

ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФЕРЕНДУМА О ЕВРОПЕЙСКОМ ПУТИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Инна Шупак, эксперт Института стратегических инициатив.

16 мая 2024 года парламент Республики Молдова голосами 56 депутатов партии «Действие и солидарность» (PAS) назначил на 20 октября одновременное проведение конституционного референдума по вопросу интеграции страны в Евросоюз и президентских выборов. Таким образом правящая партия внедрила озвученную еще в декабре прошлого года инициативу президента Майи Санду.

За три десятка лет независимости в Молдове не было ни одного референдума, который стал бы примером волеизъявления народа. Они либо проваливались из-за отсутствия необходимой явки, либо не приводили к каким-то последующим изменениям. На словах признавая ценность этой формы прямой демократии и восхищаясь соответствующим примером Швейцарии, на практике молдавские политические партии использовали референдумы сугубо как инструмент политической борьбы, без реального вовлечения граждан в процесс принятия решений. В свою очередь, молдавские граждане выбирали такую тактику, чтобы как можно более красноречиво выразить свое отношение к организатору плебисцита, безотносительно к фигурирующему в бюллетене вопросу.

Каковы вызовы и перспективы для нынешнего референдума?

Молдова и Евросоюз

К моменту публичного озвучивания инициативы о референдуме Европейский совет принял решение начать переговоры о вступлении РМ в ЕС. Все лидеры стран Евросоюза, включая Венгрию, заявляют о поддержке Молдовы на этом пути. Это стало возможным вследствие комбинации нескольких факторов: войны России против Украины, активной внешнеполитической деятельности президента и профессионализма министерства иностранных дел.

Однако внутри страны дела обстоят не столь благоприятно. Идея евроинтеграции поддерживается около половиной граждан страны, о чем свидетельствуют опросы Института публичных политик (IPP) и Международного республиканского института (IRI). В такой ситуации, вместе со снизившимися по сравнению с прошлыми выборами социологическими показателями как для президента, так и для правящей партии, результаты референдума не столь очевидны, особенно на фоне примеров других стран.

Так, в 2003 году страны-кандидаты провели референдумы по вступлению в ЕС со следующими цифрами в поддержку: Эстония – 66%, Латвия – 67%, Чехия – 77%, Польша – 77%, Венгрия – 83%, Словения – 89%, Литва – 91%, Словакия – 93%. Если бы Молдова, по примеру этих стран, тоже пошла по пути проведения референдума накануне фактического вступления в ЕС, когда граждане сполна почувствуют преимущества статуса страны-кандидата с доступом к финансовым инструментам ЕС, то не приходилось бы рассуждать о рисках плебисцита. А между тем, именно существующие риски заставили ряд чиновников из Брюсселя изначально настороженно отнестись к инициативе молдавских властей о проведении референдума в 2024 году.

Национальный консенсус vs президентские выборы

Большая часть оппозиционных политических партий раскритиковали инициативу референдума в один день с выборами, обвинив власти в монополизации идеи европейской интеграции и попытке подтянуть собственный рейтинг на предстоящих президентских выборах за счет этой темы. В свою очередь, президент Санду объяснила свою позицию желанием за счет высокой явки на президентских выборах избежать вероятности провала плебисцита и помочь тем самым европейскому будущему страны.

Если основной целью оппозиции является восстановление правового государства, то было бы логичным ожидать от них предложений по возврату президентских выборов в конституционное поле Республики Молдова. Любому молдавскому политику известна подоплека манипуляций с Конституцией, которые были провернуты Конституционным судом 4 марта 2016 года по указанию Плахотнюка для разобщения тогдашней оппозиции. Однако правила игры прямых президентских выборов, установленные во времена захваченного государства, с молчаливого согласия всех заинтересованных лиц до сих пор действуют в стране-кандидате в ЕС.

Если основной целью власти при инициировании референдума является победа Майи Санду в первом туре президентских выборов, то с точки зрения политтехнологии все выполнено по канонам. Поскольку пересмотр Конституции невозможен во время чрезвычайного положения, к концу прошлого года власти предусмотрительно перестали продлевать этот режим, которым они руководствовались с начала вторжения России в Украину. Фотографии прошлогоднего Великого Европейского собрания, организованного президентом и правительством, сегодня обрамляют официальный сайт в поддержку референдума. Президент, представители правящей партии и правительства активно проводят встречи в районах с агитационными материалами по продвижению референдума. И вот уже, согласно майскому опросу IMAS, у PAS и Майи Санду самые высокие с ноября 2021 года рейтинги.

Формальное включение европейского пути в Конституцию Молдовы не гарантирует его необратимости

Если основной целью власти при инициировании референдума является закрепление европейского вектора в Конституции, чтобы (как указано на упомянутом официальном сайте www.pentru.md) «те, кто продал свою страну и работает против Молдовы, не смогли разрушить наше настоящее и будущее», то подход инициаторов можно обозначить как наивный формализм. Конституция, безусловно, важна, но она работает на практике тогда, когда подкреплена постоянным равноправным диалогом между властью и обществом. Наличие демократической Конституции не помешало Владу Плахотнюку захватить молдавское государство, за что он и его сподвижники до сих не понесли наказания.

Пример Грузии в этом смысле тоже показателен. В 2017 году по инициативе правящей партии «Грузинская мечта» парламентом были внесены изменения в Конституцию, согласно которым конституционные органы в рамках своих полномочий должны принять все меры для обеспечения полной интеграции Грузии в ЕС и НАТО. Однако этот пункт Основного закона не помешал этой же партии в 2024 году принять закон об иностранных агентах, несмотря на критику со стороны Евросоюза. Так что формальное включение европейского пути в Конституцию Молдовы не гарантирует его необратимости.

Если же основной целью власти при инициировании референдума является долгосрочный общенациональный консенсус по вступлению в ЕС, то плебисцит должен был быть завершающим этапом этого процесса. Сначала политический класс, гражданское общество, местные власти ведут диалог и приходят к компромиссу, после чего дискуссии приобретают более широкий масштаб, вовлекая граждан в процесс обсуждения относительно преимуществ и вызовов вступления в ЕС. При этом важно ставить акцент на общении со скептически настроенными регионами. Чем более глубокий уровень обсуждения будет задан на всех этапах, тем более долгосрочный результат будет на выходе.

Пока в Молдове процесс идет с другой очередностью. Референдум инициирован одной политической силой, что стало катализатором возмущения оппозиции, благодаря усилиям которой 13 политических партий, включая правящую, подписали пакт «за Европу». Диалог при этом пока не вышел за пределы общей поверхностной составляющей. К примеру, широко обсуждаемые в политической и академической среде стран ЕС инициативы внутреннего реформирования ЕС, прямо связанные с предстоящим расширением, отсутствуют в молдавской повестке дня. Если мы готовимся стать членами ЕС к 2030 году, почему бы нам уже сейчас не подключиться к обсуждению таких вопросов, как новый подход к стратегии расширения Евросоюза, изменение механизма принятия решений в ЕС, возможность наложения финансовых санкций членам ЕС за систематическое нарушение верховенства права, внедрение новой системы распределения мест для стран-членов ЕС в Европарламенте, создание Объединенной палаты высших судов и трибуналов ЕС, и т.д.?

Поправки в Конституцию

16 апреля 2024 года Конституционный суд (КС) дал свое положительное заключение на инициативу по пересмотру Конституции посредством референдума. Это единогласное решение всех шести судей, что случается крайне редко в вопросах такого масштаба. КС постановил, что данная инициатива PAS не затрагивает суверенный, независимый и унитарный характер государства, а также его нейтральный статус. Это важно отметить, так как, согласно Конституции, эти четыре положения могут быть пересмотрены только при их одобрении путем референдума большинством граждан, включенных в списки избирателей. Таким образом, обозначенное в бюллетене постановление будет принято в случае, если за него проголосует большинство граждан, принявших участие в референдуме 20 октября.

В случае достаточной поддержки со стороны граждан, по итогам референдума в Конституцию будут внесены две составляющие. Первая составляющая относится к преамбуле Конституции, где предлагается закрепить европейскую идентичность народа Республики Молдова и необратимость европейского пути страны. Здесь же интеграция в ЕС объявляется стратегической целью РМ.

Вторая составляющая представляет собой новую главу Конституции «Интеграция в Европейский союз». Она предусматривает, что присоединение Молдовы к учредительным договорам ЕС утверждается парламентом органическим законом, а после вступления эти учредительные договора и другие юридические акты, имеющие обязательный характер в ЕС, будут иметь приоритет над противоречащими положениями внутренних законов Молдовы.

Если первая составляющая предельно ясна и понятна, то вторая вызывает различные интерпретации. На первый взгляд эта глава создает впечатление, что референдум от 20 октября будет первым и единственным в контексте европейской интеграции, ведь парламент в лице 51 депутата наделяется полномочием утверждения присоединения к договорам ЕС. С одной стороны, действительно, молдавское законодательство предусматривает, что ратификация международных договоров происходит простым парламентским большинством. С другой стороны неясно, если после окончания процесса переговоров в ЕС и до ратификации парламентом в Молдове будет организован новый референдум с квалифицированным большинством, посредством которого часть компетенций по ряду вопросов делегируется европейским институтам.

Проще говоря, кто будет принимать решение о включении в молдавскую Конституцию пунктов о выборах в Европейский парламент, о роли Европейского центрального банка, и других институтов ЕС – посредством референдума большинство молдавских избирателей, включенных в списки, либо 51 депутат молдавского парламента? Этот вопрос может стать ключевым на предстоящих политических дебатах относительно референдума. При этом всем участникам процесса нужно осознавать, что модель принятия решения о вступлении Молдовы в ЕС в будущем может быть использована для возможности решения о выходе из ЕС. В этом смысле полезен опыт Румынии, откуда и была взята поправка о верховенстве европейских законов над национальными. Однако в Конституцию Румынии был внесен четкий механизм принятия решения о присоединении к Европейскому союзу двумя третями голосов в парламенте.

В условиях разделенного общества, сопряжения референдума с президентскими выборами и отсутствия предварительных широких консультаций относительно выносимого на референдум проекта изменения Конституции, европейской путь Республики Молдовы должен быть максимально понятен, предсказуем и инклюзивен. Если подписанты «пакта за Европу», а также поддерживающие курс на евроинтеграцию кандидаты в президенты возьмут на себя обязательство продвигать общее видение внедрения новых норм Конституции, это значительно уменьшит поле для манипуляций и интерпретаций сути референдума.

Vox populi

Вот уже три десятка лет молдавский народ, посредством демократической сменяемости власти и периодических массовых протестов против нарушений правящих структур, показывает свою приверженность фундаментальным европейским ценностям - достоинство, свобода, равенство, солидарность, права граждан и честное правосудие.

В этом смысле интеграция в Европейский союз не является чем-то инородным и навязываемым извне.

Какова бы ни была подоплека инициирования референдума в один день с президентскими выборами, исходя из единогласного решения КС, он состоится 20 октября 2024 года. Этот инструмент прямой демократии дает гражданам Молдовы уникальную возможность выразить свою стремление к внутренней модернизации страны на основе европейских стандартов. Стремление, которое не связано с фамилией предпочитаемого кандидата в президенты. Стремление, способное наконец заставить молдавский политический класс перейти к цивилизованному диалогу вместо технологии «разделяй и властвуй». Стремление, закладывающее конституционную основу долгосрочного модернизационного скачка.

**Мнения, выраженные в этой статье, принадлежат исключительно авторам и не обязательно отражают точку зрения Института стратегических инициатив.*