russian, Abstr. in Engl.)

Введение

В современном мире по мере обострения национально-этнических конфликтов процессы сепарации приобретают все большую популярность, становясь серьезной политической проблемой для многих госу-

дарств. Так, если в 1945 г. было 74 независимых государства, то в настоящее время их 195 [1, p. 17], и при этом все новые и новые регионы заявляют о своих правах на самоопределение. При этом еще в начале прошлого века не существовало международно-

правового регулирования вопросов сецессии и все зависело от способности нации отстаивать свой суверенитет. Однако и появление международного права не смягчило данную проблему, поскольку, как отмечает Э.Э. Хашина, оно само по себе является крайне противоречивым [2, с. 441].

Так, с одной стороны, в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. установлено, что «все народы имеют право на самоопределение», «свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие». С другой стороны, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г., установлено, что «любая попытка, направленная на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности государства или страны или их политической независимости, несовместима с целями и принципами Устава» [3, с. 22].

Более того, как отмечает Г.Н. Андреева, сами государства демонстрируют двойные стандарты в отношении сецессии: с одной стороны, придают явно положительную коннотацию собственному обретению независимости, но, с другой стороны, крайне негативно относятся к возможности сецессии их собственных регионов. И здесь следует согласиться с выводами Г.Н. Андреевой о том, что такая позиция связана с незрелостью политических механизмов предотвращения сецессии [4, с. 17].

Действительно, жесткие запреты на отделение или выход региона из состава государства не будут эффективными сами по себе, если при этом национальное правительство не может создать инструменты диалога между центром и регионами и поиска взаимных компромиссов. Как отмечает Ю.В. Гинзбург, «Правовые механизмы предотвращения сецессии включают в себя разнообразные способы: от прямого конституционного запрета на отделение территорий (или закрепление в конституционных актах сложной формальной процедуры, которая не мо-

жет быть исполнена) до предоставления автономии и наделения более широкими правами во всех сферах общественной жизни при условии формального сохранения единства государства» [5, с. 23].

В этом контексте представляет интерес пример Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, которая на протяжении почти 20 лет для предотвращения сецессии национальных регионов использовала единственный механизм – расширение их автономии, не учитывая, что это формировало внутренне конституционное противоречие между основополагающим принципом парламентского суверенитета и убеждением региональных элит в том, что деволюция «укоренилась» в политической системе, подкреплённая многочисленными политическими соглашениями (конкордатами), сформировав, таким образом, политическую «территориальную конституцию» [6, р. 68].

Это привело к тому, что в кризисной ситуации, связанной с выходом Великобритании из ЕС, угроза сецессии Шотландии (и в меньшей степени Северной Ирландии) резко обострилась.

Настоящая статья посвящена анализу того, как Соединенному Королевству удалось предотвратить данную угрозу посредством выработки новых конституционных механизмов диалога между центральным правительством и регионами страны.

Методы

Целью настоящего исследования является анализ того, как удалось сохранить устойчивость конституционной системы Великобритании в кризисных условиях Брекзита и не допустить сецессии, грозившей не просто выходом отдельных регионов, но, фактически, распадом страны. При этом важным фактором является то, что Великобритания не имеет писаной конституции, поэтому основные (конституционные) принципы проистекают, прежде всего, из политического обычая, а вся конституционная модель строится на принципе парламентского суверенитета.

В качестве методологической основы использованы методы анализа распределения власти по горизонтали и вертикали, сформулированные А. Липхартом [7]. Сле-

дует оговориться, что методологическая модель А. Липхарта была построена для сравнительного межстранового анализа, однако, в данном исследовании методологические подходы А. Липхарта будут использованы применительно к анализу политических процессов в Великобритании, сопровождавших Брекзит. Также настоящее исследование опирается на классический подход к анализу содержания парламентского суверенитета, разработанный А.В. Дайси [8], в той части, в которой будет проводиться анализ соотношения парламентского суверенитета с сформировавшейся в последние десятилетия «территориальной конституцией».

Наконец, в исследовании использованы такие общенаучные методы, как методы обобщения и системного анализа общественных отношений, возникших в процессе выстраивания новой модели отношений между центральной властью и региональными автономиями в Великобритании.

Результаты

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (далее – Великобритания) покинуло ЕС 1 февраля 2020 г. Однако еще до этого стало очевидно, что 40-летнее членство в Союзе оказало существенное влияние на правовую систему страны. Очевидно, что в настоящее время ЕС – это глубоко интегрированное объединение с признаками конфедеративного и даже федеративного союза. Соответственно, правовые системы государств-членов также во многих областях унифицированы, и если для стран континентальной Европы этот процесс вполне вписывался в правовую модель (то есть осуществлялся посредством принятия национальных законов, которые инкорпорировали нормы права ЕС), то для Великобритании такая унификация была сопряжена с глубокой трансформацией ее правовой системы. Хотя Великобритания всегда находилась на особом положении, выторговав для себя ряд изъятий из общеевропейских правил, значительная часть полномочий (более 150) была передана на наднациональный (европейский) уровень. Кроме того, сама правовая, особенно конституционная система Великобритании постепенно изменялась, поэтому после референдума о членстве в ЕС 2016 г. встал вопрос о том, как обеспечить

нормальное функционирование правовой системы страны.

Брекзит поднял вопрос и конституционно-правового статуса автономии в Великобритании. В отсутствие писанной конституции статус автономных регионов закреплён в актах парламента страны, которые, в частности, определяют распределение полномочий между центральной властью и регионами. Это распределение носит ассиметричный характер, предоставляя разный уровень автономии разным регионам. Так, Шотландия имеет самый высокий уровень автономии в Европе [6, р. 63], который она получила в результате референдума 2014 г. и принятого после него Акта 2016 г. о Шотландии (Scotland Act 2016). Этот акт построен по принципу максимального разграничения сфер ответственности центра и региона с тем, чтобы они не пересекались. Соответственно, каждый уровень осуществляет «исключительную и неперекрывающуюся власть отдельных или разделённых уровней правления» [6, р. 72]. Уэльс традиционно обладает наименьшим объёмом автономии, и только Акт 2017 г. (Wales Act 2017) приблизил принятую для этого региона модель управления к шотландской, закрепив перечни переданных и зарезервированных полномочий. Одновременно в соответствии с конвенцией Сьюэла, закреплённой в обоих этих Актах, «парламент Великобритании обычно не будет издавать законы по переданным вопросам без согласия соответствующего регионального законодательного органа».

Если учитывать, что на протяжении более чем 20 лет автономия регионов постоянно расширялась, и правительство страны практически не препятствовало этому, возникла политическая и юридическая коллизия. С юридической точки зрения парламент Великобритании, исходя из принципа парламентского суверенитета, может в любой момент отменить принятые им акты о предоставлении автономии регионам страны. С политической точки зрения, использовавшийся на протяжении двух десятилетий подход «разрешительной автономии» позволил обеим сторонам (центру и регионам) развить различные представления о территориальной конституции Великобритании. Так, региональные администрации придержи-

живаются мнения, что сформировалась политическая «территориальная конституция», которая имеет большую юридическую силу, чем принцип парламентского суверенитета.

Брекзит высветил эту коллизию, во-первых, в силу того, что в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии большинство населения проголосовало за то, чтобы остаться в ЕС, и националистические партии впоследствии утверждали, что правительство страны не учитывало их интересы в процессе переговоров о выходе. Во-вторых, в силу того, что большинство полномочий, которые «вернулись» из ЕС, оказались в числе делегированных регионам сфер. При этом в билле 2018 г. о выходе из ЕС была предусмотрена норма о «замораживании» этих полномочий¹, которая вызвала бурную негативную реакцию региональных администраций, особенно Шотландии. Так, в декабре 2016 г. правительство Шотландии опубликовало документ под названием «Место Шотландии в Европе» (Scotland's Place in Europe) [9, p. 4], согласно которому предлагалось сохранить единый рынок между Шотландией и ЕС. Однако особые условия для Шотландии никогда серьезно не рассматривались, поскольку это прямо противоречило заявлению премьер-министра страны Т. Мэй о том, что «по мере того, как мы покидаем ЕС, не будут создаваться новые барьеры для жизни и ведения бизнеса в рамках нашего собственного Союза» [10, p. 963].

¹ Несмотря на возражения регионов, в части 9 статьи 12 Акта 2018 г. о выходе из Европейского союза была закреплена норма, которая предоставила министрам Короны по своему усмотрению отменять положения Акта 1998 г. о Шотландии, Акта 2006 г. о правительстве Уэльса и Акта 1998 г. о Северной Ирландии, содержащие перечни делегированных этим регионам полномочий, и, соответственно, вносить изменения в действующее законодательство, которое принято в соответствии с отмененными положениями указанных актов. При этом для смягчения этого положения было также закреплено, что министры Короны должны учитывать, что это является исключительной мерой временного характера, регулярно анализировать достигнутый прогресс в выработке соглашений с регионами, целесообразность сохранения отмены указанных выше положений о делегированных полномочиях и, при необходимости, заменять такую отмену другими мерами.

Часть 9 статьи 12 Акта 2018 г. о выходе из Европейского союза вступила в силу 4 июля 2018 г. и действует до сих пор, хотя ни разу не применялась.

Более того, правительство страны инициировало процедуру выхода без получения согласия регионов (что не соответствует конвенции Сьюэла). Поняв, что решение о запуске процедуры выхода из ЕС не будет согласовано с Шотландией, первый министр Шотландии Н. Стерджен объявила о своем намерении добиваться проведения референдума о независимости региона. Кроме того, правительство Шотландии совместно с правительством Уэльса присоединились к иску гражданкой активистки Дж. Миллер, обжаловавшей то, что процедура выхода из ЕС была запущена премьер-министром, а не парламентом страны, что, по ее мнению, нарушило принцип парламентского суверенитета. Регионы, в свою очередь, ссылались на нарушение конвенции Сьюэла².

Решение Верховного суда Великобритании по данному спору является весьма показательным, поскольку суд признал безусловный приоритет парламентского суверенитета над всеми остальными политическими соглашениями и обычаями, включая конвенцию Сьюэла.

Это продемонстрировало, что верховная власть страны готова отказаться от многолетнего опыта расширения автономии регионов как инструмента предотвращения сепарации. Во многом такое решение было вынужденным, поскольку сохранение за регионами полномочий во всех ранее переданных областях означало бы разрушение единого внутреннего рынка страны, а также невозможность выполнения международных обязательств страны.

Наконец, если ранее отношения между центральным правительством и регионами строились, как было отмечено выше, по принципу максимального разграничения полномочий, чтобы они практически не пересекались, теперь во многих областях такие пересечения становятся неизбежными. Например, разграничение между делегирован-

² Северная Ирландия практически не принимала участия в дебатах, развернувшихся вокруг Брексита в силу того, что в результате очередного конфликта между юнионистами и националистами работа Стормонта была приостановлена в 2017 г., хотя государственные служащие Северной Ирландии продолжали осуществлять рабочие контакты со своими коллегами из национального правительства.

ным регионам экологическим регулированием и техническими стандартами (зарезервированная компетенция) может быть нечетким в определенных контекстах (таких как продажа сигарет и др.) [9, р. 4].

При этом к проблеме «замороженных» полномочий регионов по тем вопросам, которые раньше регулировались ЕС, добавилась проблема, связанная с прекращением финансирования из Европейских структурных фондов, в частности, Европейского социального фонда (ESF) и Европейского фонда регионального развития (ERDF).

Их основными целями являются сокращение экономического и социального неравенства и содействие устойчивому развитию в менее богатых регионах ЕС. Развитие этих фондов проходило в рамках политики сплоченности ЕС, которая уделяет основное внимание здоровью регионов, входящих в состав государств-членов, а не самим государствам-членам.

Необходимо учитывать особенность процедур выделения этими фондами финансирования – только на условиях софинансирования со стороны национальных правительств, региональных органов власти, а также других социальных партнеров, таких как неправительственные организации. На практике это означало необходимость партнерства и диалога между властями всех трех уровней. К тому же сложившаяся в результате этого «асимметрия сотрудничества» позволила региональным властям получить инструмент влияния на политику собственного государства и приобрести вертикальные, прямые каналы связи с институтами ЕС [11, р. 97].

Наконец, выделение средств из ERDF осуществляется в рамках процесса стратегического программирования, который определяет виды инвестиций для конкретного государства-члена и/или региона с помощью так называемых Региональных оперативных программ (ROPS). Они включают тщательный социально-экономический анализ и детализацию основных стратегических приоритетов. Это также требует тесного сотрудничества представителей властей всех трех уровней, а также помогает региональным и местным органам власти определять

наиболее оптимальные траектории будущего социально-экономического развития.

Однако после выхода из ЕС регионы, во-первых, лишились этих источников финансирования, а, во-вторых, исчезли налаженные механизмы сотрудничества между местными органами власти, регионами и центром при выработке стратегий развития.

Обсуждение

Таким образом, правительство Великобритании столкнулось с ситуацией, когда ему потребовалось в крайне сжатые сроки найти достойную альтернативу существовавшим до выхода из ЕС политическим и финансовым инструментам противодействия сецессии национальных регионов страны, прежде всего, Шотландии, а также, потенциально, Северной Ирландии, которая могла либо пойти на отделение в случае появления границы между Великобританией и Республикой Ирландией, либо постепенно отдалиться от страны экономически (при создании таможенной границы между Великобританией и Северной Ирландией³).

Как известно, при урегулировании финансовых проблем отдельных регионов наиболее успешно и на долговременной основе задача предотвращения сецессии решается лишь при встраивании отдельного регионального механизма в целостную общенациональную систему финансового урегулирования [12, с. 5]. Это значит, что правительству Великобритании необходимо было сформировать именно такой единый общенациональный механизм. Так, некоторые ученые [13, р. 30] полагали в качестве альтернативы финансированию из структурных

³ Северо-ирландская проблема была основным препятствием при выработке и согласовании Соглашения о выходе Великобритании из ЕС, поскольку особенность положения Северной Ирландии создала неразрешимую дилемму. Белфастское соглашение прямо запрещает создание жесткой границы между Северной Ирландией и Ирландской Республикой. Однако сохранение «прозрачной» границы после выхода Великобритании из ЕС было возможно только при условии сохранения членства страны в Едином рынке или Таможенном союзе, что прямо противоречило целям Брекзита. Сохранение же единой таможенной зоны ЕС с Ирландией означало необходимость введения таможенных процедур для перемещения товаров между Северной Ирландией и остальной частью страны. Однако, в конечном итоге, именно этот второй вариант и был согласован.

фондов ЕС использовать уже существующие в Великобритании механизмы субсидирования отдельных отраслей.

Вместо этого в Акте 2020 г. о внутреннем рынке министрам Короны предоставлено право за счет выделенных парламентом средств предоставлять помощь в целях содействия экономическому развитию отдельных регионов или страны в целом, создание инфраструктуры, поддержку культурным и спортивным мероприятиям и проектам, а также образовательным обменам как внутри, так и за пределами страны⁴.

Однако точные условия и механизмы этих видов помощи непрозрачны, а механизмы ее предоставления достаточно сложны в реализации, в то время как финансирование, выделяемое из структурных фондов ЕС, распределяется исходя из прозрачного критерия – доход на душу населения по сравнению со средним показателем по ЕС. Кроме того, что более важно, любой из указанных вариантов исключает инструменты партнерства между национальным и региональным уровнями власти при разработке стратегий развития последних.

В результате правительство Б. Джонсона заявило о своей приверженности политике «выравнивания» [14] как способу решения пространственных и социальных диспропорций. В октябре 2021 г. правительство основало Фонд выравнивания уровня развития регионов Великобритании (Levelling Up Fund) в размере 4,8 млрд фунтов стерлингов. Распределение субсидий к 2024–2025 гг. будет следующим: Англии предоставят 4 млрд фунтов стерлингов, Шотландии, Уэльсу и Северной Ирландии – 800 тыс. фунтов стерлингов. Также было анонсировано создание Фонда возрождения местных сообществ (Community Renewal Fund) в 2022 г. в размере 220 млн фунтов стерлингов, который частично заменит программу регионального финансирования ЕС.

Кроме того, еще в предвыборном манифесте Консервативной партии 2017 г. было заявлено, что она планирует основать Фонд всеобщего процветания Соединенного Ко-

ролевства (United Kingdom Shared Prosperity Fund). Конкретные сведения о планируемом периоде его функционирования и объеме финансирования впервые появились только в октябре 2021 г., когда Казначейство опубликовало обзор государственного бюджета. Было заявлено, что фонд аккумулирует 2,6 млрд фунтов стерлингов, которые будут выделены регионам в 2022–2025 гг. [15, с. 107].

Что же касается разграничения полномочий между центром и регионами, то, прежде всего, следует отметить, что правительство страны так и не реализовало свое право «заморозки» региональных полномочий. Более того, 25 января 2022 г. оно представило в парламент страны законопроект, отменяющий часть 9 статьи 12 Акта 2018 г. о выходе из Европейского союза (European Union (Withdrawal) Act 2018), которая и предоставила ему это право⁵. Однако это потребовало формирования принципиально новых механизмов взаимодействия и согласования принимаемых решений между правительством страны и регионами по трем ключевым направлениям: формирование общих правовых рамок в отношении переданных полномочий, которые бы гарантировали, с одной стороны, достаточный уровень самоуправления, с другой стороны, достаточный уровень единообразия; формирование институтов для взаимодействия и управления в тех областях, которые будут пересекаться; разработка, ратификация и реализация новых международных соглашений.

В настоящее время разрабатываются «Общие рамки» Великобритании (Common Frameworks), которые обеспечивают согласованный общий подход к областям политики, которые до окончания переходного периода (31 декабря 2020 г.) регулировались законодательством ЕС и относятся к делегированной компетенции регионов.

Суть данного механизма заключается в том, что представители правительства Великобритании и администраций Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии совместно вырабатывают некие общие правила в определенных областях, при этом регионы сохра-

⁴ Официальный портал правовой информации Великобритании. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/27/contents> (дата обращения: 19.03.2022).

⁵ UK Common Frameworks. URL: www.gov.uk/government/publications/the-european-union-withdrawal-act-and-common-frameworks-26-september-to-25-december-2021/ (accessed: 19.03.2022).

няют право самостоятельно определять, как реализовывать эти правила. Таким образом, «общие рамки» допускают определенную степень расхождения в региональной политике внутри Великобритании, но, в то же время, способствуют согласованным подходам между регионами, если те решат, что такая согласованность принесет пользу.

Совместный комитет министров (по переговорам с ЕС) (Joint Ministerial Committee (European Negotiations) (JMC(EN))) в октябре 2017 г. приступил к разработке Общих рамок, основываясь на следующих принципах⁶.

Во-первых, «Общие рамки» создаются там, где это необходимо для обеспечения функционирования внутреннего рынка Великобритании; соблюдения международных обязательств; обеспечения для Великобритании возможности ведения переговоров, заключения и осуществления новых торговых соглашений и международных договоров; обеспечение управления общими ресурсами, безопасности страны, администрирования и доступа к правосудию по делам, затрагивающим несколько регионов.

Во-вторых, «Общие рамки» основаны на признании делегированных полномочий, на установленных соглашениях (конкордатах⁷) и сложившейся практике. Это обеспечивает достаточную гибкость регулирования для адаптации его к конкретным потребностям каждого региона, как это позволяли делать

правила ЕС. Компетенция региональных администраций не будет изменяться без их согласия, наоборот, полномочия региональных администраций по принятию решений значительно расширяются.

В-третьих, «Общие рамки» основаны на признании экономических и социальных связей между Северной Ирландией и Ирландией и учитывают Белфастское соглашение.

Первоначальный анализ выявил 154 области политики, которые возвращены из ЕС и затрагивают компетенцию регионов. Первоначально также предполагалось, что большая часть этих полномочий потребует принятия как минимум вторичного законодательства на национальном уровне. Однако по мере проработки и в ходе обсуждений и согласований (которые продолжаются по сей день) Совместный комитет министров (по переговорам с ЕС) (JMC(EN)) пришел к заключению, что таких областей политики 152 и разделил их на три категории⁸: 1) области, где не требуется разработка «Общих рамок» и где правительство страны и региональные администрации продолжают сотрудничать (всего таких областей 120); 2) области, где потребуются выработка «Общих рамок» – предполагается, что эти «Общие рамки» будут закреплены в конкордатах (либо путем обмена письмами между профильными министрами) и/или, при необходимости, подкреплены вторичным законодательством (таких областей 29); 3) области, где потребуются принятие первичного законодательства (их всего 3, это: Европейская система торговли выбросами углекислого газа, поддержка сельского хозяйства и политика в области рыболовства), а также две области, которые признаются «зарезервированными» за правительством страны (географические наименования, обмен данными в рамках Eurodac).

Таким образом, согласовано, что есть 32 области, где необходимы «Общие рамки» (из них 3, требующие принятия первичного законодательства, и 29, не требующие его

⁶ UK Common Frameworks. URL: www.gov.uk/government/collections/uk-common-frameworks (accessed: 30.02.2022).

⁷ В правовой системе Великобритании конкордаты – политические соглашения – выступают неписаным источником права. В частности, с помощью конкордатов зафиксированы многие правила взаимодействия между национальным правительством и правительствами регионов, не нашедшие отражения и закрепления в юридических актах. Так, процесс выработки «Общих рамок» осложняется тем, что формально большинство полномочий ранее уже были переданы регионам, что закреплено в соответствующих законодательных актах. Соответственно, для того чтобы принимать единое обязательное для всех регионов законодательство по этим вопросам, правительство должно вернуть себе соответствующие полномочия, что может грозить усилением националистических настроений и повышать риски сецессии. Поэтому политические соглашения (конкордаты) являются наиболее приемлемой формой придания юридической силы выработанным и согласованным всеми регионами «Общим рамкам».

⁸ Frameworks Analysis 2021 Breakdown of areas of EU law that intersect with devolved competence in Scotland, Wales and Northern Ireland. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1031808/UK_Common_Frameworks_Analysis_2021.pdf (accessed: 19.03.2022).

принятия). В некоторых случаях области могут включать как зарезервированные за центром полномочия, так и переданные регионам (например, если необходимо установление технических стандартов, вытекающих из права ЕС).

На момент написания статьи все необходимые нормативные акты уже приняты, а сами «Общие рамки» все еще проходят процедуру согласования, после окончания которой они станут новыми политическими соглашениями (конкордатами), заключенными между национальным правительством и правительствами трех регионов – Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии.

Следует отметить, что выход из ЕС не только повлек необходимость масштабного изменения действующего законодательства, но и создал возможности для принятия новых законов, установления собственного правового регулирования в ряде областей. Одной из таких сфер является охрана окружающей среды. Формально эта область относится к делегированным полномочиям, и в соответствии с указанным выше делением общие рамки требуются только для отдельных областей (например, утилизация отходов или системы торговли выбросами), в то время как стандарты качества воды, общие требования к земледелию и лесоводству и т. д. оказались в числе вопросов, которые не предполагают разработку и принятие общих рамок. Однако это не помешало принять Акт 2021 г. об окружающей среде (Environment Act 2021)⁹, который призван максимально использовать возможности, создаваемые выходом из ЕС, и установить новые амбициозные внутренние рамки для экологического управления. Соответственно, предусмотрено установление общих политических принципов, которыми должны будут руководствоваться все регионы страны. Парламент страны по предложению Государственного секретаря утверждает «Заявление о политике по экологическим требованиям», которым должны руководствоваться все министры правительства, принимая решения. Однако за Государственным

секретарем сохраняется право делать исключения из Заявления (через процедуру одобрения в парламенте), то есть определять те области, на которые экологические принципы не распространяются (например, оборона, национальная безопасность и налогообложение). Создается новый независимый орган – Управление по охране окружающей среды, который будет привлекать органы исполнительной власти к ответственности за соблюдение экологического законодательства после выхода Великобритании из ЕС.

Заключение

В политической риторике, сопровождавшей процесс Брекзита, а также в богатой научной литературе по данной проблематике постоянно подчеркивалось, что более мягкая модель выхода Великобритании из ЕС, которая бы позволила сохранить более тесные экономические связи между Островом и Континентом, позволила бы сделать процесс Брекзита менее болезненным и экономически ущербным, в том числе и более гладким с точки зрения внутренней региональной политики. Аналогичный подход к конституционным и договорным урегулированиям различных переходных статусов для сецессионистки настроенных регионов мог бы использоваться и для предотвращения обвальной и влекущей массу негативных политических, правовых и экономических последствий сецессий таких регионов в унитарных государствах с особыми автономными образованиями и федеративных государствах [2, с. 448].

Вторая сторона вопроса в контексте темы исследования состоит в том, что в процессе Брекзита не был в достаточной степени проработан вопрос о создании механизмов предотвращения сецессии в отношении регионов, которые проголосовали против выхода из Евросоюза. Напротив, особенно на первом этапе процесса выхода, правительство заняло довольно жесткую центристскую позицию, были проигнорированы многие их существенные для регионов требования, и тем самым действия центра в определенной мере даже стимулировали сепаратистские настроения, что заставило многих исследователей активно обсуждать перспективы выхода Шотландии и, потенциально, Северной Ирландии из состава Со-

⁹ Официальный портал правовой информации Великобритании. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/contents/enacted> (дата обращения: 30.02.2022).

единенного Королевства. Этот пример свидетельствует о том, что при сецессии региона может возникнуть «эффект матрешки», когда часть населения этого региона будет ущемлена в правах и также будет стремиться к отделению (возможно, с целью возвращения в прежнее государство).

Проведенный анализ организационно-правовых механизмов и правовых актов, призванных урегулировать вопросы, связанные с осуществлением выхода из ЕС и последствиями этого выхода для правовой системы Великобритании, особенно в части определения статуса и компетенции ее авто-

номных регионов, свидетельствует об огромной сложности и длительности этого процесса.

При этом в целях формирования дополнительных правовых механизмов предотвращения сецессии, дезинтеграции и обострения региональных проблем внутри государств требуется выработка новых, еще более гибких и учитывающих исторические традиции и национальные особенности регионов, правовых и политических инструментов взаимодействия и сотрудничества между центральной властью и местными элитами.

Список источников

1. Miro D., Woertz E. (eds.) *Secession and Counter-secession an International Relations Perspective*. Barcelona: CIDOB, 2018. 108 p. URL: www.cidob.org/en/publications/publication_series/monographs/monographs/secession_and_counter_secession_an_international_relations_perspective (accessed: 19.02.2022).
2. Хащина Э.Э. Значение правовых позиций международных и внутригосударственных органов для предотвращения сецессии: теоретико-исторический анализ // Актуальные проблемы государства и права. 2021. Т. 5. № 19. С. 438-453. DOI [10.20310/2587-9340-2021-5-19-438-453](https://doi.org/10.20310/2587-9340-2021-5-19-438-453)
3. Андреева Г.Н., Хащина Э.Э. Международно-правовые механизмы предотвращения сецессии // Международное публичное и частное право. 2021. № 6. С. 21-24. DOI [10.18572/1812-3910-2021-6-21-24](https://doi.org/10.18572/1812-3910-2021-6-21-24)
4. Андреева Г.Н. Двойные стандарты в отношении современных государств к сецессии: правовой аспект // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2021. Т. 14. № 1. С. 6-22. DOI [10.23932/2542-0240-2021-14-1-1](https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-1-1)
5. Гинзбург Ю.В. Автономия как способ предотвращения сецессии: опыт Гренландии (историко-юридический аспект) // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. 2021. № 3. С. 22-30.
6. Tierney S. The territorial constitution and the Brexit process // *Current Legal Problems*. 2019. Vol. 72. № 1. P. 59-83. DOI [10.1093/clp/cuz007](https://doi.org/10.1093/clp/cuz007)
7. Lijphart A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2nd edn). New Haven; London: Yale University Press, 2012. 368 p.
8. Dicey A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis, Indiana: Liberty Fund Inc., 1982. 584 p. URL: files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf (accessed: 19.02.2022).
9. Reid C.T. Brexit and the devolution dynamics // *Environmental Law Review*. 2017. Vol. 19. № 1. P. 3-5. DOI [10.1177/1461452917693337](https://doi.org/10.1177/1461452917693337)
10. McHarg A. Navigating without maps: Constitutional silence and the management of the Brexit crisis // *International Journal of Constitution Law*. 2018. Vol. 16. № 3. P. 952-968. DOI [10.1093/icon/moy068](https://doi.org/10.1093/icon/moy068)
11. Bell D.N.F. Regional aid policies after Brexit // *Oxford Review of Economic Policy*. 2017. Vol. 33. № 1. P. 91-104. DOI [10.1093/oxrep/grx019](https://doi.org/10.1093/oxrep/grx019)
12. Андреева Г.Н., Гинзбург Ю.В. Проблемы правового регулирования финансовых вопросов предотвращения сецессии в контексте территориального устройства // *Финансовое право*. 2020. № 12. С. 3-6. DOI [10.18572/1813-1220-2020-12-3-6](https://doi.org/10.18572/1813-1220-2020-12-3-6)
13. Giordano B. Post-Brexit regional economic development policy in the UK? Some enduring lessons from European Union Cohesion Policy // *European Urban and Regional Studies*. 2021. Vol. 28. № 1. P. 26-33. DOI [10.1177/0969776420970624](https://doi.org/10.1177/0969776420970624).
14. Cavendish. C Boris Johnson's 'levelling up' agenda depends on devolving power // *The Financial Times*. 2020. March 7. URL: www.ft.com/content/db51cd3c-5f05-11ea-8033-fa40a0d65a98 (accessed: 19.02.2022).
15. Охошин О.В. Последствия Брекзита для Уэльса // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2021. № 6. С. 104-111. DOI [10.15211/vestnikieran62021104111](https://doi.org/10.15211/vestnikieran62021104111)

References

1. Miro D., Woertz E. (eds.) *Secession and Counter-secession an International Relations Perspective*. Barcelona, CIDOB Publ., 2018, 108 p. Available at: www.cidob.org/en/publications/publication_series/monographs/monographs/secession_and_counter_secession_an_international_relations_perspective (accessed 19.02.2022).
2. Khashchina E.E. Znachenije pravovykh pozitsiy mezhdunarodnykh i vnutrigosudarstvennykh organov dlya predotvrashcheniya setsessii: teoretiko-istoricheskiy analiz [Significance of legal positions of international and domestic bodies for prevention of secession: theoretical-historical analysis]. *Aktual'nyye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2021, vol. 5, no. 19, pp. 438-453. DOI [10.20310/2587-9340-2021-5-19-438-453](https://doi.org/10.20310/2587-9340-2021-5-19-438-453). (In Russian).
3. Andreyeva G.N., Khashchina E.E. Mezhdunarodno-pravovyye mekhanizmy predotvrashcheniya setsessii [International legal mechanisms to prevent secession]. *Mezhdunarodnoye publichnoye i chastnoye pravo [International Public and Private Law]*, 2021, no. 6, pp. 21-24. DOI [10.18572/1812-3910-2021-6-21-24](https://doi.org/10.18572/1812-3910-2021-6-21-24). (In Russian).
4. Andreyeva G.N. Dvoynnye standarty v otnoshenii sovremennykh gosudarstv k setsessii: pravovoy aspekt [Double standards in the attitude of modern states to secession: legal aspect]. *Kontury global'nykh transformatsiy: politika, ekonomika, pravo – Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, 2021, vol. 14, no. 1, pp. 6-22. DOI [10.23932/2542-0240-2021-14-1-1](https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-1-1). (In Russian).
5. Ginzburg Y.V. Avtonomiya kak sposob predotvrashcheniya setsessii: opyt Grenlandii (istoriko-yuridicheskiy aspekt) [Autonomy as a way to prevent secession: Greenland's experience (historical and legal aspect)]. *Istoriko-pravovyye problemy: Novyy rakurs – Historical-Legal Problems: the New Viewpoint*, 2021, no. 3, pp. 22-30. (In Russian).
6. Tierney S. The territorial constitution and the Brexit process. *Current Legal Problems*, 2019, vol. 72, no. 1, pp. 59-83. DOI [10.1093/clp/cuz007](https://doi.org/10.1093/clp/cuz007)
7. Lijphart A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, London, Yale University Press, 2012, 368 p.
8. Dicey A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis, Indiana, Liberty Fund Inc., 1982, 584 p. Available at: files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf (accessed 19.02.2022).
9. Reid S.T. Brexit and the devolution dynamics. *Environmental Law Review*, 2017, vol. 19, no. 1, pp. 3-5. DOI [10.1177/1461452917693337](https://doi.org/10.1177/1461452917693337)
10. McHarg A. Navigating without maps: Constitutional silence and the management of the Brexit crisis. *International Journal of Constitution Law*, 2018, vol. 16, no. 3, pp. 952-968. DOI [10.1093/icon/moy068](https://doi.org/10.1093/icon/moy068)
11. Bell D.N.F. Regional aid policies after Brexit. *Oxford Review of Economic Policy*, 2017, vol. 33, no. 1, pp. 91-104. DOI [10.1093/oxrep/grx019](https://doi.org/10.1093/oxrep/grx019)
12. Andreyeva G.N., Ginzburg Y.V. Problemy pravovogo regulirovaniya finansovykh voprosov predotvrashcheniya setsessii v kontekste territorial'nogo ustroystva [Problems of legal regulation of financial issues of secession prevention in the context of territorial structure]. *Finansovoye pravo [Financial Right]*, 2020, no. 12, pp. 3-6. DOI [10.18572/1813-1220-2020-12-3-6](https://doi.org/10.18572/1813-1220-2020-12-3-6). (In Russian).
13. Giordano B. Post-Brexit regional economic development policy in the UK? Some enduring lessons from European Union Cohesion Policy. *European Urban and Regional Studies*, 2021, vol. 28, no. 1, pp. 26-33. DOI [10.1177/0969776420970624](https://doi.org/10.1177/0969776420970624)
14. Cavendish. C Boris Johnson's 'levelling up' agenda depends on devolving power. *The Financial Times*, 2020, March 7. Available at: www.ft.com/content/db51cd3c-5f05-11ea-8033-fa40a0d65a98 (accessed 19.02.2022).
15. Okhoshin O.V. Posledstviya Brekzita dlya Uel'sa [The Consequences of Brexit for Wales]. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN – Scientific and Analytical Herald of IE RAS*, 2021, no. 6, pp. 104-111. DOI [10.15211/vestnikieran62021104111](https://doi.org/10.15211/vestnikieran62021104111). (In Russian).

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 16.04.2022

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 25.05.2022

Принята к публикации / Accepted for publication 27.05.2022



Работа доступна по лицензии [Creative Commons Attribution \(«Атрибуция»\) 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) Всемирная