



Дискуссии

После ирландского референдума: что будет дальше с Европой?

Отрицательный результат ратификационного референдума в Ирландии в очередной раз приостановил процесс реформ в Европейском союзе, целью которого является адаптация Сообщества к вызовам, связанным со все более сильным конкурентным давлением, действующим как со стороны новых азиатских гигантов, так и – в особенности в политической и военной сфере – со стороны Соединенных Штатов. В последние годы Евросоюз испытал много кризисов, вызванных очередными неудачными попытками реформ. В принципе можно говорить, что это уже имманентная черта европейской интеграции, вытекающая из сложности данного процесса. Сильная дифференциация интегрирующихся государств все более замедляет темп интеграции. Труднее достичь согласия по вопросу о ее дальнейшем направлении, характере, глубине и скорости. Увеличивающаяся дифференциация отражается не только на все более стремительном ходе дискуссии на тему способов реформирования между правительствами государств-членов, но также – проявлением чего, возможно, является результат ирландского референдума – на отсутствии одобрения европейскими обществами способа принятия решений в вопросах интеграции, в том числе реформирования ЕС. Возникает вопрос: как на этот раз закончится интеграционный кризис, вызванный отказом ирландцев от Лиссабонского договора, и в каком направлении будет после него развиваться Евросоюз? За анализом ситуации и ответом на этот вопрос мы обратились к Стефану

Польский институт международных дел

Айзелю, депутату Бундестага от ХДС/ХСС и члену Комиссии по вопросам Европейского союза парламента Германии, Иву Гаццо, представителю Европейской комиссии во Франции, д-ру Лешеку Есеню, координатору исследований Европейского союза Бюро исследований и анализов Польского института международных дел, а также Антонио Миссиролли, директору по исследовательским вопросам *European Policy Center*. Надеемся, что читатель извлечет для себя пользу из их заметок.

Славомир Дембски

Стефан Айзель

Европейские планы на будущее

На бюллетене для голосования на ирландском референдуме 12 июня 2008 г. не было ни слова «Европа», ни определения «Лиссабонский договор». Вопрос, поставленный на гаэльском и английском языках, звучал так: «Согласны ли Вы с предложением дополнить конституцию положением, представленным в названном далее законе (28-й закон 2008 г., изменяющий конституцию)?». 862 415 (53,4%) из около 3 млн. ирландцев, имеющих право голоса, ответили на этот вопрос «нет», а 752 451 (46,6%) – «да». Желаящие в помещении избирательного участка могли просмотреть текст 28-го закона, изменяющего конституцию, – восемнадцатистраничный документ, непонятный, написанный сложным юридическим языком.

А как ответили бы ирландцы, если бы на бюллетенях для голосования были вопросы, которые сегодня задает себе Европа? А это такие вопросы:

Зачем продолжать европейскую интеграцию?

Как сделать Европу более демократичной?

Каковы пределы расширения Европейского союза?

Эти вопросы о будущем задают прежде всего люди молодые, которые в Ирландии необычайно часто голосовали против.

Мотивация поколения основателей, отражением которой являются лозунги «Никогда больше не бывает войне!», «Никогда больше не бывает диктатуре!», привела к возникновению Европейского союза и стала основой ее первого успеха.

Удалось также достичь второй великой цели – мира и свободы во всей Европе. Разве эти успехи, которые для многих сегодня очевидны, недостаточны? Зачем нам вообще дальнейшее продвижение европейской интеграции?

Мы, европейцы, в эпоху глобализации должны ясно отдавать себе отчет в том, что мы лишь небольшая часть человечества. Ныне в государствах-членах Европейского союза живет лишь около 7,5% жителей нашей планеты. По причине неравномерного естественного прироста европейцы в 2005 г. будут составлять только 4% населения мира. Будучи меньшинством в этом всемирном обществе, мы имеем возможность сохранить наши ценности, политическую культуру, модель жизни и благосостояния лишь тогда, когда еще больше приблизимся друг к другу и еще теснее будем между собой сотрудничать.

Когда благодаря созданию прочных оснований для мира и свободы на своем континенте европейцы обрели самих себя, новым императивом и дополнительной легитимацией европейского стремления к единству стало их самоутверждение в объединяющемся мире.

Поскольку Европа должна интегрироваться еще сильнее, европейские институты обязательно требуют реформы демократии. Для сохранения статус-кво интеграции актуальных процедур было бы достаточно, но для нужд будущего объединения – уже нет. Ибо речь идет о большей способности к действию и лучшем контроле над демократическими институтами.

Необходимым средством, служащим достижению этого, является Лиссабонский договор. Он децентрализует Европу и переносит задачи из Брюсселя в страны-члены и регионы. В то же время он укрепляет элементы, существенные для самосознания жителей нашего континента, – главным образом, внутреннюю и внешнюю безопасность, представляет собой реализацию принципа субсидиарности посредством децентрализации разделения задач и укрепления ответственной ступени с одновременным увеличением демократического контроля.

Особенно важно то, что непосредственно избираемый Европейский парламент имеет большую власть.

Одновременно значительно увеличивается способность ЕС к действию, благодаря принципу двойного большинства: решения Европейского совета станут обязательными только при наличии согласия двух третей государств-членов и их обществ. Там, где принято это правило, перестает действовать блокирующее право вето.

Принцип большинства родился из прежнего опыта и ожиданий, что мы будем поочередно принадлежать к большинству или меньшинству. Если частый проигрыш кому-то мешает, он может с этим не соглашаться. Лиссабонский договор открывает путь к выходу из Европейского союза и отказа от членства в этом сообществе.

Стратегия расширения Европейского союза должна быть подвергнута контролю и упорядочению. ЕС не обязан постоянно искать новых членов. Принятие в него должно стать наградой. Так называемые копенгагенские критерии гласят: «В качестве критерия членства кандидат должен иметь стабильные институты, гарантирующие демократию и законность, соблюдение прав человека, а также уважение к правам национальных меньшинств и их защиту; кроме того, членство требует рыночной экономики, а также способности противостоять конкурентному давлению и рыночным силам, действующим внутри Евросоюза. Наряду с этим членство требует от отдельных кандидатов способности выполнять обязанности, вытекающие из членства, а в особенности в области реализации целей Политического, Экономического и Валютного союзов».

Вступление в переговоры о членстве со странами, не соответствующими вышеизложенным критериям, было ошибкой. Вследствие этого переговоры стали педагогическим инструментом, разновидностью постоянного репетиторства: необходимые реформы зачастую проводятся не по собственной воле и внутренней потребности, а затем, чтобы продолжить процесс интеграции. В связи с этим они недостаточно долговре-

менны, и в результате членство не имеет стабильных оснований. Это касается поспешного принятия Румынии и Болгарии, а также переговоров о членстве с Турцией или преждевременных предложений, сделанных Сербии.

В случае Турции мы имеем дело с самой большой нечестностью современной политики расширения: статья 49 Договора о Европейском союзе гласит: «Каждое европейское государство, которое уважает принципы, определенные в статье 6, параграфе 1, может претендовать на членство в ЕС». В статье 6 говорится о «принципах свободы, демократии, соблюдения прав человека и основных свобод, а также правового государства». Следовательно, не каждое государство, соответствующее вышеизложенным условиям, может стать членом ЕС, а лишь каждое европейское государство. Таким образом, географический аспект является критерием вступления и должен наконец перестать рассматриваться как табуированная тема. Турция соответствует этим критериям в столь же низкой степени, как хотя бы Россия в своих нынешних границах. Это не дискриминация, но увеличение значения Европейской политики соседства (привилегированное партнерство).

Европейское самоутверждение как цель интеграции, реформа демократии, усиливающая способность Европы к действию, а также ясно очерченные границы расширения – это европейские планы на будущее. В данном аспекте Европейский союз нуждается в большей прозрачности и самосознании, и мы, как граждане Европы, должны об этом позаботиться.

Ив Гаццо

Почему именно Лиссабон?

*Ничто невозможно без людей,
но и без институтов ничто непрочно.*

Жан Моннэ

Двенадцатого июня ирландские избиратели высказались на референдуме против Лиссабонского договора большинством в количестве более чем 53% голосов. Если учитывать всех зарегистрированных избирателей, то 28% из них голосовало против, 25% - за, а остальные 47% не пошли к урнам или опустили пустой или испорченный бюллетень.

Уже в 2005 г. отрицательный результат во Франции и Голландии привел к прекращению процесса ратификации проекта конституционного договора, хотя предварительно большинство государств-членов приняло данный документ, в том числе два – Испания и Люксембург – путем референдума. Чтобы справиться с этой проблемой, Европейский союз решил посвятить некоторое время раздумьям. В этот период ЕС функционировал далее на основе действующего договора, был инициирован план «Д» (демократия, диалог, дискуссия), а потом, в июне 2007 г., была созвана новая Межправительственная конференция (IGC). Конференция работала очень быстро. Ее участники подготовили текст, содержащий часть чисто институциональных положений договора, которые вызвали немного дискуссий и были результатом работы Европейского конвента, имеющей более прозрачный и демократич-

ный характер, чем традиционные международные переговоры; они также отвергли другие положения и добавили новые, призванные удовлетворить ожидания, выражаемые обществами и их представителями.

Некоторые считают, что мы могли бы остановиться на системе, введенной Ниццским договором. Однако они не замечают, что институты, созданные в 1957 г. для шести государств, даже многократно модифицированные, уже не соответствуют сообществу, насчитывающему 27 стран, населенных более чем полумиллиардом людей. Не соответствуют Евросоюзу, окруженному «глобализированным» миром, сообществу, которое должно принять новые вызовы в сфере экономики, охраны окружающей среды и безопасности. Сделать евросоюзные институты более эффективными и более демократичными – два требования, которые пытается выполнить Лиссабонский договор.

Граждане выражают «стремление Европы» и иногда менее боязливы, чем их лидеры. Они зачастую не критикуют действия ЕС, а упрекают его в отсутствии действий. Благодаря Лиссабонскому договору процесс принятия решений будет более прозрачным и лучше будет реагировать на внешние стимулы: расширение голосования квалифицированным большинством, более справедливая система голосования, не столь многочисленная Европейская комиссия, Европейский совет, имеющий постоянного председателя, пост Высокого представителя ЕС по вопросам Внешней политики и политики безопасности, взаимодействующего с Комиссией и Советом. Это облегчит более тесное сотрудничество во многих областях, благодаря чему Европа не должна будет ждать отстающих. Расширены сферы деятельности Европейского союза, чтобы осуществить ожидания граждан – это касается, например, борьбы с потеплением климата или энергетической политики (принцип солидарности государств-членов в области обеспеченности энергетическим сырьем).

Убежденность в дефиците демократии в ЕС является, по моему мнению, следствием недоразумения. На самом деле

Совет и Парламент, которые совместно создают законодательство, получили свой мандат – опосредованно или непосредственно – на всеобщих выборах. Государств-членов, в которых принимаемые политические решения были бы итогом стольких консультаций, дискуссий и стремления к учету зачастую противоположных интересов, мало. Коллективный механизм насыщен культурой консенсуса, к тому же он прозрачен. Благодаря договору можно будет пойти в этом направлении еще дальше: роль Европейского парламента и национальных парламентам увеличится, решительно подтвержден принцип субсидиарности, усилена роль правового государства благодаря Хартии основных прав и изменению зоны действия Европейского трибунала.

Значение «нет»

Данные аргументы, однако, оказались недостаточными, чтобы убедить ирландцев. Что они хотели нам показать своим голосованием? Самой большой ошибкой было бы считать, что референдум 12 июня означает протест против европейской интеграции. Опрос общественного мнения под названием *Eurobarometr Flash*¹, проведенный по горячим следам 13-15 июня, показывает, что как раз наоборот: 87% ирландцев считают принадлежность их страны к Евросоюзу положительным фактом. Такого же мнения придерживаются 80% голосовавших на референдуме против.

Нельзя исключить, что на поведение избирателей имела влияние политическая и экономическая ситуация. Однако те, кто не пошел к урнам или голосовал против договора (в этой группе особенно много молодых людей), прежде всего указывают на отсутствие информации и непонимание значения референдума. Другие факторы, упоминаемые реже, также сыграли – каждый по-своему – некоторую роль. Это были:

¹ Опрос *Eurobarometr Flash* № 245, проведенный по телефону по поручению Европейской комиссии Институтом Дж. Гэллага 13-15 июня 2008 г. с выборкой 2000 совершеннолетних лиц.

опасение за утрату собственной идентичности, защита ирландского суверенитета, налоговые проблемы, ограничение состава Комиссии. Ирландское «нет» было многолико, отсюда некоторые трудности с тем, чтобы дать простой и неоднозначный ответ.

Опрос также указывает на определенную сложность позиции общественного мнения: в той же мере, насколько 52% опрошенных чувствуют, что результат референдума обеспечит сохранение прежнего договора, настолько же 60% верят, что он позволит ирландскому правительству вновь вытребовать в переговорах исключения для Ирландии. Широко распространено также убеждение, что «нет» позволит Ирландии сохранить нейтралитет, существующую налоговую систему, а также законодательные положения, касающиеся отношения к абортam, гомосексуальным бракам или эвтаназии – вот темы, в связи с которыми договор оброс мифами.

И что теперь?

Какие же варианты решения вопроса нам следует принять во внимание? Прежде всего очевидно, что позицию ирландцев следует вполне уважать. Попытки их изоляции или применения неизвестно каких угроз были бы абсурдом. Однако мы не можем быть глухи к голосу тех, кто сказал «да».

Утверждение о том, что, как мы часто слышим, если спросить мнение общества, оно всегда ответит «нет», не вполне соответствует истине. Во время акцессионных референдумов в новых государствах-членах, в том числе в Польше, результат голосования был однозначен. С другой стороны, большинство из около 100 миллионов граждан, приглашенных к урнам для голосования, чтобы высказаться на тему институциональной реформы, поддержало предлагаемые изменения – если суммировать, наверняка искусственным, хотя и поучительным образом, результаты референдумов в пяти государствах, где был подвергнут голосованию конституционный или Лисса-

бонский договор, мы увидим, что «за» было в них почти 54% голосов.

Впрочем, парламентский путь так же правомочен и демократичен, как референдум. Это один из фундаментов нашей представительской демократии. Я пишу эти слова тогда, когда уже 20 государств ратифицировали Лиссабонский договор.

В противоположность решению, принятому в 2005 г. после французского и голландского «нет», процесс ратификации ныне продолжается. На этот раз нет никакого перерыва. Лишь тогда, когда выскажутся 27 государств-членов, можно будет спокойно оценить ситуацию. Статус-кво, дополнительный протокол, новый референдум – появляется много идей, но ни одна из них сегодня не является лекарством. Лучшее лекарство – время, но Европа не может себе позволить снова посвящать столько внимания и энергии институциональной реформе, в то время как граждане справедливо требуют от нас конкретных ответов.

Европа должна действовать – больше, чем когда бы то ни было. Я всегда считал искусственным различие Европы ценностей и Европы проектов. От политических лидеров ожидается, чтобы они инициировали и воплотили в жизнь конкретные проекты, которые вписываются в систему наших общих ценностей.

Институты также должны слушать и информировать. В наше время, характеризующееся недоверием к политике, все, что направлено на одобрение гражданами европейского проекта, должно поддерживаться. Единственное мое желание, чтобы такая работа велась не на национальном или местном уровне и чтобы в последующие годы появилось реальное европейское общественное пространство.

Лешек Есень

Основные вопросы

Вопрос о будущем институциональной реформы Европейского союза после ирландского «нет», сказанного Лиссабонскому договору, вполне обоснован. Возможны разнообразные сценарии событий, одни результаты которых будут кратковременны, а другие сохранятся надолго. Рассмотрим последние.

В результатах ирландского референдума, а также в итогах предыдущих референдумов, на которых принимались прежние договоры – Маастрихтский, Амстердамский и Ниццкий, обнаруживается принципиальный недостаток нынешнего этапа европейской интеграции. Поскольку этот процесс вошел в стадию политизации, касается сфер, которые по своей природе принадлежат к стержню ведения политики, а именно суверенности, соблюдения прав человека, обороны, безопасности и внешней политики, необходимо как можно более полное участие граждан в этом процессе. В то же время политические слои Европейского союза действуют прежде всего посредством государств-членов, причем существенную, но необычайную роль играет Европейский парламент. В каждой современной политической структуре мы имеем дело с одной и той же проблемой: усложнение создаваемого законодательства приводит к тому, что граждане теряют способность непосредственно контролировать этот процесс, поэтому надзор за ним доверяют политикам, масс-медиа и специализированным неправительственным организациям, выслушивая их мнение во время принятия решений.

Неясно, каким образом следует правильно вести политический диалог в Европейском союзе, способный предоставить возможность гражданам более полно участвовать в создании законодательства и фундамента ЕС, которым являются договоры. Сложная структура Евросоюза накладывается здесь на усложнение современной политической и правовой материи. Вследствие этого болячкой ЕС, так же, как всех современных государств либеральной демократии, является низкий уровень общественного интереса к политике. ЕС, правда, не является государством, но многое в его действиях имеет чисто политический характер, поэтому он исполняет некоторые классические функции государства. К ним принадлежит установление основного законодательства, т. е. внесение изменений в договоры, являющиеся фундаментом Европейского союза. Оказывается (а ирландский случай, как представляется, явно об этом свидетельствует), что в ЕС посредничества государств-членов в ведении европейского политического дискурса уже недостаточно. Дальнейшее продвижение по этому пути может сделать невозможным политическое развитие ЕС – любое государство по любым причинам (внутренним, неевропейским, недоразумений, непонимания, собственных недостатков) способно заблокировать этот процесс. По мере роста количества государств-участников эта трудность становится все большей.

Представляется, что, принимая во внимание далеко идущие последствия совершаемых шагов, можно указать лишь четыре выхода из сложившейся ситуации.

Продолжение ратификации с повторным референдумом в Ирландии

Попытка проведения повторной ратификации Лиссабонского договора на новом референдуме в Ирландии является наиболее вероятным, но в то же время очень рискованным сценарием. Если же, однако, удастся провести следующий референдум, это, очень возможно, укрепит фундаментальную оппозицию в отношении Европейского союза как такового.

С этой точки зрения повторный референдум в Ирландии будет, вероятно, сопровождаться рождением жесткой антиевросоюзной политической оппозиции, которая усложнит жизнь как правительствам всех государств ЕС, так и ЕС как целому. Каждая следующая ратификация какого бы то ни было основополагающего договора может встретиться с принципиальными трудностями, даже если цель этой ратификации всеми будет пониматься и восприниматься как позитивная – например, принятие Хорватии. Результатом этого сценария будет стремительное возрастание проблем с введением каких бы то ни было очередных изменений, не говоря уже о том, что повторный референдум в Ирландии может привести к еще большей мобилизации всех сил, неблагоприятных к ЕС, и не сможет гарантировать успеха. В таком случае останутся три следующих варианта.

Отказ от Лиссабонского договора

Второй выход опирается на тезис о том, что Европейский союз является обычным конструктором международного права с ужесточенной строгостью основных изменений. Согласно этому образу мышления, в каждом государстве сувереном является народ, а тот ясно высказался на ирландском референдуме. Вследствие этого Ирландия не ратифицировала договор в народном голосовании. Поскольку же для введения в жизнь каждого договора ЕС обязательна его ратификация всеми государствами, Лиссабонский договор отвергнут. Этот взгляд появляется в евроскептических кругах в разных странах-членах, в частности, в Польше и Чехии.

Есть два следствия применения такого подхода. Во-первых, нерешенным остается вопрос об изменении функционирования ЕС после принятия новых государств (речь здесь идет обо всех расширениях после 1989 г., следовательно, о 15 странах, включая в это количество также Финляндию, Австрию и Швецию). Вследствие этого невозможно дальнейшее расширение ЕС, потому что в Ниццком договоре, определяющем современное правовое состояние ЕС, не предусмотрено более чем

27 государств-членов. А введение институциональных изменений в акцессионный договор с каждой из вступающих стран приводит к тому, что основная проблема возвращается – эти изменения уже однажды были отвергнуты на ирландском референдуме. Во-вторых, дальнейшее развитие ЕС будет сводиться к следованию по пути, называемом «Европой проектов», т. е. группы государств будут вступать в сотрудничество в новых областях (таких, как энергия, экология, сельскохозяйственная политика) в рамках евросоюзных структур или за пределами ЕС. Очень вероятно, что такого типа решения в быстром темпе будут подрывать принципиальные экономические достижения и нарушать основы интеграционного процесса. Например, возможное сотрудничество группы государств, заинтересованных в повышении стандартов защиты окружающей среды, может быстро привести к появлению новых внетарифных барьеров, а в результате – к значительному ослаблению даже такого основного элемента ЕС, как свободный транзит товаров.

Такой сценарий представляется довольно вероятным, хотя его реализация не решает ни одной проблемы. Ибо раньше или позже это приведет к завершению переговоров о вступлении с какой-то страной (вероятнее всего это будет Хорватия, уже довольно далеко продвинувшаяся в переговорах на тему членства в ЕС). Чтобы принять такую страну, какие-то институциональные решения должны будут быть определены в подписываемом с ней акцессионном договоре. Эти решения приведут к референдумам, результаты которых могут стать отрицательными. В таком случае останутся два следующих сценария.

Принятие Лиссабонского договора без учета отказа Ирландии от его ратификации

Третий выход опирается на принятие нового принципа, касающегося фундаментов интеграции: Европейский союз является новой правовой конструкцией, новым субъектом международного права, называемым уже сегодня зачастую

субъектом *своего рода*, и в сложившейся ситуации он может принять решение о введении в жизнь Лиссабонского договора, несмотря на отрицательный результат ирландского референдума. Конечно, учет этого результата означал бы необходимость выхода Ирландии из ЕС. Если бы такой вариант рассматривался, например, после отрицательного результата повторного референдума в этой стране, это могло бы привести к принятию особых правил для Ирландии, по образцу тех, которые были приняты в отношении стран Европейского экономического пространства. Несколько осложнил бы, вероятно, такой вариант факт, что Ирландия принадлежит к зоне евро. Вследствие этого она либо должна была бы отказаться от евро и вернуться к ирландскому фунту, либо стала бы зоной односторонней евроизации, наверняка не имея права голоса в системе Европейского центрального банка, – так, как Черногория.

Начало работы над новой реформой в новых политических условиях

Четвертый выход из патовой ситуации после ирландского референдума – это признание того, что такой результат вынуждает к отказу от Лиссабонского договора, и возобновление работы над институциональной реформой. Однако без изменения основных принципов, касающихся реформы институтов, это было бы простое повторение пути, который ЕС прошел на протяжении последних нескольких лет, созывая Европейский конвент, формулируя конституционный договор и его менее амбициозную версию в виде Лиссабонского договора. Поэтому принятие четвертого варианта рационально лишь тогда, когда совершенно изменится исходная точка возобновляемой работы. Такой качественно новой исходной точкой может быть принятие положения о том, что ЕС является новым государством, федерацией, объединяющей национальные государства, способные совершить такой шаг.

На самом деле третье предложение – введение в жизнь Лиссабонского договора, несмотря на отказ от ратификации

его Ирландией, а также четвертое – начало институциональной работы над новой, федеративной формой ЕС – являются различными стратегиями, опирающимися на один принцип, а именно: на необходимость предложения новых фундаментов институционального развития Европейского союза, понимаемого как политическая эманация воли государств-членов. В этом нет никакого противоречия. Впоследствии государства могут образовать более широкое, федеративное европейское государство. Они могут также парализовать собственную деятельность, обездвигив ЕС в клещах фундаментального спора. Отрицательный результат референдума в Ирландии означает избрание именно такого пути.

Антонио Миссиролли

После ирландского «нет»

На ход заседания Европейского совета 19-20 июня 2008 г. огромное влияние оказало «нет» Ирландии на проведенном в этой стране неделей ранее референдуме по вопросу о Лиссабонском договоре. Действительно, эта встреча, которая должна была быть главным образом рабочим заседанием, посвященным разработке параметров и плана внедрения нового договора, стала кризисной встречей в верхах, к тому же в ее результате не было ясно обозначено направление, в котором после ирландского шока должен идти весь процесс.

Однако не только ирландская проблема имела влияние на упомянутое заседание. Правительство Чешской Республики дало понять, что не склонно быстро ратифицировать договор. Замечания чешского президента Вацлава Клауса по поводу этого документа широко известны, а кроме того, подача жалобы в Конституционный суд на несоответствие нового договора чешскому основному закону предположительно замедлит процесс ратификации в Праге.

Внесение поправок в конституцию любого государства-члена ЕС само по себе не проблема. Например, в последнее время изменен французский основной закон, чтобы обеспечить его соответствие Лиссабонскому договору. Вероятно, проблемой является позиция чешского Сената, где скорее не видно большинства, выступающего за ратификацию. Кроме того, на 25 октября (через неделю после очередного заседания Европейского совета) запланированы местные выборы в

Чешской Республике, результат которых будет иметь влияние на состав трети Сената.

Чехия оказалась в особой политической ситуации. После ирландского «нет» она фактически получила возможность «полного» председательства в ЕС в январе 2009 г. – ее президент, премьер (и его заместитель по европейским вопросам), а также министр иностранных дел будут реализовать планы ЕС без необходимости заниматься новыми цифрами, предусмотренными в Лиссабонском договоре, которые теперь вряд ли будут актуальными до июля 2009 г. В результате политические стимулы значительно изменились в пользу Чешской Республики, но, чтобы полугодие ее председательства завершилось успехом, необходимо сотрудничество и помощь всех партнеров по ЕС, а это может быть трудным, поскольку Прага не торопится ратифицировать Лиссабонский договор.

И до ирландского референдума, и после него евросоюзные лидеры считали, что плана «В» для договора не существует. Президент Франции Николя Саркози пошел еще дальше, заявив на своей пресс-конференции, что государства-члены не намерены снова начинать переговоры по вопросу об институциональных реформах. Иными словами, Лиссабонский договор представляет собой единственный элемент предложения: отказ от его ратификации, как дали понять Саркози и канцлер Ангела Меркель, повлиял бы также на процесс расширения, ибо в Ниццском договоре говорится по большому счету о 27 государствах и принятие новых членов в ЕС не предусмотрено.

Эта явно заметная ссылка на связь между институциональной реформой и расширением касается и фактов, и политики. Фактов – потому что каждое новое вступление в ЕС требует институциональной адаптации. Некоторые ее аспекты, касающиеся, например, состава евросоюзных институтов и принципов голосования, могли бы быть введены в акцессионный договор, заключенный с новым государством, вступающим в ЕС (им, вероятно, будет Хорватия), но самые важные требовали бы комплексного подхода к уже существующим договорам.

Упомянутая ссылка, конечно, также является политической, ибо имеет целью оказание давления на государства – такие, как Чешская Республика или Швеция, составляющие вместе с Францией новое «трио» следующих председательств в ЕС, которые заинтересованы в расширении, но скептически относятся к Лиссабонскому договору.

В Швеции главной проблемой может быть позиция оппозиции, ибо, как представляется, шведские социал-демократы по-разному относятся к вопросу о ратификации Лиссабонского договора, требующей большинства в две трети голосов в парламенте. Предварительно дату голосования определили концом октября 2008 г., т. е. тоже после очередного заседания Европейского совета. Это означает, что даже саммит ЕС 15 октября может быть решающим и что наиболее вероятным сроком принятия окончательного решения по вопросу о Лиссабонском договоре станет середина декабря 2008 г., ближе к окончанию французского председательства. К этому времени – особенно если парламенты остальных государств-членов произведут ратификацию – Ирландии будет легче найти какое-то решение головоломки, возникшей вследствие голосования против.

Представляется, что на данном этапе правовой альтернативы для второго референдума нет, хотя по-прежнему трудно представить себе условия, на которых он мог бы состояться: повторение референдума – вопрос скорее дискуссионный, если принять во внимание явку (более 50%) и процент голосов против (более 53%), отданных 12 июня. В 2001 г. эти проценты были значительно ниже, что создавало политическое пространство для проведения второго опроса после заседания Европейского совета в Севилье, когда была оглашена декларация, подтверждающая нейтралитет Ирландии. На этот раз выбрать одну политическую проблему, которую можно было бы выставить на голосование, чтобы получить общее одобрение Лиссабонского договора, будет труднее, хотя снова можно предложить особые заверения, касающиеся нейтралитета (возможно, с применением варианта типа датской модели, позво-

ляющей Ирландии, например, предварительно выйти из Европейского агентства обороны), или предложить назначить по одному комиссару для каждого государства-члена (боязнь потерять «собственного» комиссара в 2014 г. сыграла свою роль в ирландском голосовании против), за что все более широко выступают остальные страны, принадлежащие к ЕС.

Политическое пространство для проведения повторного референдума может возникнуть вследствие некоторой интерпретации отрицательного голосования, коррелируемой с предоставленными немедленно гарантиями, которые не противоречили бы сущности договора. Другие варианты, предложенные непосредственно после ирландского «нет», все, которые предполагают применение договора 26-ю (или меньшим количеством) членами, представляются либо недостаточно юридически обоснованными, либо политически невыполнимыми. Сценарии, которые предполагают для ЕС две или более скоростей при руководящей роли «пионерских» групп, можно назвать бесплодными мечтаниями или бумажными тиграми, служащими скорее предупреждению блокирования решений, чем фактическому созданию «более тесного» ЕС. Это следует как из сложной путаницы правовых обязательств, налагаемых на государства-члены, так и из явного отсутствия таких инициативных групп, состоящих из солидарно мыслящих (и самозванных) «пионеров».

Результат референдума в Ирландии не привел к параличу евросоюзных институтов. ЕС по-прежнему действует и создает законодательство, хотя ему и придется немного подождать, пока станет известно, какое направление будет избрано с 2009 г. Однако ирландский референдум обнаружил структурную проблему современного ЕС, в именно: его способность согласовывать и внедрять реформы. Поэтому Лиссабонский договор превратился в тест на внутреннюю и внешнюю достоверность. Референдум также в очередной раз обнаружил, что фундаментальной проблемой ЕС является следующее противоречие: чтобы направления политики были эффективными, они должны во все большей степени приниматься и

вестись на наднациональном уровне, а политика по-прежнему функционирует на отечественном (а то и более низком) уровне, поэтому повторяются столкновения и отрицательные результаты обратного сжатия.

Если же в конце концов будет найден какой-то прагматический способ «уладить» вопрос с Лиссабонским договором, включение граждан как в разные направления политики ЕС, так и в отечественную политику окажется неизбежным, начиная с приближающихся выборов в Европейский парламент. Одним из решений может стать предоставление избирателям из всех 27 государств-членов возможности избрания следующего председателя Комиссии, в соответствии с прозрачной и неформализованной процедурой, благодаря которой главные европартии выдвигали бы своих кандидатов на этот пост; они могли бы вести общеевропейскую кампанию, имея одну политическую программу, а победитель этой кампании был бы избран председателем. Такое решение не лишено недостатков, но по крайней мере оно позволило бы придать значение голосованию и мобилизовало бы граждан на выступление скорее за объединенную Европу, чем против нее. В противном случае антиевросоюзный популизм может охватить весь Евросоюз и во все большей степени влиять на функционирование институтов и направления политики, последствия чего могут быть непредвиденными.