**Сценарий игры**

**«Переговоры Соединенного Королевства и Европейского союза о выходе страны из состава ЕС»**

Автор: Л.О. Бабынина, к.полит.н., Руководитель Центра политической интеграции Института Европы РАН, доцент факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова

Участники игры разбиваются на группы по 8-12 человек. Каждая группа делится пополам на представителей Соединенного Королевства и ЕС. Представители каждой сторон получают официальный документ, на основании которого формируют свою позицию на переговорах. После этого начинается непосредственно переговорный процесс, результатом которого должно стать соглашение о выходе Великобритании из ЕС.

1. **ТАЙМИНГ**

Две секции по 90 минут, с часовым перерывом посередине. В идеальном случае перерыв может быть обедом.

Первая секция:

- 45 минут – анализ документов и выработка позиции каждой из сторон[[1]](#footnote-1);

- 45 минут – первая часть переговоров;

Обед:

- 60 минут – продолжение переговоров в неформальном режиме «на полях»;

Вторая секция:

- 30 минут – подготовка основных пунктов соглашения;

- 30 минут – представление достигнутых соглашений (от количества групп зависит время на представление результатов, в данном случае предполагается участие трех групп по 10 минут на каждую);

- 30 минут – разбор соглашений, их соответствие реальному результату; вопросы, замечания, обсуждение игры.

1. **ДОКУМЕНТЫ**

Для Великобритании:

# Plan for Britain. The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>

# Для ЕС:

# European Council (Art. 50) guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/>

1. **ФОРМИРОВАНИЕ ПОЗИЦИЙ**

На основании предложенных к анализу документов стороны формируют свои позиции на переговорах. При этом можно обратить внимание участников на то, что позиция ЕС консолидированная, в то время как в британской делегации могут быть внутренние разногласия, которые могут повлиять на более или менее жесткий тон на переговорах.

Если внутри какой-либо из сторон есть противоречия при формировании позиции, то решение принимается 2/3 голосов.

Реальные позиции сторон основании представленных документов:

***Позиция Соединенного Королевства***

1. Контроль над своим законодательством. На практике означает отказ от юрисдикции Суда ЕС и значительной части права ЕС.
2. Усиление единства Королевства. На практике – условия Брекзита должны быть одинаковыми для всех частей Королевства.
3. Сохранение Общей зоны передвижения с Республикой Ирландия.
4. Контроль за иммиграцией в страну. На практике означает отказ от свободы передвижения, принятой в рамках Единого внутреннего рынка (ЕВР) ЕС. С учетом позиции ЕС о неделимости «4 свобод», выход из Единого внутреннего рынка ЕС.
5. Гарантии прав граждан ЕС уже проживающих на территории Соединенного Королевства и подданных ЕЕ Величества в странах ЕС. Плюс взаимные гарантии прав трудящихся.
6. Заключение всеобъемлющего и амбициозного соглашения о свободной торговли с ЕС, которое даст Великобритании максимальный доступ на рынки ЕС, в том числе на рынок финансовых услуг. Соглашение должно быть разработано к моменту выхода страны из состава Союза.
7. Прекращение выплат в бюджет ЕС, т.к. страна покидает ЕВР. Финансовое возмещение будет только в отдельных случаях участия Британии в проектах ЕС.
8. Собственные торговые соглашения со странами вне ЕС. На практике ото означает выход из таможенного союза (ТС) ЕС.
9. Обеспечение в будущем сотрудничества в области борьбы с преступностью и терроризмом, а также взаимодействие в сфере внешней политики.

В целом: правительство Соединенного Королевства предполагало осуществление так называемого «жесткого Брекзита», т.е не только выход из Европейского Союза, но и из ЕВР и ТС ЕС. К моменту выхода должны быть заключены об условиях развода и всеобъемлющее соглашение о свободной торговле и будущем формате отношений.

***Позиция Европейского союза***

Основные принципы переговоров:

1. Не может быть исключений из правил функционирования ЕВР, т.е. «4 свободы неделимы».
2. Переговоры должны быть прозрачными, не может быть диалога Лондона отдельными странами.
3. «Ничего не согласовано, пока не согласовано все».
4. Переговоры должны состоять из двух фаз. Сначала нужно достигнуть соглашения об условиях выхода Великобритании из ЕС и только потом заключить соглашение о будущем формате отношений. Вторая фаза переговоров может начаться и до подписания первого документа, но только после того, как «будет достигнут значительный прогресс» в рамках первого этапа.
5. На второй фазе переговоров ЕС будет рассматривать Британию как «третью страну».

Требования к Соединенному Королевству, выполнение которых необходимо для заключения соглашения о выходе страны из ЕС:

1. Великобритания должна гарантировать права проживающих в ней граждан ЕС и их семей (вне зависимости от национальности). Со своей стороны, ЕС зеркально гарантирует права британцев и их семей в его государствах-членах.
2. Великобритания должна выполнить финансовые обязательства по отношению к Евросоюзу. В свою очередь, ЕС обязуется вернуть депозит Банка Англии в ЕЦБ.
3. Необходимо избежать создания «жесткой» границы между Республикой Ирландия и Северной Ирландией и продолжить выполнение Соглашения Страстной пятницы 1998 г. ЕС признает существующие двусторонние соглашения между Соединенным Королевством и Республикой Ирландия совместимыми с правом ЕС (имеются в виду в первую очередь Общая зона передвижения и набор договоров в рамках Соглашения Страстной пятницы).
4. До момента выхода из ЕС в отношении Соединенного Королевства будут действовать все нормы и правила Евросоюза.

Будущие отношения:

ЕС поддерживает идею о тесном партнерстве в будущем. ЕС готов начать работу по заключению всеобъемлющего соглашения о свободной торговле, но оно может сыть подписано только после того, как Великобритания покинет Евросоюз. Кроме того, оно не должно подрывать функционирование ЕВР и содержать обязательства, исключающие возможность нечестной конкуренции со стороны Соединенного Королевства. Помимо торговли ЕС готов к партнерским отношениям в таких сферах, как борьба с терроризмом и международной преступностью, безопасность, оборона и внешняя политика.

1. **ПЕРЕГОВОРЫ**

Стороны могут вести переговоры в разных форматах:

1. В каждой группе можно выделить основного переговорщика, его помощников и первое лицо (в британской делегации – Тереза Мэй, в делегации ЕС – условный Юнкер-Туск). Главные переговорщики представляют позиции сторон вначале, ведут дискуссию по принципиальным вопросам. Помощники в ходе переговоров будут параллельно, каждый со своим визави, обсуждать конкретные вопросы (например, права граждан, ирландскую границу, будущее торговое соглашение и тд). Результаты своих переговоров они представляют главным переговорщикам, которые на их основе представляют проект соглашения. Проект утверждается первыми лицами. На каждой ступени переговоров можно вносить изменения, чем выше статус переговорщиков, тем более принципиальные вопросы они решают.
2. Переговоры ведутся всем составом групп за «за круглым столом» без выделения ролей.

Стороны должны решить будут ли разные соглашения или одно общее о выходе и будущем формате отношений. Однако, если они упустили этот момент при формировании позиций, специально подсказывать не следует.

В реальности:

1. Для ведения переговоров стороны создали специальные структуры. Так, в британском правительстве появилось министерство по выходу из ЕС. Позиция министерства на переговорах отражала подходы правительства. В Британии, в случае появления принципиальных разногласий между премьером и министрами, последние как правило, уходят в отставку. В переговорном процессе были задействованы и все основные институты ЕС, которые демонстрировали слаженную работу и консолидированный подход. Комиссия, в лице аппарата Барнье, непосредственно вела переговоры, консультируясь в процессе с Советом министров ЕС и Европарламентом.
2. Переговоры велись в две стадии, как на том настаивал ЕС. Сначала были согласованы условия выхода (т.е. обеспечение прав граждан, финансовые обязательства, условия транзитного периода, остался, правда, не решенным вопрос с ирландской границей). После этого ЕС согласился перейти ко второй стадии переговоров о будущем формате отношений, которые, впрочем, не привели к подписанию какого-либо соглашения.
3. На уступки в основном пришлось пойти британской стороне, которая выполнила практически все требования Евросоюза. Со своей стороны, ЕС смягчил свою позицию в отношении юрисдикции Суда ЕС в отношении соблюдения прав граждан, заявил о переходе ко второй стадии переговоров без решения проблемы ирландской границы, оказывал всяческую вербальную поддержку Терезе Мэй, подписал Декларацию о будущем формате отношений.

1. **СОГЛАШЕНИЕ**

Стороны должны представить текст соглашения или соглашений. Возможен также вариант, при котором они не смогли договориться, и Соединенное Королевство выходит «без сделки». Тогда имеет смысл представить меры, для амортизации такого выхода.

**В реальности:**

Были подписаны Соглашение о выходе Соединенного Королевства из Европейского союза и Сообщества по атомной энергии и политическая Декларация, устанавливающая формат будущих отношений.

***Соглашение о выходе*** предусматривает:

1. Соединенное Королевство и Европейский союз создают единую таможенную территорию. Таким образом Британия остается в Таможенном союзе с ЕС, но при этом таможенные правила в Северной Ирландии будут в большей степени коррелироваться с правилами ЕС, чем у остальной части страны. Нахождение Великобритании в ТС позволит избежать создания видимой границы на острове Ирландия, с одной стороны, и проверок в Ирландском море, разделяющих страну на части, с другой. Великобритания не может покинуть ТС в одностороннем порядке и должна соблюдать правила ЕС в сфере оказания государственной помощи, конкуренции, налогообложения, следовать экологическим и социальным стандартам Евросоюза, и таким образом гарантировать отсутствие нечестной конкуренции. Находясь в таможенном союзе с ЕС Соединенное Королевство не сможет проводить независимую торговую политику в отношении товаров, но сможет заключать собственные соглашения с третьими странами в сфере услуг и инвестиций.
2. В отношении границы на острове Ирландия стороны договорились найти до конца переходного периода «уникальное решение», чтобы сохранить границу прозрачной. Но по требованию ЕС было прописано, что в случае его отсутствия, будет применяться страховочное (*backstop*) решение, которое фактически оставляет Северную Ирландию в правом поле ЕВР и Таможенного союза. Страховочное решение вступит в силу только в том случае, если стороны не найдут решения проблемы ирландской границы в рамках будущих соглашений, а единое таможенное пространство перестанет функционировать.
3. Если соглашение будет одобрено, то до конца 2020 г. будет действовать транзитный период. В это время Великобритания не сможет участвовать в работе институтов ЕС и в принятии решений, но все правила и нормы Союза будут к ней применяться. Во время переходного периода стороны должны договориться о будущем формате отношений.
4. Великобритания выполнит в полном объеме финансовые обязательства в рамках текущего долгосрочного бюджета ЕС до конца 2020 г.
5. Для разрешения споров и конфликтов будет создан специальный Совместный комитет. По вопросам, относящимся к применению права Союза в Соединенном Королевстве, он должен будет обращаться в Суд ЕС.
6. Одним из основных разделов соглашения стали положения, обеспечивающие права граждан ЕС, проживающих в Великобритании, и британцев, проживающих в других странах Евросоюза. Граждане ЕС и их семьи, прибывшие в Британию до окончания переходного периода, сохранят имеющиеся у них права пожизненно. После окончания транзитного периода они должны будут получить вновь созданный в стране статус резидента, причем процедура его получения должна быть максимально облегченной. Граждане Великобритании потеряют возможность сводного передвижения по ЕС, оно будет ограничено страной их проживания или работы.

***Политическая Декларация*** о будущих отношениях, юридически не обязывающий документ, устанавливает основные принципы и дает контуры будущего формата отношений. Предполагается создать широкую зону свободной торговли, и возможно ассоциацию, но последнее предполагает принятие или сохранение значительной части правил ЕС. Также стороны готовы продолжать сотрудничество в сфере внутренней и внешней безопасности, с учетом того, что Великобритания становится третьей страной и не может сохранить свой нынешний статус в проектах Союза.

1. **ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ**

Ведущий дает характеристику представленным документам, соотносит их с реальными. Поясняет, что и почему было возможно и невозможно согласовать.

(В помощь ведущему: <http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/%D0%B1%D0%B0%D0%B1%D1%8B%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0_6_2018.pdf>)

Участники игры могут задать вопросы, высказать свои мнения, замечания и пожелания.

1. **ПОЧЕМУ ТАКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ПЕРЕГОВОРОВ**

Европейский союз добился практически всех им поставленных целей, а правительство Терезы Мэй пошло на значительные уступки. Это связано с тем, что ЕС – правовая система, которая работает по заранее определенным правилам. Переговоры велись в рамках права ЕС, в этой ситуации у Великобритании не было возможности навязать свои условия. Отстаивать свою позицию более успешно Соединенное Королевство могло бы, если бы переговоры шли в формате международных. Но это было технически невозможно, поскольку страна находилась в составе Союза и признавала действие всех прав и норм ЕС. Кроме того, проблема границы на острове Ирландия на тех условиях, которые изначально сформулировали стороны (сохранение прозрачной границы при выходе Соединенного Королевства из Единого внутреннего рынка и Таможенного союза ЕС) не может быть решена. Если Британия покидает ЕВР и ТС, ЕС обязан защитить свой внутренний рынок и ввести таможенный, фито-санитарный и ветеринарный контроль на границе. В итоге и здесь правительство Мэй пошло на уступки, опасаясь возрастания нестабильности в Северной Ирландии.

1. Данный этап игры можно увеличить по времени до 60 минут. В таком случае нужно либо продлить общее время игры или, если играют меньше 3 групп, сократить время на представление соглашений. [↑](#footnote-ref-1)