Саммит лидеров ЕС бросил вызов «брюссельской мудрости»

Евгений Прейгерман

Опубликовано на Caliber.az

Резюме

В Брюсселе прошло «самое важное заседание Европейского Совета со времен пандемии», от которого ждали исторических решений. Провалом этот саммит не закончился, но он отчетливо указал на риски управленческого кризиса в ЕС и разрушения его политического единства.

Содержание

1 Один вопрос вместо трех
2 ЕСовский ответ чемберленам
3 План Б начинает и выигрывает
4 Тема изъятия российских активов закрыта?

18-19 декабря в Брюсселе прошло заседание Европейского Совета. Это главный политический орган ЕС, который объединяет глав государств и правительств всех стран-членов и принимает наиболее важные решения, требующие межправительственного утверждения. Само заседание было плановым, но повестка дня и разгоревшиеся политико-информационные страсти делали его экстраординарным. Еще в ожидании саммита европейская пресса называла его «самым важным заседанием Европейского Совета со времен пандемии», а в брюссельских дипломатических кругах и вовсе рассуждали об историческом моменте истины и «новой эре для ЕС».

Неудивительно, что ко встрече глав стран ЕС было приковано пристальное внимание буквально во всем мире. В итоге драматургия саммита подтвердилась и его хронологией. Лидеры объединенной Европы провели в тяжелых переговорах 17 часов и завершили свою работу только в 3 часа ночи 19 декабря. После этого они не стали продолжать дискуссии во второй день и разъехались по своим столицам.

Один вопрос вместо трех

Формально на повестке дня Европейского Совета было три вопроса: финансирование экономических и военных нужд Украины, заключение большого торгового соглашения между ЕС и странами Южной Америки и следующий многолетний бюджет Евросоюза. Так или иначе – особенно в политическом смысле – все три пункта оказались взаимосвязанными. Однако первый вопрос в результате целиком и полностью затмил тематику соглашения с Меркосур, объединенным южноамериканским рынком. Будущий бюджет ЕС, судя по официальным сообщениям, также обсуждали недолго и в основном в той части, которая и касалась поддержки Украины.

Это ярко отражает остроту и специфику момента. Достаточно упомянуть, что торговля с Меркосур не является проходной темой для Европейского союза. Попытки заключить масштабный договор между двумя объединениями продолжаются уже около четверти века. Сейчас стороны подошли к этой цели как никогда близко: глава Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен уже 20 декабря собиралась направиться с визитом в председательствующую в Меркосур Бразилию, чтобы наконец торжественно подписать торговое соглашение. Однако в итоге Европейский Совет решил отсрочить это событие еще минимум на месяц.

Напрямую с украинским кейсом это не связано. Новая отсрочка вызвана давлением сельскохозяйственного лобби в ряде стран-членов ЕС, которое не согласно с имеющимся проектом договора, и изменившейся из-за этого практически в последний момент позицией Италии. Но экстренность темы поддержки Украины просто не оставила лидерам стран ЕС достаточного времени обсуждать торговлю с Южной Америкой.

> Именно такая экстренность по украинской тематике придавала саммиту повышенное значение и вызывала кулуарные разговоры ни много ни мало о «новой эре для ЕС».

Связано это было, главным образом, с вопросом давно обсуждавшегося изъятия замороженных в банковских организациях на территории Евросоюза российских активов для финансирования экономических и военных потребностей Украины.

По звучащим публично расчетам, без финансовой помощи западных партнеров уже весной следующего года Киев может столкнуться с масштабным бюджетным кризисом. Проще говоря, у украинских властей не будет чем закрывать дефицит

бюджета, который в 2026 году оценивается в более 71 млрд евро. В 2026-2027 годах, по подсчетам МВФ, Украине понадобится около 130 млрд евро внешнего финансирования для покрытия недостающих бюджетных расходов.

ЕСовский ответ чемберленам

Почему же необходимость решать бюджетные проблемы Киева, которые существуют не первый день, позиционировалась сейчас как исторический момент истины и «новая эра» для самого Европейского союза? Канцлер ФРГ Фридрих Мерц, особо активно выступавший за изъятие замороженных российских активов, в преддверии саммита так сформулировал стоящий перед ЕС вызов: если не удастся принять решение об изъятии, «мы покажем миру, что в такой критический момент нашей истории мы не способны быть едиными и действовать в защиту нашего собственного политического порядка на этом европейском континенте».

За такими громкими словами на самом деле скрываются сразу несколько вызовов для Евросоюза. И саммит должен был послать политические сигналы (или, как сейчас модно говорить в среде европейских чиновников, «месседжи»), как минимум, трем адресатам.

Во-первых, населению самих стран-членов ЕС. Как показывают свежие опросы общественного мнения, перспективы дальнейшей поддержки Украины сталкиваются в Евросоюзе со все более критическим отношением со стороны граждан. В различных странах-членах фиксируются разный уровень поддержки и отличающаяся динамика общественных предпочтений по этому вопросу. Но обращает на себя внимание резко возросший скептицизм в двух ключевых странах – Германии и Франции. Там доля тех, кто выступает за сокращение финансовой помощи Киеву, уже превышает долю сторонников ее дальнейшего увеличения.

> Поэтому для большинства лидеров ЕС было крайне важно, чтобы Европейский Совет не только продемонстрировал решительное единство в поддержке Киева, но и сделал это именно сейчас, пока политические позиции крайне правых, выступающих против этого курса, не усилились в ряде стран ЕС еще больше.

Во-вторых, Москве. На фоне ухудшающейся для Украины ситуации на поле боя и все более активных усилий администрации Дональда Трампа найти дипломатический способ завершить боевые действия Европейский союза стал

выглядеть совсем нерелевантным в общей мозаике акторов и факторов, влияющих на ход событий. В этом отношении потенциальное решение об изъятии российских активов в пользу Украины рассматривалось Брюсселем как аргумент последней инстанции. Как способ изменить некоторые вводные на поле боя и в дипломатическом процессе и тем самым реанимировать геополитическую значимость ЕС. И как способ подорвать доминирующие в России расчеты в отношении дальнейшего хода войны.

Наконец, пожалуй, самый главный адресат – это Вашингтон и лично Дональд Трамп. Накануне саммита 18-19 декабря европейские СМИ так и писали: это «тест того, сможет ли ЕС сохранить единство перед давлением США». Такая атмосфера в Брюсселе и других европейских столицах созревала последние несколько месяцев и вышла на пик после обнародования Вашингтоном новой Стратегии национальной безопасности. Ее авторы, как мы уже отмечали, не обременили себя политкорректностью в отношении ЕС. А по гулявшим по европейской прессе отсылкам к неназванным источникам можно предположить, что администрация США действительно не скрывала своего негативного отношения к идее изъять российские активы в пользу Украины. Утверждается, что американцы даже оказывали на некоторые государства-члены ЕС давление, чтобы предотвратить такое решение.

План Б начинает и выигрывает

В свете этих соображений большинство национальных лидеров ЕС и представителей брюссельской бюрократии делали ставку на то, что Европейский Совет сможет наконец принять решение о полном изъятии российских активов. Этот вариант рассматривался как «План А» для финансирования дальнейших военных и бюджетных потребностей Украины. Неделей ранее, 12 декабря, ЕС решил «иммобилизовать» эти активы. Теперь они не могут быть возвращены российским контрагентам или как-то использоваться ими без дополнительных решений стран-членов ЕС. Это в том числе ликвидировало риск того, что при очередном полугодичном пересмотре санкционного режима в отношении России всего одно государство Евросоюза могло заблокировать пролонгацию ограничений и вернуть Москве доступ к ресурсам.

Однако шагнуть дальше этого ЕС так и не смог. Бельгия, в чьей юрисдикции находится львиная доля замороженных российских активов, несколько месяцев отвергала идею их экспроприировать. Бельгийские власти требовали от других государств ЕС твердых гарантий, что в случае контрмер со стороны России риски

и финансовые издержки будут равномерно распределены между всеми странами Союза. Но в итоге таких гарантий они не получили, а столкнулись лишь с мощнейшей кампанией давления.

В какой-то момент составлявшие большинство сторонники изъятия даже стали обсуждать возможность принять решение способом, который еще недавно казался немыслимым – через процедуру так называемого «квалифицированного большинства», а не консенсусом всех государств-членов ЕС.

> С правовой точки зрения, такой механизм предусмотрен в экстренных случаях, но с учетом специфики темы и ее политического значения небезосновательными были опасения, что подобное «ломание через колено» может вызвать нешуточный управленческий кризис в ЕС.

Тем более, что ближе к заседанию Европейского Совета еще несколько стран стали высказываться против идеи экспроприировать российские средства. К Бельгии присоединились не только традиционные оппоненты таких действий Венгрия и Словакия, но также Италия, Болгария, Мальта и Чехия.

В итоге всерьез стал обсуждаться «план Б». Он заключался в совместном заимствовании странами-членами ЕС средств в пользу Украины. Именно на нем настаивали некоторые государства, выступившие против «плана А». Однако для его реализации законодательство ЕС требует единогласия всех 27 членов, что сразу казалось невозможным ввиду непоколебимой позиции Венгрии. Да и с точки зрения политической ситуации во многих странах Союза, этот план выглядел опасно, так как давал новые аргументы набирающим популярность крайне правым.

Тем не менее именно этот вариант и был утвержден Европейским Советом после 17 часов тяжелых дискуссий. Правда, с оговорками. Венгрия, Словакия и Чехия не будут участвовать в его реализации. Чтобы принять это решение и обойти требование консенсуса, ЕС задействовал еще один, по сути, экстренный механизм, заложенный в статье 20 Договора о Европейском союзе.

Тема изъятия российских активов закрыта?

Даже глядя на приблизительные прогнозы бюджетного дефицита Украины в 2026-2027 годах – 130 млрд евро – понятно, что принятого сейчас на Европейском Совете решения о выделении 90 млрд недостаточно. Очевидно, что уже в следующем году

ситуация в Украине будет стремительно меняться, и имеющиеся сейчас оценки финансовых потребностей Киева через несколько месяцев могут стать неактуальными. Скорее всего, потребности будут только расти, особенно если американские усилия остановить боевые действия не увенчаются успехом в первой половине следующего года.

Государствам-членам и институтам ЕС в любом случае придется ломать голову для поиска дополнительных источников финансирования для Украины. На итоговой пресс-конференции утром 19 декабря руководство ЕС подчеркнуло, что тема с изъятием российских активов не закрыта и что работа в этом направлении продолжится. И это еще один вызов, который теперь повис над Европейским союзом.

Но главный вызов, стоящий перед ЕС, заключается в ином. Как удачно подметило издание Politico, «больше европейских лидеров, чем когда-либо ранее [...], отрицают принятую в Брюсселе мудрость». В самом ЕС это квалифицируется как вызов европейскому единству. И это действительно так.

> Но в еще большей степени – это вызов той самой «принятой в Брюсселе мудрости». Это фундаментальный вопрос по поводу релевантности такой «мудрости» в стремительно меняющемся мире.

Да и в целом это очередное подтверждение, казалось бы, банального тезиса: если выработка политики сводится к повторению общепринятых мантр, то рано или поздно она войдет в противоречие с вашими же интересами. А с такими противоречиями ЕС будет очень сложно входить в «новую эру».

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»