

УДК

Ольга ПОТЕМКИНА

ПОЛЬША И ВЕНГРИЯ ПРОТИВ БРЮССЕЛЯ – «ГОД ВЕЛИКОГО ПРОТИВОСТОЯНИЯ»?

О НОВОЙ СТРАТЕГИИ ЕС В СФЕРЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ПОМОЩИ В КРИЗИСНЫХ РЕГИОНАХ МИРА В ПАРТНЁРСТВЕ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Аннотация. Наплыв беженцев и мигрантов привёл Европейский союз к кризису солидарности государств-членов и другим серьёзным внутренним социально-политическим последствиям. Противостояние с вишеградцами продолжается, хотя резкие действия со стороны Комиссии маловероятны, скорее – она будет искать компромисса, как по миграционным вопросам, так и по содержанию нового бюджета ЕС. Обсуждение нового бюджета на саммите ЕС 23 февраля могло бы вылиться в очередные серьёзные разногласия не только между Комиссией и «вишеградцами», но и между «старыми» и «новыми» государствами-членами.

Ключевые слова: беженцы, мигранты, солидарность, кризис, Брюссель, Венгрия, Польша, бюджет, структурные фонды ЕС.

В интервью газете Die Welt, опубликованном 8 января 2018 г., премьер-министр Венгрии Виктор Орбан заявил, что прибывающие на территорию ЕС беженцы с Ближнего Востока и из Северной Африки – это «мусульманские захватчики». Орбан отметил, что приток мусульманского населения приводит к тому, что в странах Европейского союза появляются «параллельные сообщества», живущие вне правового поля Венгрии. «Мы не считаем этих людей мусульманскими беженцами. Мы рассматриваем их как мусульманских захватчиков»¹, – сказал премьер-министр.

Наплыв беженцев и мигрантов привёл Европейский союз к кризису солидарности государств-членов и другим серьёзным внутренним социально-политическим последствиям. В начале января в ходе визита в Будапешт сразу после своего избрания новый польский премьер Матеуш Моравецкий заявил на пресс-конференции, что решительно отвергает попытки Комиссии ЕС навязать государствам-членам обязательные квоты приёма ищущих убежище.

Моравецкий назвал такой подход «посягательством на суверенитет решений стран ЕС», забывая о том, что решение о квотах приняли сами государства-члены на заседании Совета ЕС в сентябре 2015 г., при этом Польша, в отличие от остальных вишеградцев, голосовала за и лишь впоследствии изменила свою позицию, отказавшись выполнять принятое при её же участии решение.

Поэтому вполне оправданной представляется реакция на поведение стран Центральной Европы группы южных государств – Италии, Греции, Испании и других членов Средиземноморского клуба, которые на своём саммите в Риме в январе 2018 г. в очередной раз продемон-

© Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, зав. Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН. Адрес: Россия, 125009, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. Профессор факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова. E-mail: olga_potemkina@mail.ru.

Статья основана на комментарии, опубликованном на сайте дискуссионного клуба «Валдай» <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/krizis-solidarnosti-es-polsha/>

¹ Orbán sieht Flüchtlinge als «muslimische Invasoren» an. «Die Welt» 07.01.2018 <https://www.welt.de/politik/ausland/article172254332/Ungarischer-Ministerpraesident-Orban-sieht-Fluechtlinge-als-muslimische-Invasoren-an.html>.

стрировали, что они не менее вишеградцев обеспокоены огромным наплывом ищущих убежище и формированием «параллельных сообществ» в своих странах.

Председатель Комиссии Жан-Клод Юнкер недоумевает, почему частный вопрос миграционной политики ЕС о квотах вызывает так много эмоций и отвлекает от тех, что гораздо важнее. Однако отсутствие в ЕС консенсуса именно по этому «частному вопросу» блокирует затянувшуюся реформу Дублинского регламента, призванную изменить порядок предоставления убежища как раз посредством перераспределения потенциальных беженцев между странами ЕС в случае их слишком большого наплыва.

Всё же в новом пакете предложений, представленных в конце сентября 2017 г., Комиссия решила переместить акцент с обязательных квот по приёму беженцев из Италии и Греции на переселение претендентов на убежище из Северной Африки и стран Африканского рога на добровольной основе и с финансовым поощрением стран, готовых их принять¹. Новая программа Комиссии получила одобрение большинства государств-членов при ожидаемом сопротивлении стран Вишеградской группы, которые в очередной раз заявили, что не могут интегрировать мигрантов-мусульман. Смещение предпочтений в пользу добровольного расселения в то же время вовсе не означает, что Комиссия оставила идею добиться от стран ЕС выполнения своих обязательств по расселению беженцев в соответствии с квотами. Противостояние с вишеградцами продолжается, хотя резкие действия со стороны Комиссии маловероятны, скорее – она будет искать компромисса по миграционным вопросам.

В свою очередь, вишеградцы заявляют о своём «новом видении» миграционной проблемы в ЕС, а именно – её «аутсорсинге», то есть вынесении за пределы Европы, в страны исхода, мигрантов и беженцев. Такой подход не вызывает возражений у остальных стран ЕС. Только придумали этот план вовсе не Венгрия и Польша – они лишь повторяют предложения Комиссии, озвученные в «Европейской повестке дня по миграции» ещё в 2015 г., да и в предыдущих, ещё докризисных программах – «борьба с коренными причинами эмиграции». Инициаторами тесного сотрудничества с африканскими государствами также стали не вишеградцы, а Италия, Франция и Германия. Более того, Будапешт отказывается участвовать в дискуссии о Глобальном договоре по миграции, которую Генеральный секретарь ООН Антонио Гутеррес предложил в январе 2018 г. главам государств всего мира. Целью переговоров стран – членов ООН Гутеррес считает поиск легальных каналов миграции для блага не только мигрантов, но и принимающих их стран. Такая постановка вопроса не устраивает венгерского премьер-министра, который отказывается присоединиться к любой из последующих инициатив по Глобальному договору².

Заручившись поддержкой пришедшего к власти в октябре 2017 г. правительства Австрии, Польша и Венгрия решительно заявляют, что «миграционная политика ЕС провалилась» и настаивают на самостоятельном решении миграционных проблем, то есть фактически на ренационализации миграционной политики. Напомним, однако, что общая политика ЕС в сфе-

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Delivery of the European Agenda on Migration. Brussels, 27.09.2017 COM(2017) 558 final.

² Bulletin Quotidien Europe, № 11954, 06.02.18.

ре миграции и убежища начала формироваться как неизбежный ответ на отмену внутренних границ стран ЕС в шенгенском пространстве. Вишеградцы же слишком долго ждали своей очереди на присоединение к Шенгену, поэтому они будут последними, кто признает необходимость полного восстановления пограничного контроля, что станет прямым следствием возвращения миграционной политики в национальную компетенцию.

Конфронтация Польши и Венгрии с Брюсселем по миграционным вопросам – лишь частный, хотя и очень важный вопрос функционирования ЕС. ЕС также преследует Венгрию в судебном порядке за её политику в отношении университетов и организаций гражданского общества, получающих финансирование от зарубежных фондов. В отношении же Польши в декабре 2017 г. Комиссия запустила беспрецедентную дисциплинарную процедуру, которая, по мнению Брюсселя, своей судебной реформой угрожает верховенству закона в ЕС. Лишение Польши права голоса в Совете ЕС требует длительного и сложного согласования, в том числе единогласия в Совете, которое вряд ли возможно, если Венгрия, как надеется Польша, использует право вето на данное решение. В то время как Эммануэль Макрон и Ангела Меркель решительно поддерживают Комиссию в её действиях против Польши, вступившая на пост председательства в Совете ЕС в 2018 г. Болгария проявляет чрезвычайную осторожность в вопросе санкций, справедливо заявляя, что такое решение грозит Евросоюзу «многими бессонными ночами». Не приветствует радикальные меры в отношении Польши и Венгрии и Жан-Клод Юнкер.

Структурные фонды и бюджет ЕС

Польша и Венгрия не выразили также желания поддержать создание Европейской прокуратуры, которая начнёт работать в 2020 г., чем дали повод к возобновлению в Евросоюзе дискуссии о связи между получением финансовой помощи и обязательствами государства-члена участвовать в общеевропейском противодействии мошенничеству с финансами, которое будет координировать Прокуратура. В соответствии с докладом ОЛАФ – органа при Комиссии, ведущего административные расследования мошенничества с бюджетом ЕС и с НДС, почти 20% рекомендаций относительно нарушений в структурных фондах ЕС в 2013–2016 гг. были адресованы Польше и Венгрии¹.

Вера Юрова, член Комиссии ЕС, курирующая правосудие и фундаментальные права, работает над предложением об обязательной проверке независимости систем правосудия в государствах-членах, прежде чем они получают помощь из европейских фондов. По мнению Комиссии, предоставление средств из структурных фондов должно быть обусловлено выполнением государствами-членами своих обязанностей². Больше всего такое нововведение может коснуться Польши – в 2014–2016 гг. она получила из бюджета ЕС 86 млрд евро. Гюнтер Этингер, член Комиссии, отвечающий за бюджет, предупредил Польшу, что она может ли-

¹ The OLAF report 2016 Seventeenth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2016. https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf.

² European Commission. Joint Statement by Commissioners Oettinger and Jourová on the European Parliament's consent to establishing the European Public Prosecutor's Office. 05.10.2017. http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3709_en.htm.

шиться ежегодных субсидий в 7 млрд евро, если продолжит игнорировать претензии Брюсселя относительно нарушения принципа верховенства права.

Предвидя перспективу появления дыры в бюджете ЕС в случае выхода Великобритании и испытывая раздражение в отношении Польши и других стран Центральной Европы, «старые» государства-члены требуют установить зависимость получения субсидий от того, насколько страны-получатели следуют стандартам ЕС.

Однако в начале февраля на сторону Польши встала Румыния, которая также вызывает недовольство Брюсселя из-за неэффективного антикоррупционного законодательства страны. Обусловленность получения субсидий румынский министр иностранных дел Теодор Мелешкану назвал нарушением фундаментальных прав ЕС.

Ощущая поддержку ряда государств-членов, польский премьер Матеуш Моравецкий, бывший министр финансов, заявил о намерении стран Центральной Европы выступить единым фронтом на будущих переговорах о бюджете ЕС на следующий семилетний период – с 2021 г. Поэтому политики и эксперты с тревогой ожидали обсуждения нового бюджета на саммите ЕС 23 февраля, предполагая, что он может вылиться в очередные серьёзные разногласия не только между Комиссией и «вишеградцами», но и между «старыми» и «новыми» государствами-членами.

Однако, вопреки всем ожиданиям, раскола на саммите по вопросу выплат из структурных фондов не произошло. Напротив, Польша даже высказалась в пользу политической обусловленности при распределении субсидий. Премьера Моравецкого поддержал и Дональд Туск, заявив, впрочем, что необходимо разработать объективные критерии оценки уважения верховенства закона странами-получателями. Понятно, что сделать это будет очень сложно. По-видимому, Моравецкий прекрасно понимал, что таких критериев не существует, поэтому в каждом конкретном случае государства-члены постараются применять критерии так, как посчитают нужным. Пока что главы государств и правительств договорились применять «позитивную обусловленность», т.е. поощрять, а не наказывать страны-получатели. Так, канцлер Германии Ангела Меркель предложила увеличить выплаты из фондов странам и регионам, которые согласятся принять больше ищущих убежище и беженцев. Примирительная позиция Меркель не устраняет, тем не менее, причину конфронтации вишеградцев с Комиссией по вопросам квот на расселение беженцев и, следовательно, реформы Дублинского регламента.

Выводы

Премьер-министры Польши и Венгрии уверены, что им удастся одержать победу в споре с Брюсселем, а Виктор Орбан прогнозирует «год великого противостояния» с ЕС. По существу, у Брюсселя нет сильных рычагов давления, чтобы резко и решительно призвать Польшу и Венгрию к ответу.

В преддверие парламентских выборов, которые состоятся в Венгрии в апреле 2018 г., Орбан, претендуя на самостоятельность Венгрии в определении собственной миграционной политики, настроен гораздо решительнее, чем Жан-Клод Юнкер, который с осторожностью относится к идее наказать Венгрию и Польшу, урезав выплаты из структурных фондов ЕС.

Вряд ли Комиссия и «старые» страны ЕС предвидели такого рода противостояние, ко-

гда принимали с воодушевлением в свою семью «вернувшиеся» в Европу центрально-европейские государства. Теперь им предстоит искать компромисс между всеми государствами-членами по поводу будущего Евросоюза.

Список литературы

Кондратьева Н.Б. Региональная политика и деятельность структурных фондов // Европейский Союз: факты и комментарии. 2018. №90. С. 26-29. http://edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/90.pdf.

Вишеградская четвёрка в Европейском союзе: дилеммы конвергенции. Отв. ред. Л.Н. Шишелина. М.: Ин-т Европы РАН, 2017. 140 с. Доклады Института Европы Российской академии наук: № 342.

Потемкина О.Ю. Вишеградская группа и «гибкая солидарность» // Современная Европа, №6, 2016. С. 43-52.

From Eastern Bloc to European Union: Comparative Processes of Transformation since 1990. Ed. by Heydemann G., Vodicka K. New York-Oxford, 2017.

References

Kondrat'eva N.B. Regional'naja politika i dejatel'nost' strukturnyh fondov // Evropejskij Sojuz: fakty i kommentarii. 2018. №90. S. 26-29. http://edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/90.pdf.

Vishegradskaja chetvjorka v Evropejskom sojuze: dilemmy konvergencii. Otv. red. L.N. Shishelina. M.: In-t Evropy RAN, 2017. 140 s. Doklady Instituta Evropy Rossijskoj akad. nauk: № 342.

Potemkina O.Ju. Vishegradskaja grupa i «gibkaja solidarnost'» // Sovremennaja Evropa, №6, 2016. S. 43-52.

From Eastern Bloc to European Union: Comparative Processes of Transformation since 1990. Ed. by Heydemann G., Vodicka K. New York-Oxford, 2017.

Warsaw and Budapest vs Brussels: a year of great confrontation?

Author. **Potemkina O.** Doctor of Political Sciences, Head of Department of the European Union Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009. Professor of the Faculty of the World Politics, Lomonosov Moscow State University. E-mail: olga_potemkina@mail.ru

Abstract. The influx of refugees and migrants draw the European Union into the crisis of solidarity of the Member States and entailed the other serious social and political consequences. Confrontation with the Vysegrad will continue, although the Commission is not ready for decisive actions, rather it will seek a compromise on both migration issues and the content of the new EU budget. The discussion of the new budget at the EU summit on February 23 might have resulted in serious disagreements not only between the Commission and the «Vysegrad» states, but also between the «old» and «new» EU Member States.

Key words: refugees, migrants, solidarity, crisis, Brussels, Hungary, Poland, budget, EU structural funds.