



**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»  
(Выпуск I) № 4, 2024 (№ 336)**

**Февральский саммит ЕС:  
итоги борьбы за внесение бюджетных изменений**

***О.Ю. Потемкина***

**Аннотация.** В материале исследуются итоги внеочередного саммита Евросоюза, созванного в феврале 2024 года для среднесрочного пересмотра Многолетних финансовых рамок (МФР) на 2021-2027 годы. Анализируется переговорный пакет, предложенный председателем Евросовета Шарлем Мишелем, и условия, на которых премьер-министр Венгрии Виктор Орбан был готов согласиться с продолжением выделения финансовой помощи Украине. Автор делает вывод о временном поражении Орбана, которому не удалось продвинуть свои ключевые требования. Компромисс, достигнутый на саммите, не означает, что позиция Орбана не будет осложнять принятие Евросоветом решений в будущем, но возможности для венгерского вето сужаются.

**Ключевые слова:** саммит, многолетние финансовые рамки, Фонд помощи Украине, Венгрия, Виктор Орбан, расширение ЕС, право вето.

Утверждение бюджета Европейского союза – традиционно трудоёмкий процесс. Решение о среднесрочном пересмотре многолетних финансовых рамок (МФР) на 2021-2027 годы было важным для того, чтобы Евросоюз мог подготовленным вступить в год выборов в Европарламент и новый политический цикл.

---

**Автор.** Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. E-mail: olga\_potemkina@mail.ru.

**DOI:** <http://doi.org/10.15211/analytics1420242329> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/RTOVRW>

Однако 14-15 декабря 2023 г. главы государств и правительств стран ЕС на саммите в Брюсселе не смогли прийти к консенсусу по поводу финансовой помощи Украине и, следовательно, утвердить новые параметры МФР. Решение было перенесено на 2024 год.

Изначально Комиссия ЕС запросила на следующие четыре года увеличенный бюджет в размере 65,8 млрд евро. Амбиции Европарламента (ЕП) были еще выше – 75,8 млрд евро<sup>1</sup>. Принимая во внимание позицию «бережливых» стран (в т. ч. Дании, Австрии, Нидерландов, Швеции), председатель Евросовета Шарль Мишель накануне декабрьского саммита распространил скорректированное предложение по снижению суммы бюджета путём сокращения расходов на некоторые программы и перераспределения средств в рамках его статей<sup>2</sup>. Такой частичный пересмотр способствовал сближению позиций государств-членов по МФР, но пакет, включающий 50 млрд евро помощи Украине, на самом саммите был заблокирован Венгрией. Премьер-министр страны Виктор Орбан добивался прекращения поддержки Украины в рамках МФР. «Вето на дополнительные деньги для Украины: вето для МФР», – заявил он в социальной сети X<sup>3</sup>.

### Подготовка к февральскому саммиту

В преддверии внеочередного саммита, назначенного на 1 февраля 2024 г., 26 государств-членов вновь высказались за включение в МФР макрофинансовой помощи Украине в размере 50 млрд евро на 2024-2027 годы. До этого на протяжении нескольких месяцев премьер-министр Италии Джорджа Мелони, пользуясь хорошими отношениями с Орбаном, вела с Будапештом консультации с участием различных министерств и ведомств. Попытки уговорить Орбана предпринимал и президент Франции Эммануэль Макрон. Однако накануне саммита венгерский лидер по-прежнему выступал с требованиями ежегодного обсуждения использования Фонда помощи Украине<sup>4</sup> и единогласного утверждения дальнейшего финансирования. Уязвимость его позиции заключалась в том, что решение о предоставлении макрофинансовой помощи Евросоюза третьей стране принимается квалифицированным большинством голосов государств-членов. Орбан также стремился к тому, чтобы график выплат для его страны в соответствии с планом *NextGenerationEU* (финансирование восстановления экономик государств ЕС после пандемии) продлили после 2026 года, так как реализация венгерского национального плана была ранее отложена.

---

<sup>1</sup> Europe Daily Bulletin No. 13205 21 June 2023, P.2. Interim Report on the proposal for a mid-term revision of the multiannual financial framework 2021-2027. 22.9.2023. URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0273\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0273_EN.html) (дата обращения: 01.02.2024)

<sup>2</sup> European Council meeting (14 and 15 December 2023) - Multiannual Financial Framework 2021-2027 Negotiating Box. URL: [https://www.consilium.europa.eu/media/68901/st00023-en23.pdf?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Press+statement+by+the+President+of+the+European+Council+Charles+Michel](https://www.consilium.europa.eu/media/68901/st00023-en23.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Press+statement+by+the+President+of+the+European+Council+Charles+Michel) (дата обращения: 01.02.2024)

<sup>3</sup> Europe Daily Bulletin, No. 13314, 15 December 2023, P.6.

<sup>4</sup> См. подробнее: Кондратьева Н.Б. Изменение правил финансовой поддержки территории Украины из бюджета ЕС// Европейская аналитика 2023 / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук / под общ. ред. К. Н. Гусева. – М.: ИЕ РАН, 2023. – 182 с. – Парал. тит. л. англ. – DOI 10.15211/978-5-98163-211-2. – EDN - RTMYWU – ISBN 978-5-98163-211-2. С. 46-56.

Переговоры по пересмотру бюджета в Совете *COREPER* (Комитет постоянных представителей стран-членов ЕС при Союзе) результатов не дали, но было достигнуто принципиальное согласие относительно налога на доходы частных компаний от замороженных активов Банка России (фактически конфискации) в качестве первого шага к их использованию для «восстановления Украины».

«Достижение согласия жизненно важно для авторитета [Евросоюза]», – подчеркнул председатель Евросовета в приглашении, разосланном накануне февральского саммита его участникам<sup>5</sup>. Шарль Мишель заявил о намерении добиться единогласного решения по пересмотру бюджета с учётом неопределённости перспектив финансирования Украины со стороны США. Со своей стороны, лидеры политических групп Европарламента (Европейская народная партия, Социалисты и демократы, «Обновим Европу», Зелёные – Европейский свободный альянс, Европейские консерваторы и реформисты) выступили с призывом найти выход из тупика. «Мы ожидаем, что Европейский совет согласует экономическую и финансовую поддержку, предложенную в рамках Фонда помощи Украине... Дальнейшие задержки или ежегодное наложение вето не являются возможным вариантом», – подчеркнули они в совместном пресс-релизе<sup>6</sup>.

В качестве компромисса по требованиям Орбана было предложено проводить ежегодные политические дебаты, но без права Будапешта блокировать выплаты Украине до 2027 года. Одни государства-члены ЕС выступали за более гибкий подход к требованиям венгерского премьер-министра, другие призывали к давлению на него, включая использование статьи 7 Договора о ЕС (ДЕС), которая предусматривает возможность приостановить право голоса страны-члена в Совете на основании «серьёзного и устойчивого нарушения ценностей ЕС». Но вариант помощи Украине без участия Венгрии занял бы больше времени, стоил бы дороже и был бы чреват политическими рисками.

### **Достигнутый компромисс**

Накануне саммита Шарлю Мишелю, Джордже Мелони и Эммануэлю Макрону удалось достичь компромисса с Виктором Орбаном. Об этом последний заявил утром 1 февраля на встрече с председателем Еврокомиссии, председателем Евросовета, президентом Франции, канцлером Германии и премьер-министром Италии. К ним присоединились также премьер-министры Испании, Польши и Бельгии, демонстрируя свою причастность к урегулированию проблемы.

Об отсутствии у Орбана намерения использовать право вето было объявлено почти сразу после открытия саммита. Его участники рассмотрели в качестве основы переговорный

---

<sup>5</sup> Invitation letter by President Charles Michel to the members of the European Council. 31.01.2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/01/31/invitation-letter-by-president-charles-michel-to-the-members-of-the-european-council/> (дата обращения: 02.02.2024)

<sup>6</sup> European Parliament Press Kit for the Special European Council of 1 February 2024. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240129IPR17202/european-parliament-press-kit-for-the-special-european-council-1-february-2024> (дата обращения: 01.02.2024)

пакет, разработанный председателем Евросовета. Придя к единогласному решению о пересмотре МФР на 2021-2027 годы, они подтвердили выделение макрофинансовой помощи Украине на сумму 50 млрд евро (17 млрд в виде грантов и 33 млрд в виде займов).

Однако в Заключениях саммита, в качестве уступки Будапешту, Евросовет указал, что планирует проводить ежегодный обмен мнениями на основе доклада Комиссии об использовании средств из Фонда помощи Украине и соблюдении Киевом принципа верховенства права, уважения демократических институтов, борьбы с мошенничеством и коррупцией и защиты прав меньшинств, в том числе национальных. Также предусмотрено, что через два года, в случае необходимости, Евросовет пригласит Комиссию «внести предложения для рассмотрения в контексте новых МФР»<sup>7</sup>.

Премьер-министр Венгрии в своем аккаунте в сети X охарактеризовал итоги переговоров следующим образом: «Миссия выполнена. Венгерские средства не окажутся на Украине, и у нас есть механизм контроля в конце первого и второго года»<sup>8</sup>. Интересна и реакция на решения саммита Джорджи Мелони, отметившей рост финансирования управления миграцией, в том числе её «внешнего измерения», и прогнозирования миграционных потоков.

Таким образом, Европейский совет согласовал усиление новых приоритетов финансирования на 64,6 млрд евро, из которых 33 млрд составят займы и 31,6 млрд – гранты. Сумма распределена следующим образом:

- 50 млрд евро для Украины;
- 2 млрд евро на миграцию и управление границами;
- 7,6 млрд евро на соседство и мир;
- 1,5 млрд евро в Европейский фонд обороны в рамках нового инструмента *The Strategic Technologies for Europe Platform (STEP)*<sup>9</sup>;
- 2 млрд евро для инструмента гибкости;
- 1,5 млрд евро для Резерва солидарности и помощи.

Решение саммита о среднесрочном пересмотре бюджета ЕС предусматривает перераспределение существующих бюджетных средств на общую сумму 10,6 млрд евро за счет следующих инструментов:

- 4,5 млрд евро будут выделены из программы Инструмент соседства, развития и международного сотрудничества (*NDICI*);
- 2,1 млрд евро – из программы исследований и инноваций «Горизонт Европа»;
- 0,6 млрд евро – из Резерва на корректировку последствий брекзита;

---

<sup>7</sup> Special meeting of the European Council (1 February 2024) – Conclusions. P.2. URL:[https://www.consilium.europa.eu/media/69874/20240201-special-euco-conclusions-en.pdf?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=European+Council+conclusions%2c+1+February+2024&\\_cf\\_chl\\_rt\\_tk=Bz7sNZFbGQmg5VNcLZRSHs9US2VhbSGQ98MuEudAv48-1707128179-0-gaNycGzNGyU](https://www.consilium.europa.eu/media/69874/20240201-special-euco-conclusions-en.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Council+conclusions%2c+1+February+2024&_cf_chl_rt_tk=Bz7sNZFbGQmg5VNcLZRSHs9US2VhbSGQ98MuEudAv48-1707128179-0-gaNycGzNGyU) (дата обращения: 05.02.2024)

<sup>8</sup> Europe Daily Bulletin No. 13341, 2 February 2024. P. 3,

<sup>9</sup> Платформа стратегических технологий для Европы.

- 1,3 млрд евро – из Европейского фонда адаптации к глобализации;
- 1,1 млрд евро – из Фондов общей сельскохозяйственной политики и сплочения;
- 1 млрд евро – из программы здравоохранения (*EU4Health*)<sup>10</sup>.

Ожидается, что на пленарном заседании Европарламента в конце февраля политическое решение прошедшего саммита по среднесрочному пересмотру бюджета будет оформлено юридически без возможности внесения поправок. Между тем, перераспределение средств из таких значимых для граждан ЕС программ, как «Горизонт Европа» и здравоохранение, подвергла критике председатель ЕП Роберта Метсола, хотя в целом и она одобрила достигнутый компромисс<sup>11</sup>. Важно подчеркнуть, что решения саммита открывают дорогу для завершения межинституциональных переговоров по учреждению Платформы стратегических технологий для Европы и Фонда помощи Украине. По линии последнего первый платёж запланирован на март.

Кроме того, главы государств и правительств приветствовали достигнутое ранее Советом *COREPER* согласие по Регламенту о налоге на доходы частных компаний от замороженных российских активов. Доработка текста произойдёт в течение нескольких недель. Тем временем Европейский центральный банк предупредил, что подобное решение может подорвать доверие к евро и дестабилизировать мировые финансовые рынки.

## **Заключение**

Для России несомненный интерес представляют как решение саммита 1 февраля о продолжении помощи Украине, так и расстановка политических сил накануне начала нового политического цикла в ЕС в свете июньских выборов в Европарламент. Выделение очередного пакета финансовой помощи Киеву позволит поддержать бюджет Украины, а, значит, и её военный потенциал в течение определенного времени. Кроме того, в Брюсселе считают, что это важный сигнал для США последовать примеру ЕС.

На данном этапе решение о среднесрочном пересмотре бюджета Евросоюза выглядит как поражение Виктора Орбана, поскольку ни одно из его ключевых требований не выполнено: премьер-министр не добился разморозки субсидий, удерживаемых Еврокомиссией под предлогом проблем с верховенством закона в Венгрии, и лишился права вето на выплаты Украине до 2027 года. Он получил лишь незначительную уступку в виде ежегодных отчетов и дебатов об использовании средств, выделяемых Киеву через Фонд помощи Украине.

---

<sup>10</sup> Special meeting of the European Council (1 February 2024) – Conclusions. P.9-10. URL: [https://www.consilium.europa.eu/media/69874/20240201-special-euco-conclusions-en.pdf?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=European+Council+conclusions%2c+1+February+2024&\\_\\_cf\\_chl\\_rt\\_tk=Bz7sNZFbGQmg5VNeLZRSHs9US2VhbSGQ98MuEudAv48-1707128179-0-gaNycGzNGyU](https://www.consilium.europa.eu/media/69874/20240201-special-euco-conclusions-en.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Council+conclusions%2c+1+February+2024&__cf_chl_rt_tk=Bz7sNZFbGQmg5VNeLZRSHs9US2VhbSGQ98MuEudAv48-1707128179-0-gaNycGzNGyU) (дата обращения: 05.02.2024)

<sup>11</sup> Press conference by Roberta Metsola, EP President following her participation at the European Council meeting: opening statement. URL: [https://multimedia.europarl.europa.eu/en/video/press-conference-by-roberta-metsola-ep-president-following-her-participation-at-the-european-council-meeting-opening-statement\\_1252122](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/video/press-conference-by-roberta-metsola-ep-president-following-her-participation-at-the-european-council-meeting-opening-statement_1252122) (дата обращения: 05.02.2024)

Недавно Орбан потерял и своего ключевого союзника в ЕС, когда премьер-министром Польши стал проевропейски настроенный Дональд Туск. Премьер-министр Словакии Роберт Фицо, чья позиция по военной помощи Украине отличается от общеевропейской, не противопоставляет свою страну Евросоюзу и поддерживает как вступление Украины в ЕС, так и пакет помощи Киеву.

Ситуация может измениться по мере приближения выборов в ЕП, когда внимание последнего переключится на предвыборную кампанию. Кроме того, пересмотр бюджета через два года, согласно утверждённому МФР, может быть инициирован Евросоветом только при единогласии государств-членов Евросоюза. Теоретически это означает новую возможность для блокировки решений и даёт Венгрии шанс на получение 10 млрд евро по линии *NextGenerationEU*.

Неоднозначны последствия саммита и для ЕС. Столь быстрое согласование среднесрочного пересмотра бюджета стало возможным только после того, как трио таких политиков, как Джорджа Мелони, Эммануэль Макрон и Шарль Мишель, подготовило компромиссный вариант решения и накануне саммита убедило Виктора Орбана не налагать вето на пакет финансирования Украины. К переговорам присоединились и главы других государств. Если бы решение было принято без участия Венгрии, это стало бы свидетельством отсутствия «европейского единства». Применение же столь радикальной меры, как статья 7 ДЕС, для приостановления права голоса государства-члена в Совете провоцировало бы дальнейшие расколы в ЕС. Кроме того, получить одобрение такого «ядерного варианта» со стороны всех стран организации было бы крайне затруднительно. В связи с этим рассматривался менее рискованный вариант – замораживание на неопределенный срок финансирования Венгрии по линии *NextGenerationEU*, что представляло бы большую угрозу для Орбана.

Достигнутый на саммите компромисс не означает, что право Венгрии на вето не сможет осложнить принятие Евросоветом решений в будущем (по Украине или другим темам). Орбан по-прежнему придерживается отличной от большинства стран Евросоюза позиции по вопросам военной помощи Украине, её вступлению в ЕС и по отношениям с РФ. Следует отметить, что Еврокомиссия с опозданием начала процедуру «скрининга» Украины, необходимую для каждого государства-кандидата. Вполне возможно, что процесс присоединения Украины к ЕС будет замедлен, чтобы успокоить не только Будапешт, но и ряд других европейских столиц, обеспокоенных рисками слишком быстрого расширения.

Дата выпуска: 9 февраля 2024 года.

### ***The EU summit in February: results of the battle for budget revision***

**Author.** *Olga Potemkina, Doctor of Political Science, Head of the Department of European integration studies, Institute of Europe, Russian Academy of Science. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: olga\_potemkina@mail.ru. ORCID: 0000-0002-9844-4093*

**Abstract.** *The article examines results of the EU extraordinary summit in February 2024 for a mid-term revision of Multiannual Financial Framework (MFF) for 2021-2027. The author analyses the negotiation package proposed by the President of the European Council Charles Michel, and the conditions under which Hungarian Prime Minister Viktor Orban agreed to extend the financial assistance to Ukraine. Orban's temporary defeat, as he failed to sustain any of his key demands, and the compromise reached at the summit, do not mean that Hungary's position will no longer impede the European Council's work, but the window for Orban's veto is closing.*

**Keywords:** *summit, Multiannual Financial Framework, EU Facility for Ukraine, Hungary, Viktor Orban, EU enlargement, veto.*

**DOI:** <http://doi.org/10.15211/analytics1420242329> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/RTOVRW>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: February 9, 2024.