

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ**

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**ВЕЛИКОБРИТАНИЯ В ПРЕДДВЕРИИ
ВСЕОБЩИХ ПАРЛАМЕНТСКИХ
ВЫБОРОВ В 2015 г.**

МОСКВА 2014

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы
Российской академии наук**

**ВЕЛИКОБРИТАНИЯ В ПРЕДДВЕРИИ
ВСЕОБЩИХ ПАРЛАМЕНТСКИХ
ВЫБОРОВ В 2015 г.**

**Доклады Института Европы
№ 309**

Москва 2014

УДК [323.2.2:324](410)"2015"
ББК 66.3(4Вел),13
В27

Редакционный совет:
Ал.А. Громько (председатель),
Е.В. Ананьева, Ю.А. Борко,
В.В. Журкин, М.Г. Носов, В.П. Фёдоров

Под редакцией Е.В. Ананьевой

Рецензенты:

Каменская Галина Валентиновна, доктор политических наук
Бабынина Людмила Олеговна, кандидат политических наук

Номер государственной регистрации: № 01200905001
«Комплексное исследование развития стран и регионов
Европейского континента на современном этапе»

В подготовке материалов к печати принимала участие Е.В. Дрожжина

Великобритания в преддверии всеобщих парламентских выборов в 2015 г. = UR moving towards general election – 2015 / [под ред. Е.В. Ананьевой]. – М. : Ин-т Европы РАН , 2014. – 142 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджет. учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 309). – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-98163-045-3.

Сборник статей подготовлен по итогам круглого стола (ноябрь 2014 г.), организованного Центром британских исследований ИЕ РАН. Авторы оценивают экономическое положение Британии в контексте мер коалиционного правительства по выводу страны из кризиса. Рассматриваются последствия референдума о независимости Шотландии (сентябрь 2014 г.) для самого региона, государственного устройства и политической системы страны. Исследована расстановка политических сил в преддверии всеобщих парламентских выборов 2015 г. Предметом анализа стала и внешняя политика Великобритании, российско-британские отношения в свете украинского кризиса.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

ISBN 978-5-98163-045-3

© ИЕ РАН, подготовка текста, 2014

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

**UK MOVING TOWARDS GENERAL
ELECTION – 2015**

**Reports of the Institute of Europe
№ 309**

Moscow 2014

Аннотация

В преддверии всеобщих парламентских выборов в Великобритании (май 2015 г.) авторы рассматривают комплекс вопросов, способных повлиять на исход голосования: экономическое положение страны в контексте мер коалиционного правительства Д. Кэмерона по выводу страны из кризиса; последствия референдума о независимости Шотландии (сентябрь 2014 г.) для самого региона, государственного устройства и политической системы страны; расстановку политических сил и межпартийной борьбы, вероятность формирования «подвешенного парламента». Предметом анализа стала и внешняя политика Великобритании – полемика вокруг членства страны в ЕС, политика Соединённого Королевства на Ближнем Востоке и в Африке; российско-британские отношения в свете украинского кризиса.

Annotation

In view of the UK General Elections – 2015 the authors analyze a whole range of issues which are able to impact the returns of the vote: the economic situation in the country in the context of measures taken by the coalition government to tackle recession; the implications of the Scottish referendum on independence (September 2014) for the region itself and devolution in UK (The English question) as well as the political system; various aspects of inter- and intraparty struggle and the possibility of another «hung parliament». The most acute problems for British foreign policy are considered – arguments for and against Brexit, the UK in the Middle East and Africa, UK-Russia relations in the wake of the Ukraine crisis.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Громыко Ал.А.</i> Введение. Некоторые итоги деятельности коалиционного правительства.....	7
I. Экономическое положение Британии в предвыборный год.....	12
<i>Хесин Е.С.</i> Экономическое положение Британии: выход из кризиса?.....	12
II. Последствия референдума о независимости Шотландии для региона и страны.....	23
<i>Перегудов С.П.</i> Референдум в Шотландии и проблемы британской государственности.....	23
<i>Ковалёв И.Г.</i> Референдум в Шотландии как катализатор федерализации Соединённого Королевства.....	35
<i>Остапенко Г.С.</i> Судьба британской монархии на референдуме в Шотландии.....	41
<i>Полякова Е.Ю.</i> Политическая конъюнктура в Северной Ирландии в свете шотландского референдума.....	45
III. Политические партии Британии на старте избирательной кампании.....	52
<i>Ананьева Е.В.</i> Расстановка политических сил в Британии в преддверии выборов 2015 г.	52
<i>Суслопарова Е.А.</i> Британские лейбористы: в ожидании власти или преддверии поражения?.....	60
<i>Ерёмина М.Ю.</i> Социальная политика в предвыборной кампании ведущих политических партий Британии.....	69
<i>Карпов Г.А.</i> Ужесточение миграционной политики в 2010–2014 гг.: pro et contra.....	79
IV. Межпартийная борьба по вопросам внешней политики Соединённого Королевства. Российско-британские отношения в свете украинского кризиса... 86	86
<i>Капитонова Н.К.</i> «За» и «против» членства Британии в ЕС.....	86
<i>Годованюк К.А.</i> Российско-британские отношения в свете украинского кризиса.....	102
<i>Кулькова О.С.</i> Позиции правительства Д. Кэмерона по поводу нестабильности на Ближнем Востоке и в Африке.....	111
<i>О’Делл М.А.</i> Консульские, дипломатические и финансовые сети Великобритании на Ближнем Востоке.....	127

CONTENTS

<i>Gromyko A.L.A.</i> Introduction. The Coalition Government: Some Outcomes.....	7
I. UK Economy in the Pre-election Year.....	12
<i>Khesin E.S.</i> UK Economy: Overcoming the Crisis?.....	12
II. The Scottish Independence Referendum Implications for the Region and the Nation.....	23
<i>Peregudov S.P.</i> The Scottish Independence Referendum and the Problems of the UK Nation-State.....	23
<i>Kovalev I.G.</i> The Scottish Independence Referendum as the Catalyst of UK Federalization.....	35
<i>Ostapenko G.S.</i> The Destiny of the UK Monarchy at the Scottish Independence Referendum.....	41
<i>Polyakova E.Y.</i> Political Trends in Northern Ireland in Light of the Scottish Independence Referendum.....	45
III. UK Political Parties at the Start of the Electoral Campaign.....	52
<i>Ananieva E.V.</i> The Disposition of Political Parties in Anticipation of UK General Elections-2015.....	52
<i>Susloparova E.A.</i> The Labour Party: Expecting Power or Defeat?.....	60
<i>Eremina M.Y.</i> Social Policy in the Electoral Campaign of Leading UK Political Parties.....	69
<i>Karpov G.A.</i> Tightening Migration Policy in 2010–2014: pro et contra.....	79
IV. Intraparty Struggle on Foreign Policy Issues in UK. UK-Russia Relations in View of the Ukraine Crisis.....	86
<i>Kapitonova N.K.</i> Arguments for and against UK Membership in the EU.....	86
<i>Godovanyuk K.A.</i> UK-Russia Relations in View of the Ukraine Crisis.....	102
<i>Kul'kova O.S.</i> UK Government Stance on Instability in the Middle East and Africa.....	111
<i>O'Dell M.A.</i> Consular, Diplomatic and Financial UK Networks in the Middle East.....	127

тезис или урок в полной мере относится и к России, причём, учитывая резервы её федерализации, относится скорее не в последнюю, а в первую очередь.

*И.Г. Ковалёв**

РЕФЕРЕНДУМ В ШОТЛАНДИИ КАК КАТАЛИЗАТОР ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ СОЕДИНЁННОГО КОРОЛЕВСТВА

Движение в сторону федерализации долгое время считали одной из самых успешных конституционных реформ, начатых новыми лейбористами в конце XX в. Деволуция была призвана снизить остроту проблемы националистических настроений в стране. В результате, центральные власти согласились не только на формирование законотворческих представительных собраний в Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе, но и на передачу в ведение этих провинций королевства права решать многие важные для них вопросы. Вместе с тем, деволуция не уничтожила региональный национализм, а скорее в некоторой степени способствовала его укреплению. Референдум о независимости Шотландии стал не только ярким подтверждением данного тезиса, но и на наш взгляд, во многом предопределил как вероятные шаги по расширению полномочий местных властей в британских регионах, так и те проблемы, с которыми столкнутся политики на этом пути. Прежде всего, совершенно очевидно, что Шотландия получит от Лондона новые полномочия, поскольку лидеры всех ведущих партий Соединённого Королевства в ходе драматической кампании перед референдумом, дали соответствующую «клятву». Напомним, что ещё в 1998 г. Эдинбургу было передано право решать проблемы образования, здравоохранения и социальной политики. После сентябрьского референдума речь уже идёт о фискальной автономии, праве собирать местные налоги и прибегать к заимствованиям на мировых финансовых рынках. Ещё не ясны конкретные детали таких полномочий – они будут выработаны на переговорах между пятью

* Ковалёв Игорь Георгиевич, д.и.н., профессор, первый зам. декана факультета мировой экономики и мировой политики НИУ Высшая школа экономики.

ведущими партиями Шотландии, и после всеобщих выборов 2015 г. законопроект будет поставлен на голосование в парламенте. Как считает заместитель директора лондонского Института исследований общественной политики Гай Лодж: «Теперь у британского правительства не будет шансов отказаться от дальнейшей передачи полномочий на местный уровень»⁸.

Не вызывает никаких сомнений и тот факт, что новые более широкие полномочия получают также Уэльс и Северная Ирландия. Во-первых, такова логика деволюции, затрагивающей все кельтские провинции королевства. Во-вторых, идею разделяют все основные политические силы Великобритании, включая ныне оппозиционную Лейбористскую партию. Её руководство прекрасно понимает, что для успеха на всеобщих парламентских выборах в 2015 г. лейбористам крайне необходимы голоса избирателей в Шотландии и Уэльсе. Не секрет, что именно в этих регионах позиции лейбористов на протяжении длительного времени были достаточно сильны, и они значительно опережали там своих основных конкурентов – консерваторов.

В свою очередь, расширение полномочий властей в кельтских провинциях королевства вдохнёт новую жизнь в так называемый «западнолотнианский вопрос»⁹. В 1998 г. идею о необходимости сформировать самостоятельный английский парламент выдвинул Уильям Хейг, тогдашний лидер пересевших на скамьи Оппозиции консерваторов. Однако, столкнувшись с неоднозначной оценкой своей конституционной инициативы в рядах собственной партии, он решил не добиваться её немедленной реализации.

После референдума в Шотландии мнение о том, что только английские депутаты общенационального парламента должны иметь право решать английские проблемы, зазвучало с новой силой. Так, например, мэр Лондона и один из лидеров тори – Борис Джонсон в газете «Дэйли телеграф» прямо заявил: «Если мы дадим шотландским политикам больше власти, то просто обязаны обратить внимание на принципиальную несправедли-

⁸ Цит. по: Кокшаров А. Сепаратизм отложен на потом. Эксперт. 2014. № 40. С. 46.

⁹ См. статью Перегудова С.П. в данном сборнике.

вость по отношению к Англии»¹⁰. Вместе с тем, даже в рядах правящей коалиции в настоящее время нет единого подхода и понимания того, как устранить проблему. Действующий вице-премьер и глава партии Либеральных демократов Ник Клефт считает излишним формирование отдельного английского парламента и предлагает пойти по пути расширения прав местных властей в девяти регионах Англии, а также в крупных городах на её территории. Весьма активно в последнее время обсуждается и вариант, при котором будут изменены полномочия палат парламента в Вестминстере. В частности, многие эксперты и политики предлагают схему, по которой право обсуждать и решать чисто английские проблемы получают только парламентарии, представляющие в Вестминстере избирательные округа Англии.

Иными словами, в настоящее время трудно предсказать, как именно будет развиваться деволюция на территории Англии, однако не вызывает сомнений, что передача полномочий из центра в регионы объективно назрела. Кроме того, приоритет, безусловно, будет отдан передаче дополнительных прав Шотландии, а решение английского вопроса потребует гораздо больше времени из-за межпартийных разногласий.

Немаловажным фактором, способствующим дальнейшему движению Соединённого Королевства по пути федерализации, на наш взгляд, стали проблемы хозяйственного развития в сложнейших современных условиях, связанных с трудным выходом страны из финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. Стремление сэкономить государственные средства при реализации антикризисной политики объективно подталкивает Лондон к тому, чтобы передать часть ответственности, в том числе и финансовой, на уровень регионов. Разный уровень социально-экономического развития провинций королевства и понимание того, что местным властям зачастую лучше видно, как исправить негативные тренды, усиливают эту тенденцию.

С другой стороны, необходимо отметить целый комплекс проблем, создающих серьёзные преграды для федерализации современной Великобритании. Прежде всего, к ним относятся

¹⁰ The Daily Telegraph. 21 September 2014. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/11112199/It-would-be-bonkers-to-rewrite-the-constitution-overnight.html>.

практическая невозможность копировать мировую практику формирования федеративных государств. В последние годы британцы самым активным образом её изучают, проведя целый ряд серьёзных исследований по проблематике федерализма. Однако собственный длительный опыт функционирования унитарного государства, специфика конституционного развития, имперский менталитет и другие факторы делают маловероятным применение зарубежного опыта в Соединённом Королевстве. Исторически и конституционно Британия развивалась в условиях единого центра принятия решений, даже несмотря на очевидные культурные, правовые, этнические и религиозные различия её провинций. Кроме этого, до сих пор никто не ставит под сомнение основополагающий принцип парламентского суверенитета, а он означает, что все преобразования (включая деволуцию) иницирует и проводит исключительно центральная власть. Следовательно, вариант соглашения равноправных субъектов федерации становится практически невозможным. Следует учесть и теоретическую вероятность обратного процесса. Так, британская неписаная конституция в настоящее время не запрещает Вестминстеру отобрать у регионов ранее предоставленные им полномочия.

Сложнейшая проблема на пути федерализации Соединённого Королевства – её неразрывная связь и взаимозависимость с другими конституционными преобразованиями, прежде всего с реформой избирательной системы, а также с модернизацией Палаты лордов. На референдуме в мае 2011 г. население не поддержало предложение либеральных демократов отказаться от мажоритарной системы относительного большинства (применяемой на общенациональном уровне) в пользу пропорциональной системы. К тому же, модернизация верхней палаты явно застопорилась. Учитывая данные обстоятельства, можно предположить, что разработать конкретные проекты расширения полномочий провинций окажется весьма затруднительно. В этой связи стоит напомнить, что в последние годы активно обсуждались разнообразные идеи превратить Палату лордов в институт, представляющий интересы регионов королевства. Вместе с тем, проект подобной трансформации, который бы устроил боль-

шинство граждан и политический класс, до сих пор так и не предложен.

Как показывает исторический опыт, серьезным сдерживающим фактором для проведения конституционных реформ в Великобритании (в том числе и деволюционной направленности) служат политические разногласия как внутри основных политических партий, так и между ними. Не секрет, что лейбористы уже сейчас весьма скептически относятся к способу, которым консерваторы готовы решить «западнолотианский вопрос», и даже упрекают консерваторов в стремлении разыграть националистическую карту на территории крупнейшей провинции королевства. Обеспокоенность лейбористов объясняется тем, что в Англии электоральные позиции нынешней Оппозиции не так сильны, как в Шотландии и Уэльсе. Кроме этого, следует иметь в виду, что все ведущие британские партии представляют собой сложный конгломерат фракций, группировок и течений, что существенно осложняет согласование единой позиции по узловым проблемам, к которым, без сомнения, относится и дальнейшая федерализация страны. Анализ преобразований конституционного характера позволяет констатировать, что британские политики предпочитают, как правило, осуществлять их неспешно, тщательно продумывая все детали, возможные риски и последствия. В результате преобразования нередко затягиваются на многие десятилетия.

На сегодняшний день, по сути, не определена и конечная цель деволюции. Большинство авторитетных исследователей и экспертов считают, что в обозримом будущем Великобритания вряд ли перестанет быть унитарным государством и превратится в полноценную федерацию. Кроме того, пример с Шотландией показал, что реформы не всегда приводят к ожидаемым результатам. Расширение полномочий властей в этой провинции не уредило аппетиты националистов, а скорее разожгло их. Понимание того, что чем больше прав дают регионам, тем больше их и требуют, тревожит значительную часть британского политического истеблишмента в Лондоне. Наконец, следует отметить и растущее в последние годы сомнение в управленческих навыках и способности местных элит грамотно, надлежащим

образом вести дела. Многие эксперты отмечают, что одним из главных последствий уже свершившейся деволюции в Шотландии стал заметный рост региональной бюрократии и правительственных расходов. Занятость в государственном секторе провинции за последние 8 лет выросла на 20%, а в полугосударственных (общественных) организациях она увеличилась на 40%. Существенно усилилась и степень регулирования властями хозяйственной деятельности в регионе.

Стоит также напомнить, что многие шотландцы, как, например, предыдущий премьер-министр Г. Браун, сумели пробиться в состав британского истеблишмента, и Г. Браун – отнюдь не исключение. Одновременно наблюдается парадоксальная, на первый взгляд, тенденция: чем больше выходцев из провинции оседает в коридорах власти в Лондоне, тем сильнее сепаратистский настрой у тех, кто туда не попал. Очевидно, что националисты за несколько десятилетий политической борьбы научились виртуозно шантажировать центральные власти, добиваясь от них всё новых трансфертов и привилегий, но так и не смогли приобрести реальный опыт управления. Независимость Шотландии на самом деле пугает их отнюдь не меньше, чем политиков в Вестминстере. Лидеры националистов давно привыкли жить в состоянии постоянного взаимодействия с лондонскими властями, а самостоятельность для них может означать окончание привычной поддержки и существенное ослабление финансовой базы региона. Говоря о современном развитии федерализации в Великобритании нельзя обойти вниманием и её безусловную и тесную связь с проблемой дальнейшего участия Великобритании в европейской интеграции. Известное обещание консерваторов провести референдум о выходе Великобритании из Европейского союза в 2017 г. (в случае их победы на всеобщих парламентских выборах 2015 г.) непосредственно оживило дискуссии о будущей форме государственного устройства самого Соединённого Королевства. Шотландские националисты в этой связи явно получают дополнительные аргументы в пользу повторного референдума о независимости, а также смогут утверждать, что по экономическим соображениям им выгоднее остаться в Европейском союзе.

Тем не менее, несмотря на все вышеуказанные проблемы и сложности федерализации Соединённого Королевства, нам представляется, что этот процесс вполне назрел и диктуется очевидными объективными причинами и факторами современного социально-экономического и политического развития страны. Дальнейшая передача полномочий от центра к провинциям, в том случае если деволюция будет проведена продуманно, без излишних резких решений и поспешности, сможет стать важнейшим фактором современного конституционно-правового и политического обновления страны, сохранить её единство.

*Г.С. Остапенко**

СУДЬБА БРИТАНСКОЙ МОНАРХИИ НА РЕФЕРЕНДУМЕ В ШОТЛАНДИИ

В период подготовки шотландского референдума вопрос о будущем монархии не был второстепенным. Так, в случае отделения Шотландии от Соединённого Королевства неизбежно встал бы вопрос о том, кто будет главой нового государства. Главой государства независимой Шотландии мог быть британский монарх (в данном случае Елизавета II), либо председатель избираемого парламента. У многих шотландцев стремление к независимости не вызывает автоматического желания установить в новом государстве республиканскую форму правления. В преддверии референдума лидер Шотландской национальной партии и Первый министр Алекс Салмонд заявлял, что в случае независимости Шотландии британский монарх останется формальным главой государства, и на статус семьи суверена никто посягать не будет. Не случайно летом 2014 г. он встречался с Елизаветой II в её Холирудском дворце и имел с ней беседу, содержание которой не разглашалось.

Однако националисты расколоты. Многие из них были уверены, что референдум о независимости следовало совместить с референдумом о судьбе монархии, то есть речь шла о вероятности упразднения института монархии в независимой Шотландии.

* Остапенко Галина Сергеевна, д.и.н., в.н.с. Института всеобщей истории РАН.