

Конституционно-правовые последствия брекзита: суверенитет парламента или народа?



И.Ю. Богдановская

Профессор, департамент теории права и межатраслевых юридических дисциплин, факультет права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, Мясницкая ул., 20. E-mail: ibogdanovskaya@hse.ru



Аннотация

Выход Великобритании из Европейского союза (брекзит) поставил много вопросов политического, экономического и правового характера. Последние включают в себя как право ЕС, так и внутреннее, национальное право, прежде всего, конституционное право. Конституционно-правовые аспекты процедуры брекзита, с одной стороны, касаются пересмотра и обновления традиционных принципов британского конституционного права, к которым относится принцип парламентского суверенитета, с другой — развития новых институтов, в частности, референдума. Именно референдум о выходе Великобритании из ЕС, проведенный в 2016 г., стал основанием процедуры брекзита и потребовал решения ряда доктринальных конституционно-правовых вопросов, в том числе о соотношении народного и парламентского суверенитетов. Принцип парламентского суверенитета в течение нескольких столетий определял особенности развития конституционных институтов Великобритании. Институт референдума в силу его противоречия принципу парламентского суверенитета не был изначально воспринят британским конституционным правом. Однако практика референдумов, имевшая место в Великобритании с конца XX века, и особенно референдумы, связанные с членством Великобритании в ЕС и с выходом из него, заставила британскую конституционно-правовую мысль вернуться к определению современного содержания принципа парламентского суверенитета и, главное, к поиску обоснования его сосуществования с институтом референдума. Потребовалось дать ответ на вопросы: сохраняется ли принцип парламентского суверенитета в традиционном содержании или же необходимо изменение его содержания для включения в британское конституционное право института референдума; как в современном праве соотносятся парламентский и народный суверенитеты. В традиционном для британского права правовом континуитете нельзя было ожидать кардинального пересмотра принципа парламентского суверенитета в пользу признания народного суверенитета. На этапе выхода страны из ЕС был найден компромиссный вариант. Принцип парламентского суверенитета сохранен, но одновременно определены контуры дальнейшего развития института референдума в рамках британского конституционного права.



Ключевые слова

конституционное право, неписаное право, принципы, брекзит, парламент, суверенитет, Великобритания, Европейский союз.

Для цитирования: Богдановская И.Ю. Конституционно-правовые последствия брекзита: суверенитет парламента или народа?// Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 3. С. 231–253.

УДК: 342

DOI: 10.17323/2072-8166.2021.3.231.253

Введение

Великобритания — первая страна, которая вышла из Европейского союза. Затронув многие сферы — экономические, политические, правовые — брекзит приобрел столь значимый характер, что, несомненно, он будет и в дальнейшем анализироваться в рамках и ЕС, и Великобритании.

Проблемы с выходом из ЕС в Великобритании возникли уже на стадии инициирования решения. Процедура выхода осуществлялась на основе ст. 50 Договора о ЕС, которая устанавливает, что страна, решившая выйти из ЕС, руководствуется национальными конституционными нормами¹. Таким образом, именно конституционное право определяло первую стадию. Однако отсутствие писаной конституции, в которой было бы четко определено принятие решения о выходе из Евросоюза, не позволяло определить, каким образом должно быть принято такое решение. Как прежде членство Великобритании в ЕС, так в дальнейшем и выход страны из него потребовали конституционно-правового развития, привели к изменению как конституционно-правовой доктрины, так и практики.

Предмет данной статьи — анализ влияния процедуры брекзита на британское конституционное право, прежде всего на принцип парламентского суверенитета. По мнению юристов и политиков, этот принцип, по сути, стал центром процедуры брекзита².

Принцип парламентского суверенитета представляет собой ключевой принцип конституции с многовековой историей³. Но его содержание на разных

¹ Как только такое решение принято, государство-член уведомляет Европейский совет, вследствие чего иницируется двухлетний период переговоров. Процесс переговоров по соглашению Великобритании и ЕС несколько раз продлевался. Великобритания инициировала переговоры о выходе 27 марта 2017 г., а вышла из ЕС 31 января 2020 г.

² Обозреватель газеты “The Telegraph” А. Притчард с определенным преувеличением отметил, что суть голосования по брекзиту сводится к верховенству парламента, а все остальное — шумиха (The Telegraph, 13th June 2016).

³ UK Parliament website. Available at: <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/parliamentary-sovereignty/> (дата обращения: 16.08.2021)

этапах дополнялось. Современная конституционно-правовая доктрина принципиально расходится в подходе к нему: от отстаивания его стабильности до полного отрицания и требований отмены. Начавшись в последней четверти прошлого века, дискуссии наиболее активизировались в условиях брекзита.

В связи с членством в Великобритании в ЕС можно выделить три этапа развития принципа парламентского суверенитета:

первый — этап действия принципа парламентского суверенитета до вступления Великобритании в Общий рынок (позже ЕС). На этом этапе завершилось формирование «классического» принципа парламентского суверенитета. Оно связано с именем А. Дайси, который, в свою очередь, исходил из концепции Д. Остина;

второй — этап, связанный с членством Великобритании в ЕС. На нем имело место противопоставление принципа парламентского верховенства и верховенства права ЕС, шел поиск аргументов их сосуществования;

третий — этап развития принципа парламентского суверенитета в условиях брекзита, когда определялся приоритет парламентского и народного суверенитета. Конституционно-правовой принцип парламентского суверенитета, с одной стороны, повлиял на процедуру брекзита, с другой — сам оказался в центре дискуссии, направленной на переосмысление его содержания и правовой природы.

Рассмотрение этих этапов демонстрирует, как членство Великобритании в ЕС сказывалось на конституционно-правовом развитии страны и как конституционный принцип парламентского суверенитета, в свою очередь, определял соотношение национального и европейского права.

Многочисленные публикации на тему парламентского суверенитета и брекзита показывают, что британская правовая мысль сохранила приверженность глубоким историческим корням, не склонна к кардинальным переменам и отрицанию исторического наследия, а предлагает постепенное поступательное развитие в новых меняющихся социальных условиях.

1. Принцип парламентского суверенитета как особенность Конституции Великобритании

На протяжении многовековой истории страны британская конституция демонстрирует гибкую эволюцию в меняющихся социальных условиях. Она не претерпевает кардинальных реформ, а развивается поступательно, демонстрирует сочетание неписаной формы со стабильностью установленных институтов⁴. Исследуемый в данной статье принцип парламентского суверенитета выступает ярким примером такого развития.

⁴ Некоторые юристы, однако, отмечают кризисные тенденции в развитии конституционного права начиная со второй половины XX в. и видят пути их преодоления именно в

Британская конституция относится к неписаным. Как отмечали классики английского конституционного права Е. Уэйд и Дж. Филлипс, в Великобритании «не существует особого юридического источника, сформулированного в форме кодекса, могущего подвергаться изменениям только на основе волеизъявления специального учредительного собрания или в порядке обращения к народному голосованию» [Уэйд Е., Филлипс Дж., 1950: 63]. Столь неоднозначный характер британской конституции, несомненно, обусловлен особенностью общего права, по своей природе являющегося неписаным. Неписанный характер Конституции Великобритании до сих пор вызывает споры среди конституционалистов, особенно тех, которые воспитаны в традициях романо-германского писаного права. В российской доктринальной литературе отмечалось, что сам факт отсутствия конституции как документа придает понятию конституции некоторую неопределенность, двусмысленность. Здесь размываются точные критерии оценки понятия конституции, отсутствует возможность определения ее границ [Туманов В.А., 1983: 82].

Принцип парламентского суверенитета как принцип неписаной конституции во многом отражает ее особенность. Его содержание, с одной стороны, наполняется доктриной. С другой — судебными прецедентами. Спорным является вопрос о том, вправе ли сам парламент пересмотреть свой суверенитет или отказаться от него. В настоящее время суды признали, что хотя парламент и обладает суверенитетом, отказаться он от него не вправе.⁵ Между тем в актах парламента, прежде всего о членстве Великобритании в ЕС, отражается его позиция о данном принципе.

В ходе исследуемых периодов и доктрина, и суды развивали принцип парламентского суверенитета. Он не подвергался полному пересмотру, но уточнялся прежде всего в условиях действия европейского права и брекзита.

1.1 Принцип парламентского суверенитета до членства Великобритании в ЕС

Утверждение принципа парламентского суверенитета логически связано с доминированием в английской правовой мысли аналитического позитивизма. В концепциях классиков этого направления И. Бентама и Дж. Остина право понимается как приказ суверена, в котором обязательно содержатся не-

членстве Великобритании в ЕС. По этой причине выход Великобритании из ЕС порождает ряд более сложных конституционных проблем, нежели предполагают повторяющие мантру «возвращения контроля» над национальным правом [Loughlin M., 2018]. Р. Мастерман и К. Мюррей также полагают, что брекзит может оказаться гораздо более разрушительным для парламентского суверенитета и внутреннего конституционного порядка, чем внешнее влияние права ЕС [Masterman R., Murray C., 2016].

⁵ Thoburn v Sunderland City Council [2002] EWHC 195 (Admin), [2003] QB 151 ('Thoburn').

гативные последствия, наступающие при его несоблюдении. В данном определении в контексте исследования интересно именно понятие «суверен».

Введение понятия «суверен» сказалось на конституционно-правовой доктрине. Если суверен — лицо, занимающее верховное положение, то в английской модели изначально речь шла о короле (королеве). Однако по мере укрепления парламента как законодательного и представительного органа понятие суверенитета стало относиться к триединому понятию английского парламента как «короля (королевы)-в-парламенте», утвердившемуся в британском конституционном праве. Исходя из концепции Дж. Остина, именно парламента (король-в-парламенте) стал сувереном, определяющим развитие права. Его властные полномочия не проистекают из права, он не устанавливает право для себя и не обязан накладывать на себя ограничения. Суверен не ограничен в полномочиях.

Суверенитет парламента, по сути, сводится к его верховенству в сфере правотворчества. Определение содержания принципа тесно связано с именем А. Дайси. Именно в его работах изложение данного принципа получило наиболее завершенное изложение. В свое время А. Дайси отмечал, что термин «верховенство» («суверенитет»), когда он употребляется именно в том смысле, какой ему придает Дж. Остин, является исключительно юридической концепцией, означающей только власть издавать законы, не стесненную никакими юридическими ограничениями. Термин означает, что парламента «имеет при английском государственном устройстве право издавать и уничтожать всевозможные законы; нет ни лица, ни учреждения, за которым бы английский закон признавал бы право преступать или не исполнять законодательные акты парламента» [Dicey A., 1982: 46].

По сути, принцип парламентарного суверенитета сопоставим с принципом верховенства закона, признанного в странах континентальной Европы. Оба принципа стали важным этапом развития права, связанного с утверждением актов законодательного органа как источника права. Однако расхождения между данными принципами обусловлены различиями в характере романо-германского и общего права. Прецедентное право не позволило выстроить жесткую иерархию источников права во главе с законом. Тесное переплетение статута и прецедента является причиной того, что британские юристы предпочитают оставить вопрос о верховенстве того или иного источника открытым.

Поскольку английское право изначально было создано судебным правом, которое разработало понятийный аппарат и ряд правовых институтов, а парламента сформировался на несколько столетий позже, принцип парламентарного суверенитета был направлен на признание статута прежде всего судами. Известный английский теоретик А. Дженнингс отмечал, что «правовой суверенитет не является суверенитетом вообще. Это правовая концепция, обосновывающая взаимоотношения парламента и судов. Она

направлена на обоснование того, что суды всегда признают правом созданное парламентом законодательство» [Jennings I., 1954: 144]. Такое понимание данного принципа разделяют и другие конституционалисты стран «общего права». По мнению канадского юриста П. Хогга, в основе принципа парламентского верховенства лежит демократическое признание того, что общественно значимые решения должны приниматься выборными законодательными органами, а не судьями [Hogg P., 2007: 261].

Утверждение принципа парламентского суверенитета совпало с утверждением принципа прецедента. Оба принципа отражали изменения в английской правовой системе, обусловленные изменением соотношения писаного (статутного) и прецедентного права. Закон стал утверждаться в качестве источника права, в то время как развитие прецедентного права было ограничено принципом прецедентного права, определявшим необходимость судов, в том числе вышестоящих, следовать предшествующим судебным решениям, а не произвольно создавать новые прецеденты.

Согласно принципу парламентского суверенитета все нормотворческие полномочия сосредоточены в парламенте. Он обладает неограниченными полномочиями. В отличие, к примеру, от Франции, нормотворческие полномочиями органов законодательной и исполнительной власти Великобритании конституционно также не разграничены. На практике разграничение полномочий производит парламент, делегируя нормотворческие полномочия другим органам. Концепция делегированного законодательства стала логическим продолжением принципа парламентского суверенитета. Применительно к британскому парламенту оказался более приемлемым термин «верховенство в законодательной области» (введенный еще А. Дайси), а не «правовой суверенитет». Хотя в правовой литературе термин «верховенство парламента» постепенно вытеснял термин «суверенитет парламента» [Dalton P., Dexter R., 1976: 41–47]; [Jennings I., 1954: 136–153], однако в ходе брекзита последний был вновь введен в активный оборот и начал доминировать в правовой и политической литературе. В данной работе эти термины будут применяться как синонимы.

Принцип парламентского суверенитета — важный конституционный принцип, воплощающий идею, что только парламент как представительный орган, может создавать, дополнять или изменять любой закон.

Предполагается, что парламент вправе принимать закон (статут) по любому вопросу («статут может все»). Статут имеет обязательную силу, подлежит применению и его действительность не может быть оспорена. Только парламент вправе отменить статут или приостановить его действие. В результате такого подхода концепция конституционного контроля не была воспринята английским конституционным правом опять-таки в силу того, что она противоречила принципу парламентского суверенитета.

Из принципа парламентского суверенитета вытекает, что действие статута во времени и пространстве не ограничено. В прошлые века экстерриториальное действие актов британского парламента было связано с тем, что они распространялись на колонии и доминионы. В частности, конституции Канады и Австралии содержатся в актах британского парламента⁶.

Принцип парламентского суверенитета предполагает, что парламента не связан принятыми ранее актами и может отменить любой принятый ранее акт. Он не может обязать последующие парламента не отменять установленные акты.

Английская правовая мысль, в которой доминировал аналитический позитивизм, изначально не исходила из идеи государственного самоограничения. Дальнейшие конституционные процессы, особенно конца XX в., продемонстрировали утверждение тенденций к самоограничению парламента.

С конца XIX в. по мере изменения статуса колоний парламента Великобритании начал ограничивать экстерриториальное действие своих законов в колониях, а позже в доминионах⁷. Данные акты могут рассматриваться как самоограничение парламента в рамках принципа парламентского суверенитета. Другие примеры, которые рассматриваются в британской доктрине как самоограничение парламента — Акт о Шотландии 1998 г., Акт о правах человека 1998 г. Оба названных акта имеют особый характер, так как ограничивают деятельность британского парламента.

Таким образом, принцип парламентского суверенитета стал неотъемлемой частью конституции. В последние столетия он определяет как статус парламента, так и положение его актов в системе источников. Вплоть до вступления Великобритании в Общий рынок содержание принципа следовало концепции Д. Остина — А. Дайси. Сохранив традиционный подход, на последующих этапах в связи с членством страны в ЕС данный принцип стал объектом критических исследований.

1.1.1. Влияние принципа парламентского суверенитета на Конституцию Великобритании

Британская конституция имеет целый ряд особенностей, которые сохраняются в течение нескольких столетий. Принцип парламентского су-

⁶ Конституция Австралии содержится в Акте британского парламента о Конституции Австралии (1900). Многоактная конституция Канады содержится в актах, принятых британским парламентом с 1867 по 1982 гг.

⁷ Акт о действительности актов колоний (1865), Вестминстерский статут (1926/1931), Конституционный акт Канады (1982) и Акт об Австралии (1983), принятые британским парламентом, установили, что акты британского парламента в дальнейшем не будут на них распространяться и становиться частью их внутреннего права.

веренитета как конституционный принцип оказывает влияние на форму и содержание конституции. По сути, он поддерживает неписаный характер конституции. Хотя британская конституция не является полностью неписаной, так как включает в себя как неписаную часть (конституционные соглашения, судебные прецеденты, принципы), так и писаную (акты парламента — статуты). И именно писаная часть требует обоснования.

Согласно данному принципу, все статуты имеют равную юридическую силу, обладают равным статусом, что влияет на то, что конституция признается не актом, обладающим наибольшей юридической силой, но верховным правом страны. И все же в таком случае возникает вопрос о том, по каким критериям допустимо признавать парламентский статут частью неписаной конституции. В английской правовой доктрине таким критерием признается предмет регулирования данного статута. В качестве части конституции рассматриваются статуты, регулирующие отношения в публично-правовой сфере. Однако такой критерий не позволяет точно отделять статуты, входящие в конституцию, от всех остальных. Как справедливо отмечал российский ученый В.Е. Чиркин, состав британской конституции определяет доктрина, иногда — практика судов, иных государственных органов [Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е., 2007:108].

В последнее время конституционная доктрина стала продвигаться в разработке концепции статуса актов парламента. В британской доктрине вводятся понятия «конституционные» и «обычные» статуты [Laws J., 2021: 15]; [Feldman D., 2013: 343].

Такая позиция поддерживается и судами. В частности, в деле *Thoburn* суд признал, что Акт о Европейском сообществе 1972 г. имеет конституционный характер. Таким образом, вопрос о статусе закона определяется общим правом по сути в зависимости от его содержания или содержания его положений (предполагается, что конституционный закон может содержать отдельные обычные положения, равно как и обычный закон может содержать конституционные положения).

Сэр Д. Лоуз, один из авторов идеи о конституционных законах, обосновал свою позицию исходя из необходимости достижения конституционного баланса, в том числе между парламентским суверенитетом и судами. Толкование закона независимыми судами — необходимое условие парламентского суверенитета. Конституционный баланс должен основываться на фундаментальных ценностях, должном функционировании конституции, действиях государственных институтов в пределах их полномочий и поддержании верховенства права.

В рамках общего права все это сводится к важности понимания конституционных законов в контексте конституционных прав общего права, основных прав, ценностей и принципов [Elliot M., 2018]. Термин конститу-

ционного закона вводится для того, чтобы выделить особый статус актов в конституционно-правовой сфере. Это еще не признание актов с большей юридической силой, но небольшой шаг в этом направлении.

Данный подход явно не получил полного завершения, в частности в определении особого порядка принятия и отмены конституционных актов. Статус конституционных актов определяет особое отношение судов при их толковании, невозможности так называемой «подразумеваемой отмены» в ходе применения. Такой подход продолжает противостояние парламента и судов, принципа парламентского суверенитета и принципа прецедента, в том числе прецедентов толкования, которые могут существенно повлиять на содержание закона вплоть до «подразумеваемой отмены».

То, что доктрина стала уделять больше внимания статусу актов парламента обусловлено ростом их удельного веса. В связи с тем, что писаная часть рассматриваемой конституции со временем расширяется, возникает вопрос о том, насколько можно определять конституцию исследуемой страны как неписаную. В британской доктрине применяется понятие «частично писаная», в российской правовой литературе применяются определения «комбинированная», «смешанная» [Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е., 2007: 108].

Положение о равном статусе статутов, вытекающее из принципа парламентского суверенитета, существенным образом противостоит идее принятия писаной конституции [Murkens J.E.K., 2021], имеющей высшую юридическую силу. Поэтому обсуждение возможных конституционных реформ, в том числе перехода к писаной конституции, прежде всего предполагает пересмотр принципа парламентского суверенитета. Для этого потребуется как выработка новой доктрины, признанной судами, так и позиции самих судов.

2. Европейское право: самоограничение парламента и королевская прерогатива

Принцип парламентского суверенитета определил соотношение национального и международного права, которое должно быть имплементировано во внутреннее право актом парламента.

Однако членство Великобритании в Евросоюзе привело к изменению такого подхода и установлению иного порядка соотношения ее национально-го права и права ЕС.

Ныне отмененный Акт о Европейских сообществах (1972) установил верховенство права Евросоюза в рамках его компетенции над британским правом, для того чтобы достичь соответствия британского права праву ЕС. Устанавливалась презумпция того, что в случае противоречия между европейским правом и британским правом приоритет имело бы европейское право. Такой подход определил и дальнейшее развитие судебной практики,

которая при толковании любого положения статута и делегированного акта принимала во внимание прямое действие европейского права, исходила из позиции европейского права⁸. Согласно ст. 2 Акта о Европейских сообществах европейское право получило прямое действие в Великобритании, что не предполагало принятие имплементирующего статута.

Европейский суд справедливости исходил из верховенства европейского права и установил, что суды государств-членов могут заменять (override) внутреннее законодательство для защиты прав на основе законодательства ЕС. Данное решение вызвало критику в Великобритании как новое и опасное вторжение в суверенитет парламента Соединенного Королевства. Согласно принципу парламентского суверенитета его акты не могут быть признаны недействительными. В качестве аргумента в защиту верховенства права ЕС было высказано, что положение о верховенстве права ЕС было признано до вступления Великобритании в Общий рынок, поэтому ограничение суверенитета парламента может рассматриваться как его добровольное самоограничение.

Со вступлением Великобритании в ЕС вопрос о соотношении принципа парламентского суверенитета и верховенства европейского права стал наиболее острым и по сути так и не получил однозначного разрешения. В конституционном праве⁹ не было однозначно признано ограничение принципа суверенитета парламента. Британские юристы не рассматривают данные акты как пересмотр принципа парламентского суверенитета. Наоборот, эти акты соответствуют принципу, согласно которому парламент может отменить любой собственный акт. То, что верховенство права ЕС было установлено самим парламентом, может рассматриваться как самоограничение парламента. Приоритет права ЕС простирается настолько, насколько это позволяет парламент, поэтому приоритет права ЕС в Великобритании является следствием парламентского суверенитета, а не угрозой ему [Elliott M., 2016]¹⁰.

В правовой доктрине появляются новые направления, предлагающие пересмотреть взгляд на принцип суверенитета, отказаться от исключительно формально-логического подхода. Принцип парламентского суверенитета

⁸ Палата лордов признала, что акт парламента может быть заменен европейским правом. Factortame (2), 1991, [1991] 1 AC 603. Available at: <https://webstroke.co.uk/law/cases/factortame-no-2-1991> (дата обращения: 16.08. 2021)

⁹ Два наиболее значимых дела — дело Factortame1, рассмотренное апелляционным комитетом палаты лордов (на тот момент высшей судебной инстанцией) и дело Miller, рассмотренное Верховным судом — показывают, какие конституционно-правовые последствия вытекают из членства в ЕС. [Elliott M., Williams J., Young A. (eds.), 2018].

¹⁰ При этом парламент сохранил контрольные полномочия, создав контрольные комитеты палат по вопросам ЕС.

исторически занимает особое положение, выступая основным принципом. «Конституционалисты в XX в. ошибочно строили исследования исходя из юридического содержания принципа парламентского суверенитета, а не из исторического и фактического анализа действия британской конституции. Сущность и практика конституционного права между тем не менее важны, чем формально-юридический подход» [Weill R., 2004: 405]. Обоснование такой позиции основывается на неопозитивизме Г. Харта. Он полагал, что суверен действует на основе права признания и, следовательно, в соответствие с фундаментальным правом (в отличие от позиции Д.Остина, по которой суверен находится вне и даже над правом). Следуя Г. Харту, принцип парламентского суверенитета относится к правилу признания, причем к его центральному компоненту. Соответственно, суды не создавали его и не могут ни отменять, ни изменять [Goldsworthy J., 1999: 236–239]¹¹.

На данном этапе усиливается ценностный подход, взаимосвязь между конституционными основами, ценностями, справедливостью и свободой (Д. Лоуз). Такой подход направлен на то, чтобы достичь согласование государственных институтов в обеспечении верховенства права. При таком подходе парламент должен ограничивать свою деятельность для обеспечения основных свобод в демократическом обществе. Принцип парламентского суверенитета уже допускает самоограничение парламента в достижении социальных демократических целей.

Верховенство права Европейского союза в полной мере не было признано и судами. К примеру, в 2014 г. в деле *R (on the application of HS2 Action Alliance Limited) (Appellant) v The Secretary of State for Transport and another (Respondents)* Верховный суд затронул вопрос о соотношении права ЕС с конституционными принципами Великобритании. В деле рассматривался вопрос о регулировании высокоскоростной железнодорожной сети. Стороны настаивали на проверке того, насколько в ходе законодательного процесса парламент принимал во внимание уровень контроля, налагаемого на такие проекты Директивой ЕС о воздействии на окружающую среду. Однако суды не могут оценивать законодательный процесс, поскольку это противоречит Биллю о правах (1689). Верховный суд Великобритании установил, что в данном случае Директива ЕС не нарушала Билля о правах, но, если бы такое произошло, Суд признал бы верховенство принципов страны.

Противники членства в Евросоюзе и в дальнейшем сторонники брекзита признание верховенства европейского права рассматривали крайне негативно. Сторонники брекзита полагали, что членство страны в ЕС наносит

¹¹ Следует отметить, что по мнению британских юристов принцип парламентского суверенитета лишь подтверждает доминирование позитивизма в современной правовой мысли [Allan T.R., 1985: 614].

ущерб суверенитету парламента, независимости страны в целом и парламентской демократии. В частности, известный юрист лорд Деннинг подверг критике верховенство и прямое действие европейского права и предложил пересмотреть такой подход. Он полагал, что «Европейский суд справедливости отобрал парламентский суверенитет. Наши суды не должны более применять наши национальное право. Они должны применять европейское право. Оно как прилив, разрушающий наши морские укрепления и проникающий в глубь страны» [Denning A., 1990: 48].

Стремление восстановить парламентский суверенитет и утвердить верховенство британских законов имело место уже в то время, когда Великобритания была членом Европейского союза. В 2016 г. тогдашний премьер-министр Д. Камерон поддержал идею принятия акта о суверенитете, который обеспечит приоритет национального права над правом ЕС. Эта задача возлагалась на парламент, который должен был обеспечить контроль над национальным законодательством. Однако получалось, что это станет возможным только при выходе страны из Евросоюза. Только в таком случае парламентский суверенитет может быть восстановлен. Нынешний премьер-министр Б. Джонсон заявил, что после брекзита британские законы будут приниматься исключительно британским парламентом, интерпретироваться британскими судьями, заседающими в британских судах, и юрисдикции Европейского суда придет конец.

Таким образом, членство Великобритании в ЕС все же поставило под сомнение полноту действия принципа парламентского суверенитета¹², и брекзит стал рассматриваться как возвращение к парламентскому суверенитету в полном его объеме.

В ходе процедуры брекзита возник еще один вопрос — о разграничении принципа парламентского суверенитета и королевской прерогативы. Прерогативные полномочия признаются в силу особого положения Короны. Еще Блэкстон определял, что прерогативные полномочия основаны на том «особого рода превосходстве, выходящем за обычные рамки общего права, которым король в силу своего королевского сана обладает над всеми другими лицами». Через несколько веков другой английский юрист — А. Дайси — отметил, что королевская прерогатива предполагает дискреционные полномочия, использование которых в любое время остается в руках Короны [Dicey A., 1982: 92].

С развитием парламента с XVII в. его акты ограничивали королевскую прерогативу. Билль о правах (1689), по сути, закрепляет парламентское вер-

¹² Адвокат стороны в деле *Thoburn* предлагал признать, что в условиях членства Великобритании в ЕС принцип парламентского суверенитета имеет историческое значение. *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195 (Admin), [2003] QB 151 ('Thoburn') at 53.

ховенство в законодательной сфере, а исполнительные полномочия Короны стали исполняться министрами, ответственными перед парламентом. Министры не могут изменять законодательство, так как в таком случае нарушался бы принцип парламентского суверенитета. Именно на Билль о правах ссылаются судьи, решая вопрос о возможности инициировать брекзит в рамках королевской прерогативы.

Конституционно-правовая доктрина проводит различие между полномочиями государственных органов во внешней и внутренней сферах. В первом случае речь идет о королевской прерогативе, во втором — о полномочиях парламента. Поскольку выход страны из Европейского союза относится к международной сфере, он входит в королевскую прерогативу, которая от ее имени осуществляется правительством. Вопрос заключался в том, может ли правительство на основе королевской прерогативы инициировать переговоры по брекзиту, или это входит в компетенцию парламента. Первая позиция, отстаиваемая правительством, не была поддержана судами, которые в конечном счете поддержали парламентский суверенитет.

Вопрос о том, может ли правительство инициировать брекзит или требуется в данном случае принятие парламентского статута, был рассмотрен судами [Phillipson G., 2017: 46]; [Craig P., 2018]. Высокий суд в деле *R (Miller) v The Secretary of State for Exiting* [2016]¹³ признал королевскую прерогативу в международной сфере, но отметил, что если международные договоры Великобритании затрагивают права человека, то требуется принятие акта парламента. Главный судья лорд Томас отметил, что важный аспект фундаментального принципа парламентского суверенитета заключается в том, что первичное законодательство не может быть вытеснено Короной посредством реализации королевской прерогативы.

24 января 2017 г. позиция Высокого суда была поддержана Верховным судом в деле *Miller & Anor, R (on the application of) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017]¹⁴ большинством в пять голосов (восемь против трех)¹⁵. Верховный суд Великобритании постановил, что поскольку референдум является относительно новой конституционной практикой, решение, принятое на нем, не влечет за собой автоматически правовых последствий. Они определяются законом, на основании которого референдум проводится — Актом о референдуме о Европейском союзе (*European Union Referendum Act 2015* г.). Если в данном законе не установлено, что процесс

¹³ [2016] EWHC 2768 (Admin).

¹⁴ [2017] UKSC 5, [2017] 2 WLR 583, [2017] 1 All ER 593, [2017] NI 141, [2017] 2 CMLR 15, [2018] AC 61, [2017] UKSC 5, [2017] HRLR 2, [2017] WLR(D) 53

¹⁵ Judgement 2017 UKSC 5, *R v Secretary of state for exiting the European Union*. 24 January 2017. Available at: URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>, (дата обращения: 24.01.2017)

выхода может инициировать правительство, действия последнего носят политический, а не правовой характер. После референдума должен был быть принят закон, регулирующий дальнейшую процедуру выхода из Евросоюза. Согласие парламента было признано судами необходимой частью процедуры брекзита [Phillipson G., 2017. P.46]. Таким образом, в обсуждение процедуры брекзита были вовлечены все три ветви власти, и позиция Верховного суда поставила в этих спорах точку¹⁶.

После принятия судебного решения парламент большинством¹⁷ проголосовал за то, чтобы предоставить правительству полномочия инициировать переговоры по брекзиту. 9 марта 2017 г. премьер-министр Великобритании направил соответствующее письмо в штаб-квартиру Евросоюза в Брюсселе и тем самым инициировал переговорный процесс в соответствии с ст. 50 Договора о ЕС.

3. Брекзит: суверенитет народа или парламента?

В условиях брекзита термины «суверенитет» и «парламентский суверенитет» вновь актуализировались. Но речь пошла не столько о законодательных полномочиях парламента, сколько о соотношении парламентского и народного суверенитета, о сохранении принципа суверенитета в полном объеме или о возможных путях изменения содержания данного принципа или его отмены¹⁸.

Воспринявшее принцип парламентского суверенитета, британское конституционное право изначально отрицало референдум. Изменение политического отношения к референдуму и его внедрение в практику, в том числе в связи со вступлением и особенно с выходом страны из ЕС, привело к необходимости либо найти баланс между суверенитетом парламента и народным суверенитетом, либо однозначно признать верховенство одного из них.

В 2011 г. парламента Великобритании принял акт о Европейском союзе, в котором было установлено, что при передаче важных полномочий Брюсселю вопрос должен быть вынесен на референдум. В процессе брекзита особое место занял референдум о членстве Великобритании в ЕС, проведенный 23 июня 2016 г.

¹⁶ Ряд конституционалистов не согласен с решением Верховного суда Великобритании и полагает, что в ситуации брекзита не было необходимости принимать парламентский закон, а можно было применить королевскую прерогативу, которая не противоречит принципу парламентского суверенитета [Endicott T., 2016: 23].

¹⁷ Ярый евроскептик, депутат Европарламента Н. Фэрейдж составил список депутатов, не поддерживавших брекзит, и назвал их «врагами демократии».

¹⁸ Заметим, что подобные вопросы стояли в США в период подготовки писаной конституции [Craig P., 2003: 110].

На референдум был вынесен вопрос: должно ли Соединенное Королевство оставаться членом Европейского союза или выйти из него. 51,9% явившихся к урнам граждан проголосовали за выход страны из ЕС¹⁹. Опросы избирателей показали, что большинство проголосовавших за выход (49% из 12.369 опрошенных) исходило из того, что решения о Великобритании должны приниматься в Великобритании, 33% исходило из необходимости установления иммиграционного контроля²⁰.

Результаты референдума о выходе из ЕС были неоднозначно восприняты в стране²¹ и вызвали серьезную парламентскую и общественную дискуссию. То, что большинство избирательного корпуса неожиданно поддержало выход Великобритании из ЕС, привело к дискуссии о значении результатов референдума, о возможности их пересмотра на повторном референдуме, а также о том, должен ли парламент следовать результатам референдума, или он вправе занять самостоятельную позицию,²² которая будет иметь приоритет над референдумом. В дискуссию оказались вовлеченными депутаты, политические партии, Верховный суд и, конечно, ученые-юристы. Ответ на эти вопросы британские юристы и политики искали четыре года.

Референдум и его результат не только сыграли важную роль в инициировании брекзита и имели серьезные политические последствия, но и привели к дальнейшему развитию конституционно-правовой доктрины. Проблема соотношения парламентского и народного суверенитета вышла на новую стадию. Конституционалисты вынуждены были вернуться к доктринальному осмыслению референдума в контексте традиционных конституционных принципов и, прежде всего, принципа парламентского суверенитета, к необходимости недвусмысленного определения юридического значения института референдума.

¹⁹ BBC. EU Referendum: The result in maps and charts. 24 June 2016. Available at: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-36616028> (дата обращения: 19.07. 2021)

²⁰ Lord Ashcroft. How the United Kingdom voted on Thursday... and why, 24 June 2016. Available at: <http://lordashcrofthpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/> (дата обращения: 28.08.2021)

²¹ С. Дуглас-Скотт пишет о «Брекзите и очаровании суверенитета, подобном сирене», критикуя большую часть дискуссий и ложные обещания в преддверии брекзита, видя причину в непоследовательном понимании суверенитета [Ahmed T., Fahey E., 2019: 96].

²² В парламенте приблизительно 50% депутатов-консерваторов выступали за сохранение членства страны в ЕС, 40% — за выход из него, 10% — не имели четкой позиции. Среди депутатов-лейбористов 93% были за членство в ЕС, 3% — за выход. 56 депутатов от шотландской национальной партии и восемь депутатов-либералов в основном поддерживали сохранение членства в ЕС. Таким образом, около 70% депутатов были за сохранение членства в ЕС, 20% — за выход, 10% — окончательно не определились со своей позицией. Available at: <http://www.standard.co.uk/business/Anthony-hilton-why-we-may-remain-even-if-we-voteleave-a3272621.html> (дата обращения: 16.08.2021)

Для оценки института референдума в британском конституционном праве следует отметить, что ситуация стала изменяться в последней четверти XX в., когда в стране был впервые проведен ряд референдумов. За сравнительно короткий исторический период референдум активно вошел в конституционную практику страны²³. Однако несмотря на утверждающуюся практику проведения референдумов, правовая мысль Соединенного Королевства пока до конца не определилась с институтом референдума. Институт референдума не получил в британском праве завершеного выражения. Правовой основой референдума выступает первичное законодательство²⁴. Исходя из принципа парламентского суверенитета, именно парламент принимает каждый раз закон, иницилирующий проведение очередного референдума.

Поскольку парламент обладает неограниченными законодательными полномочиями, он вправе принять закон о проведении референдума по любому вопросу. В таком законе определяется обязательный или консультативный характер референдума. В силу того, что парламент не может ограничить последующие парламенты, принять единый закон о референдуме с перечнем выносимых на него вопросов в Великобритании невозможно. Для этого требуется пересмотр принципа парламентского суверенитета.

В зарубежных странах проводятся различные референдумы: конституционные, законодательные, обязательные и консультативные. Референдум 2016 г. о выходе Великобритании из ЕС поставил важный вопрос об обязательности решения, принятого на референдуме, для парламента, т.е. об обязательном характере референдума как выражения воли народа.

В Великобритании практикуются в основном консультативные референдумы. Они логичнее вписываются в концепцию парламентского суверенитета. При проведении консультативного референдума парламент, по сути, обращается к народу (посредством принятия соответствующего закона) с предложением выразить мнение по конкретному вопросу. В последующем либо требовалось принятие статута, либо никакие действия не предполагались. В первом случае парламент после консультативного референдума

²³ Помимо членства в Евросоюзе референдумы касались организации и полномочий органов в регионах и организации выборов в Палату общин в 2011 г. Несколько референдумов касались местного самоуправления. Всего 59 местных референдумов касались порядка избрания мэров, два — системы комитетов местного самоуправления, один — повышения ставки муниципального налога.

²⁴ Northern Ireland (Border Poll) Act 1972, European Communities Act 1975, Scotland Act 1978, Wales Act 1978, Referendums (Scotland and Wales) Act 1997, Northern Ireland (Entry to Negotiations, etc.) Act 1996; Northern Ireland Negotiations (Referendum) Order 1998, Government of Wales Act 2006, Scottish Independence Referendum Act 2013, Greater London Authority (Referendum) Act 1998, Regional Assemblies (Preparations) Act 2003, the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.

может как согласиться с его решением, так и прийти к иному решению, отличному от решения, принятого на референдуме, приняв соответствующий закон. Такая точка зрения была наиболее обоснована еще А. Дайси, и к ней обратились сторонники сохранения членства Великобритании в ЕС. Они доказывали, что результаты референдума не носят обязательного характера, и что парламент вправе занять противоположную позицию и проголосовать против выхода страны из Евросоюза.

Однако в последние десятилетия такая позиция все больше подвергается критике [Weill R., 2003: 474]. Референдумы, проводимые в Великобритании, рассматривались только как рекомендации парламенту, тем не менее депутаты ориентировались на волю избирателей и следовали их позиции, выраженной на референдуме. Проводимые референдумы политически связывают депутатов при голосовании по последующим законопроектам, поэтому в действительности воля народа оказывает влияние на парламентский суверенитет, что ведет к формированию их баланса.

Таким образом, концепция референдума продолжает исходить из парламентского суверенитета. В этом подходе интересно сочетание традиционного многовекового принципа с современными процессами. С одной стороны, это дает возможность выстраивать логическую систему, однако, с другой, не позволяет сформировать окончательно новую концепцию института референдума и соотнести ее с парламентским суверенитетом. Как отмечает британский исследователь М. Уилкинсон в статье «Непопулярный суверенитет», необходимо соединить фундаментальные права и ценности с действиями, направленными на контроль и противостояние правительству [Wilkinson M., 2020].

Политическая практика поставила теоретический вопрос о соотношении народного и парламентского суверенитетов. Происходящие процессы заставили британскую конституционно-правовую доктрину вновь обратиться к обсуждению идеи народного суверенитета. В отличие от других стран, таких как Швейцария, Франция или Италия, идея народного суверенитета в Великобритании не получила развития. Великобритания традиционно не относилась к странам, в которых было признано прямое волеизъявление народа в форме референдума. Признание суверенитета парламента ограничило прямое волеизъявление народа выборами в Палату общин. Принцип парламентского верховенства устанавливает, что только парламент имеет право принимать статуты: «законодательное верховенство не делится в Англии с избирателями» [Уэйд Е., Филлипс Дж., 1950: 60]. Идея принятия законов (статутов) на референдуме не была воспринята. Принятие закона после референдума рассматривается как выражение принципа парламентского суверенитета, а соответствие закона результатам референдума — как признание народного суверенитета.

В конечном счете это привело к наблюдающемуся поныне противопоставлению принципа парламентского и народного суверенитетов. Совершенно очевидно, что принцип парламентского суверенитета в классической форме перестает существовать, и его новая форма предполагает сосуществование с принципом народного суверенитета. Формулировка «мы, народ», известная в большей степени конституционному праву США в силу ее включения в Конституцию США (1787), в настоящее время постепенно внедряется в британскую правовую мысль. Сосуществование принципа парламентского суверенитета и народного суверенитета ведет к поиску баланса между ними, прежде всего на политическом уровне.

Что касается доктринального уровня, то британские исследователи разошлись в оценке рассматриваемых нами тенденций [Poole T., 2017. pp. 696–710].

Одни оценивают происходящие процессы как демонстративный сдвиг от парламентского суверенитета к народному. По мнению А. Барнета, брекзит подобен «конституционному динамиту» для Великобритании. Он бросил вызов парламентскому суверенитету так, что сама концепция последнего была «фатально изменена». Известный конституционалист В. Вигмор сравнил парламентский суверенитет с Чеширским котом, который исчезает, но остается только ухмылка. Речь идет о том, что принцип парламентского суверенитета постепенно утрачивает свое значение, уступая место новым тенденциям. Новый суверен — народ теперь заменяет старого суверена. Воля народа теперь превалирует. Парламентский суверенитет восстановлен только формально. Те же, кто сопротивляется, являются «врагами народа», — провозглашает А. Барнет [Barnett A., 2016]. Другие ученые полагали, что речь идет лишь об инструменте, обеспечивающем должное преобразование [Qvortrup M., 1999: 531]. По мнению Р. Мастермана и К. Мюррея, референдум в его британском варианте представляет собой нечто среднее между непосредственной и представительной демократией [Masterman R., Murray C., 2016].

Несмотря на значительное увеличение количества публикаций о проблемах суверенитета, нужно отметить, что новой завершенной концепции сформулировать не удалось. Критика А. Дэйси, усилившаяся к концу XX в., в XXI в. не заменена альтернативной концепцией²⁵.

Народный и парламентский суверенитеты в определенной степени противоречат друг другу, но на данном этапе они продолжают сосуществовать на паритетных основаниях. Признание приоритета одного из них — задача последующего конституционного развития.

²⁵ По недавнему и мало внятому определению государственного секретаря Д. Дэвиса: «Парламент суверенен, он был суверенным, но, конечно, и народ суверенен».

Заключение

Британское конституционное право имеет глубокие исторические корни и развивается поступательно, наполняя старые институты новым содержанием. Исследование влияния брекзита на внутренние конституционные процессы Великобритании показывает, что этот процесс несомненно повлек за собой широкие и всесторонние последствия. Они касаются не только внешнего взаимодействия страны с Европейским союзом, но и конституционно-правовой доктрины, от которой потребовалось найти обоснование происходящим процессам, включить их в традиционную конституционную модель Великобритании. В противном случае речь бы пошла о кардинальной конституционной реформе, в ходе которой пришлось бы пересматривать ранее стабильные конституционные принципы. Приверженность им делает конституционную модель британской формы правления стабильной и вместе с тем позволяет наполнять ее новым содержанием в случае серьезных изменений обстановки. Это прекрасно демонстрируется на принципе парламентского суверенитета. Несмотря на споры об объеме его содержания, о его признании основным принципом британской конституции или, напротив, о его пересмотре, чтобы провести более полную реформу, данный принцип продолжает существовать и обойти его невозможно. Брексит стал причиной нового обращения к данному принципу, необходимости вернуться к обсуждению его современного содержания. Дебаты о роли парламента в процессе брекзита лишний раз показали неотъемлемость данного принципа. Парламент Великобритании оправдал возложенную на него роль, создав преемственность в правлении права (*rule of law*). Несомненно, этому способствовали суды общего права, обеспечивающие сильную судебную власть.

С другой стороны, референдум о членстве страны в ЕС привел к серьезным конституционно-правовым дискуссиям о народном суверенитете — о теме, которая изначально не была воспринята британской конституционной моделью в силу того, что противоречила признанному принципу парламентского суверенитета. Однако референдум о выходе страны из Европейского союза имел столь значительные политические последствия, что игнорировать позицию проголосовавших за выход избирателей депутатский корпус не смог. В результате в конституционном праве возникло определенное «двоевластие» — и парламентский, и народный суверенитеты вынуждены на сегодняшний день сосуществовать в рамках одной и той же модели власти. Несомненно, конституционное право Великобритании поворачивается в сторону реформ, однако в дальнейшем необходимы будут новые события, вынуждающие вносить в правовую доктрину дальнейшие изменения. В настоящее же время, несмотря на брекзит, правовой континуитет как характерная черта британского права продолжает определять поступательное развитие конституционного права страны.



Библиография

- Буржуазная конституция на современном этапе. Отв. ред. Туманов В.А. М.: Наука, 1983, с. 82.
- Уэйд Е., Филлипс Дж. Конституционное право. М.: Издательство иностранной литературы, 1950, с. 63.
- Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2006, с. 108.
- Ahmed T., Fahey E. (ed.) *Brexit Law, Justices and Injustices*. London: University of London Press, 2019, 320 p.
- Allan T.R. The Limits of Parliamentary Sovereignty. *Public Law*, 1985, Winter, p. 614.
- Barnard C. So Long, Farewell, Auf Wiedersehen, Adieu: Brexit and the Charter of Fundamental Rights. *Modern Law Review*, 2019, vol. 82, p. 350.
- Barnett A. Brexit has killed the sovereignty of Parliament, 2016. Available at: <https://www.opendemocracy.net/anthony-barnet/brexit-has-killed-sovereignty-of-parliament> (accessed: 6.07.2019)
- Craig P. Constitutional Foundations, the Rule of Law and Supremacy. *Public Law*, 2003, Spring, p.110.
- Dalton P., Dexter R. The Constitutional Law. L.: Allen and Unwin, 1976, pp. 41–47.
- Denning A. Introduction to the European Court of Justice: Judges or Policy Makers? London: Bruges Group, 1990, p.48.
- Dicey A. Introduction to the Study of Law of the Constitution. 8th ed. Indianapolis: University Press of America, 1982, pp. 46, 92.
- Goldsworthy J. The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 236–239.
- Endicott T. Parliament and the Prerogative: From the Case of Proclamations to Miller. Policy Exchange. 2016, p.23. Available at: www.policyexchange.org.uk (accessed: 06.07.2019)
- Feldman D. The nature and significance of “constitutional” legislation. *Law Quarterly Review*, 2013, no 129, p. 343. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3142104> (accessed: 10.06.2020)
- Elliott M., Williams J., Young A. (eds.) *The UK Constitution After Miller: Brexit and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2018. Available at <https://ssrn.com/abstract=3142104> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3142104> (accessed: 11.06.2021)
- Jennings I. *The Law and the Constitution*. London: Macmillan, 1954, pp. 136–153.
- Hogg P. *The Constitutional Law of Canada*. 3rd ed. Toronto: McClelland and Stewart, 2007, p. 261.
- Laws J. *About The Constitutional Balance*. Oxford: Hart House, 2021, p. 15.
- Loughlin M. *The British Constitution: Thoughts on the Cause of the Present Discontents*. LSE Legal Studies Working Paper, 2018, no 2. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3129734> (accessed: 15.08.2021)
- Qvortrup M. A.V. Dicey: The Referendum as the People’s Veto. *The History of Political Thought*, 1999, vol. 20, no 3, p. 531.
- Masterman R., Murray C. *A House of Cards? UK Constitutional Law Association*, 2016. Available at: <https://ukconstitutionallaw.org/2016/07/04/roger-masterman-and-colin-murray-ahouse-of-cards/> (accessed: 12.06.2021)

Markakis M. Brexit and the EU Charter of Fundamental Rights. *Public Law*, 2019, vol. 82, pp. 82–101.

Murkens J.E.K. A Written Constitution: A Case Not Made. *The Oxford Journal of Legal Studies*, 2021. Available at: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqab016> (accessed: 15.08.2021)

Phillipson G. EU Law as an Agent of National Constitutional Change: *Miller v Secretary of State for Exiting the European Union*. *Yearbook of European Law*, 2017, no 1, p. 46.

Poole T. Devotion to Legalism: On the Brexit Case. *The Modern Law Review*, 2017, vol. 80, issue 4, pp. 696–710.

Somek A., Michael A., Wilkinson M. Unpopular Sovereignty? *The Modern Law Review*, 2020, vol. 83, issue 5, pp. 955–978.

Weill R. Dicey was not Diceyan. *CLJ*, 2003, vol. 62, p. 474.

Weill R. We the British People. *Public Law*, 2004, Winter, p. 405.

Pravo. Zhurnal Vysshey Shkoly Ekonomiki. 2021. No 3

Constitutional Law Consequences of Brexit: Sovereignty of Parliament or of People



Irina Bogdanoskaya

Professor, Department of Legal Theory and Interdisciplinary Studies, Law Faculty, National Research University Higher School of Economics, Doctor of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: ibogdanovskaya@hse.ru



Abstract

The exit of Great Britain from the European Union (Brexit) has actualized a lot of political, economic and legal issues. The latter issues include the relevant aspects of European law, as well as national, first of all, constitutional law. Constitutional aspects of Brexit touch, from one side, the theme of revising and renovating traditional principles, including parliamentary sovereignty principle, and from other side, emergence and development of new institutions like referendum. Indeed, the British referendum of 2016 about exit from the European Union has become a legal base for the Brexit procedure. The implementation of this procedure has demanded a solution to a number of doctrinal constitutional issues, first of all about the priority of people's sovereignty that was expressed at the referendum, and about the position of the British parliament. The principle of parliamentary sovereignty for centuries determined the specifics of constitutional institutions of that state. The institute of referendums historically was not accepted in Great Britain exactly as a reason of contradiction between principles of parliamentary supremacy and principle of direct popular voting. However, the practice of referendums took place in the United Kingdom since the end of 20th century, especially ones connected with entry of Britain in the European Union and with her exit from it, turned to be a reason for the British constitutional doctrine to research and clear once more a modern understanding of parliamentary supremacy principle. Even more important problem was to elaborate ways and means of coexistence of both principles. It was necessary to answer the following questions: if parliamentary supremacy still exists in its traditional meaning, or it has a sense to change content of that principle for inclusion of the people's sovereign-

ty into the British constitutional law; what is correlation of parliamentary and people's sovereignty in modern law as a whole. Because of the traditional British legal continuity way, for sure, it was impossible to wait for a full refuse from parliamentary sovereignty principle in favor of the people's sovereignty. The compromise was reached at the stage of Brexit itself. As a consequence, we see that in the present time traditional parliamentary sovereignty principle is maintained, but in the same time contours of referendum institute development in the British constitutional law are designed.



Keywords

constitutional law, unwritten law, principles, Brexit, parliamentary sovereignty, Great Britain, European Union.

For citation: Bogdanovskaya I. Yu. (2021) Constitutional Law Consequences of Brexit: Sovereignty of Parliament or of People. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 3, pp. 231–253 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2021.3.231.253



References

- Ahmed T., Fahey E. (ed.) (2019) *Brexit Law, Justices and Injustices*. London: University of London Press, 320 p.
- Allan T.R. (1985) The Limits of Parliamentary Sovereignty. *Public Law*, Winter, p. 614.
- Barnard C. (2019) So Long, Farewell, Auf Wiedersehen, Adieu: Brexit and the Charter of Fundamental Rights. *Modern Law Review*, vol. 82, p. 350.
- Barnett A. (2016) Brexit has killed the sovereignty of Parliament. Available at: <https://www.opendemocracy.net/anthony-barnet/brexit-has-killed-sovereignty-of-parliament> (accessed: 06.07.2019)
- Craig P. (2003) *Constitutional Foundations, the Rule of Law and Supremacy*. Public Law, Spring, p.110.
- Dalton P., Dexter R. (1976) *The Constitutional Law*. L.: Allen and Unwin, pp. 41–47.
- Denning A. (1990) *Introduction to the European Court of Justice: Judges or Policy Makers?* London: Bruges Group, p.48.
- Dicey A. (1982) *Introduction to the Study of Law of the Constitution*. 8th ed. Indianapolis: University Press of America, pp. 46, 92.
- Goldsworthy J. (1999) *The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 236–239.
- Endicott T. (2016) Parliament and the Prerogative: From the Case of Proclamations to Miller. Policy Exchange. P.23. Available at: www.policyexchange.org.uk (accessed: 06.07.2019)
- Feldman D. (2013) The nature and significance of “constitutional” legislation 129 LQR 343. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3142104> (accessed: 10.06.2020)
- Elliott M., Williams J., Young A. (eds.) *The UK Constitution After Miller: Brexit and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2018. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3142104> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3142104> (accessed: 11.06.2021)
- Jennings I. (1954) *The Law and the Constitution*. London: Macmillan, pp. 136–153.
- Hogg P. (2007) *The Constitutional Law of Canada*. 3rd ed. Toronto: McClelland and Stewart, p.261.

- Khabrieva T.Ya., Chirkin V.E. (2006) *Theory of Modern Constitution*. Moscow: Norma, p. 108 (in Russian)
- Laws J. (2021) *About the Constitutional Balance*. Oxford: Hart House, p. 15.
- Loughlin M. (2018) The British Constitution: Thoughts on the Cause of the Present Discontents. LSE Legal Studies Working Paper, no 2. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3129734> (accessed: 15.08.2021)
- Qvortrup M. (1999) A.V. Dicey: The Referendum as the People's Veto. *The History of Political Thought*, vol. 20, no 3, p. 531.
- Masterman R., Murray C. (2016) A House of Cards? UK Constitutional Law Association. Available at: <https://ukconstitutionallaw.org/2016/07/04/roger-masterman-and-colin-murray-ahouse-of-cards/> (accessed: 12.06.2021)
- Markakis M. (2019) Brexit and the EU Charter of Fundamental Rights. *Public Law*, vol. 82, pp. 82–101.
- Murkens J.E.K. (2021) A Written Constitution: A Case Not Made. *The Oxford Journal of Legal Studies*. Available at: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqab016> (accessed: 15.08.2021)
- Phillipson G. (2017) EU Law as an Agent of National Constitutional Change: Miller v Secretary of State for Exiting the European Union. *Yearbook of European Law*, no 1, p. 46.
- Poole T. (2017) Devotion to Legalism: On the Brexit Case. *The Modern Law Review*, vol. 80, issue 4, pp. 696–710.
- Somek A., Michael A., Wilkinson M. (2020) Unpopular Sovereignty? *The Modern Law Review*, vol. 83, issue 5, pp. 955–978.
- Tumanov V.A. (ed.) (1983) *Burzhuaznaya konstitutcia na sovremennom etape*. Moscow: Nauka, 215 p. (in Russian)
- Wade E., Phillips J. (1950) *The Constitutional Law*. Moscow: Inostrannaya literatura, p. 63 (in Russian)
- Weill R. (2003) Dicey was not Diceyan. *CLJ*, vol. 62, p. 474.
- Weill R. (2004) We the British People. *Public Law*, Winter, p. 405.