

*Дж. О'Махони
Кентский университет (Великобритания)*

Опыт Ирландии в Евросоюзе

«Скажем прямо, наше нынешнее экономическое процветание, наше положение в мире, быстрые технологические, экономические и социальные перемены, которые произошли в Ирландии в последние 30 лет, — это результат нашей готовности взаимодействовать с Европой... Это результат нашей готовности быть активными игроками, а не просто наблюдателями в развитии ЕС» (Из речи премьер-министра Ирландии Берти Аэрна в Институте европейских дел 10 сентября 2002 г.).

* * *

Решение присоединиться к Европейскому экономическому сообществу было не просто решением внешней политики. Оно было частью национального проекта модернизации, начавшейся в Ирландии в конце 1950-х. Вступление Ирландии в Европейское экономическое сообщество в 1973 г. было ключевым моментом экономической реформы (Программы экономического подъема), разработанной в 1958 г. премьер-министром Шоном Лемассом и высшим государственным служащим Т.К. Виттэйжером. Членство в Евросоюзе стало неотъемлемой частью последующего процесса трансформации ирландской экономики, общества и политики. Таким образом, история Ирландии с 1973 года (особенно экономическая история) — это история второго открытия. Страна прошла путь от беднейшего государства — члена ЕС, которое в 70-х годах европейские журналы называли нищей нацией, просящей подаяния, до одного из самых успешных членов Евросоюза в 90-х. К концу столетия Ирландия стала «сияющим светом» Европы и примером для подражания других государств. Влияние членства в ЕС нагляднее всего выразилось в ирландской экономике. Однако взаимодействие и адаптация страны в Евросоюзе привели к важным последствиям в социальной и политической сферах. Если в 1972 году, когда Ирландия голосовала за вступление в Европейский экономический союз, политики и избиратели единогласно проголосовали за экономические «плюсы», то есть существование как части целого, и участие в едином рынке, то позднее это членство способствовало политическому и социальному развитию страны. Участие в едином рынке помогало продвигать социальные вопросы, в частности, дальнейшее предоставление прав женщинам, а также открыло Ирландию для Европы и всего мира. Как маленькое государство, участвующее в европейской экономической семье, Ирландия стала частью системы многоуровневого управления. Это повлияло на международное признание Ирландии, и ее присутствие на мировой арене добавило веса этой стране. Последним свидетельством этого стали успешные переговоры по поводу Европейской конституции во время

Джейн О'Махони, преподаватель европейской политики университета г. Кент (Кентербери, Великобритания). Обучалась в университетском колледже г. Корк (бакалавр искусств и магистр европейских наук) и дублинском Trinity College (Ирландия) (д-р политических наук и аспирантский диплом по статистике). До приезда в Кент была стипендиатом постдокторского исследования по финансируемой ЕС пятой структуре научно-исследовательского проекта «Организация по расширению Европейского союза». E-mail: J.A.O'Mahony@kent.ac.uk.

шестого президентства Ирландии в ЕС. Членство в ЕС было фактически дальнейшим шагом по дороге ирландской независимости. Она все больше уходила от смиренной рубашки экономической зависимости от Великобритании. Ирландия вступала в новое экономическое и политическое царство, где была равным партнером, со всеми вытекающими правами. Как это ни парадоксально, но решение передать часть суверенитета Европе можно назвать новой декларацией ирландской независимости и суверенитета.

Однако не стоит рисовать ирландский опыт в Евросоюзе только светлыми красками. По большому счету, экономические успехи Ирландии и феномен кельтского Тигра — относительно недавнее явление. В течение, по меньшей мере первых двадцати лет членства, Ирландия воспринимала себя в ЕС как маленький, бедный и периферийный участник. Будучи иждивенцем фондов ЕС, ирландские правительства и всевозможные посредники стремились увеличить дотации, проводя это через общую сельхозполитику, или структурные фонды. Ирландия, как говорили, приобрела «синдром паразита», то есть рассматривала Евросоюз как дополнительный источник финансирования. Первые десять лет членства отмечают как невпечатляющие, поскольку большие надежды при вступлении были разбиты нефтяными кризисами и периодом глубокого спада Европы. Если исключить некоторые сдвиги в социальной и сельскохозяйственной сферах, то в целом влияние Евросоюза на Ирландию разочаровывало. Тем не менее, ситуация должна была измениться, так как события внутри самого Европейского экономического сообщества поддерживали развитие ирландской экономики, а как следствие, и ее отношения с Европейским экономическим сообществом и союзом. Переговоры и подписание Единого европейского акта в 1986 году, имевшее целью сформировать единый европейский рынок, а также реформа политики структурных фондов, смогли перевести деятельность ирландского правительства в сфере экономики на правильные рельсы, после предыдущих лет неумелого руководства. Все более открытый и единый европейский рынок развивался в направлении единой валюты, а экономическая и бюджетная упорядоченность, требуемая для этого, помогла оформить ирландскую экономическую стратегию. Страна извлекла значительную выгоду из возросших потоков денег, поступающих в региональную казну, и справилась с минусами своей периферийности. Вместе с решениями, принятыми на местных уровнях, это способствовало дальнейшему экономическому возрождению и росту.

В 90-е годы некоторые аналитики отмечали, что хотя Ирландия, ее правительство и общество были настроены проевропейски, поддержка Евросоюза и интеграции была лишь условной. По словам министра по европейским делам Майре Георгезн-Куин, Ирландия рассматривалась как «условно интегрированное» государство. Правительства соглашались на дальнейшую политическую и экономическую интеграцию в обмен на финансовые выгоды. Ирландской политической руководило желание увеличить поступления из фондов Евросоюза, уменьшив при этом вмешательство извне в их внутреннюю политику (это касалось распределения фондов, конкурентной политики и других сфер), и желание найти способ разрешения спорных вопросов.

Ирландский подход заключался в том, чтобы как можно больше взять от Брюсселя, а не наоборот. По оценке Пэта Кокса, члена и президента Европарламента, Ирландии необходимо было пересмотреть взгляды на Европу, которая «более сложна, чем дойная корова». Поскольку ирландская экономика стала более успешной, видение Ирландией Европы действительно изменялось, возникло более скептическое, недоверчивое отношение. Это стало очевидно в 2000 г. и достигло апогея после отказа ратифицировать Ниццкий договор в 2001 году. Период скептицизма сменился вторым (успешным) референдумом по Ниццкому договору и твердым желанием представителей политической элиты вернуть на повторное рассмотрение вопрос о месте Ирландии в составе ЕС. В то же время было понимание того, что ирландские приоритеты и цели изменились, и страна уже не постоянный иждивенец (бенефициарий), но и сама способна осуществлять вложения в бюджет Евросоюза. Ирландия вступила в новую стадию отношений с ЕС.

В этой статье предлагается краткий обзор истории членства Ирландии в Евросоюзе начиная со вступления в 1973 году. Мы предлагаем проанализировать три ключевых периода:

1973–1987 гг., 1987–2000 гг. и с 2000 г. по сей день. Рассмотрим каждый из этих периодов в отдельности. Период с 1973 по 1987 г., отмечен ученичеством Ирландии в Евросоюзе. Внутреннее выполнение требований членства в ЕС приобрело вид возрастающего (инкрементного) бюджета¹. А ожидания существенных экономических выгод не оправдались, хотя членство существенно повлияло на сельскохозяйственный сектор и играло важную роль в продвижении социальных прав в Ирландии.

Именно этот период задал тон следующим 25 годам представительства Ирландии в Евросоюзе как бедного государства на краю Европы. Участие Ирландии в европейской интеграции ограничивалось сферой экономики. В 1987–2000 гг., ирландские правительства принимали решения участвовать в крупных европейских проектах, таких как экономический и валютный союз, единая внешняя политика и политика безопасности (с особым, ясно обозначенным положением нейтралитета). Взамен Ирландия получила значительные финансовые вливания из Брюсселя, которые помогли оживить экономику страны. Что еще более важно, Ирландия извлекла выгоду из дальнейшей либерализации торговли Евросоюза, поскольку как англоязычное государство — член ЕС с прямым доступом на единый рынок привлекало все большее количество иностранных фирм. Это время стало периодом беспрецедентного экономического роста в Ирландии, не только по сравнению с предыдущей экономической историей страны, но и в глобальных масштабах. В 1987–2000 гг. средний реальный рост валового национального продукта составлял 6,1 % в год, валовой промышленный доход увеличился до 24,5 %, отношение долга к ВВП уменьшилось со 125 до 41,5 %, безработица снизилась от максимальных 18–20 % до 4,3%. В 1987 г. соотношение национального долга к ВВП составляло 116 %, возрастая до 130%. К 1999 г. оно уменьшилось до 50 %, а к концу 2001 г. — до 33%. А потому канун нового тысячелетия для ирландского правоцентристского коалиционного правительства Фианна Фэйл (Fianna Fáil) и прогрессивных демократов стал критическим моментом. Ирландия из чистого бенефициара бюджета ЕС становится чистым вкладчиком. Этот экономически благоприятный поворот привел к изменению места Ирландии в Евросоюзе. Теперь Ирландия стала маленькой преуспевающей западноевропейской страной с примерно таким же доходом на душу населения, как и у богатых государств — членов ЕС. Как это повлияло на отношения Ирландии и Евросоюза?

1973–1987: менталитет просьбы о помощи

Решение вступить в Европейское экономическое сообщество было результатом экономической политики, которую ирландские правительства, заинтересованные в либерализации торговли, свободном движении капитала и прямых иностранных инвестициях последовательно вели с 1950-х гг. В сельском хозяйстве у фермеров появилась перспектива повысить цены благодаря Общей сельскохозяйственной политике (Common Agricultural Policy) и доступу на европейский рынок. Низкий уровень экономического развития Ирландии подразумевал, что важным аспектом членства было желание развить структурную политику до уровня сообщества. Ожидалось, в Ирландию направят дополнительные финансовые средства, которые дополнят национальные ресурсы. Действительно, в договоре о вступлении, по настоянию ирландских переговорщиков, появился протокол, рекомендовавший, чтобы «Сообщество осуществило все меры и процедуры, заложенные в договорах, особенно по адекватному использованию ресурсов Сообщества для помощи в развитии Ирландии». Таким образом, при вступлении были очень высокие ожидания, а правительственная «Белая книга» прогнозировала 5-процентный экономический рост в год.

Ранние исследователи воздействия ЭЭС на Ирландию выдвигают на первый план чувство разочарования, постигшее страну после первых десяти лет членства. Хотя членство в целом оценивалось положительно, было ощущение, что высокие ожидания в сфере экономики не оправдались. В 1983 г. валовой национальный продукт Ирландии на душу населения продол-

¹ Бюджет, подготовленный на основе данных бюджета за прошедший период либо фактических результатов прошедшего периода, скорректированных на планируемые изменения, такие как увеличение объемов, прекращение каких-либо операций или начало новых операций. — Д.К.

жал оставаться почти вдвое меньшим, чем у остальных членов сообщества. В качестве плюса можно отметить диверсификацию ирландской торговли, вместе с ростом ее объемов между Ирландией и другими партнерами ЕЭС, кроме Великобритании. Однако эффект от вступления Ирландии в ЕЭС существенно уменьшился из-за глобального спада 1970-х гг., проблем внутреннего неумелого руководства и недостатка желания среди членов ЕЭС проводить дальнейшую интеграцию, особенно в политике регионального развития.

Акцент на экономике не позволяет видеть множество очевидных плюсов, проявившихся в ранние годы членства Ирландии в ЕЭС. До 1973 года цены на ирландском рынке продовольствия были ниже, чем на общеевропейском рынке. В результате (этого) возникли серьезные ожидания роста цен и увеличения доходов ферм, при том условии, что экспортные тарифы ирландской сельхозпродукции и доходы ферм стабилизируются. Историческое увеличение доходов произошло в 1970–1978 гг., цены в реальном исчислении повысились на 35 %. Хотя после 1978 г. цены начали падать, существенным моментом было то, что теперь доходы ферм определялись Брюсселем, а не Дублином. Таким образом, с плеч ирландского налогоплательщика и государственной казны исчезло серьезное бремя. К концу переходного периода в 1978 г. ЕЭС уже оплатило 70 % ирландских расходов на сельское хозяйство, а к 1988 г. эта цифра увеличилась до 88 %.

Социальное и политическое влияние

При вступлении, у Ирландии были большие надежды на создание относительно прочного Европейского регионального фонда развития. Однако надежды были разбиты, когда определили размер фонда. Ирландских политиков разочаровал окончательный размер ассигнований на Ирландию, всего 6%. Однако Ирландия извлекла выгоду из создания Европейского социального фонда (ESF), большая часть бюджета которого была направлена на образовательные программы образования, обычно проводимые государством. Это финансирование особенно приветствовалось когда расходы правительства на такие программы сократились, а ирландские чиновники быстро приспособились к новой финансовой обстановке. В Дублине досе обрабатывались таким способом, что большинство ирландских заявок получили деньги. Обладая значительной частью финансов фонда, бенефициарии с чрезвычайной осторожностью шли на то, чтобы принять правила комиссии, обычная деятельность была адаптирована таким образом, чтобы как можно лучше использовать возможности, предлагаемые фондом. Особенно выгодно это было молодежи. В 1979 г. 50 тысяч человек моложе 25 лет воспользовались программами Европейского социального фонда, это порядка 70% всех учившихся тогда в Ирландии. Европейский социальный фонд оказывал серьезную поддержку профессиональному обучению в Ирландии в течение всего ее членства. За пять лет (1990–1995 гг.) Ирландия получила из фонда 1 миллиард фунтов стерлингов, это треть всех денег, потраченных на программы занятости и профессионального обучения в Ирландии в этот период. Процент рабочих, извлекавших выгоду из Европейского социального фонда был в Ирландии гораздо большим, чем в любом другом государстве. К 1993 г. 18% ирландских женщин и 13% мужчин получили поддержку Фонда, в то время, как в среднем по Евросоюзу такую поддержку получило 2% населения.

Если в ранние годы членство в ЕС не привело к ожидаемой модернизации экономики, то оно существенно повлияло на социальные проблемы в Ирландии, особенно в сфере прав женщин. Действительно, ирландское общество переживало трансформацию с 1960-х гг. Очевидны были изменения моделей роста и воспроизводства населения. Например, в 1926 году только 32% населения жили в городах. В каждом из них было полторы тысячи человек или около того. В 1971 году этот показатель составил 52%, то есть половина пути к урбанизации уже была пройдена. Старые культурные нормы католической сельской Ирландии все более и более подвергались сомнению, заговорили и о проблеме прав женщин. В ответ на объявленную в 1970 г. ООН декаду женщин правительство сделало заказ на исследование роли женщин в ирландском обществе. Доклад был первым серьезным публичным документом, каталогизировавшим многочисленные проявления несправедливости по отношению к женщинам, в их числе — ограничения женской занятости, несправедливое налогообложение, неравенство перед законом и

неравная с мужчинами оплата труда. Этот доклад оживил женское движение, показав степень неравенства между мужчинами и женщинами в Ирландии. Вступление в 1973 году в ЕЭС совпало с актуализацией женского вопроса во внутренней политике и значительно увеличивало шансы на успех женского и профсоюзного движения. В условиях дальнейшей модернизации ирландского общества антидискриминационное законодательство ЕС постепенно внедрялось и внутри страны. Необходимость выполнять уравнивательные директивы ЕС привела к принятию ряда законов о равенстве в Ирландии. Несмотря на то, что такое внутреннее антидискриминационное законодательство и так, скорее всего, было бы принято со временем, вступление в ЕС ускорило этот процесс. Хотя Римский договор содержал только одну статью относительно женщин (119-я статья, предусматривавшая равную плату за равную работу), сообщество разработало множество программ, включающих те или иные меры по защите и продвижению прав женщин. Первая директива о равной оплате для мужчин и женщин была принята в 1975 г. и вошла в силу в 1976 г. В пределах сообщества устранялась вся дискриминация в отношении оплаты за «одну и ту же работу» или «работу равной ценности». В предвкушении этой директивы ирландский парламент принял в 1974 году Антидискриминационный акт, по которому мужчины и женщины должны получать равную компенсацию за равную работу. Этот акт перемещал европейскую директиву в ирландский закон и обеспечивал полное осуществление равной оплаты к 31 декабря 1975 г. в соответствии с временным порогом, установленным Европой. В конце 1970–1980 гг. за директивой о равной оплате последовали директивы о равных возможностях выбора формы занятости для мужчин и женщин, а также профессионального обучения, условий работы и социального обеспечения, равных условий для мужчин и женщин, работающих не по найму, и директива, защищающая работающих не по найму женщин в течение беременности и материнства.

В политической сфере членство открыло ирландские политические круги для европейских и мировых отношений, поскольку Ирландия согласилась с новой интерпретацией характера суверенитета среди европейских государств. Участие в механизмах координации внешней политики сообщества, Европейское политическое сотрудничество (ЕПС), поставило ирландских деятелей внешнеполитического ведомства в новые условия. Европейское политическое сотрудничество требовало, чтобы Ирландия заняла по некоторым вопросам позицию, выходящую за пределы ее традиционных интересов, однако это также обеспечивало доступ к детальной и специализированной информации, собранной ее партнерами. Обязанность во время председательства говорить от имени сообщества также подняло международный статус Ирландии, так как страна успешно выдержала годы президентства в 1975 г., 1979 г. и 1984 г. Подытожим: в ранние годы членства, основные модели ирландского поведения в рамках Европейского сообщества были следующими. Ирландия интегрировалась в самом широком смысле. Акцент неизменно делался на экономик, из-за трудной экономической ситуации в Ирландии. В то же самое время само Европейское сообщество проходило период стагнации и инертности. Однако это прошло и в середине 80-х гг. Ирландия вступила в новую стадию ее взаимодействий с сообществом.

1987–2000 гг.: образование «Кельтского Тигра»

Множество споров было обращено к вопросу о том, являются ли недавние экономические успехи Ирландии феноменом сверхмощного «Кельтского Тигра», или экономика страны выросла на большом количестве дотаций от ЕС (в результате проведенной реформы Еврофонда регионального развития в 1988 г.). Объективно являясь 1-м регионом, валовый внутренний продукт которого на душу населения составлял менее 75%, от среднего по ЕС, Ирландия была главным бенефициаром 1-го и 2-го многолетних бюджетных соглашений Делорса 1988 и 1994 гг. Так, в 1993 г. доля Ирландии в бюджете ЕС составила 0,8%, получила взамен она при этом 4,5%. При 1-м соглашении Делорса структурные финансовые поступления Ирландии достигали 3–4 % ежегодного ирландского ВВП. В период 2-го договора Делорса финансирование немного уменьшилось, а доля поступлений в ВВП достигла 2–3 %. В 1989–1999 гг. поступления в Ирландию из структурных фондов составляли в среднем 2,6 % ВВП в год. Если прибавить к этому поступления по секции Общей сельскохозяйственной политики, то чис-

тый доход Ирландии от ЕС составлял в среднем более 5% ВВП в течение всех 1990-х и достиг максимума в 7,6% в 1991 году. Точный выбор времени экономического поворота можно назвать результатом большого числа сопутствующих событий. Это был и впечатляющий рост прямых иностранных инвестиций, особенно из США, и стабилизация общественных финансов, в сочетании с ростом конкурентоспособности начиная с 1987 г., и развитие ирландской рабочей силы, получавшей более высокую профессиональную подготовку. Процессы общественного партнерства, начавшиеся в 1987 г., в ходе переговоров о зарплате, которые шли между правительством, работодателями и профсоюзами оформились в четкий обмен налоговых льгот на урегулирование размера зарплаты. Все это способствовало формированию позитивного экономического климата для внешних и внутренних инвестиций.

Рост финансирования Евросоюзом структурных программ был желанным источником финансирования, так как в самой казне денег на эти проекты не хватало. Благодаря гарантированной готовности вступить на огромный рынок ЕС Ирландия привлекала все большее количество иностранных фирм в компьютерный, машиностроительный, фармацевтический и химический секторы. К 2002 г. иностранный сектор образовал около половины ирландских рабочих мест и две трети валового продукта обрабатывающей промышленности.

Участие в экономическом и валютном союзе (ЭВС) имело важные последствия для экономической политики Ирландии. Решение участвовать в ЭВС (принятое как составная часть Маастрихтского договора в 1991 г.) являлось серьезным обязательством Ирландии перед Евросоюзом, поскольку передавало свой суверенитет по валютным проблемам на европейский уровень. Действительно, как тогда говорили, совместное правительство Фианна Файл и лейбористов в премьерство Альберта Рейнолдса согласилось на ЭВС в обмен на создание нового единого фонда (часть условно интеграционной стратегии Ирландии). Как бы то ни было, это решение должно было привести к важным последствиям для ирландской экономики. Согласие на ЭВС было не первым шагом к европейскому валютному сотрудничеству. Ирландия присоединилась к европейской валютной системе фиксированных обменных курсов в 1979 г. Она оставила 150-летнюю привязку к стерлингу, в надежде на относительно меньшую инфляцию и большую устойчивость в привязке к немецкой марке. Решение Великобритании оставаться вне ЭМС действительно создавало проблемы для ставок, и в начале 1980-х инфляция оставалась на высоком уровне. Однако с 1987 г. и до кризиса экономического и валютного союза в 1992/3 гг., участие в ЭВС способствовало стабильности обменного курса и низкому уровню инфляции. Это значит, что ирландские политики были благожелательно настроены к участию в экономическом и валютном союзе. Необходимость последовательно соблюдать маастрихтские условия для входа в ЭВС (например, низкий уровень дефицита бюджета и инфляции, а также процентные ставки) задавали параметры для ирландской финансовой политики в течение большей части 1990-х гг. Кроме того, они создавали большую дисциплину и в общественных финансах, и в договорах о зарплате, способствуя экономическому прорыву.

Ирландия — хороший, но неосведомленный европеец

Безоговорочный характер ирландских обязательств перед Евросоюзом длился 13 лет, с 1987 по 2000 г. Ирландское правительство создавало в Евросоюзе деятельный и полностью преданный образ своей страны. Действительно, в «Белой книге» по внешней политике 1996 г. они зашли так далеко, что утверждали, что «ирландцы все больше видят Евросоюз не просто как организацию, к которой принадлежит Ирландия, но и как неотъемлемую часть нашего будущего. Мы все больше воспринимаем себя как европейцев». Вместе с тем в СМИ или в палатах парламента существовали и небольшие трения по проблемам Европы. Однако в политических кругах и в обществе все были согласны, что членство — благо для Ирландии². По данным обзоров фонда «Евробарометр», избиратели также широко поддерживали членство и были убеждены, что оно выгодно для страны. «Евробарометр» последовательно отображал высо-

² Предметом спора была проблема политики безопасности и столкновение между ирландской политической военной нейтралитетом и стремлением других государств активно сотрудничать во внешнеполитической сфере.

ний уровень одобрения, которое люди выражали членству в ЕС. Вместе с тем, такое положительное восприятие сопровождалось относительно низким уровнем знаний о ЕС.

Во время подписания Единого европейского акта (ЕЕА) в 1986 г. правительство Фине Гэл (Объединенная ирландская партия) и лейбористов предполагало, что одобрения акта палатой представителей (Dail) и сенатом (Seanad) будет достаточно для его ратификации. Законодательный процесс начался 9 декабря 1986 г. и закончился два дня спустя, за несколько недель до крайнего срока его ратификации 31 декабря 1986 г. По поводу значения акта были небольшие парламентские дебаты. Тем не менее, в самый канун ратификации ЕЕА в Ирландии, Раймонд Кротти, экономист, журналист и давний противник членства Ирландии в ЕЭС, добивался того, чтобы суд запретил правительству ратифицировать акт, в соответствии с положениями пункта 3 Европейского политического сотрудничества. Основывая свое мнение на положениях пункта 3, с перевесом три к двум, Верховный суд посчитал, что пункт 3 противоречит конституции и конституция не позволяет ратифицировать ЕЕА. Вследствие этого, к изумлению политического и юридического истеблишмента, была принята поправка к конституции, разрешившая ратификацию ЕЕА. Решение Верховного суда в пользу ЕЕА означало, что отныне любая ратификация договоров с ЕС должна проходить через референдум. Таким образом, Маастрихтский, Амстердамский и Ниццкий договоры предлагались на утверждение избирателей. Референдум по Амстердамскому договору отличался от предыдущих наличием комиссии, учрежденной для законного и беспристрастного обнародования сведений о ситуации. В предыдущих референдумах правительство использовало общедоступные деньги, чтобы профинансировать выгодную ему позицию до тех пор, пока Верховный суд не признал это неконституционным в 1995 году, за неделю до референдума о праве на развод, инициированным членом парламента от партии зеленых Патрисией Маккенна. Это привело к учреждению в 1998 г. комиссии по референдумам, чтобы распространить информацию перед референдумом об Амстердамском договоре³. И тем не менее, существование такой комиссии мало повлияло на широту знаний о проблеме и не привело их к пониманию. Явка в 56,3% была немного ниже, чем на Маастрихтском референдуме 1992 г., 61,7% избирателей проголосовали «за», и 38,3% — «против», это до сих пор самое высокое количество проголосовавших «против» на ирландских референдумах. Как показал опрос, проведенный государственной радиовещательной компанией RTE, 36% тех, кто проголосовал «против», мотивировали это тем, что у них было недостаточно информации, чтобы принять решение.

2000 и далее: Новая Ирландия, живущая в новом ЕС

«Еще до Ницкого референдума стало ясно, что насколько менялся сам Евросоюз, настолько менялось и место Ирландии в нем» (*Из речи министра иностранных дел Брайана Коуэна, нижняя палата парламента, 11 декабря 2001 г.*)

С 2000 г. ощутимо изменилось политическое согласие по поводу места и роли Ирландии в Евросоюзе. В 2000–2006 гг. Ирландия оставалась чистым бенефициаром бюджета ЕС, хотя чистые поступления в размере 1,5% валового национального дохода были и меньше, чем прежде. Однако в результате экономического скачка Ирландии и вступления десяти новых, более бедных, государств в 2004 г., в бюджете 2007–2013 гг., Ирландия становится чистым вкладчиком. В то время, как менялось экономическое положение Ирландии в ЕС, менялись и перспективы европейской интеграции, и планы на будущее в ЕС. Среди политических классов появилась новая, гораздо более скептическая позиция, а отклонение Ницкого договора в июне 2001 г. показало растущую оппозиционность, или, по меньшей мере, скептицизм части населения. Явка в 34,79% была самой низкой, когда-либо зарегистрированной на референдумах по европейской интеграции, 54% проголосовало «против».

Отклонение Ницкого договора было большим шоком для ирландских политических классов, европейских партнеров и государств-кандидатов из Центральной и Восточной Европы. Стабильность европейской политики, казалось, была потеряна. Было ли это лишь временным явлением или знаком растущих антиевропейских настроений в Ирландии?

³ Акты о референдумах 1994 и 1998 гг. содержали в себе инструкции и технику управления проведением референдумов в Ирландии.

Изменение отношения политических элит и общества?

В 2000–2001 гг. в правительстве налицо была неопределенность по поводу места Ирландии в Евросоюзе. Действительно, реакция большого числа членов правительства из Фианна Файл, до и после 1-го Нишцкого референдума, показала, что в главной правящей партии коалиции появлялось скептическое отношение к Евросоюзу. В то же время Евробарометр обнародовал данные, свидетельствующие о том, что в обществе уменьшается поддержка проектов ЕС. Хотя политики и аналитики переживали шок и удивление от результатов референдума, признаки возможного поражения наблюдались даже до опубликования его результатов. Некоторые симптомы этого прослеживаются в 54-м отсчете «Евробарометра», опубликованном в апреле 2001 г. Если 7 из 10 опрошенных продолжали ощущать, что членство в ЕС идет стране на пользу (в этой классификации Ирландия была на 2-м месте), ирландцы продолжали ощущать положительное влияние членства в ЕС (86%), и 52% опрошенных испытывали сильную или достаточную привязанность к Европе, то 43 % испытывали не очень сильную привязанность, или вовсе не испытывали ее (остальные не определились). Что немаловажно, процент «испытывающих привязанность» уменьшился с 57 % в 1999 г. до 52 % в 2001 г. (уменьшившись на 5%). Дания и Ирландия (у обеих этот показатель снизился на 5%) были единственными странами, где зарегистрировали существенные отрицательные изменения. Как показал опрос, проведенный за неделю до референдума «Multicultural Radio Broadcasting», 45 % респондентов проголосовали бы «за», и 28 % голосовали бы «против», 27 % «не определились». (Irish Times, 30 мая 2001). Это показало уменьшение разрыва между голосами «за» и «против» в ходе кампании. Возможно, более важен тот факт, что на вопрос: «хорошо ли Вы знаете, о чем этот договор», 15 % ответили «да, хорошо», 32 % — «понимаю некоторые аспекты, но не все», 31 % «смутно представляю себе», 19% — «не знаю» и 2 % не определились.

В восприятии европейцев, образ Ирландии как «communaire» стал более критичным. Впервые со вступления в ЕС, европейская реакция на результаты референдума была явно отрицательной. Политическая реакция шла от президента Еврокомиссии Романо Проди и главы шведского президентства в ЕС Горана Персона. Они подчеркивали, что хотя Евросоюз понимает важность беспокойства ирландских избирателей, нет и разговора о том, чтобы изменить договор. Они подчеркнули, что ратификация не должна отсрочить переговоры о вступлении. Реакция европейской прессы была не столь умеренна. Французская ежедневная газета «Le Monde», назвала Ирландию «l'enfant terrible», а итальянская «Cottir della Sera» заявила, что Ирландия подхватила болезнь «полного живота».

Почему же Нишцкий договор был отклонен? Эффективно ли правительство провело кампанию? Основывалось ли решение проголосовать «против» на неприятии избирателями содержания Нишцкого договора? Были ли ирландцы против дальнейшего расширения Евросоюза и включения десяти новых стран из Центральной и Восточной Европы, Мальты и Кипра из-за того, что Ирландии придется быть чистым вкладчиком в Европейский бюджет. Или же они голосовали по принципу «не знаю, значит нет»? Справедливости ради, нужно сказать, что ирландская политическая элита считала положительный результат само собой разумеющимся. Правительство выделило только три недели на бледную кампанию и то, чтобы объяснить положение дел избирателям. Как показали опросы, преобладающей характеристикой тех, кто голосовал «против» было ощущение несопричастности к событиям и тенденция следовать принципу, проявившемуся еще в Амстердамском референдуме — «если вы не знаете, голосуйте против».

Возобновление заинтересованности в ЕС

Шок от нератификации Нишцкого договора поставил перед правительством трудную задачу — убедить партнеров и государства-кандидаты в том, что избиратели не отвергли расширение само по себе, и в то же время заверить избирателей, что их мнение услышали. Было ясно, что политическая элита больше не могла положиться на безоговорочную поддержку избирателей в вопросах участия Ирландии в европейской интеграции. Либеральный консенсус с ними, существовавший со времени вступления в Евросоюз было исчерпан.

Правительство осторожно создавало внутренние условия, которые позволят провести 2-й Ниццкий референдум. Чтобы выяснить взгляды избирателей по вопросам, связанным с ЕС и участием в нем Ирландии, правительство провело осенью 2001 г. многопартийный Национальный форум. В нем участвовали представители политических партий из обеих палат парламента, а также большое число обозревателей самых разных интересов и общественных групп. Они проводили публичные встречи в Дублине и других частях страны, приглашали специальных докладчиков (министров, членов парламента, ученых и т.д.). На форуме обсуждались все аспекты Евросоюза и Ниццкого договора. Правительство также расширило парламентское наблюдение над законодательными процессами и ирландской политикой в Евросоюзе, и убедило государства-члены ЕС принять в июне 2002 г. декларации о нейтралитете Ирландии и совместной обороне. Переизбранное в мае 2002 г. правительство имело возможность заново провести референдум в октябре 2002 г.

2-й Ниццкий референдум сильно отличался от первого, и по проведению и по результатам. Итогом стала серьезная поддержка договора, 63% «за» и 37% «против» с явкой в 49%. Вторая кампания характеризуется большей заинтересованностью и мобилизацией со стороны правящих партий, проевропейских партий оппозиции, деловых и общественных групп, таких как Ирландский союз в поддержку Европы. Тем не менее, даже такая активная кампания не слишком увеличивала уровень знаний о ЕС. По данным опроса Евробарометра 2003 г., 42 % опрошенных ощущали то, что мало знают о Евросоюзе и его политике. Единственными странами, где этот показатель был еще хуже стали Великобритания и Португалия (Евробарометр. 2003. №60).

Более реалистичные отношения

Итак, по истечении 30 лет Ирландия является уверенным, преуспевающим государством Евросоюза. Комплексное взаимодействие между событиями внутреннего и европейского уровней позволило Ирландии получить дивиденды от участия в проектах европейской интеграции. Несмотря на короткий период неуверенности, членство в ЕС остается жизненным национальным интересом и ирландские политики продолжают связывать себя обязательствами перед ЕС. Однако эти обязательства продолжают вызывать вопросы. Став чистым вкладчиком в бюджет ЕС, Ирландия изменила и ожидания, они стали более реалистичными. Политики и чиновники, взаимодействующие с ЕС более чем хорошо осознают, что национальные интересы необходимо защищать и по таким вопросам, как общая сельскохозяйственная политика, правительства полностью готовы к борьбе. При этом ирландская политическая элита не имеет безоговорочной общественной поддержки своих действий в ЕС. Благодушные первых 25 лет членства прошли, и будущим правительствам не стоит забывать уроки 1-го Ниццкого референдума.

Пер. с англ. Д.В. Коновалова

Summary

This paper is a survey of Ireland's membership of the European Union. Ireland joined the then European Economic Community in 1973 and since that date has been a committed member of the EU. Since 1973 Ireland has experienced deep economic, social and cultural change. EU membership has been seen as an important factor in the modernisation of Ireland in the late 20th century, particularly in economic and societal terms. In this paper, the benefits of EU membership to Ireland are assessed.