

Как ЕС держит на плаву автократические режимы

Европейская комиссия могла бы проучить
полуавторитарный режим Венгрии, но не делает этого

Предложение Еврокомиссии приостановить выделение трети бюджетных ассигнований ЕС для Венгрии, а также объявление страны «недемократической» Европарламентом говорит о новом уровне борьбы институтов ЕС против авторитарных государств – членов ЕС. Однако и в этот раз конфликт может закончиться не качественным прорывом, а небольшими компромиссами. Хотя желание сохранить единство ЕС и избежать разорения венгерских государственных финансов политически понятно, это еще раз ясно показывает, как ЕС держит на плаву государства-члены с авторитарным режимом по той простой причине, что у него нет стратегии, как с ними взаимодействовать и снова их демократизировать.

Венгерское сотрудничество

В сентябре 2022 года произошли два важных события в более чем десятилетней борьбе Европейского союза с авторитаризацией Венгрии. 15 сентября была принята Резолюция Европарламента с подавляющим большинством в 433 голоса за, 123 против и 23 воздержавшихся, согласно которой провозглашалось, что с 2010 года Венгрия превратилась в «гибридный режим избирательной автократии» и, таким образом, не может больше считаться демократией. Хотя среди ведущих индексов измерения демократии, таких как V-Dem или Freedom House, сомнений в авторитарности Венгрии не было уже много лет, впервые такое радикальное суждение о режиме Орбана объявил представительский политический орган.

Каким бы шокирующим ни казалось заключение Европейского союза, он по-прежнему идет на уступки недемократическим странам, поскольку непосредственные политические последствия резолюции Европарламента могут быть довольно ограниченными. Но далеко не

настолько мягким кажется смелое предложение Европейской комиссии удержать 7,5 млрд евро – примерно треть национальных ассигнований Венгрии в рамках Многолетней финансовой программы ЕС на 2021-2027 годы – за нарушения верховенства закона. У этого решения могут быть серьезные последствия для государственных финансов Венгрии.

В отличие от Польши, которая отказалась от любых дальнейших уступок в отношении верховенства закона, чтобы разблокировать ассигнования Европейского фонда восстановления и устойчивости, правительство Венгрии становится все более сговорчивым.

За последние два года Европейская комиссия значительно улучшила инструментарий, предназначенный для укрепления верховенства закона и введения санкций в отношении государств-членов, игнорирующих фундаментальные ценности ЕС. Приостановка ресурсов Европейского фонда восстановления и устойчивости (также известного как план восстановления после пандемии коронавируса) и введение в действие Положения об обусловленности против правительства Венгрии создают впечатление, что Комиссия сделала выводы из прошлых ошибок продолжительностью в десять лет.

Фактически приостановка ассигнований из Фонда восстановления в размере 5,8 млрд евро и перспектива дальнейших финансовых штрафов в размере 7,5 млрд евро в соответствии с Положением об обусловленности повлияли на поведение правительства Венгрии еще в июне. В отличие от Польши, которая отказалась от любых дальнейших уступок в отношении верховенства закона, чтобы разблокировать ассигнования Европейского фонда восстановления и устойчивости, правительство Венгрии становится все более сговорчивым. И не зря.

Хрупкий успех

В то время как агрессивная война России против Украины в краткосрочной перспективе принесла пользу правительству премьер-министра Орбана и помогла ему добиться победы на апрельских всеобщих выборах, в долгосрочной перспективе экономические последствия войны сильно ударят по его правительству и дестабилизируют его. Из-за экономических последствий пандемии, а также предвыборного повышения расходов венгерские государственные финансы стали несбалансированными и

в некотором отношении находятся в худшем состоянии, чем в 2009-2010 годах, сразу после экономического кризиса 2008 года. В то время как вызванный инфляцией всплеск поступлений от НДС может стабилизировать дефицит бюджета в краткосрочной перспективе, который, скорее всего, останется ниже уровня дефицита в 7-8 процентов, ожидаемого в начале года, Венгрия имеет один из худших темпов инфляции в ЕС. По прогнозам, к концу года этот показатель достигнет пика, близкого к 20 процентам. В сочетании с резко падающими валютными курсами это затрудняет финансирование внешнего долга страны, в то время как отношение долга к ВВП превысило 80 процентов и находится на одном уровне со значениями долга в 2008-2009 годах.

На этом фоне получение доступа к внешнему финансированию крайне важно для венгерского правительства, чтобы избежать понижения кредитных рейтингов и потенциального среднесрочного дефолта. Поскольку у страны нет другого стратегического выбора для внешнего финансирования, кроме Европейского союза, венгерское правительство начало рассматривать жалобы Европейской комиссии на коррупцию, верховенство закона и публичные закупки скорее конструктивным образом, обещая более тесное сотрудничество с Управлением по борьбе с мошенничеством (OLAF), снижение доли тендеров с одним участником, создание нового органа по борьбе с коррупцией и повышение качества законодательства за счет регулярных публичных консультаций в законодательном процессе.

По словам уполномоченного по бюджету Йоханнеса Хана, который высоко оценил конструктивный подход венгерского правительства, но при этом 18 сентября анонсировал предложение о сокращении бюджета на 7,5 млрд евро, Европейская комиссия ценит усилия венгерского правительства и, похоже, готова пойти на компромисс, если режим Орбана предоставит достаточные гарантии, которые могут защитить финансовые интересы ЕС в Венгрии от безудержной политической коррупции.

*Европейская комиссия
определенно не
заинтересована в
дефолте государства-
члена; таким образом,
ЕС приходится
поддерживать*

Такой подход Еврокомиссии понятен, если принять во внимание краткосрочные реалистические аргументы. Во-первых, венгерский режим уже продемонстрировал, что готов блокировать стратегические европейские решения в отношении России, поэтому Еврокомиссия вряд ли захочет толкать Орбана на политическую войну.

венгерскую экономику на плаву, что сильно ограничивает возможности его политики.

Во-вторых, без перспективы внешнего финансирования ЕС финансовые рынки могут занервничать, что спровоцирует дальнейший крах венгерских государственных финансов. Европейская комиссия определенно не заинтересована в дефолте государства-члена; таким образом, ЕС приходится поддерживать венгерскую экономику на плаву, что сильно ограничивает возможности его политики, а также правдивость его угроз в отношении Будапешта.

В-третьих, даже если Комиссия решит жестко поступить с Орбаном и предложит приостановить выплату 7,5 млрд евро Совету – директивному органу ЕС, действующему квалифицированным большинством в соответствии с Регламентом об обусловленности, – неясно, как отреагируют государства-члены. Учитывая выборы в Италии в прошлые выходные, а также возрождение польско-венгерского альянса против ЕС и существование центральноевропейской солидарности, маловероятно, что Совет примет решение в пользу финансовых санкций против Венгрии. В этой игре время как раз на руку Орбану.

Признание недемократической предвзятости

Что могла бы сделать Еврокомиссия, чтобы избежать обвинений в том, что она в очередной раз идет на компромисс, отказываясь от реальных рычагов воздействия на венгерское правительство в обмен на невидимые преимущества? Когда речь идет о верховенстве закона, Венгрия не является демократической страной, и в ее системе есть серьезные недостатки. Таким образом, институциональные гарантии, предлагаемые венгерским режимом, следует оценивать через эту призму. Что бы ни обещал Будапешт в отношении независимости нового Управления по профессиональной этике, в конечном итоге это учреждение будет действовать в политически предвзятых конституционных рамках, которые будут определять его свободу действий.

Приемлемые институциональные гарантии можно найти только за пределами венгерской правовой и конституционной системы, на

уровне Европейского союза. Даже если доступ к финансированию ЕС нельзя сделать юридически обусловленным присоединением к Прокуратуре ЕС, Комиссия должна настоять, что с учетом ситуации с верховенством закона единственной приемлемой гарантией в обмен на отмену Положения об обусловленности является присоединение Венгрии к Прокуратуре ЕС. Это может стать значительным достижением со стороны Комиссии и, возможно, настоящим переломным моментом для авторитарного курса Венгрии. Посмотрим, достаточно ли отчаялось венгерское правительство, чтобы пойти на эту уступку. Если не использовать все возможности и не оказывать сильного давления на Будапешт, Еврокомиссия просто снова придет к удручающему компромиссу, который будет держать недемократических игроков в ЕС на плаву.



Даниэль Хегедюс
Берлин

Даниэль Хегедюс (Daniel Hegedüs) – аналитик по вопросам международных отношений и политики. Он работает старшим научным сотрудником и старшим программным специалистом в Немецком фонде Маршалла США.