

УВЯЗЫВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ ЕС С СОБЛЮДЕНИЕМ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: ПРИМЕР ПОЛЬШИ И ВЕНГРИИ

© КУВАЛДИН С.А., 2021

КУВАЛДИН Станислав Аркадьевич, кандидат исторических наук, научный сотрудник сектора исследований Европейского союза Центра европейских исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (kuvaldin35@gmail.com), ORCID: 0000-0001-9042-0516.

Кувалдин С.А. Увязывание бюджетных ассигнований ЕС с соблюдением верховенства права: пример Польши и Венгрии. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 2, сс. 38-48. DOI: 10.20542/afij-2021-2-38-48

DOI: 10.20542/afij-2021-2-38-48

УДК: 336.14:339.7(438)+(439)

Статья поступила в редакцию 29.03.2021.

Статья принята редакцией 22.06.2021.

В статье рассматривается вопрос возможного увязывания предоставления выплат из бюджета Европейского союза с соблюдением принципов верховенства закона государствами-членами. Показано, как беспокойство по поводу соблюдения принципов верховенства права в странах – участницах ЕС Польше и Венгрии привело к появлению механизма подобной обусловленности Многолетним финансовым планом ЕС на период 2021–2027 гг. Это отражает тенденцию переноса инструментов, используемых при выстраивании внешних отношений ЕС, в сферу внутреннего управления. Однако расплывчатые формулировки потенциального механизма применения бюджетных санкций показывают нерешительность руководящих структур Евросоюза, сталкивающихся с необходимостью получить одобрение своих действий со стороны государств-членов.

Ключевые слова: Европейский союз, Польша, Венгрия, общий бюджет ЕС, санкции, верховенство закона.

Одним из аспектов противоречий, существующих внутри Европейского союза, становится, среди прочего, углубление политических расхождений в связи с укреплением авторитарных тенденций в некоторых государствах-членах. Единство вокруг ценностей “уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам” является одной из провозглашаемых основ интеграционного объединения, закрепленной в ст. 2 Договора о Европейском союзе. Законодательством ЕС предусмотрены определенные механизмы защиты ценностного единства, которые прописаны в ст. 7 этого договора и предполагают санкции в отношении государства-члена, признанного нарушителем, вплоть до лишения его права голоса в Совете Европейского союза¹.

Однако примеры запуска механизма ст. 7 в отношении Польши и Венгрии, политические процессы в которых вызывают серьезную обеспокоенность в ЕС, пока не привели к какому-либо осязаемому результату. В том числе поэтому появляются

¹ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of European Union. *Official Journal of the European Union*, 2016, vol. 59, pp. 1-412. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=cel-ex%3A12012E%2FTXT> (accessed 12.03.2021).

инициативы использовать для воздействия на страны-нарушители другие механизмы, предусмотренные законодательством Евросоюза. Одним из таких примеров можно считать предложение включить соблюдение принципов верховенства закона странами ЕС в качестве одного из условий выделения средств из общего бюджета. Инициатива была выдвинута Европейской комиссией 2 мая 2018 г.² После долгих переговоров предложенный механизм стал составным элементом Многолетнего финансового плана ЕС на период 2021–2027 гг. Тем не менее для того, чтобы получить одобрение стран-членов и общеевропейских структур, первоначально жесткий проект оказался заметно ослаблен.

В статье исследуется изменение подхода наднациональных структур ЕС и отдельных государств-членов к странам – нарушителям общеевропейских ценностей на основе изучения разработки, обсуждения и принятий решений общеевропейских институтов. Была поставлена задача выявить, каким образом сложившиеся механизмы согласования интересов в ЕС и общеевропейского переговорного процесса определили как возможность использования инструмента определения предварительных условий получения бюджетных средств для воздействия на страны-нарушители, так и последующее смягчение первоначально жесткого варианта его использования. На примере изменений в законодательстве Евросоюза показано, как выставление предварительных условий для получения определенных благ от ЕС, будучи первоначально лишь одним из внешнеполитических инструментов, постепенно становилось элементом регулирования внутренних вопросов интеграционного объединения.

Исследование основано на анализе документов Европейской комиссии (ЕК), Европейского совета, резолюций Европарламента и ряде других источников. Статья опирается на работы, в которых также анализировались отдельные аспекты европейской интеграции и вызовы единству Евросоюза. В частности, следует отметить работы М.В. Стрежневой, Ф.А. Басова, О.В. Петровской [1; 2; 3]. Среди зарубежных авторов нужно назвать В. Виту, отдельно рассматривавшую проблематику механизма предварительных условий финансирования, использующегося ЕС [4], а также Ф. Хайнемана, освещавшего вопросы финансовых механизмов ЕС [5]. Среди специалистов по проблематике ценностного единства ЕС выделим Д. Коченова [6].

ПРОБЛЕМА НАКАЗАНИЯ ЗА НАРУШЕНИЕ ЦЕННОСТНОГО ЕДИНСТВА ЕС

В настоящее время мишенями постоянных нареканий за несоответствие проводимой внутренней политики ценностям Евросоюза и усиление авторитарных тенденций в политическом укладе становятся две страны – члена ЕС: Польша и Венгрия, вступившие в объединение во время “большого расширения” 2004 г. В обоих случаях поводом для беспокойства оказывается политика консервативных правящих партий, много лет продержавшихся у власти (партия “Фидес” находится у власти в Венгрии с 2010 г., а польская “Право и Справедливость” занимает контролирующие позиции в Польше с 2015 г.) и форсирующих авторитарные тенденции в стране. В Венгрии главной мишенью критики является усиление контроля государства над СМИ. Польше предъявляют схожие претензии из-за возрастания давления правительства на принадлежащие государству медиа. Кроме того, серьезное беспокойство ЕС вызывают инициированные властями спорные изменения в судебной системе Польши, из-за которых под вопросом оказались полномочия части состава Конституционного и Верховного судов, а также Дисциплинарной палаты Верховного суда. Следующий повод для критики – политика обеих стран в вопросе миграции и нежелание размещать на своей территории нелегально прибывающих в Евросоюз жителей стран Ближнего Востока и Северной Африки [подробнее см. 3], а также декларируемые амбиции по защите консервативных ценностей.

² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of law in the Member States. COM (2018) 324 final. Brussels, 02.05.2018. Available at: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-324-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (accessed 13.03.2021).

Попытки применить инструменты, предусмотренные ст. 7 Договора о ЕС для системных нарушителей союзных ценностей, пока не привели к практическому результату. Так, в случае Венгрии инициативу о применении процедуры данной статьи пока поддержал лишь Европарламент, приняв резолюцию, призывающую Совет Европейского союза признать серьезные нарушения принципа верховенства в этой стране³. Однако Совет ЕС, который как раз имеет право запуска механизма наказания нарушителя, пока ограничился лишь проведением двух слушаний по данному вопросу⁴. В отношении Польши инициатива запуска указанного механизма была выдвинута Еврокомиссией. В итоге было решено создать особый рамочный механизм, регулирующий диалог ЕК с государством-членом прежде, чем рассмотрение будет передано в Совет ЕС либо прекращено. После того, как такой диалог с политическим руководством Польши не принес результатов, 20 декабря 2017 г. Еврокомиссия обратилась в Совет Европейского союза с ходатайством о возбуждении процедуры согласно ст. 7 в отношении этой страны⁵. Тем не менее и в этом случае Совет ЕС до сих пор не выразил готовность напрямую вести речь о применении санкций против Польши (для чего рассмотрение вопроса должно быть передано в Европейский совет) и провел лишь несколько слушаний дела⁶.

Можно говорить о различных причинах нерешительности институтов ЕС касательно применения санкций в соответствии со ст. 7 Договора о ЕС. Не в последнюю очередь на это влияет неясность их последствий ввиду отсутствия ранее подобных прецедентов. Одним из объяснений поведения Евросоюза в этом вопросе являются объективные ограничения союзного законодательства. В частности, финальное решение о санкциях, согласно ст. 7 Договора о ЕС (лишающих правительство страны-нарушителя права голоса в Совете Европейского Союза), выносится на заседании Европейского совета и должно приниматься единогласно (без учета голоса страны, в отношении которой выносится решение). Однако сейчас таких государств-нарушителей двое. О намерении венгерских властей наложить вето при обсуждении санкций против Польши открыто объявил премьер-министр Виктор Орбан незадолго до того, как вопрос о возбуждении в отношении Польши процедуры ст. 7 был передан в Совет Европейского союза [7].

ИДЕЯ БЮДЖЕТНЫХ САНКЦИЙ И ЕЕ МЕСТО В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЕС

Неэффективность механизмов ст. 7 Договора о Евросоюзе для воздействия на страны-нарушители заставила искать другие способы реакции на существующий раздражитель. Одной из важных новаций на этом направлении стала идея сделать соблюдение принципов верховенства права и других провозглашаемых общих ценностей одним из критериев при решении вопроса о выделении стране средств из фондов Евросоюза. Предложение ввести подобный механизм в проект Многолетнего финансового плана ЕС на период 2021–2027 гг., как говорилось выше, было выдвинуто Еврокомиссией в мае 2018 г. При этом до появления официального предложения ЕК идею увязывания выплат из структурных фондов ЕС с соблюдением демократических стандартов в государствах-членах поддержали власти

³ European Parliament Resolution of 12 September 2018 on a Proposal Calling on the Council to Determine, Pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the Existence of a Clear Risk of a Serious Breach by Hungary of the Values on Which the Union is Founded. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_EN.html (accessed 15.03.2021).

⁴ Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting, 3739th Council meeting, General Affairs. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/41738/st14959-en19.pdf> (accessed 14.03.2021).

⁵ European Commission, Reasoned Proposal In Accordance With Article 7(1) of the Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland (2017). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:0835:FIN> (accessed 13.03.2021).

⁶ Council of the European Union Rule of Law in Poland / Article 7(1) TEU Reasoned Proposal – Report of the Hearing Held by the Council on 26 June 2018 10906/18. Available at: <https://www.statewatch.org/news/2018/aug/eu-council-rule-of-law-poland-10906-18.pdf> (accessed 14.03.2021); Council of the European Union, Rule of Law in Poland / Article 7(1) TEU Reasoned Proposal – Report of the Hearing Held by the Council on 18 September 2018, 12970/18. Available at: <https://static1.squarespace.com/static/5abb53e6372b9691939ac577/t/5c564874a4222f53ddeb2a08/1549158524254/2018Sept+Council+2nd+HEARING+report+released+via+Fol.pdf> (accessed 14.03.2021); Council of the European Union, Rule of Law in Poland / Article 7(1) TEU Reasoned Proposal – Report on the Hearing Held by the Council on 11 December 2018, 15469/18. Available at: <https://static1.squarespace.com/static/5abb53e6372b9691939ac577/t/5c5648d9085229a138ae9015/1549158652559/2018Dec+Council+3rd+HEARING+report+released+via+Fol.pdf> (accessed 14.03.2021).

Германии. Об этом, в частности, говорилось в официальном документе с изложением позиции немецкого правительства по будущему многолетнему финансовому плану, проект которого был подготовлен в марте 2017 г.

Журналист выходящего в Европе американского издания *Politico Europe* Флориан Эдер, детально изучивший данный документ, утверждал, что выдвижение Германией подобной инициативы во многом объяснялось ее опасениями неминуемого сокращения размеров общего бюджета ЕС после выхода из него Великобритании. Таким образом, по мнению Эдера, крупнейшая экономика объединения заботилась о появлении новых инструментов для побуждения дотационных стран ЕС к желательным реформам в условиях сокращения возможностей для поощрительных финансовых инструментов [8].

Стоит отметить, что в 2018 г. обсуждались и другие варианты возможного сокращения выплат бюджетных средств ЕС – например, замораживание или сокращение финансирования Фонда общей аграрной политики и других структурных фондов ЕС. Эту идею на министерской встрече государств-членов в марте 2018 г. поддерживала Германия и другие доноры общего бюджета ЕС [2]. Так что возможное появление дополнительных инструментов подобного рода выглядело логичным. О решительной поддержке санкций против стран, нарушающих ценностное единство ЕС, заявил и Эмманюэль Макрон, избранный в мае 2017 г. президентом Франции [9]. Инициативы финансового воздействия на “нарушителей” со стороны крупнейших стран – доноров Европейского союза (с учетом предстоящего ухода из интеграционного объединения Великобритании) стала важным фактором, который было невозможно игнорировать.

При этом структуры ЕС, давно выражавшие беспокойство по поводу нарушений ценностного союзного единства, предсказуемо выразили поддержку предложениям национальных правительств “доноров”. В октябре 2017 г. о необходимости привязать выплаты из структурных фондов ЕС к соблюдению принципов верховенства права заявила на выступлении в Хельсинки комиссар по вопросам юстиции Еврокомиссии Вера Юрова [10]. Европейский парламент 14 ноября 2018 г., обозначая свою переговорную позицию по проекту Многолетнего финансового плана ЕС на 2021–2027 гг., решительно высказался в поддержку урезания выплат из общеевропейского бюджета для стран, не соблюдающих данный принцип⁷. Инструмент, позволявший соединить отстаивание прагматичных финансовых интересов экономик – доноров бюджета ЕС и защиту общего ценностного пространства объединения, оказывался возможным ответом сразу на несколько вызовов, стоящих перед Европейским союзом – сокращение бюджетных средств объединения после выхода Великобритании из его состава и отсутствие эффективных инструментов воздействия на государства, нарушающие ценностное единство ЕС.

По-видимому, уже к 2018 г. идея нового механизма ограничений выплат из общего бюджета имела достаточно широкую поддержку в Евросоюзе – во всяком, случае, власти стран, которые этот инструмент мог непосредственно затронуть, не решились открыто возражать против его принципиального появления в новом многолетнем финансовом плане ЕС. В частности, после неформальной встречи лидеров государств – членов ЕС в феврале 2018 г., на которой впервые обсуждались позиции государств по вопросам нового плана на 2021–2027 гг., Дональд Туск, на тот момент председатель Европейского совета, сообщил, что вопрос о предстоящем увязывании выплат из бюджета ЕС с соблюдением принципов верховенства права не вызвал принципиальных возражений, в том числе со стороны Польши. Впрочем, подчеркивал Туск, на саммите вопрос обсуждался лишь в самых общих чертах [11]. Это само по себе не означало, что работа над конкретизацией данного механизма не вызовет дополнительных сложностей.

⁷ European Parliament Resolution of 14 November 2018 on the Multiannual Financial Framework 2021-2027 – Parliament's Position with a View to an Agreement (COM(2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP)). Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_EN.html (accessed 05.05.2021).

БЮДЖЕТНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ВТОРИЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЕС

Появление нового инструмента, который позволит поставить выделение средств из бюджета ЕС в зависимость от соблюдения странами-членами принципов верховенства права, вписывается в определенную логику эволюции регулирующих инструментов союза. Выставление специальных критериев, включающих политические параметры, для получения тех или иных благ было достаточно привычной политикой ЕС. Показательным примером подобного механизма можно считать так называемые Копенгагенские критерии, утвержденные в июне 1993 г. на саммите ЕС в столице Дании и устанавливающие политические и экономические требования к государствам, стремящимся стать членами объединения. Среди пунктов критериев содержалось и следование принципам демократического политического устройства, верховенства права, соблюдения прав человека.

Впрочем, обращает внимание Дмитрий Коченов, специалист по европейскому законодательству, до 2021 г. работавший в Гронингском университете, сами политические критерии в том виде, в каком они были сформулированы и впоследствии дополнялись, остались достаточно размытыми и не могли дать твердых гарантий соблюдения верховенства права в будущем [6]. Выставление политических условий, включающих правовые приоритеты, именно для стран, не являющихся членами ЕС, но стремящихся к членству и углублению сотрудничества, привело к ситуации, когда, по замечанию эксперта Центра европейских экономических исследований в Мангейме и адъюнкт-профессора экономики Гейдельбергского университета Фридриха Хайнемана, у таких претендентов оказывается гораздо больше побуждений выполнять политические и правовые условия, до принятия в Союз, чем после вступления в него [5].

Когда после “большого расширения” в 2004 г. ЕС готовился включить в свой состав постсоциалистические страны, в его инструментарии появилась процедура мониторинга новых членов. Для вступивших в Евросоюз в 2007 г. Болгарии и Румынии был установлен так называемый механизм сотрудничества и верификации – специальная схема проверки состояния правовой системы этих государств, эффективности антикоррупционной политики, а также (в случае Болгарии) мер борьбы с организованной преступностью. Мониторинг проводится на основании регулярно составляемых Еврокомиссией докладов, которые готовятся после изучения ситуации в стране в диалоге с представителями властей и гражданского общества. По итогам таких докладов ЕК готовит список рекомендаций для правительственных структур инспектируемого государства, выполнение которых оценивается при подготовке следующего доклада. Мониторинг отменяется, когда проверяемые будут признаны полностью соответствующими Копенгагенским критериям. Таким образом, в ЕС существует прецедент постоянной проверки некоторых членов на предмет соблюдения общих критериев правового устройства.

Следует отметить, что многие финансовые инструменты и фонды Евросоюза так или иначе предоставляют средства странам-членам на основании определенных условий, связанных с целями ЕС в различных сферах. В качестве примера можно привести Европейский стабилизационный механизм (ЕСМ) – постоянно действующий институт, созданный в 2012 г. для помощи странам еврозоны, попавшим в финансовые затруднения. В ст. 136 Договора о функционировании Европейского союза специально оговаривается, что средства ЕСМ предоставляются на основе “строгих предварительных условий”⁸. Следует отметить, что данный стабилизационный механизм был создан как ответ на трудную чрезвычайную ситуацию, вызванную долговым кризисом еврозоны, начавшимся в 2010 г., и специальное прописывание условий предоставления финансовых средств фонда подтверждает, что механизм централизованного выставления таких условий признавался важным средством достижения желанных целей координации политики национальных правительств. По данным, приводимым исследователем права из Европейского университетского института Виорикой Витой, в бюджете в Многолетнем финансовом плане ЕС на период 2014–2020 гг. такими особыми предварительными

⁸ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of European Union. *Official Journal of the European Union*, 2016, vol. 59. pp. 1-412. Op. cit.

условиями получения были охвачены 75% финансовых средств общего бюджета ЕС. По утверждению исследовательницы, это делает механизм оговаривания условий выделения бюджетных средств важным инструментом трансляции общеевропейских установок на уровень национальных государств [4].

Учитывая подобное развитие нормотворчества Европейского союза, предложение сделать соблюдение принципов верховенства права условием выделения средств из бюджета ЕС его членам выглядит естественно. Следует отметить, что Европейская комиссия в настоящее время подготовила к использованию инструмент, который может оказаться достаточно важным при введении нового условия распределения финансовых средств на основании соблюдения в странах-членах принципов верховенства права. В июле 2019 г. было объявлено о практике составления Еврокомиссией ежегодных докладов о соблюдении принципов верховенства закона в каждой стране⁹. Доклады готовятся на основе опроса представителей правового сообщества исследуемых государств, правозащитных и антикоррупционных НКО и других представителей гражданского общества. Первый доклад был представлен Еврокомиссией 30 сентября 2020 г. и содержал многочисленные замечания по поводу положения с верховенством права в Венгрии и Польше (впрочем, различного рода замечания были сделаны и другим государствам-членам) [12]. Процедура составления подобных докладов напоминает Механизм сотрудничества и верификации, применяемый в отношении Румынии и Болгарии, а потому потенциально может быть использована и как составляющая похожего механизма против стран-нарушителей ценностного единства Евросоюза (то есть Польши и Венгрии) при решении вопроса о выделении им средств из общего бюджета ЕС.

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ САНКЦИЙ

Несмотря на обозначенную заинтересованность со стороны общеевропейских структур и ряда государств Евросоюза в появлении механизма увязывания выплат из бюджета ЕС с соблюдением принципов верховенства права в странах-членах в Многолетнем финансовом плане ЕС на 2021–2027 гг., утверждение данного механизма оказывалось в зависимости от позиции отдельных стран, в том числе – Польши и Венгрии, против которых он мог быть направлен. Процедура принятия данного плана на основе единогласия при голосовании в Европейском совете предоставляла Варшаве и Будапешту серьезные инструменты, которые позволяли влиять на конкретную форму, которую примет данный механизм. При этом демонстрация полностью недоговороспособной линии поведения также не отвечала интересам Польши и Венгрии, очевидно стремящихся сохранить в будущем доступ к средствам бюджетных фондов ЕС. Это определило достаточно осторожный подход институтов ЕС и отдельных государств-членов и готовность к компромиссам с Варшавой и Будапештом для закрепления нового механизма в бюджетном законодательстве Евросоюза.

21 июля 2020 г. после напряженного четырехдневного саммита Европейского совета проект многолетнего финансового плана ЕС с закреплением в нем нового критерия соблюдения принципов верховенства права в странах-членах при решении о выделении средств из общеевропейского бюджета был утвержден. Новый механизм распространялся в том числе и на фонд в 750 млрд евро, сформированный странами ЕС для целей восстановления экономики после негативных последствий пандемии COVID-19. Как и в отношении средств бюджета ЕС, так и по поводу сумм, зарезервированных в упомянутом фонде, в согласованном законопроекте упоминается, что “финансовые интересы Евросоюза должны быть защищены в соответствии с генеральными принципами, сформулированными в Договорах ЕС, в особенности – с ценностями статьи 2 Договора о ЕС”, кроме того, от имени Европейского совета отдельно подчеркивается необходимость уважения к верховенству закона наряду с

⁹ European Commission, *Strengthening the Rule of Law Through Increased Awareness, an Annual Monitoring Cycle and More Effective Enforcement*. 17.07.2019. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4169 (accessed 14.03.2021).

необходимостью защиты финансовых интересов ЕС¹⁰. Следует отметить, что проблема поиска выверенного механизма воздействия на политику стран – членов ЕС со стороны наднациональных институтов Евросоюза соответствует общей логике его деятельности, основанной на принципах субсидиарности и пропорциональности, то есть применения наднациональных компетенций лишь в том случае, если проблема не может быть решена на национальном уровне и определения минимально необходимых мер для достижения этой цели [1].

Первоначальный проект процедуры приостановки выплат, содержащийся в упомянутом выше предложении Еврокомиссии от 2 мая 2018 г., подвергся доработке, смягчившей первоначальный вариант. В частности, Еврокомиссия предлагала вводить ограничения выплат решением Совета ЕС по инициативе ЕК, а их блокировка оказывалась возможной только если против выскажется квалифицированное большинство. В итоге, однако, на саммите Европейского совета было принято решение о том, что квалифицированное большинство в Совете ЕС необходимо не для блокировки, а для утверждения санкций.

Перед голосованием по проекту многолетнего финансового плана ЕС на саммите Европейского совета в декабре 2020 г. вопрос о возможности ограничений выплат из общего бюджета ЕС странам, нарушающим принципы верховенства права, вновь стал предметом острой коллизии, поскольку стороны переговорного процесса заняли категорическую и несовместимую позицию по этому вопросу. В частности, на предварительных переговорах в Брюсселе в ноябре 2020 г. представители Польши и Венгрии объявили, что наложат вето на проект, если вопрос о правилах введения ограничений на выплаты из общего бюджета ЕС не будет дополнительно уточнен [13]. Европарламент, обозначивший в своей резолюции от 23 июля 2020 г. недовольство смягчением Европейским советом на июльском саммите первоначальных предложений Еврокомиссии от 2 мая 2018 г. по вопросу ограничений выплат, также угрожал проголосовать против проекта если механизм введения таких ограничений за нарушение принципов верховенства права не будет более строгим¹¹.

Урегулировать ситуацию удалось благодаря переговорным усилиям Германии (которой на тот момент принадлежало ротационное председательство в Европейском совете), однако соединить малосовместимые требования удалось фактически путем дополнительного ослабления нового механизма зависимости выплат из бюджета ЕС от соблюдения принципа верховенства права. Так, 11 декабря 2020 г. Европейский совет согласился признать и записать в своих решениях, что само по себе признание нарушения принципов верховенства права государством-членом не является основанием для приостановки выплат, а Европейская комиссия в своем решении должна четко доказать, как те или иные аспекты этих нарушений влияют на финансовые интересы ЕС. Кроме того, правомерность механизма ограничения выплат, разрабатываемого ЕК, могла стать предметом рассмотрения Судом Европейского союза. В очередной раз подтверждалось, что ограничения выплат не могут быть введены без предварительного диалога со страной-нарушительницей и обсуждения возможностей устранения претензий¹².

16 декабря 2020 г. Совет ЕС и Европейский парламент приняли Постановление 2020/2092, устанавливающее конкретный механизм действий руководящих органов ЕС по введению ограничений на выплаты из общего бюджета для стран-нарушительниц¹³. Определяемые этим механизмом правила подтверждают, что ограничения могут вводиться только в случае, если Еврокомиссия приходит к

¹⁰ *Special Meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions*. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> (accessed 15.03.2021).

¹¹ *European Parliament Resolution of 23 July 2020 on the Conclusions of the Extraordinary European Council Meeting of 17-21 July 2020*. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-07-23_EN.html (accessed 14.03.2021).

¹² *European Council Meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions*. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> (accessed 03.05.2021).

¹³ *Regulation (EU, Euroatom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092> (accessed 03.05.2021).

обоснованному выводу о том, что нарушения принципов верховенства права угрожают финансовым интересам ЕС. Сами же ограничения вводятся решением Совета Европейского союза квалифицированным большинством голосов.

При этом Постановление 2020/2092 уточняло сроки всех этапов процедуры введения ограничений выплат, которые отсутствовали в предложении Еврокомиссии от 2 мая 2018 г. – в частности, были установлены сроки, в течение которых страна, обвиняемая в нарушении принципов верховенства права, должна ответить на замечания Еврокомиссии (в срок от одного до трех месяцев), а также определено время, за которое Еврокомиссия в свою очередь оценит содержание данных ответов (один месяц). Профессор Варшавского Политехнического института, правовед Юстина Лацны обращает внимание, что в принятом постановлении появились достаточно неудобные для стран-нарушительниц тезисы. Например, в преамбуле содержится пояснение, что даже единичное установленное нарушение принципа верховенства права может стать поводом для запуска процедуры [14]. Тем не менее следует признать, что отказ от принципа обратного квалифицированного большинства, при голосовании за введение ограничений на выплаты из общего бюджета (то есть от необходимости набрать голоса 55% стран – членов ЕС, представляющих 65% населения Европейского союза для отмены принятого решения о введении ограничений), а также подтверждение правила, что поводом для введения ограничений может быть лишь доказанная угроза финансовым интересам Евросоюза из-за нарушения принципов верховенства права государством-членом, можно считать важной уступкой Польше и Венгрии.

Дальнейшее развитие событий показало, что обе страны, которые могут столкнуться с ограничениями выплат из бюджета ЕС из-за введения новых правил, воспользовались предоставленными им возможностями по отсрочке их применения. Польша¹⁴ и Венгрия¹⁵ подали иски в Суд Европейского союза, оспаривая правомочность Постановления 2020 / 2092. Порядок рассмотрения исков до настоящего времени неизвестен. В случае обычной процедуры Суд ЕС, по-видимому, вынесет решение по иску не раньше, чем через два года. Точной информации о готовности рассмотреть иски в экстренном порядке пока нет.

Неопределенная обстановка вокруг введения механизма ограничения выплат после исков Польши и Венгрии вызвала раздражение Европейского парламента, который 25 марта 2021 г. принял резолюции, где призвал Еврокомиссию приступить к работе по запуску механизма, настаивая на том, что иск в Суд Евросоюза не приостанавливает его действие. Между прочим, в резолюции содержится рекомендация ЕК включить в последующие доклады о соблюдении принципа верховенства права в странах-членах отдельного пункта об угрозе, которые могут представлять выявленные нарушения для финансовых интересов Евросоюза¹⁶. Потенциально это включение должно облегчить использование подобного мониторинга непосредственно для принятия решений о запуске механизма ограничения выплат из бюджета ЕС странам-нарушителям принципа верховенства права. Таким образом, Европарламент в очередной раз подтвердил свою роль наиболее решительно настроенного органа власти ЕС в вопросе применения нового механизма бюджетных ограничений. Еврокомиссия при этом не стремится обострять ситуацию и, судя по всему, не намерена предпринимать активных действий до решения Суда ЕС.

В целом несмотря на осознаваемую проблему с нарушением принципа верховенства

¹⁴ *Action Brought on 11 March 2021 – Republic of Poland v European Parliament and Council of the European Union (Case C-157/21)*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62021CN0157> (accessed 04.05.2021).

¹⁵ *Action Brought on 11 March 2021 — Hungary v European Parliament and Council of the European Union (Case C-156/21)*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62021CN0156> (accessed 04.05.2021).

¹⁶ *European Parliament Resolution of 25 March 2021 on the Application of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, the Rule-of-Law Conditionality Mechanism*. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0103_EN.html (accessed 04.05.2021).

права в странах – членах ЕС и желание найти дополнительные финансовые механизмы воздействия на страны-нарушительницы, власти государств ЕС и общеевропейские исполнительные структуры предпочитают действовать крайне осторожно. Это видно по заметному смягчению формулы введения механизма ограничений и сужению оснований для запуска данного механизма на июльском саммите Европейского совета в 2020 г. Необходимость принятия бюджета ЕС единогласным одобрением всеми странами-членами дает “нарушителям” серьезный инструмент защиты своих позиций. Тем не менее появление четкого механизма введения таких ограничений, а также дополнительных инструментов, подобных ежегодным докладам о соблюдении принципа верховенства права в странах-членах, так или иначе, ставит Еврокомиссию перед необходимостью определиться с его применением. Настрой Европарламента, недовольного отсутствием прогресса в “наказании” Венгрии и Польши в рамках процедуры ст. 7 Договора о Европейском союзе, и уже побуждающего Еврокомиссию к действиям, также будет создавать напряжение вокруг вопроса о введении ограничений на выплаты из бюджета ЕС против этих стран и, по-видимому, побудит ЕК приступить к такой процедуре (в случае, если Суд Европейского союза не признает Постановление 2020/2092 недействительным). Впрочем, уже отмеченная осторожность общеевропейских структур, а также властей государств ЕС в применении по сути политических санкций против вызывающих беспокойство стран-членов, делает введение таких ограничений не слишком вероятным событием в ближайшее время. Европарламент традиционно проявляет тенденцию к более острому подходу к странам-нарушителям, что до некоторой степени может ограничивать осторожность других центров влияния.

Осознанное беспокойство государств-членов и институтов Европейского союза в связи с авторитарными тенденциями польских и венгерских властей привели к необходимости выработки эффективного механизма воздействия на государства, разрушающие единство Евросоюза в чувствительной сфере общих ценностей. Крайняя осторожность ЕС в применении ст. 7 Договора о Европейском союзе, регулирующем такие случаи, побудила обращение к средствам, которые уже доказывают свою действенность и легче в применении. Именно это подтолкнуло общеевропейские структуры вписать задачу воздействия на государства-нарушители в логику выставления предварительных условий получения бюджетных средств. Сам механизм формулирования подобных условий, по крайней мере, с момента преодоления последствий долгового кризиса еврозоны, представляется одним из важных инструментов достижения целей единства политики Евросоюза по тем или иным вопросам. При этом примеры, подобные Механизму сотрудничества и верификации в отношении Болгарии и Румынии, показывают, что ЕС разработал способы взаимодействия с государствами-членами, признаваемыми по тем или иным причинам несоответствующими политическим стандартам ЕС.

Можно видеть, что идея ввести критерий соблюдения странами-членами принципов верховенства права для выделения средств из фондов ЕС появилась в повестке Евросоюза благодаря сочетанию многих факторов, среди которых можно отметить и беспокойство по поводу нарушения ценностного единства ЕС при отсутствии прогресса в вопросе введения санкционных мер согласно ст. 7 Договора о Европейском союзе (особенно выраженных в резолюциях Европейского парламента). Свою роль сыграло и желание стран – доноров общеевропейского бюджета (в частности, Германии) защитить свои финансовые интересы.

Сочетание очевидной финансовой заинтересованности влиятельных стран ЕС (на фоне обеспокоенности, вызванной выходом из объединения Великобритании) и возможность опереться на поддержку определенных политических кругов на европейском уровне и в странах-членах, раздраженных усилением авторитарных тенденций во властных системах Венгрии и Польши, сделало возможным появление механизма увязывания выплат из бюджета ЕС с соблюдением принципов верховенства права в проекте нового Многолетнего финансового плана ЕС на период 2021–2027 гг. и обеспечило поддержку этого механизма в рамках переговоров внутри Евросоюза.

Системная сложность принятия решений, устраивающих все заинтересованные стороны ЕС, приводит к появлению достаточно нечетких компромиссов, как это произошло сейчас с механизмом возможных бюджетных санкций против стран, не соблюдающих принципы верховенства закона. Положение об этом в бюджетном законопроекте допускает неоднозначные трактовки процедуры введения санкций. Тем не менее очевидно, что сама идея воздействия на государства-члены, нарушающие ценностное единство ЕС постепенно подталкивает заинтересованные в этом страны и структуры Евросоюза к использованию для подобного воздействия уже доказавшие свою эффективность общеевропейские механизмы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Стрежнева М.В. Наднациональность и принцип subsidiarity в ЕС и за его пределами. *Мировая экономика и международные отношения*, 2016, т. 60, № 6, сс. 5-14. [Strezhneva M.V. Supranationality and the Subsidiarity Principle in the European Union and Beyond. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2016, vol. 60, no. 6, pp. 5-14. (In Russ.)] DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-6-5-14
2. Басов Ф.А. Вышеградская “четверка” и развитие европейской интеграции. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 12, сс. 87-95. [Basov F.A. Visegrad Four and Development of European Integration. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 12, pp. 87-95. (In Russ.)] DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-12-87-95
3. Петровская О.В. Разногласия Варшавы с Брюсселем в контексте перспектив европейского интеграционного проекта. *Проблемы национальной стратегии*, 2019, № 2, сс. 68-112. [Petrovskaya O.V. Divisive Issues Between Warsaw and Brussels in the Context of Developing the European Integration Project. *Problemy natsionalnoi strategii*, 2019, no. 2, pp.68-112. (In Russ.)]
4. Vita V. Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, vol. 19, pp. 116-143. DOI:10.1017/cel.2017
5. Heinemann F. Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework. *Intereconomics*, 2018, vol. 53, no. 6, pp. 297-301. DOI: 10.1007/s10272-018-0771-2
6. Kochenov D. Behind the Copenhagen Facade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law. *European Integration Online Papers*, 2004, vol. 8, no. 10, pp. 1-24. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=563743 (accessed 14.03.2021).
7. PM Orban: Hungary Will Block Any Punitive EU Action on Poland. *Reuters*, 22.12.2017. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-poland-eu-hungary-orban-idUSKBN1EG0NF> (accessed 14.03.2021).
8. Eder F. Berlin Looks into Freezing Funds for EU Rule-Breakers. Available at: <https://www.politico.eu/article/poland-rule-of-law-europe-germany-berlin-looks-into-freezing-funds-for-eu-rule-breakers/> (accessed 14.03.21).
9. France’s President Emmanuel Macron Backs Sanctions on EU States Refusing Migrants. Available at: <https://www.dw.com/en/frances-president-emmanuel-macron-backs-sanctions-on-eu-states-refusing-migrants/a-44363945> (accessed 15.03.2021).
10. Justice Commissioner Links EU Funds to “Rule of Law”. Available at: <https://euobserver.com/political/139720> (accessed 15.03.2021).
11. Remarks by President Donald Trump Following the Informal Meeting of the 27 Heads of State or Government on 23 February 2018. European Council. 23.02.2018. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/02/23/remarks-by-president-donald-trump-following-the-informal-meeting-of-the-27-heads-of-state-or-government-on-23-february-2018/> (accessed 15.05.2021).
12. Taking the Pulse: The European Commission’s Rule of Law Report. 01.10.2020. Available at: https://democracy-reporting.org/dri_publications/taking-the-pulse-the-european-commissions-rule-of-law-report/ (accessed 14.03.2021).
13. Budżet UE: Polskie weto w Brukseli. [EU Budget: Polish Veto in Brussels (In Pol.)] Available at: <https://www.dw.com/pl/budzet-ue-polskie-weto-w-brukseli/a-55618585> (accessed 03.05.2021).
14. Łacny J. The Rule of Law Conditionality under Regulation No 2092/2020 – Is it all about the Money? *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021, vol. 13, iss. 1, pp. 79-105. DOI:10.1007/s40803-021-00154-6

**LINKING EU BUDGET ALLOCATIONS TO THE RULE OF LAW:
THE CASE OF POLAND AND HUNGARY****(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 2, pp. 28-48)****Received 29.03.2021.****Accepted 22.06.2021.**

Stanislav A. KUVALDIN (kuvaldin35@gmail.com), ORCID: 0000-0001-9042-0516,
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

The article discusses the possible introduction of the rule-of-law conditionality, linking the provision of payments from the EU budget with the observance of the principles of the rule of law by the Member States. It is noted that some other tools previously used to achieve integrity of values in the EU have proved to be inefficient. In particular, all attempts to impose sanctions provided for by Article 7 of the Treaty on the European Union for violating the principles of the rule of law against Poland and Hungary have not yet led to any result. At the same time, one can see how different conditionalities for receiving funds or other benefits from the EU are becoming an increasingly common internal EU governance mechanism, although initially this tool was used mainly in building external relations. It should be noted that the possibility of budgetary sanctions is spelled out in the draft budget, but the mechanism for their introduction is not precisely defined. This is partly due to the need to reach a consensus at the EU summit, which agreed on the budget in July 2020. European leaders opted for vague language for the budget sanctions mechanism to be approved in principle. This once again shows the complexity of making tough decisions within the EU. Nevertheless, one can see the consistent actions of European structures and Member States to provide a new mechanism for the protection of European values. The economic nature of this mechanism, as well as its relative effectiveness in other areas, may increase the interest of a number of EU Member States in it. This creates a potential risk for the authorities of Poland and Hungary, which may lose some of the subsidies from the EU. However, it cannot be ruled out that the EU approach of seeking a compromise will prevail even after a new sanctions instrument appears at its disposal.

Keywords: European Union, Poland, Hungary, sanctions, EU budget, rule of law conditionality.

About the author:

Stanislav A. KUVALDIN, Cand. Sci. (Hist.), Researcher, Sector of the EU Studies, Center of European Studies.

DOI: 10.20542/afj-2021-2-28-48