

ДОКЛАД МЕЖДУНАРОДНОГО ДИСКУССИОННОГО КЛУБА «ВАЛДАЙ»



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

www.valdaiclub.com

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕФЕРЕНДУМА О ВЫХОДЕ БРИТАНИИ ИЗ ЕС

Бенжамин Вег-Проссер

МОСКВА, НОЯБРЬ 2016

Автор

Бенжамин Вег-Проссер,
управляющий партнер, Global Counsel, Великобритания

*Данный текст отражает личное мнение автора,
которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.*

То, что начиналось в пригородах Реймса, где 7 мая 1945 года генерал Альфред Йодль подписал документ, предложенный ему генералом Эйзенхауэром, стало распадаться в мэрии Манчестера, где 24 июня 2016 года анонимный чиновник местного муниципалитета объявил, что кампания по выходу Великобритании из ЕС одержала победу на референдуме.

Сам итог плебисцита был бесспорным, несмотря на то, что 63% электората не участвовали в голосовании, и миллионы британцев, живущих в разных концах Европы, не имели возможности выразить свое мнение.

Кампания за выход из ЕС опиралась на грубые искажения истинного положения вещей ради победы на референдуме. В качестве примера можно привести утверждение, будто к берегам Великобритании направляется 75 миллионов турок, или что британские налогоплательщики каждую неделю платят 350 миллионов фунтов стерлингов в бюджет ЕС – сумму, которая в случае выхода из Евросоюза будет расходоваться на неотложные задачи внутри страны.

Кампания оказалась успешной, потому что британская политическая элита не сумела привести достаточно веские аргументы в пользу сохранения членства Великобритании в ЕС и добиться от широкой общественности приверженности политическому проекту, который определил послевоенное развитие Европы. Были нарушены условия негласной сделки, которую грубо можно описать так: элита получает привилегии вследствие хорошего профессионального образования и связей в обмен на гарантии того, что некоторые выгоды обретут все социальные сословия и классы. В случае нарушения этой негласной договоренности что-то должно было порваться – в данном случае порвались связи с ЕС.

Внимательно анализируя итоги референдума, наиболее здравомыслящие обозреватели, включая автора данной статьи, пришли к выводу, что голосование по Brexit, наверное, нельзя было выиграть у сторонников выхода из Евросоюза. Особенно после того, как предпринятая Дэвидом Кэмероном попытка пересмотра договора

на переговорах с другими странами-членами ЕС в марте 2016 года ударила по нему рикошетом: в Лондон он вернулся с более слабыми результатами, чем рассчитывал.

Причина его неудачи двоякая. Во-первых, внутри его же круга двое ближайших соратников премьера – тогдашний министр юстиции Майкл Гоув и мэр Лондона Борис Джонсон – сразу же заявили, что сделка недостаточно хороша, чтобы доказать целесообразность дальнейшего пребывания Великобритании в ЕС. Во-вторых, за рамками его круга британская общественность не готова была соглашаться с политиком, который на протяжении своей карьеры редко говорил что-то доброе о ЕС, в ключевые же моменты запомнился резкой критикой этого объединения, а после пересмотра договора вдруг выступил за сохранение членства Великобритании в ЕС.

Оказавшись между молотом критики со стороны ближайших друзей и наковальной скептически настроенной общественности, Кэмерон еще больше усугубил положение избранной стратегией за оставление членства в ЕС. Советники премьер-министра придерживались точки зрения, что план, сработавший на двух последних избирательных кампаниях, нужно использовать в третий раз. Из шотландского референдума 2014 года они вынесли урок, что «репрезентативная выборка» мнения элиты – это мощный аргумент в пользу сохранения статус-кво». После победы на общенациональных выборах 2015 года, которая во многом стала сюрпризом, они сделали вывод, что экономическая логика (и страх) убедит электорат не идти на финансовый риск выхода из Европейского Союза. В обоих случаях их мнение оказалось ошибочным. Более того, все национальные избирательные кампании с участием Дэвида Кэмерона проходили при активной и эмоциональной поддержке со стороны правой прессы, «надувавшей паруса» его кампании. Однако на этот раз его друзья из СМИ враждебно отнеслись к кампании за сохранение членства в ЕС, изо дня в день торпедируя ее и чиня всевозможные препятствия. Наконец, хотя Гоув и Джонсон играли заметную роль в кампании, они стали, по сути, теньвыми министрами, ждущими на-

значения на должность, несмотря на деятельное участие в заседаниях правящего кабинета. Позиционируя себя в качестве альтернативной управляющей силы, из неубедительных прежде оппонентов они сумели превратиться в сплоченную альтернативную администрацию.

Динамика этой кампании уникальна для Британии. За предшествующие три десятилетия евроскептицизм достиг таких пропорций, что референдум стал политической необходимостью. Такой скептицизм трудно найти где-либо за пределами этой страны.

С самого момента присоединения к ЕС в 1970-х годах британцы никогда не проявляли большого энтузиазма по поводу членства в этой организации. Они стоически пережили решение французов блокировать участие Лондона в Европейском экономическом сообществе в 1960-х годах, присоединившись к нему спустя 10 лет, когда британская экономика пострадала от реального экономического кризиса, вызванного шоком от цен на нефть, трудовыми конфликтами и неработающей экономикой, поставившей страну на колени.

С окончанием холодной войны и уходом поколения политиков, живших в начале своей карьеры в разобщенной Европе, наследие Второй мировой войны уходило все дальше в прошлое, а в Британии появилось новое поколение политических лидеров, пытающихся доказать целесообразность членства в ЕС. Их аргументы стали еще более настойчивыми после распада СССР, когда франко-немецкий альянс добивался усиления европейского федерализма. Это стало особенно очевидно после принятия новой европейской валюты в 1999 году (которую Британия у себя не ввела) и подписания в 2007 году Лиссабонского договора (в отношении которого тогдашний британский премьер-министр занимал настолько непримиримую позицию, что демонстративно отказался фотографироваться на церемонии его заключения) – это открывало перспективы для более тесного союза.

Относительный успех британской экономики в последние годы, особенно на фоне потрясений, охвативших еврозону после мирового

финансового кризиса 2008 года, вдохновил критиков Евросоюза. Движение за выход из ЕС быстро набирало силу также в связи с неприкрыто враждебным отношением к экономическим мигрантам, перебивавшимся в Великобританию: граждане стран Восточной Европы, присоединившихся к ЕС в 2004 и 2007 годах, воспользовались правом на свободу перемещения.

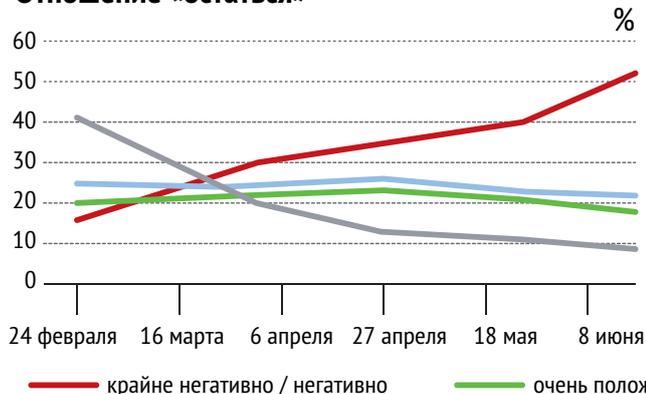
Но хотя эти обстоятельства вполне могут считаться уникальными, этого нельзя сказать об их последствиях. Именно референдум создал прецедент, который не признавался до 24 июня: в Евросоюзе есть дверь для выхода.

Как Британия будет выходить из ЕС – сложный вопрос. Для нового британского премьер-министра Терезы Мэй это ежедневная повестка дня. Когда следует обратиться к Статье 50 и начать процесс, ограниченный двумя годами, которые будут отведены Британии для завершения переговоров по выходу? В какой момент может начаться процесс, оговоренный в Статье 218 ЕС, когда страна должна будет выстраивать новые отношения с Европой? На каких условиях она будет взаимодействовать с Европой, с кем конкретно и на основе какой модели? Возможны норвежская, швейцарская, канадская модели взаимодействия, но, быть может, будет выбран какой-то гибридный вариант? Это важные вопросы, но существует более широкая проблема для тех, кто следует европейской политике и печется о стабильности крупнейшего в мире торгового объединения, аккумулировавшего самые передовые технологии мира, имеющего лучшие университеты, крупнейшие предприятия и богатейшую культуру. Где может быть нанесен следующий удар, подобный Brexit?

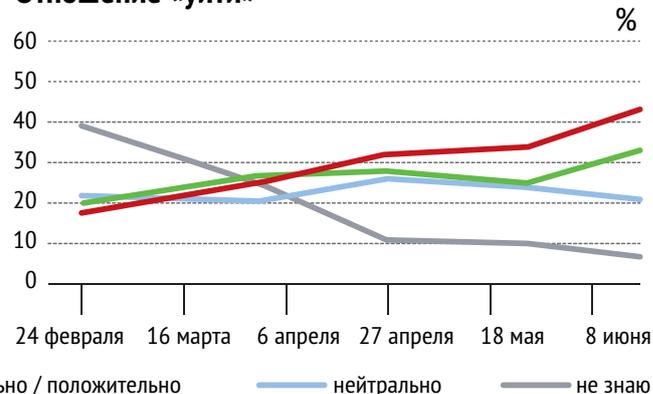
После объявления результатов референдума европейская политическая элита совершила разворот на 180 градусов. В поисках определенности и стабильности она призвала британское правительство немедленно начать процесс, предусмотренный Статьей 50. Возможно, в какой-то мере этот призыв был вдохновлен грозной (как оказалось) риторикой Дэвида Кэмерона во время кампании по проведению референдума, обещавшего быстро начать

СРОКИ И ОТНОШЕНИЕ К НОВОЙ КАМПАНИИ?

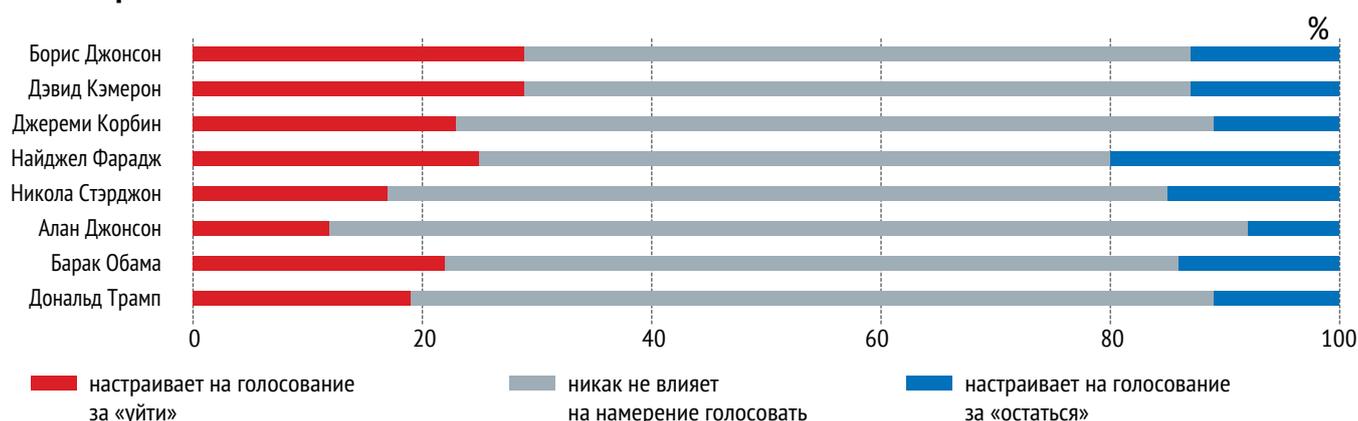
Отношение «остаться»



Отношение «уйти»



Роль персоналий



Источник: Electoral Reform Society.

процедуру выхода, если большинство участников референдума выскажутся за Brexit. Быстрая отставка Кэмерона притормозила этот процесс, поскольку он правильно полагал, что не должен связывать руки своему преемнику.

Президент Оланд с самого начала и решительнее других - призывал Лондон к быстрому процессу выхода. Президент Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер (наверное, отчасти, реагируя на тот факт, что британское правительство пыталось заблокировать его назначение) вроде бы придерживался аналогичных взглядов, но впоследствии занял более взвешенную позицию. В конце концов, Ангеле Меркель пришлось призвать коллег спокойнее

отнестись к сложившейся ситуации. Она пояснила, что в определенном смысле Великобритания может действовать по собственному усмотрению, особенно с учетом того, что новому премьер-министру нужно время, чтобы освоиться в этой должности. Эта смена настроений, когда Великобританию перестали подталкивать к скорейшему исходу, признав ее право не торопиться, отразилась на политиках. Последние осознали всю сложность той задачи, которую взялись решить британские граждане, а также согласились с тем, что в случае каких-либо опрометчивых шагов опасность распространения «вируса Brexit» по всей Европе могла бы усугубиться.

Хотя реакция политических кругов привлекла внимание наблюдателей, на замедление процесса повлияла, в первую очередь, реакция финансовых рынков. Воздействие на британскую экономику было очевидным: биржевой индекс *Financial Times* FTSE 250 (более чутко реагирующий на положение дел в британской экономике, чем его международный аналог FTSE 100) рухнул на 7% на следующий день после объявления результатов референдума. Курс фунта стерлингов также заметно снизился по отношению к евро и доллару. Да, после тех головокружительных дней в июне финансовые рынки вернулись к уровням, характерным до референдума. Но нет ничего удивительного в том, что политики попытались разрядить напряженную политическую обстановку с учетом того, что рынки начали лихорадить так, как не лихорадило со времен краха *Lehman Brothers*.

За пределами Великобритании воздействие референдума было не менее глубоким и значимым. Острее всего на известие о выходе отреагировала итальянская банковская система, которая с начала кризиса еврозоны всегда отличалась плохим здоровьем. Неопределенность, исходящая из финансового центра Европы в Лондоне, сразу повлияла на итальянские банки, которые для укрепления своих балансов рассчитывали на лондонские закрома. Обмеление этих кладовых существенным образом скажется и на ликвидности итальянских финансовых структур.

Одновременно с реакцией рынков и политических лидеров нужно также учитывать общественное мнение. Наверное, нет ничего удивительного в том, что в течение нескольких недель после голосования по Brexit поддержка Европейского Союза усилилась со стороны всех основных стран-членов. После того, как прошел первый шок, вызванный решением британцев, они не захотели усугубления неопределенности. Но это не означает, что усилился консенсус относительно сохранения статус-кво в континентальной Европе. До этого очень далеко.

Как только политики Европы вернулись к работе после летних отпусков, с пода-

чи премьер-министра Ренци канцлер Меркель и президент Олланд сформировали тройку, встретившись на острове Вентотене. Это был символический выбор, поскольку на этом острове жил известный интернированный антифашист Альтиерио Спинелли, который, находясь в плену в годы Второй мировой войны, выступил с призывом к объединению Европы. Со временем это воззвание стало считаться проектом по созданию европейского федерализма. Политики хорошо понимали символичность выбранного места. В центре плана «возвращения в школу» оказались первоочередные задачи Италии, такие как финансовая поддержка итальянских банков и дальнейшие меры по смягчению миграционного кризиса. Однако проблема Brexit доминировала. Политики говорили о том, как лучше стимулировать Великобританию к скорейшему выходу из Евросоюза, причем таким образом, чтобы ее пример не стал заразительным для других стран-членов. Каждому лидеру предстояло найти непростой баланс с учетом сильных эмоций и разнородности мнений на внутривнутриполитических рынках.

Самая сложная задача по нейтрализации последствий Brexit стояла перед французским президентом Олландом: последние опросы общественного мнения во Франции указывали на дальнейшее падение его рейтинга, велика и вероятность того, что он не будет выбран кандидатом от своей партии на следующих президентских выборах.

Даже без нависающей над ним тени Brexit Олланд оказался в опасном положении. Кризис в еврозоне продолжает расшатывать французскую экономику, столь необходимые структурные реформы далеки, как всегда, а страшные теракты подорвали доверие французского общества к политическим лидерам и вынудили власти ввести более строгие меры по обеспечению безопасности в городах страны. Сам Олланд не способен обеспечить вдохновляющее французский народ лидерство и вынужден полагаться на более молодых членов своего кабинета, в частности, на премьер-министра Мануэля Вальса и министра финансов Эммануэля Макрона. Однако и их

не впечатляют действия президента: в сентябре этого года Макрон вышел из состава правительства, чтобы баллотироваться на пост президента на следующих выборах. Говорят, что и премьер подумывает об аналогичном шаге.

В дополнение к тому тень Frexit нависла над Францией из-за позиции лидера Национального фронта Марин Ле Пен. Приняв бразды правления движением от своего отца (с которым у нее сейчас прохладные отношения), Ле Пен отыгрывает идею Brexit. Не призывая явно к проведению референдума о членстве Франции в Евросоюзе, она ведет активную кампанию по выходу из еврозоны и призывает к менее жестким соглашениям между странами ЕС. Детали в данном случае не столь важны, поскольку ясно одно: подобный план де-факто несовместим с членством Франции в Европейском Союзе в его нынешнем виде. Крайне правая повестка дня Ле Пен, в которой экономический национализм сочетается с сильными доводами против жесткой экономии и призывом сделать Францию более комфортным местом для французов, поддержана рабочим классом, что привело к ослаблению поддержки Социалистической партии Олланда теми избирателями, на голоса которых она традиционно рассчитывала. По мере приближения выборов Ле Пен, уверенно занимающая сегодня второе место по опросам избирателей, будет стремиться сделать Brexit моделью альтернативного подхода, при котором можно оспорить нынешнее статус-кво, и который позволит стране избрать новый путь развития.

Для продвижения к этой цели имеются два препятствия. Первое заключается в условиях для объявления референдума во Франции: 20% французских парламентариев и 10% избирателей должны поддержать это решение. Второе препятствие – это сами выборы. На данном этапе не верится в то, что Олланд (или даже другой кандидат от Социалистической партии) сможет вернуться в Елисейский Дворец, поскольку правоцентристская партия, судя по опросам, набирает сегодня около трети всех голосов. Победа Ле Пен так же маловероятна. Многие ожидают повторения того,

что случилось в 2002 году, когда ее отец вышел во второй тур (во Франции два кандидата в президенты, набравшие больше всего голосов в первом туре, затем соревнуются друг с другом во втором). Тогда была создана большая коалиция левоцентристских и правоцентристских партий, поддержавших консерватора Ширака после того, как социалист Жоспен стал третьим после Жана-Мари Ле Пена по итогам первого раунда голосования. Марин Ле Пен больше заинтересована не столько в президентской должности, которая ей вряд ли светит, сколько в самом процессе. Если ей удастся в ходе избирательной кампании дать мощный импульс движению за выход из ЕС, заручившись поддержкой слева и справа, это сильно взбудоражит левую и правую элиту, и та пойдет на определенные уступки части электората. В практическом выражении это может означать ограничение свободы перемещения, реформу Шенгена или нечто подобное. Точно также, столь необходимая реформа Евросоюза – например, в вопросе сельскохозяйственных субсидий – станет еще менее вероятной, если вследствие Brexit во Франции ослабнет консенсус по поводу достижения европейского идеала.

Аналогичные вызовы существуют и в Италии. Некоторые полагают, что они во многом возникли по инициативе правящей коалиции. Дело в том, что Маттео Ренци решил провести собственный референдум в начале декабря для разрешения юридических вопросов, связанных с конституцией. Цель заключается в ослаблении полномочий сената. Однако в лице оппозиционного движения «Пять звезд», которое недавно одержало победу на выборах мэра Рима и Турина, итальянский премьер-министр имеет дело с серьезным противником, предпринимающим значительные усилия против его повестки дня при подготовке к референдуму.

Brexit вдохновил раскольническое политическое движение в европейском парламенте, солидаризирующееся с британской партией независимости (UKIP). После того, как консенсус британской элиты относительно членства в Евросоюзе был оспорен электоратом, легко

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ВЛИЯНИЕ НА ДРУГИЕ СТРАНЫ ЕС

Великобритания имеет особую историю развития евроскепцизма и всегда играла роль «трудного партнера» в Европе, но это не должно сводиться к выводу о чисто изолированной проблеме Великобритании

Евроскептики во всем ЕС имеют своих сторонников, а многие страны явно не испытывают энтузиазма в отношении институтов ЕС

Предстоящие выборы президента во Франции, а также конституционный референдум в Италии являются такими событиями, где партии-евроскептики могут получить хорошие результаты

Сторонники популистских партий имеют схожие характерные особенности: это часто мужчины, имеющие плохое образование, или рабочие



Активные дебаты по референдуму о членстве в ЕС или присоединении к зоне евро

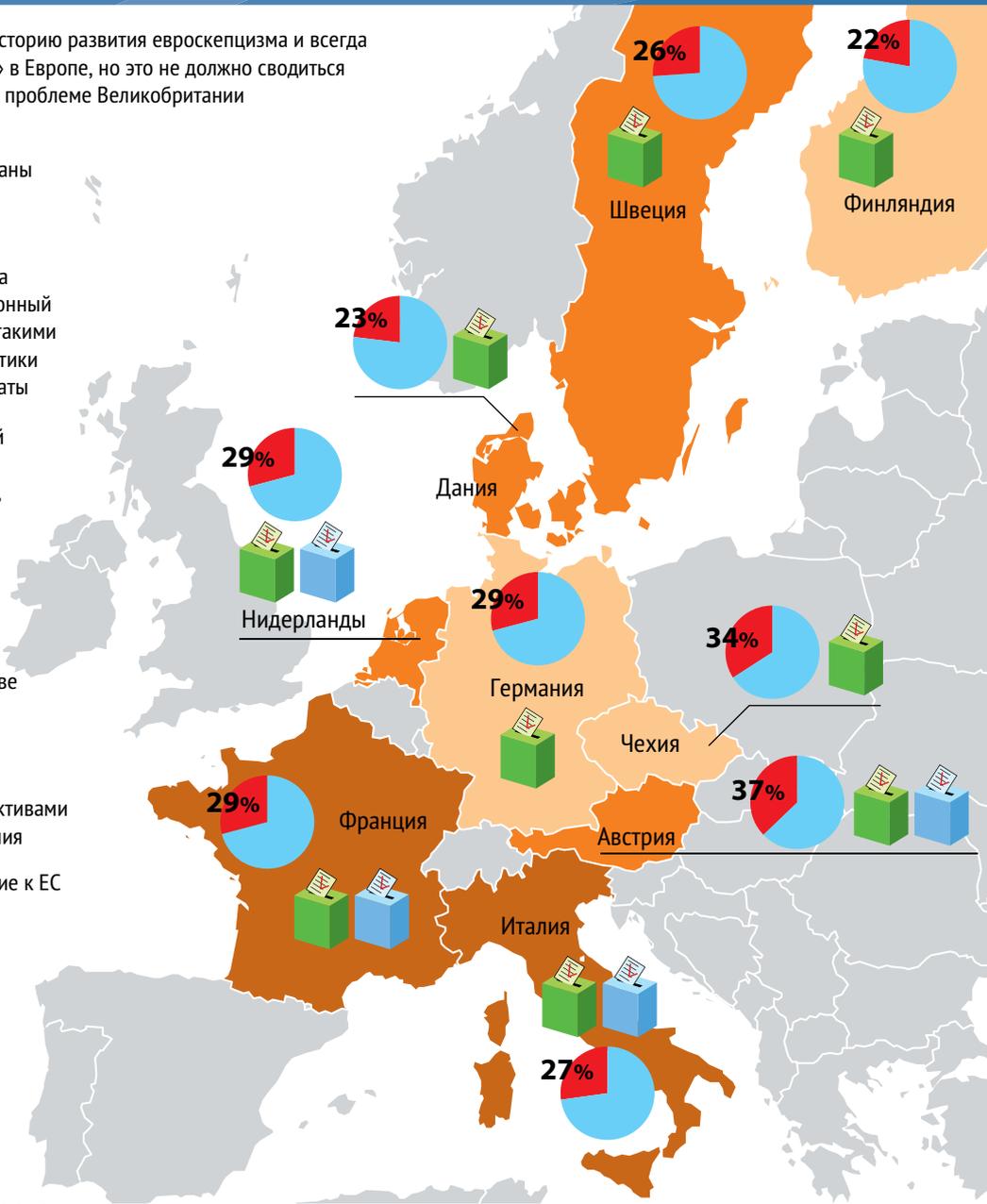
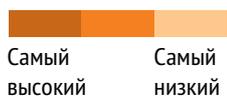


Выборы/референдумы в 2016-2017 гг с перспективами народного волеизъявления



Отрицательное отношение к ЕС

Риск проведения референдума



Сторонники партий-евроскептиков

28%	35%	9%	18%	17%	29%	20%	8%	11%
Национальный фронт	Австрийская партия свободы	Альтернатива для Германии	Партия свободы	Шведские демократы	Движение пяти звезд	Датская народная партия	Истинные финны	Гражданская демократическая партия
Франция	Австрия	Германия	Нидерланды	Швеция	Италия	Дания	Финляндия	Чехия

Источники: GC judgement, Eurobarometer, Forsa, Voxmeter, Taloustutkimus, Demoskop, Sanep, BVA, Gallup, SWG, IPSOS (июль 2016).

понять, как эти настроения могут перекинуться на Италию. Сам Ренци говорит, что уйдет в отставку с поста премьер-министра (хотя и останется во главе своей Демократической партии) в случае поражения на референдуме. С его уходом велика вероятность распада сформированного им правительства (как это нередко происходило в новейшей истории Италии). С учетом нынешней популярности движения «Пять звезд» его президент Беппе Грилло или другая видная фигура может стать премьером. Поскольку «Пять звезд» стоит на платформе радикальной, прямой демократии, выступая против крупных корпораций и одобряя идею референдума о членстве Италии в еврозоне, нетрудно увидеть, как вирус Brexit может начать подтачивать итальянский консенсус по поводу сохранения членства в ЕС.

В Берлине, в сердце современной Европы, немецкий канцлер не сталкивается с такими острыми вызовами, как ее соседи в Риме или Париже. Как показали прошедшие недавно региональные выборы, на позиции канцлера повлияли отголоски миграционного кризиса прошлым летом и то, как г-жа Меркель его разруливала, а вовсе не выход Британии из ЕС. Успех «Альтернативы для Германии» (АДГ) на этих выборах может вполне вдохновить движение за выход Германии из ЕС в том или ином виде. Хотя у лидеров этой партии достаточно взвешенная позиция относительно отношений Германии с ЕС, у отдельных членов партии имеется своя позиция по данному вопросу. Если они добьются новых успехов в преддверии федеральных выборов в сентябре 2017 года, это сузит пространство г-жи Меркель для маневров по Brexit. В этом случае ей придется искать баланс между интересами собственной страны и континентальной Европы, чем она, собственно говоря, и занимается уже целое десятилетие. Поддержав сторонников более тесной европейской интеграции и более жесткое соглашение по выходу Британии, она может вызвать раздражение в стане сторонников АДГ, с пониманием относящихся к неприятию британцами европейской супердержавы. Вместе с тем, она может поддержать более благоприятное для Бри-

тании (а значит, и для немецкой промышленности) соглашение, которое популяризирует менее тесные отношения с ЕС.

Эти насущные вопросы станут первоочередными для г-жи Меркель, когда она проведет ряд встреч с другими главами правительств стран-членов ЕС в Брюсселе, в рамках Европейского Совета, чтобы решить, как лучше всего справиться с самым серьезным размежеванием экономик после Второй мировой войны. Она понесет на своих плечах бремя озабоченности не только своих главных континентальных союзников; ей также придется считаться с тревогами и мнениями представителей других европейских стран, таких как Нидерланды, Австрия и Финляндия. Все они имеют повод для беспокойства в связи с проникновением вируса Brexit в их страны, как хорошо видно на карте на стр. 7.

Главы правительств, обсуждающие условия, на которых Великобритания сможет выйти из ЕС после того, как апеллирует к Статье 50, будут говорить о сохранении европейского единства, но помнить о том, что их главная задача – исключить любой риск распространения этого вируса в их странах. Они будут знать, что лишь 6% британцев проголосовали за выход из ЕС, так как считали, что торговля и экономика Великобритании получают выгоду в случае обретения независимости. Однако именно это станет одной из тем на переговорах. Они также будут иметь в виду, что более трети британцев проголосовали за выход из ЕС из-за проблем с иммиграцией. Эта головоломка, связанная с признанием обеспокоенности избирателей последствиями единой политики в этом вопросе, которые по этой причине избрали более радикальную альтернативу, будет больше всего занимать их умы. В своем стремлении избежать ловушки, в которую попал Дэвид Кэмерон, заплативший своим постом, они, вероятно, одобряют пакет, который сделает условия выхода Великобритании из ЕС как можно менее привлекательными. Таким образом, они попытаются побудить избирателей забыть о радикальном варианте, приведшем к печальному заявлению в Манчестере 24 июня.



#Valdaiclub

 [ValdaiClubRu](#)

 [ValdaiClubRu](#)

ru.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com