ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Биткина Екатерина Сергеевна

МЕХАНИЗМЫ ПРИНУЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ К СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В ПРАКТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Специальность 5.1.5. Международно-правовые науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Энтин Марк Львович

Москва – 2025

Содержание:

Введение 3
Глава 1. Механизмы принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права: правовые основания, эволюция и современное состояние 26
1.1. Господство права как одна из основных ценностей ЕС 26
1.2. Механизмы принуждения к соблюдению принципа господства права в правопорядке ЕС 47
1.3. Правовая и доказательная база применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права 113
Глава 2. Применение механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в отношении Польши 134
2.1. Практика применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права 134
2.2. Обязательства, взятые на себя Польшей в рамках примененных к ней механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права 168
Глава 3. Применение механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в отношении Венгрии 195
3.1. Практика применения механизмов принуждения к соблюдению требований господства права в отношении Венгрии 195
3.2. Обязательства, взятые на себя Венгрией в рамках примененных к ней механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права 225
Заключение 258
Список использованных источников и литературы 268

Введение

Актуальность темы исследования. Принцип господства права в правопорядке Европейского союза (далее также – ЕС) выступает в качестве одной из основных ценностей интеграционного объединения, закрепленных в ст. 2 и ст. 3 Договора о Европейском союзе[1] (далее – ДЕС).

Соответствующие ценности (человеческое достоинство, свобода, демократия, равенство, соблюдение прав человека и др.) во многом носят политико-идеологический характер и действуют не только в сферах наднациональной или совместной компетенции, но и в областях, традиционно относящихся к национальному суверенитету государств-членов ЕС.

Подобная широта основных ценностей, с юридической точки зрения обеспечиваемых действием принципа господства права, создает правовые основания для вмешательства наднациональных институтов ЕС в сферы исключительной компетенции государств-членов под предлогом обеспечения надлежащего соблюдения основных ценностей (в т.ч. принципа господства права). Иными словами, на базе (за счет использования) основных ценностей допускаются нарушения принципа пропорциональности наднационального регулирования и происходит размывание границ между национальной и наднациональной компетенцией.

Применение механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права (и через него – иных основных ценностей) в сферах, традиционно относящихся к исключительной компетенции государств-членов (организация судебной системы, конституционное устройство и др.), ставит под вопрос классические принципы разграничения компетенции в интеграционных объединениях и требует переосмысления пределов наднационального вмешательства в национальную политику.

При этом поворотным моментом в развитии наднационального принуждения государств-членов ЕС к соблюдению принципа господства

[1] Treaty on European Union (Consolidated version) // OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390.

права стала глобальная пандемия COVID-19, которая кардинальным образом повлияла на структуру финансово-бюджетных отношений в ЕС[2].

Так, в декабре 2020 г. был принят пакет законодательных актов, касающихся утверждения многолетнего финансового рамочного плана на 2021-2027 гг. Помимо Регламента об утверждении многолетнего финансового рамочного плана на 2021-2027 гг.[3], пакет включал: Регламент об общем режиме обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза[4] (далее также – Регламент 2020/2092), Регламент, устанавливающий Инструмент ЕС для поддержки восстановления после кризиса COVID-19[5], а также решение Совета о собственных ресурсах Союза[6].

На основе соответствующих актов были созданы беспрецедентные по масштабу финансовые инструменты, включающие Фонд восстановления и устойчивости[7], а также обновленные структурные фонды ЕС[8]. Общий объем дополнительного финансирования составил около 2 трлн евро. Параллельно новые и обновленные финансово-бюджетные нормы стали включать в себя механизмы финансово-бюджетного принуждения государств-членов к

---

[2] Энтин М. Л., Энтина Е. Г., Войников В. В. Новые принципы распределения ресурсов ЕС и их влияние на страны Балтийского региона // Балтийский регион. 2022. Т. 14. № 1. С. 122-137; Кондратьева Н.Б. Что нового в «политике сплочения» ЕС? // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2021. №5. С. 84-91.

[3] Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027 // OJ L 433I, 22.12.2020, p. 11–22.

[4] Regulation (EU, Euratom) 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 // OJ L 433I, 22.12.2020, p. 1–10.

[5] Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis // OJ L 433I, 22.12.2020, p. 23–27.

[6] Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom // OJ L 424, 15.12.2020, p. 1–10.

[7] Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility // OJ L 57, 18.2.2021, p. 17–75.

[8] Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy. PE/47/2021/INIT // OJ L 231, 30.6.2021, p. 159–706.

выполнению требований наднациональных институтов в качестве предварительного условия для получения доступа к беспрецедентному финансированию.

Указанные изменения структуры финансово-бюджетной системы ЕС повлекли за собой качественную трансформацию системы принуждения государств-членов ЕС к соблюдению принципа господства права в его наднациональном понимании. Если до 2020-2021 гг. механизмы принуждения к соблюдению принципа господства права характеризовались структурной неэффективностью или носили дискурсивный характер, то новые финансовые инструменты продемонстрировали способность оказывать системное финансово-бюджетное воздействие на государства-члены.

Практическое применение этих механизмов в отношении Венгрии (суммарно было заблокировано финансирование в размере 27,8 млрд евро[9], что составило 15% ВВП Венгрии в 2023 г.) и Польши (было заморожено около 100 млрд евро[10] безвозвратного финансирования, или около 12,5% ВВП Польши в 2023 г.) выявило их высокую принудительную эффективность.

---

[9] Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary // Council of the EU. Press release. 12 December 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/ (дата обращения: 13.06.2025); Commission finds that Hungary has not progressed enough in its reforms and must meet essential milestones for its Recovery and Resilience funds // European Commission. Press release. 30 November 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7273 (дата обращения: 13.06.2025); EU holds back all of Hungary's cohesion funds over rights concerns // Reuters. December 22, 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://www.reuters.com/world/europe/eu-holds-back-all-hungarys-cohesion-funds-over-rights-concerns-2022-12-22/ (дата обращения: 13.06.2025).

[10] Council implementing decision amending the Implementing Decision of 17 June 2022 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland. ST 15835 2023 REV 1. Brussels, 7 December 2023; EU Cohesion Policy: Commission adopts €76.5 billion Partnership Agreement with Poland for 2021-2027 // European Commission. 30 June 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4223 (дата обращения: 13.06.2025).

Вместе с тем, практика применения механизмов финансово-бюджетного принуждения к Польше и Венгрии продемонстрировала фундаментальную проблему: механизмы принуждения к соблюдению принципа господства права сами нарушают данный принцип. Формирование правовых оснований и сбор доказательной базы для применения механизмов принуждения происходят *ad hoc* без формализованных критериев. Отсутствуют четкие процедурные гарантии и возможности судебного пересмотра дискреционных решений Комиссии в рамках новых механизмов финансово-бюджетного принуждения.

Все это однозначно свидетельствует о политическом (а не правовом) характере механизмов принуждения. Наиболее наглядно это проявилось в разблокировке Европейской комиссией финансирования в размере 10,2 млрд евро (более трети от всех замороженных средств) из структурных фондов ЕС для Венгрии в декабре 2023 г. в обмен на политические уступки венгерского руководства по «украинскому вопросу»[11], что не имело никакого отношения к декларируемым целям защиты господства права.

Соответственно, актуальный опыт ЕС в части внедрения и применения механизмов принуждения государств-членов к исполнению требований наднациональных институтов нельзя назвать положительным.

Тем не менее, негативный европейский опыт политизации правовых механизмов принуждения имеет критическое значение для развития отечественной науки интеграционного права и практики функционирования Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС). Анализ европейских механизмов принуждения позволяет выявить «красные линии» интеграционного строительства, пересечение которых приводит к политизации правовых процедур и подрыву принципа добровольного

[11] Commission unblocks €10.2B for Hungary as EU tries to sway Viktor Orbán on Ukraine // Politico. December 13, 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://www.politico.eu/article/commission-unblocks-e10-2-billion-for-hungary-as-eu-tries-to-sway-viktor-orban-on-ukraine/ (дата обращения: 13.06.2025).

сотрудничества между участниками интеграции, а также принципа пропорциональности.

Для ЕАЭС, построенного на принципе главенства национального суверенитета государств-членов, критически важно избежать воспроизведения европейских ошибок при совершенствовании собственной системы принуждения государств-членов к исполнению принятых на себя интеграционных обязательств. В то же время, отдельные процедурные и иные аспекты европейского опыта могут быть адаптированы для целей ЕАЭС при условии их деполитизации и строгой привязки к торгово-экономическим направлениям интеграционного взаимодействия.

Также стоит отметить, что настоящее исследование характеризуется актуальностью и с точки зрения российской внешней политики. Понимание особенностей функционирования механизмов наднационального принуждения в ЕС имеет прикладное значение при оценке степени самостоятельности отдельных государств-членов ЕС. Применение финансовых механизмов принуждения существенно ограничивает внешнеполитическую автономию государств-членов ЕС, что должно учитываться при планировании взаимодействия с европейскими партнерами. Особое значение отмеченные закономерности приобретают в контексте отношений России с государствами, подвергающимися наднациональному принуждению (в частности, с Венгрией), а также с государствами-кандидатами на вступление в ЕС (с Сербией).

Таким образом, актуальность исследования заключается в комплексном анализе механизмов принуждения в ЕС, выявлении их системных правовых недостатков и в формулировании рекомендаций по предотвращению аналогичных проблем в рамках евразийской интеграции. Кроме того, с практической точки зрения, исследование соответствующей проблематики может быть полезно для совершенствования российской внешней политики.

Степень научной разработанности выбранной для исследования темы крайне низка. В современной как отечественной, так и зарубежной

литературе хорошо исследованы лишь общие вопросы, связанные с выбранной темой.

Пожалуй, единственным современным исследованием, в котором комплексно анализируется практика применения механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права, является научная монография М.Л. Энтина и Э.Г. Энтиной «Политическое и регуляторное обеспечение мировых интеграционных процессов: Усилия России, Китая, Индии, ЕС и США по обретению стратегической глубины в 2022–2023 годах»[12].

Преимущественно же в сфере практики применения механизмов принуждения государств-членов к соблюдению требований господства права в ЕС в настоящее время существуют лишь отдельные исследования, фрагментарно освещающие конкретные вопросы применения соответствующих механизмов.

Так, например, здесь можно отметить работы таких отечественных авторов, как: К.В. Васильцова[13], Г.В. Довгань[14], С.А. Кувалдин[15], Я.И. Лебедева[16], Л.К. Мамедов[17], М.Ю. Русакова[18], М.А. Филатова[19], В.И.

---

[12] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Политическое и регуляторное обеспечение мировых интеграционных процессов: Усилия России, Китая, Индии, ЕС и США по обретению стратегической глубины в 2022–2023 годах: Научная монография / М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина. Москва: Галактика, Издательский Дом «Зебра Е», 2023. 816 с.

[13] Васильцова К. В. Практические аспекты применения механизма по защите верховенства права в Европейском союзе // Проблемы современной науки и образования. 2017. № 20(102). С. 89-91.

[14] Довгань Г. В. Границы действия принципа верховенства права ЕС относительно конституции: acquis constitutionnel Конституционного Трибунала Польши // Проблемы законности. 2017. № 138. С. 202-209.

[15] Кувалдин С. А. Увязывание бюджетных ассигнований ЕС с соблюдением верховенства права: пример Польши и Венгрии // Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН. 2021. № 2. С. 38-48.

[16] Лебедева Я. И. Ценности Европейского Союза: понятие, правовая природа и влияние на конституционное право суверенных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18. № 2. С. 130-147.

[17] Мамедова Л. К. Проблемы Польши и Венгрии с несоблюдением основополагающего принципа Евросоюза о верховенстве права: эволюция подхода институтов ЕС // Проблемы национальной стратегии. 2020. № 6(63). С. 60-75.

Чехарина[20], И.П. Чувальская[21] и др. Кроме того, исследование особенностей функционирования механизмов обусловленности господством права бюджетных трансфертов было проведено Я.И. Лебедевой[22]. Среди зарубежных исследований можно отметить работы таких авторов, как: А. вон Богданду[23], А. Димитровс[24], А. Земскова[25], С. Каррера и Б. Петра[26], Н. Кирст[27], К. Клоза[28], Д. Коченов[29], Дж. Лэкни[30], Е. Рубио[31] и др.

Однако, несмотря на наличие отмеченных исследований, тематика механизмов принуждения государств-членов ЕС к соблюдению требований господства права раскрыта в специальной литературе далеко не полностью.

---

[18] Русакова М. Ю. Польша и Венгрия: противостояние ЕС в вопросе верховенства права (декабрь 2021 - февраль 2022) // Европейский Союз: факты и комментарии. 2022. № 107. С. 67-72.

[19] Филатова М. А. Конфликты конституционных и наднациональных норм: способы преодоления (на примере Европейского союза и правовых систем государств-членов ЕС) // Международное правосудие. 2013. № 4(8). С. 94-106.

[20] Чехарина В. И. Принцип верховенства права в контексте конституционной практики Польши и оценке органов ЕС // Юридическая наука. 2019. № 11. С. 74-78.

[21] Чувальская И. П. Позиционирование института ответственности по праву ЕС в универсальной системе международной ответственности государств // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. 2016. № 2. С. 257-273.

[22] Лебедева Я. И. "Механизм обусловленности верховенством права": новый виток принудительных мер ЕС против Польши и Венгрии / Я. И. Лебедева, Е. С. Биткина // Евразийский юридический журнал. 2022. № 1(164). С. 34-38.

[23] Von Bogdandy A., Lacny J. Suspension of EU funds for breaching the rule of law - A dose of though love needed? Swedish Institute for European Policy Studies, 2020.

[24] Dimitrovs A. Analysis: Rule of law conditionality for the EU budget: agreement is there // EU Law Live. 2020. № 5.

[25] Zemskova A. Rule of Law Conditionality: a Long-Desired Victory or a Modest Step Forward? Hungary v Parliament and Council (C-156/21) and Poland v Parliament and Council (C-157/21) // EU Law Live. 2022. № 18.

[26] Petra B., Carrera S. The Commission’s Decision on ‘Less EU’ in Safeguarding the Rule of Law: A play in four acts CEPS. Policy Insights Brussels: Center for European Policy Studies (CEPS), 2017.

[27] Kirst N. Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union? // European Papers. 2021. Vol. 6 No 1.

[28] Closa C., Kochenov D. Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union, in Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation. Oxford: Hart Publishing, 2015.

[29] Kochenov D. Better Late than Never? On the Commission's Rule of Law Framework and Its First Activation // Journal of Common Market Studies. 2016. № 54. P. 1062–1074.

[30] 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. № 13. P. 97-112.

[31] Rubio E. Rule of Law conditionality: What could an acceptable compromise look like? Institut Jacques Delors, 2020.

Отсутствует системность анализа, а отдельные механизмы проанализированы недостаточно. Не проанализирована актуальная практика применения механизмов финансово-бюджетного принуждения, свойственные для этих механизмов проблемы. Не была дана оценка возможностям использования негативного и позитивного опыта ЕС в рамках евразийского интеграционного проекта.

Таким образом, степень научной разработанности выбранной для исследования темы как в отечественной, так и в зарубежной литературе является недостаточной. Выбранная тема требует дополнительного теоретического осмысления.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в рамках практики применения механизмов принуждения государств-членов ЕС к соблюдению требований принципа господства права.

Предметом исследования являются учредительные договоры, акты вторичного права ЕС, в которых находят свое закрепление механизмы принуждения государств-членов ЕС к соблюдению требований господства права, а также рекомендательные и декларативные акты институтов ЕС и практика Суда ЕС.

Цель исследования – выявить систему действующих механизмов принуждения государств-членов ЕС к соблюдению требований принципа господства права, а также установить ключевые системные нарушения основополагающих принципов региональной интеграции при применении таких механизмов для определения «красных линий» развития евразийской интеграции и формирования научно обоснованных подходов к совершенствованию механизмов принуждения государств-членов ЕАЭС к соблюдению принятых на себя интеграционных обязательств.

Достижение поставленной цели обеспечивается решением следующих **задач:**

- провести анализ принципа господства права как одной из основных ценностей ЕС, сравнить их с основными принципами и целями ЕАЭС;

- проанализировать эволюцию и актуальное состояние механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права в ЕС, провести сравнительно-правовой анализ с практикой иных интеграционных объединений и сформулировать рекомендации для ЕАЭС;
- исследовать правовую и доказательную базы применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права, выявить ключевые недостатки и разработать «красные линии» для ЕАЭС;
- проанализировать практику применения механизмов принуждения к соблюдению требований господства права в отношении Польши, оценить применимость польского опыта для совершенствования права ЕАЭС;
- исследовать обязательства, принятые на себя Польшей рамках примененных к ней механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права, сформулировать рекомендации и предостережения для ЕАЭС;
- проанализировать практику применения механизмов принуждения к соблюдению требований господства права в отношении Венгрии, провести сравнительно-правовой анализ с польским опытом;
- исследовать обязательства, принятые на себя Венгрией рамках примененных к ней механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права, и оценить действия институтов ЕС по снятию финансово-бюджетных ограничений на предмет правовой определенности.

Научная новизна исследования проявляется в полученных автором выводах об эволюции и современном состоянии системы наднациональных механизмов принуждения государств-членов ЕС к соблюдению требований принципа господства права (включая новое поколение механизмов финансово-бюджетного принуждения), включая такие аспекты, как: роль, значение и содержание принципа господства права в правопорядке ЕС; виды

и особенности механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права; эффективность механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права (в т.ч. на примере применения таких механизмов к Венгрии и Польше); структурные дисбалансы при выстраивании системы сдержек и противовесов в рамках механизмов принуждения; соответствие механизмов принуждения принципу пропорциональности наднациональной компетенции.

Теоретическая значимость исследования состоит в актуализации и систематизации научных данных и результатов исследований, посвященных механизмам принуждения государств-членов ЕС к соблюдению требований господства права. Выводы и результаты, полученные автором, могут быть использованы в рамках дальнейших теоретических исследований, посвященных особенностям эволюции правопорядка ЕС, пониманию и формированию принципов господства права на уровне ЕС, а также динамике отношений между наднациональными институтами ЕС и государствами-членами ЕС, стремящимися защитить собственные национальные интересы.

Практическая значимость исследования состоит в анализе механизмов принуждения государств-членов ЕС к соблюдению требований господства права с точки зрения потенциала использования европейского опыта в рамках евразийского интеграционного проекта. Разработана концепция «красных линий» интеграционного строительства, пересечение которых приводит к политизации правовых процедур и подрыву принципа добровольного сотрудничества. Предложены научно обоснованные рекомендации по адаптации отдельных процедурных элементов европейских механизмов принуждения в рамках ЕАЭС при обязательном исключении политических аспектов применения соответствующих мер.

Теоретическая основа исследования представлена концепциями отечественных и зарубежных исследователей в сфере интеграционного права, посвященных теоретическому осмыслению основополагающих

принципов функционирования ЕС и системы правовых механизмов защиты основных ценностей, существующих в рамках ЕС.

Так, одной из ключевых теоретических концепций, положенных в основу настоящего исследования, выступает принцип передачи полномочий (*англ. principle of conferral*), который позволяет интеграционному объединению (и его институтам) осуществлять наднациональное регулирование только по тем вопросам, которые были предоставлены ему государствами-членами в соответствии с положениями учредительных договоров.

Данный принцип нашел свою проработку в трудах членов кафедры интеграционного права и прав человека МГИМО МИД России[32]. Применительно к вопросу принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права отмеченная проблематика была затронута Я.И. Лебедевой, которая усмотрела в принципе передачи полномочий концептуальные основания для ограничения национального суверенитета государств-членов[33]. При этом с теоретико-правой точки зрения соответствующая проблематика восходит к более общим концепциям соотношения национального суверенитета и надгосударственности (разработанным, в частности, в трудах А.А. Моисеева[34]).

Второй концептуальной основой настоящего исследования стали разработанные в правовой доктрине (прежде всего, европейской) подходы к пониманию основных ценностей ЕС, интеграционного принципа господства права, а также иных смежных принципов.

---

[32] Энтин Л. М. Лиссабонский договор и реформа правовой системы ЕС: квалификационные особенности и управление развитием // Право и управление. XXI век. 2012. № 2(23). С. 25-31; Энтин К.В. Право Европейского Союза сквозь призму практики Суда Европейского Союза: монография. Москва: Статут, 2020. 324 с.

[33] Лебедева Я.И. Взаимодействие права Европейского союза и конституционного права Венгрии // Гуманитарные и юридические исследования. 2022. №3. С. 479-490; Лебедева Я.И. Взаимодействие права Европейского Союза и конституционного права государств-членов: плюралистические подходы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 3. С. 19-35.

[34] Моисеев А. А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве: в контексте глобализации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. 360 с.

Так, концепция основных ценностей ЕС и принцип господства права как мета-ценности достаточно подробно проработаны в трудах Я.И. Лебедевой[35], которая рассматривает их как некий аналог интеграционных «конституционных» норм-принципов. Схожую позицию можно встретить и у Д.В. Галушко[36]. Более широко, с политико-правовых позиций, концепция основных ценностей ЕС м принцип господства права представлены в монографии М.Л. Энтина и Е.Г. Энтиной[37], где отмечается ключевое значение таких ценностей для пересмотра, отмены или признания ничтожными актов государств-членов ЕС.

Среди зарубежных концепций можно отметить подход К.Л. Шеппеле, Д.В. Коченова и Б. Грабоски-Мороз[38], которые предлагают рассматривать принцип господства права как основу для реализации иных основных ценностей ЕС, включая уважение человеческого достоинства, обеспечение свободы, демократии и равенства, построение правового государства, а также соблюдение и защиту прав человека. Более широко, в контексте системы сдержек и противовесов, принцип господства права на уровне ЕС концептуализирован в коллективной монографии под редакцией А. вон Богданду[39].

---

[35] Лебедева Я.И. Ценности Европейского союза: понятие, правовая природа и влияние на конституционное право суверенных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. №2. С. 130-147.

[36] Галушко Д. В. О роли принципов права Европейского союза в его взаимодействии с национальным правом государств-членов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2020. №. 2 (41). С. 284-293.

[37] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Политическое и регуляторное обеспечение мировых интеграционных процессов: Усилия России, Китая, Индии, ЕС и США по обретению стратегической глубины в 2022–2023 годах: Научная монография / М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина. Москва: Галактика, Издательский Дом «Зебра Е», 2023. 622 с.

[38] Scheppele K. L., Kochenov D. V., Grabowska-Moroz B. EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union // Yearbook of European Law. 2020. Vol. 39. P. 3-121.

[39] Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe’s Actions / eds. A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, Ch. Grabenwarter, M. Taborowski, M. Schmidt. Berlin: Springer, 2021. 480 p.

Таким образом, теоретические основы исследования одновременно включают в себя:

1) принцип передачи полномочий, ограничивающий компетенцию интеграционных объединений и их институтов, но смещающий акцент с национального суверенитета на интеграционное регулирование в рамках учредительных договоров;

2) концепцию основных ценностей интеграционного объединения и принцип господства права, которые в качестве ключевых норм-ценностей позволяют интеграционным институтам преодолевать ограничения принципа передачи полномочий и выходить за пределы компетенции, прямо предоставленной учредительными договорами.

Методология и методы исследования. Общенаучную методологию исследования составляет системный подход, который позволил комплексно проанализировать механизмы принуждения государств-членов к соблюдению требований господства права в ЕС. Среди общенаучных методов также были использованы: анализ, синтез, индуктивно-дедуктивный подход, структурно-функциональный анализ.

К специальным научным методам исследования относятся:

- формально юридический метод, посредством которого осуществлялся анализ содержания актов ЕС, закрепляющих механизмы принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права;

- метод анализа правоприменительной практики, за счет которого был осуществлен анализа практики Суда ЕС в сфере обеспечения господства права, а также правоприменительных, рекомендательных и декларативных актов Европарламента, Совета и Комиссии;

- историко-правовой метод, на основе которого была проанализирована эволюция механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права, а также развитие практики их применения в отношении Венгрии и Польши;

- метод системного анализа права, позволивший установить взаимные

пересечения механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права, а также выявить ключевые подходы к формированию правовой и доказательной базы для применения данных механизмов;

- сравнительно-правовой метод, посредством которого был осуществлен сопоставительный анализ опыта ЕС и других интеграционных объединений, а также были разработаны рекомендации и предостережения для дальнейшего развития евразийского интеграционного проекта.

Эмпирическая основа исследования представлена несколькими основными группами источников: 1) акты первичного права ЕС (включая учредительные договоры и Хартию ЕС об основных правах); 2) акты вторичного права ЕС (регламенты, директивы, решения); 3) рекомендательные, правоприменительные и декларативные акты институтов ЕС (резолюции, сообщения, имплементирующие решения); 4) решения Суда ЕС; 5) правоприменительные акты международных органов и организаций в сфере защиты прав человека; 6) официальные документы, выступления и политические заявления представителей институтов ЕС и национальных властей. Дополнительно в работе также использовались учредительный договор и акты ЕАЭС, а также акты и договоры других интеграционных объединений.

Положения, выносимые на защиту:

1. Верховенство права ЕС – это примат права ЕС над нормами национальных правопорядков, которые могут различаться лишь до определенных пределов, но всегда должны обеспечивать соблюдение принципа господства права ЕС и иных основных ценностей интеграционного объединения.

Верховенство права ЕС основано на принципе искреннего сотрудничества и принципе взаимного доверия.

Принцип искреннего сотрудничества предполагает, что государства-члены ЕС еще на этапе вступления в ЕС добровольно принимают на себя

обязанность придерживаться основных ценностей Союза (включая принцип господства права), которые выступают в качестве наиболее общей основы для формирования права ЕС, признаются правом ЕС и через свою реализацию и уважение в национальных правопорядках обеспечивают взаимное доверие между государствами-членами ЕС.

Принцип взаимного доверия – это правовая презумпция, согласно которой государства-члены интеграционного объединения исходят из предположения о всеобъемлющем соблюдении друг другом основных ценностей ЕС (включая принцип господства права), составляющих нормативно-идеологическое ядро интеграционного объединения.

Оба принципа базируются на единой аксиологической основе – добровольно принятых государствами-членами обязательствах по соблюдению и продвижению основных ценностей ЕС (включая принцип господства права).

2. Содержательно принцип господства права – это одна из основных ценностей ЕС, предписывающая всем субъектам национального права государств-членов и права ЕС (включая национальные органы государственной власти) следовать иерархически установленной системе правовых норм (с приматом права ЕС) в повседневной практике, защищать и отстаивать их, обеспечивать системность действия и применения, а также восстанавливать их действие в случае нарушений.

Соблюдение принципа господства права в национальных правопорядках государств-членов связано с соблюдением шести принципов: 1) принцип законности; 2) принцип правовой определенности; 3) принцип равенства всех перед законом; 4) принцип разделения властей; 5) запрет произвола исполнительной власти; 6) принцип независимого и эффективного судебного контроля (включая право на справедливый суд). Все они рассчитаны на применение в любых сферах национального законодательства государств-членов (включая сферы, находящиеся в компетенции государств-членов ЕС).

3. Функционально принцип господства права – это мета-ценность ЕС, которая носит сквозной характер и обеспечивает закрепление, реализацию и защиту всех иных ценностей, закрепленных в ст. 2 и ст. 3 ДЕС, не только в сферах наднациональной и совместной компетенции, но и в областях национального суверенитета государств-членов.

В рамках структуры основных ценностей ЕС принцип господства права выполняет три функции:

- функцию юридической формализации основных ценностей (принцип господства права выступает как юридико-технический инструмент, обеспечивающий придание правового характера основным ценностям как нравственно-идеологическому ядру ЕС);

- функцию защиты основных ценностей (принцип господства права выступает в качестве принципа-гарантии, который обеспечивает эффективную реализацию основных ценностей ЕС);

- функцию принуждения государств-членов ЕС к соблюдению основных ценностей ЕС (в том числе, в сфере национальной компетенции).

4. По критерию субъектов, на которые оказывается воздействие, механизмы принуждения государств-членов ЕС к соблюдению принципа господства права по критерию сферы действия могут быть подразделены на индивидуальные (применяемые к конкретному государству-члену) и общие (применяемые ко всем государствам-членам).

Индивидуальные механизмы принуждения: 1) носят санкционный (карательный) характер, 2) направлены на устранение существующих нарушений принципа господства права в конкретном государстве-члене ЕС (выполняют функцию пресечения), 3) применяются *ex post*.

Общие механизмы: 1) носят мониторинговый характер, 2) ориентированы на выявление и предупреждение рисков нарушения принципа господства права в государствах-членах ЕС (выполняют функцию мониторинга и превенции), 3) применяются *ex ante*.

5. По критерию предметной сферы действия индивидуальные механизмы принуждения могут быть разделены на универсальные механизмы и механизмы финансово-бюджетного принуждения.

Универсальные индивидуальные механизмы принуждения применяются для устранения *любых* нарушений принципа господства права.

Универсальные индивидуальные механизмы принуждения включают в себя:

- Механизм устранения серьезного и устойчивого нарушения государством-членом ценностей ЕС (ст. 7 ДЕС).

- Рамочную процедуру борьбы с системными угрозами господства права (*EU Framework to strengthen the rule of law*).

- Обращение в Суд ЕС с заявлением об установлении фактов неисполнения государствами-членами своих обязательств, вытекающих из права ЕС.

Механизмы финансово-бюджетного принуждения используются для устранения нарушений принципа господства права, которые обладают (должны обладать) «достаточно прямой» связью с финансово-бюджетными отношениями на уровне ЕС – оценка соблюдения принципа господства права осуществляется исключительно с точки зрения обеспечения разумного финансового управления бюджетными средствами ЕС.

6. Механизмы финансово-бюджетного принуждения по критерию времени действия могут быть подразделены на постоянные (не имеющие ограничений по времени своего существования в правопорядке ЕС) и временные (привязанные к реализации отдельных этапов и проектов наднациональной политики ЕС).

Постоянные механизмы финансово-бюджетного принуждения представлены Общим механизмом обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза (*General regime of conditionality for the protection of the Union budget*).

Непосредственные формы применения данного механизма (требования

по устранению нарушений принципа господства права): 1) должны быть строго соразмерны последствиям нарушения принципа господства права для финансовых интересов ЕС, 2) должны определяться исходя из характера, продолжительности и степени серьезности нарушений принципа господства права.

7. Временные механизмы финансово-бюджетного принуждения включают в себя: 1) Специальный механизм обусловленности господством права получения финансирования из Фонда восстановления и устойчивости (действует до 2026 г.); 2) Специальный механизм предварительной и текущей обусловленности получения планового финансирования из структурных фондов ЕС (ERDF, ESF+, JTF, EMFAF, AMIF, ISF, BMVI и Фонда сплочения) (действует до 2027 г.).

Правовая конструкция временных механизмов финансово-бюджетного принуждения характеризуется:

- отсутствием эффективной системы «сдержек и противовесов» – функции выявления и квалификации нарушений принципа господства права, их связи с финансово-бюджетными интересами, оценки степени их тяжести и оценки действий государства-члена концентрируются на уровне Еврокомиссии (на практике это приводит к нарушению принципа запрета произвола «исполнительной» власти на интеграционном уровне);

- ограничением участия Суда ЕС в разрешении споров, предоставлением квазисудебных функций Еврокомиссии (на практике это влечет за собой нарушение принципа независимого и эффективного судебного контроля на наднациональном уровне);

- отсутствием строгих критериев «достаточно прямой» связи (критериев соразмерности) между нарушениями принципа господства права, их влияние на финансово-бюджетные интересы Союза и приостановлением бюджетных трансфертов (на практике подобный подход влечет за собой отсутствие правомерной цели принуждения и нарушение критерия

пропорциональности наднационального регулирования, а также принципа законности);

- дискреционными полномочиями Комиссии по переоценке реформ национального законодательства в отсутствие изменений национального законодательства (на практике такая переоценка осуществляется в рамках «политического торга» с государством-членом, что подрывает принцип правовой определенности);

- временным характером, который формально позволяет рассматривать отмеченные нарушения принципа господства права как экстраординарные меры в условиях восстановления экономики ЕС после пандемии COVID-19 в рамках многолетнего финансового рамочного плана на 2021-2027 гг. (на практике использование плановых бюджетных периодов создает возможности для систематического обхода правовых ограничений через циклическое воспроизведение аналогичных временных механизмов).

8. В практике ЕС сформировалось три основных модели противодействия государств-членов наднациональным механизмам принуждения:

- Модель блокировании консенсусных решений в Европейском совете. Использовалась Польшей и Венгрией для блокировки решения по второй фазе ст. 7 ДЕС[40]. Модель процессуального блокирования оказывается наиболее эффективной против политико-правовых механизмов принуждения, лишенных финансового компонента.

- Модель национальных конституционных контрлимитов. Использовалась Польшей и Германией. Сущность данной модели заключается в использовании национальных конституционных положений в качестве конкурирующей ценностной основы для ограничения

[40] Польша и Венгрия сформировали устойчивую коалицию взаимного блокирования принятия консесного решения, что фактически парализовало функционирование ключевого политико-правового механизма принуждения и превратило его из правового инструмента в средство политического давления без возможности достижения конечного результата.

наднационального принуждения[41]. Модель конституционных контрлимитов демонстрирует эффективность против всех форм наднационального воздействия.

- Модель «управляемых уступок». Используется Венгрией, применяется в Польше после прихода к власти проинтеграционных сил. Особенностью данной модели является использование политических уступок[42] в качестве компенсации за отказ от реальных изменений в сфере господства права. Данная модель эффективна против временных механизмов финансово-бюджетного принуждения, где Комиссия обладает широкими дискреционными полномочиями и готова к «политическому торгу».

В дополнение к отмеченным положениям, выносимым на защиту, на основе проведенного исследования особенностей принуждения государств-членов ЕС к соблюдению принципа господства права также были разработаны следующие **рекомендации для ЕАЭС**:

1. Закрепить в ст. 13 Договора о ЕАЭС еще одно основание для голосования по принципу «консенсус минус один» (именно по такому принципу осуществляется голосование в Европейском совете по ст. 7 ДЕС) – нарушение государством-членом интеграционных обязательств в сфере устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС;

2. Предусмотреть исключительную компетенцию Суда ЕАЭС в отношении споров ЕЭК и государства-члена об устранении препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС (по аналогии с компетенцией Суда ЕС рассматривать споры о фактах неисполнения государствами-членами ЕС своих обязательств, вытекающих из права ЕС).

---

[41] Конституционные суды квалифицируют действия Суда ЕС и иных институтов Европейского союза как вмешательство в конституционные основы национальной правовой системы, нарушающее принцип верховенства национальной конституции и правило сохранения государственного суверенитета в процессе европейской интеграции.

[42] Согласие Венгрии проголосовать нужным образом по вопросу выделения финансовой помощи Украине. Политические договоренности наднациональных институтов с новым проинтеграционным руководством Польши после поражения PiS на выборах в сейм в 2023 г.

3. Внести изменения в Положение о ЕЭК в части порядка обжалования ее решений – установить исключительно судебный порядок обжалования решений ЕЭК и Коллегии ЕЭК, связанных с устранением препятствий на внутреннем рынке (исходя из негативного опыта ЕС, связанного с чрезмерной концентрацией санкционных и оценочных полномочий в руках Еврокомиссии).

4. Внедрить принцип стабильности правоприменения в системе выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС, включающий презумпцию устранения препятствия, однажды квалифицированного Коллегией ЕЭК как устраненное, и запрет ретроспективной переоценки достигнутых результатов без новых фактических обстоятельств (исходя из негативного опыта произвольного изменения Еврокомиссией оценки одних и тех же польских реформ в зависимости от политических обстоятельств).

5. Создать автоматизированную систему мониторинга национального законодательства государств-членов ЕАЭС для выявления потенциальных препятствий на внутреннем рынке еще на стадии принятия нормативных правовых актов, что повысит эффективность превентивного устранения барьеров (по аналогии с Европейским семестром).

6. Дополнить существующие дорожные карты по устранению изъятий и ограничений на внутреннем рынке ЕАЭС системой «ключевых торгово-экономических обязательств» по аналогии с польскими и венгерскими «супервехами», представляющими собой конкретные достижения в сфере функционирования единого рынка: внедрение унифицированных электронных таможенных процедур, гармонизация технических регламентов в приоритетных секторах, устранение логистических барьеров на основных транспортных коридорах и т.п.

Степень достоверности результатов исследования обусловлена применением системного подхода, опирающегося на общенаучные и

специальные научные методы, а также использованием обширной теоретической и эмпирической базы.

Апробация результатов исследования была осуществлена в ходе обсуждений основных выводов и результатов исследования на кафедре интеграционного права и прав человека МГИМО МИД России.

Также результаты исследования были апробированы в ходе участия в следующих конференциях: Всероссийский конгресс политологов «Россия и политический порядок в меняющемся мире: ценности, институты, перспективы» (18 декабря 2021г.); Международная научная конференция «28 Шишкинские чтения. Этика меняющегося мира» (24 декабря 2022г.); 15 Конвента Российской ассоциации международных исследований (РАМИ) «Незападный мир: возможности и роль России» (12 октября 2023г.); Всероссийская научная конференция Российской ассоциации политической науки «Политика и регуляторика государств-членов интеграционных обществ.

Кроме того, основные выводы и положения были опубликованы в рамках четырех статей в изданиях, рецензируемых Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Биткина Е.С., Лебедева Я.И. «Механизм обусловленности верховенством права»: новый виток принудительных мер ЕС против Польши и Венгрии // Евразийский юридический журнал. – 2022. – № 1(164). – С. 34-38[43].

2. Биткина Е.С., Энтин М.Л. Применение механизмов принуждения к соблюдению принципа верховенства права в практике Европейского союза // Московский журнал международного права. – 2024. – № 2. – С. 65-78[44].

---

[43] Биткина Е.С., Лебедева Я.И. «Механизм обусловленности верховенством права»: новый виток принудительных мер ЕС против Польши и Венгрии // Евразийский юридический журнал. 2022. № 1(164). С. 34-38.

[44] Биткина Е.С., Энтин М.Л. Применение механизмов принуждения к соблюдению принципа верховенства права в практике Европейского союза / М. Л. Энтин, Е. С. Биткина // Московский журнал международного права. 2024. № 2. С. 65-78.

3. Биткина Е.С. Принцип господства права как одна из основных ценностей ЕС (по материалам правоприменительной практики) // Образование и право. – 2025. – № 6. – С. 132-140[45].

4. Биткина Е.С. Доказательная база применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в практике ЕС (на примере Венгрии) // Закон и власть. – 2025. – № 9. – С. 118-124[46].

Структура работы включает в себя: введение, три главы, состоящих из семи параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

[45] Биткина Е.С. Принцип господства права как одна из основных ценностей ЕС (по материалам правоприменительной практики) // Образование и право. 2025. № 6. С. 132-140.

[46] Биткина Е.С. Доказательная база применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в практике ЕС (на примере Венгрии) // Закон и власть. 2025. № 9. С. 118-124.

Глава 1. Механизмы принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права: правовые основания, эволюция и современное состояние

1.1. Господство права как одна из основных ценностей ЕС

Основные ценности ЕС находят свое закрепление в ст. 2 Договора о Европейском союзе[47] (далее – ДЕС) и включают в себя: уважение человеческого достоинства, свободу, демократию, равенство, господство права (*rule of law*), соблюдение прав человека, запрет дискриминации, терпимость, справедливость, солидарность и равенство мужчин и женщин.

В наднациональном правопорядке ЕС соответствующие ценности обладают высшим юридическим статусом и носят правовую природу «конституционных» норм-принципов[48]. Все наднациональные нормативные акты ЕС, а также национальное законодательство государств-членов ЕС должны находиться в соответствии с основными ценностями, закрепленными в ст. 2 ДЕС. Положения данной статьи выступают в качестве наиболее общего правового ориентира для ЕС и государств-членов, правовое поле которых должно воплощать в себе основные ценности, способствовать их всемерной реализации и защите. Несоответствие положений наднациональных актов или национального законодательства основным ценностям является основанием для их пересмотра, отмены или признания ничтожными[49].

При этом действие основных ценностей ЕС имеет и внешнее измерение. Как прямо установлено ч. 5 ст. 3 ДЕС, в своих отношениях с внешним миром Европейский союз «отстаивает и продвигает свои ценности». На международной арене ЕС «вносит вклад в … защиту прав

---

[47] Treaty on European Union (Consolidated version) // OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390.

[48] Лебедева Я.И. Ценности Европейского союза: понятие, правовая природа и влияние на конституционное право суверенных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. №2. С. 130-147.

[49] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Политическое и регуляторное обеспечение мировых интеграционных процессов: Усилия России, Китая, Индии, ЕС и США по обретению стратегической глубины в 2022–2023 годах: Научная монография / М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина. Москва: Галактика, Издательский Дом «Зебра Е», 2023. С. 411.

человека, в частности прав ребенка, а также в строгое соблюдение и развитие международного права, включая уважение принципов Устава Организации Объединенных Наций». Соблюдение основных ценностей ЕС в их интерпретации наднациональными институтами также выступает в качестве наиболее общего условия членства в Европейском союзе, условия для обладания и осуществления всех прав, вытекающих из учредительных договоров ЕС[50].

Иными словами, основные ценности ЕС имеют ключевое значение не только для конструирования наднационального правопорядка ЕС, но и для деятельности ЕС на международной арене. Основные ценности выступают в качестве фундирующих положений, исходя из которых должны выстраиваться внутренняя и внешняя политика ЕС, а также государств-членов ЕС.

В целом, схожий подход можно встретить и на уровне основных принципов и целей функционирования Евразийского экономического союза (далее также – ЕАЭС), закрепленных в ст. 3 и ст. 4 Договора о ЕАЭС[51]. Как прямо указано в ст. 6 Договора о ЕАЭС, международные договоры ЕАЭС с третьими странами не могут противоречить (под угрозой неприменения в соответствующей части) принципам и целям функционирования ЕАЭС. Таким образом, основные принципы ЕАЭС определяют его деятельность на международной арене, что сближает его с ЕС.

Однако, существенным различием (если не брать во внимание различия в уровне интеграции) является то, что в качестве первостепенного принципа функционирования ЕАЭС выделяется принцип суверенного равенства государств-членов, принцип уважения особенностей политического устройства государств-членов и принцип сотрудничества, равноправия и

---

[50] C-157/21 Republic of Poland v European Parliament and Council [2022] // ECLI:EU:C:2022:98 (para 144); C-156/21 Hungary v European Parliament and Council [2022] // ECLI:EU:C:2022:97 (para 126).

[51] Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 25.05.2023) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии http://www.eurasiancommission.org/, 05.06.2014.

учета национальных интересов. Иными словами, в отличие от основных ценностей ЕС, довлеющих над национальными правопорядками государств-членов ЕС, основные принципы ЕАЭС, напротив, во главу угла ставят уважение национального суверенитета и, в том числе, национальных правопорядков.

Следствием подобного подхода является некоторая гибридность правового регулирования на уровне ЕАЭС: в части, связанной с таможенным регулированием, технической стандартизацией и рядом других областей, оно носит наднациональный характер, а в других сферах – международный характер с основным источником в виде международных договоров, заключаемых между государствами-членами ЕАЭС[52].

Подобный подход, в целом, отвечает текущим интеграционным потребностям ЕАЭС, связанных исключительно с торгово-экономической интеграцией.

Это проявляется уже на уровне основных принципов, три из которых связаны с уважением национального суверенитета и национальных интересов, один – с обеспечением добросовестной рыночной конкуренции, а последний – с функционированием таможенного союза без изъятий и ограничений.

Ст. 4 Договора о ЕАЭС дополняет этот перечень «основных ценностей» целью в виде формирования единого рынка товаров, услуг, капитала и труда, а также еще двумя общими целями в виде стабильного развития национальных экономик государств-членов и обеспечения их конкурентоспособности на международной арене.

Отмеченные «основные ценности» ЕАЭС не претендуют на широкое политико-идеологическое влияние, не предполагают построения

---

[52] См., например: Механизмы принятия наднациональных решений в ЕАЭС: вклад в стратегическое планирование и антикризисное управление: экспертный докл. к XXIV Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2023 г. / Д. В. Галушко, М. К. Глазатова, В. Н. Зуев и др. ; под науч. ред. Т. А. Колобашкиной ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2023. 234 с.

демократических свободных правовых государств, основанных на равенстве, терпимости, справедливости и соблюдении прав человека. Как следствие, не требуется в данном случае и использования широкого принципа господства права. Однако, если евразийский интеграционный проект будет расширяться, формируя новые сферы наднационального сотрудничества, то вопрос о создании дополнительной ценностной политико-идеологической базы неизбежно возникнет[53], как и вопрос о правовых механизмах ее воплощения.

Так, в широкой политико-идеологической системе основных ценностей ЕС принцип господства права является сквозным. Он носит мета-характер и обеспечивает реализацию сразу нескольких основных ценностей, включая уважение человеческого достоинства, обеспечение свободы, демократии и равенства, построение правового государства, а также соблюдение и защиту прав человека[54]. При этом реализация принципа господства права также способствует строгому соблюдению международных обязательств ЕС. Таким образом, принцип господства права оказывается непосредственно связан с надлежащей реализацией всех основных ценностей ЕС, закрепленных в ст. 2 и ст. 3 ДЕС.

На подобное понимание принципа господства права указывает и Суд ЕС[55], который, опираясь на положения ст. 2 и ст. 19 ДЕС, напрямую увязывает соблюдение принципа господства права (*rule of law*) с обеспечением полного и беспрепятственного применения права ЕС во всех

---

[53] См., например: Кашкин С. Ю., Калиниченко П.А. Глобализация господства права: влияние на Россию и страны Европейского Союза //Век глобализации. 2008. №. 1. С. 98-108.

[54] Scheppele K. L., Kochenov D. V., Grabowska-Moroz B. EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union // Yearbook of European Law. 2020. Vol. 39. P. 3-121; Биткина Е.С. Принцип господства права как одна из основных ценностей ЕС (по материалам правоприменительной практики) // Образование и право. 2025. № 6. С. 132-140.

[55] C-204/21 Commission v Poland [2023] // ECLI:EU:C:2023:442 (paras 69, 128); C-234/17 XC and Others [2018] // ECLI:EU:C:2018:853 (paras 39, 40); C-824/18 A.B. and Others [2021] // ECLI:EU:C:2021:153 (para 108).

государствах-членах ЕС с опорой на судебную защиту со стороны национальных судебных органов и Суда ЕС.

Иными словами, принцип господства права в его наднациональном понимании: во-первых, связан со всей правовой системой ЕС, которая, в том числе, обеспечивает соблюдение и реализацию всех иных основных ценностей, закрепленных в ст. 2 ДЕС[56]; а, во-вторых, касается именно наднационального права (национальная идентичность и национальный конституционный правопорядок, хоть и учитывается, но отходит на второй план[57]).

В подобном контексте можно сделать вывод о том, что верховенство права в рамках наднационального правопорядка ЕС связано с верховенством именно права ЕС, с его приматом над нормами национальных правопорядков[58] (которые могут различаться лишь до определенных пределов, но всегда должны обеспечивать соблюдение принципа господства права ЕС как основной ценности, закрепленной в ст. 2 ДЕС).

В свою очередь, принцип господства права выступает в качестве одной из основных ценностей ЕС, предписывающей всем субъектам национального права государств-членов и права ЕС (включая в первую очередь государственные органы исполнительной власти и суды всех инстанций) следовать иерархически установленной системе правовых норм (во главе с правом ЕС) в повседневной практике, защищать и отстаивать их и восстанавливать их действие в случае нарушений[59].

Для сравнения, право ЕАЭС в соответствии со ст. 6 Договора о ЕАЭС не имеет приоритета над национальными правопорядками государств-членов ЕАЭС. Впрочем, справедливым будет отметить, что ст. 6 Договора о ЕАЭС, в

---

[56] Биткина Е.С. Принцип господства права как одна из основных ценностей ЕС (по материалам правоприменительной практики) // Образование и право. 2025. № 6. С. 132-140.

[57] C-204/21 Commission v Poland [2023] // ECLI:EU:C:2023:442 (paras 73, 74).

[58] Энтин М.Л., Биткина Е.С. Применение механизмов принуждения к соблюдению принципа верховенства права в практике Европейского союза // Московский журнал международного права. 2024. № 2. С. 65-78.

[59] Энтин М.Л., Биткина Е.С. Указ. соч. С. 68.

целом, не касается вопросов соотношения национального и интеграционного права в случаях возможных конфликтов. Соответствующие вопросы в рамках ЕАЭС решаются *ad hoc* Судом ЕАЭС[60] (как и в ЕС[61]).

Как правило, в сферах наднационального регулирования (прежде всего, в части функционирования таможенного союза) приоритет отдается интеграционным нормам[62] с предоставлением государствам-членам широких возможностей для приведения национального законодательства в соответствие с правилами ЕАЭС. В сферах, которые регулируются международными договорами в рамках ЕАЭС, решение соответствующих вопросов строится на общих подходах к признанию международных договоров и их имплементации в национальное законодательство.

Иными словами, в рамках ЕАЭС формально действует принцип верховенства права Союза, однако на практике соблюдение данного принципа осложнено. Исходя из собственных национальных интересов государства-члены ЕАЭС могут устанавливать определенные изъятия из интеграционного регулирования (в т.ч. помимо исключений, установленных в ст. 29 Договора о ЕАЭС). Также длительное время могут сохраняться барьеры и ограничения[63].

---

[60] Исполинов А.С. Приоритет, прямое действие и прямой эффект норм права Евразийского экономического союза // Журнал международного права и международных отношений. 2017. № 1-2 (80-81). С. 11-21; Изгагина Т.Ю. Значение решений Суда ЕАЭС в становлении наднационального законодательства // Современная наука. 2021. № 6. С. 22-26; Кадышева О. В. Роль консультативных заключений в международном правосудии и в практике Суда ЕАЭС// Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 1. С. 208-231.

[61] Галушко Д. В. О роли принципов права Европейского союза в его взаимодействии с национальным правом государств-членов //Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2020. №. 2 (41). С. 284-293.

[62] Решение Суда Евразийского экономического союза от 21.02.2017 «О несоблюдении Республикой Беларусь Договора о ЕАЭС в части взаимного признания решений, принятых таможенными органами» [Электронный ресурс]. URL: https://www.alta.ru/tamdoc/17bn0012/ (дата обращения: 09.06.2025).

[63] Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 28.03.2023 № 41 «Об утверждении Методологии квалификации препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза и признания барьеров и ограничений устраненными» // Официальный сайт Евразийского экономического союза http://www.eaeunion.org/, 31.03.2023; Доклад о результатах работы по устранению препятствий на внутреннем

Приведенная ситуация свойственна для ЕАЭС в силу построения евразийской интеграции по принципу «снизу-вверх», в соответствии с которой приоритет отдается именно национальным интересам государств-членов. Подобный подход рассматривается как конкурентное преимущество ЕАЭС, выгодно отличающее его от ЕС в части гибкости интеграции, наиболее полного учета национального суверенитета государств-членов ЕАЭС[64]. С данной точкой зрения можно согласиться, однако стоит отметить, что подобная гибкость негативно сказывается на скорости, глубине и масштабах интеграционных процессов. В случае возникновения потребностей в ускорении и оперативном расширении евразийской интеграции потребуется отказ от большей части национального суверенитета государств-членов в пользу Союза (в т.ч. за счет формирования блока новых «основных ценностей» и гарантий их соблюдения в форме принципа господства права).

В любом случае, вне зависимости от подходов к региональной интеграции в их основе должно что-то лежать. И, если в случае с ЕАЭС на данном этапе – это взаимовыгодное торгово-экономическое сотрудничество, то в рамках ЕС основой является широкий набор политико-идеологических ценностей, зафиксированных в ст. 2 и ст. 3 ДЕС, соблюдение которых обеспечивается посредством верховенства права ЕС над национальным и за счет широкого действия принципа господства права как сквозной мета-ценности и ценности-гарантии.

Приведенный подход к пониманию принципа господства права в ЕС предопределяет и его чрезвычайно широкий характер. Будучи общеправовой гарантией соблюдения всех основных ценностей ЕС, принцип господства права обладает разветвленным, полиаспектным действием.

рынке Евразийского экономического союза за 2021 год. М.: Евразийская экономическая комиссия, 2022.

[64] См., например: Саркисян Т.С. Интеграционный «План ГОЭЛРО» для XXI века // Россия в глобальной политике. 2021. №3 (109). С. 136-149.

Суд ЕС[65], Европейская комиссия[66], а также Европейский парламент и Совет в рамках Регламента об общем механизме обусловленности мер по защите бюджета Союза[67] (далее – Регламент 2020/2092), толкуя принцип господства права, отмечают, что его соблюдение связано с соблюдением целого ряда иных принципов, включая[68]: 1) принцип законности; 2) принцип правовой определенности; 3) принцип равенства всех перед законом; 4) принцип разделения властей[69]; 5) запрет произвола исполнительной власти; 6) принцип независимого и эффективного судебного контроля (включая уважение и защиту основных прав человека). Иными словами, соблюдение отмеченных принципов является признаком действия принципа господства права.

Указанный перечень является исчерпывающим. В целом он соответствует Контрольному списку Венецианской комиссии[70] за некоторым исключением – в качестве принципа не упоминается соблюдение прав

---

[65] C-157/21 Republic of Poland v European Parliament and Council [2022] // ECLI:EU:C:2022:98 (para 144); C-156/21 Hungary v European Parliament and Council [2022] // ECLI:EU:C:2022:97 (para 126).

[66] Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions «2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union» (COM/2020/580 final). Brussels, 30.9.2020; Communication from the Commission to the European parliament and the Council «A new EU Framework to strengthen the Rule of Law» (COM/2014/0158 final). Brussels, 11.3.2014; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «2022 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union» (COM/2022/500 final). Luxembourg, 13.7.2022.

[67] Recital 3, art. 2(a) Regulation (EU, Euratom) 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 // OJ L 433I, 22.12.2020, p. 1–10.

[68] Биткина Е.С. Принцип господства права как одна из основных ценностей ЕС (по материалам правоприменительной практики) // Образование и право. 2025. № 6. С. 132-140.

[69] C-791/19 European Commission v Republic of Poland [2021] // ECLI:EU:C:2021:596 (para 96); C-477 Ruslanas Kovalkovas [2016] // ECLI:EU:C:2016:861 (para 36); C-452/16 Krzystof Marek Poltorak [2016] // ECLI:EU:C:2016:858 (para 35); C-279/09 DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v Bundesrepublik Deutschland [2010] // ECLI:EU:C:2010:811 (para 58).

[70] Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права (принят на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 11-12 марта 2016 г.). Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). 711/2013 CDL-AD(2016)007. Страсбург, 18 марта 2016 г.

человека. В данной связи подобное «упущение» представляется логичным – в этой области Европейский союз обладает определенными ограничениями компетенции.

При этом ключевую роль в формировании понимания принципа господства права в целом и отдельных принципов-признаков действия господства права сыграл Суд ЕС, который, толкуя законодательство ЕС, разъяснил, каким образом следует применять приведенные принципы в правопорядке ЕС.

Так, *принцип законности*, в соответствии с позицией Суда ЕС, был признан одним из основополагающих принципов правопорядка ЕС[71]: соблюдение законов и наднациональных нормативных актов является обязательным для всех (включая институты ЕС). При этом Суд ЕС подчеркнул, что проверка законности нормативных актов в соответствии с установленной на наднациональном уровне процедурой должна быть доступна для институтов ЕС, государств-членов ЕС, а также для физических и юридических лиц[72]. Только при соблюдении отмеченных условий, по мнению Суда ЕС, может быть обеспечено господство права.

Впоследствии Еврокомиссия несколько расширила подход Суда ЕС, отметив, что для обеспечения законности нормативных актов необходимо строгое соблюдение прозрачности, подотчетности и демократичности законодательного (нормотворческого) процесса[73]. Соответствующее требование распространяется как на процесс нормотворчества на наднациональном уровне, так и на процесс принятия нормативных правовых актов в государствах-членах ЕС.

Принцип правовой определенности также получил свое раскрытие и оформление в правоприменительной практике Суда ЕС. В соответствии с

---

[71] C-496/99 P Commission of the European Communities v CAS Succhi di Frutta SpA [2004] // ECR I-03801, ECLI:EU:C:2004:236, (para 63).
[72] Ibid. Para 59.
[73] Communication from the Commission to the European parliament and the Council «A new EU Framework to strengthen the Rule of Law» (COM/2014/0158 final). Brussels, 11.3.2014.

позицией Суда ЕС[74], данный принцип требует, чтобы право было ясным и предсказуемым в части установления правовых последствий для всех субъектов[75]. В недавнем деле об отмене Регламента 2020/2092, инициированном по заявлению Венгрии[76], Суд ЕС отметил, что принцип правовой определенности требует, чтобы закон (в широком понимании) однозначно устанавливал права и обязанности субъектов права. При этом, по общему правилу, разработанному Судом ЕС, закон не должен иметь обратной силы[77].

Также субъектам права должна быть предоставлена возможность свободно ознакомиться с текстами нормативных актов. На уровне ЕС предоставление соответствующей возможности было связано Судом ЕС с публикацией всех нормативных актов в Официальном вестнике ЕС[78]. Несоблюдение приведенных условий лишает нормативный акт юридической силы, а его эффективное применение оказывается невозможно или существенно затруднено.

Таким образом, принцип правовой определенности носит зонтичный характер и включает в себя: принцип закрепления прав и обязанностей субъектов права, принцип (соблюдения) законных ожиданий субъектов права, принцип отсутствия обратной силы закона[79], а также принцип официального опубликования нормативных актов.

Принцип равенства всех перед законом в практике Суда ЕС толкуется широко – как принцип равного обращения. Правовой основой данного принципа выступают положения ст. 20 и ст. 21 Хартии ЕС об основных

---

[74] Joined Cases 212 to 217/80 Meridionale Industria Salumi and Others [1981] // ECR 2735; 98/78 Firma A Racke v Hauptzollamt Mainz [1979] // ECR 69.
[75] Ibid. Para 10.
[76] C-156/21 Hungary v Parliament and Council [2022] // ECLI:EU:C:2022:97 (para 223).
[77] Joined Cases C-72/10 and C-77/10 Marcello Costa and Ugo Cifone [2012] // ECLI:EU:C:2012:80 (para 74).
[78] 98/78 Firma A Racke v Hauptzollamt Mainz [1979] // ECR 69 (para 15).
[79] van Meerbeeck J. The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust // European Law Review. 2016. № 41. P. 275.

правах[80]. Как отмечает Суд ЕС, ст. 20 Хартии, закрепляющая равенство всех перед законом, и ст. 21 Хартии, устанавливающая запрет дискриминации, переплетаются и взаимно дополняют друг друга[81]. При этом сам принцип равного обращения раскрывается Судом ЕС следующим образом: сопоставимые ситуации не должны рассматриваться (судами, правоприменительными органами) различным образом, а различные ситуации – одинаковым образом, за исключением случаев, когда присутствуют объективные основания для обратного[82].

Принцип разделения властей также напрямую отнесен Судом ЕС к признакам действия принципа господства права[83]. Общее содержание данного принципа носит универсальный для современных европейских стран характер. Должны существовать три независимые ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная. Полномочия трех ветвей власти должны быть разграничены. Система сдержек и противовесов может предполагать незначительные пересечения функций трех ветвей власти, однако ни одна из ветвей власти не должна заменять собой другие[84]. Правосудие должно осуществляться только судами[85].

Запрет произвола исполнительной власти как признак соблюдения принципа господства права, в соответствии с правоприменительной практикой Суда ЕС, понимается следующим образом: любое вмешательство органов государственной власти в сферу частной деятельности любых лиц должно быть основано на законе и должно соответствовать условиям

---

[80] Charter of Fundamental Rights of the European Union // OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407.
[81] C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals Ltd and Akcros Chemicals Ltd v European Commission [2010] // ECR I-08301 ECLI:EU:C:2010:512 (para 54-55).
[82] Ibid.
[83] C-279/09 DEB Deutsche Energiehandels- un Beratungsgesellschaft mbH v Bundesrepublik Deutschland [2010] // ECLI:EU:C:2010:811 (para 58); C-477 Ruslanas Kovalkovas [2016] // ECLI:EU:C:2016:861 (para 36).
[84] von Bogdandy A. Defending Checks and Balances in EU Member States. Vol. 298, 1st ed. Max-Planck-Institut, 2021; Rosas A. Separation of Powers in the European Union // International Lawyer. 2007. Vol. 41. № 4. P. 1033.
[85] C-477 Ruslanas Kovalkovas [2016] // ECLI:EU:C:2016:861 (para 36).

(ограничениям), установленным законом и ограничивающим произвольное или непропорциональное вмешательство[86].

Впоследствии запрет произвольного вмешательства в частную сферу был связан Судом ЕС со ст. 47 Хартии ЕС об основных правах: право на эффективную защиту нарушенных прав и на справедливое судебное разбирательство были квалифицированы Судом ЕС как правовой механизм, защищающий любых частных лиц от произвольного или непропорционального вмешательства со стороны органов государственной власти в сферу частной деятельности[87].

Также анализируемый запрет был включен и в Регламент 2020/2092: произвольное или незаконное принятие решений органами государственной власти было квалифицировано как деятельность, которая может негативно отразиться на финансовых интересах ЕС или на исполнении бюджета ЕС[88].

Принцип независимого и эффективного судебного контроля (судебной защиты) в качестве признака соблюдения принципа господства права предполагает предоставление эффективной судебной защиты независимыми и беспристрастными судами[89].

Данный принцип находится в непосредственной взаимосвязи с правом на эффективную защиту нарушенных прав и на справедливое судебное разбирательство, то есть в качестве правового основания опирается на ст. 47 Хартии ЕС об основных правах. При этом сама ст. 47 Хартии ЕС об

---

[86] Joined cases 46/87 and 227/88 Hoechst AG v Commission of the European Communities [1989] // ECR 02859 (para 19).

[87] C-682/15 Berlioz Investment Fund v Directeur de l'administration des contributions directes [2017] // ECLI:EU:C:2017:373.

[88] Recital 8, Recital 9 of the Regulation (EU, Euratom) 2020/2092.

[89] Communication from the Commission to the European parliament and the Council «A new EU Framework to strengthen the Rule of Law» (COM/2014/0158 final). Brussels, 11.3.2014; Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions «2021 Rule of Law Report – the rule of law situation in the European Union » (COM (2021) 700 final). Brussels, 20.7.2021; Commission staff working document «2021 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Poland» (SWD/2021/722 final). Brussels, 20.7.2021.

основных правах, как установлено Судом ЕС[90], находится в непосредственной взаимосвязи с правом на справедливое судебное разбирательство, закрепленное в ст. 6 Европейской конвенции по правам человека[91] (далее – ЕКПЧ). Основанием для подобного вывода стала ч. 3 ст. 52 Хартии, устанавливающая взаимосвязь между Хартией ЕС об основных правах и ЕКПЧ. Как отметил Суд ЕС, Хартия часто воплощает вдохновение ЕКПЧ в своем применении[92].

Как в ст. 47 Хартии, так и в ст. 6 ЕКПЧ в качестве неотъемлемого элемента права на справедливое судебное разбирательство рассматривается требование о независимости судов и судебной системы в целом[93]. Однако, в части соблюдения принципа господства права (как требования следовать иерархически установленной в ЕС системе правовых норм) независимость судебной системы приобретает дополнительные аспекты.

Суд ЕС, формируя принцип независимого и эффективного судебного контроля, пришел к выводу о том, что в его основе лежат положения абз. 2 ч. 1 ст. 19 ДЕС, в соответствии с которым установлено, что государства-члены ЕС должны предоставлять средства правовой защиты, достаточные для обеспечения эффективной правовой защиты в областях, охватываемых правом Союза. Именно в подобном понимании принцип независимого и эффективного судебного контроля выступает в качестве признака соблюдения принципа господства права.

Однако, комментируя положения ст. 19 ДЕС применительно к ст. 2 ДЕС, Суд ЕС пришел к выводу о том, что принцип эффективной правовой защиты должен распространяться на всю судебную деятельность в целом, а

---

[90] Joined cases C-174/98 P and C-189/98 P Netherlands and Van der Wal v Commission of the European Communities [2000] // ECR I-00001 ECLI:EU:C:2000:1 (para 17).
[91] Конвенция о защите прав человека и основных свобод (г. Рим, 4.XI.1950 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
[92] Joined cases C-174/98 P and C-189/98 P Netherlands and Van der Wal v Commission of the European Communities [2000] // ECR I-00001 ECLI:EU:C:2000:1 (para 17).
[93] Joined Cases C-354/20 and C-412/20 L and P [2020] // ECLI:EU:C:2020:1033 (para 39).

не только на случаи применения права ЕС (как это установлено в ч. 1 ст. 51 Хартии ЕС об основных правах)[94].

Суд ЕС прямо указал, что соблюдение принципа эффективной правовой защиты признак (условие) соблюдения принципа господства права доверено ст. 19 ДЕС не только Суду ЕС, но и национальным судам государств-членов в соответствии с принципом искреннего сотрудничества в сфере судебного контроля и защиты права ЕС[95]. Независимость национальных судов, в соответствии с выводами Суда ЕС[96], является основой для надлежащего и эффективного взаимодействия национальной судебной системы с Судом ЕС в рамках процедуры преюдициальных запросов (ст. 267 Договора о функционировании Европейского союза[97], ДФЕС). Только независимые национальные суды могут направлять соответствующие запросы в Суд ЕС.

В подобном контексте Суд ЕС пришел к выводу, что принцип независимого и эффективного судебного контроля возлагает на государства-члены ЕС обязанности по обеспечению независимости судебной системы для обеспечения ее функционирования в качестве эффективного средства правовой защиты[98].

При этом Суд ЕС отметил, что независимость национальной судебной системы складывается из двух составляющих: 1) судебные функции осуществляются судебными органами полностью автономно (отсутствует иерархические ограничения или прямое подчинение судов иным органам государственной власти, отсутствуют органы государственной власти,

---

[94] C-64/16 Associaçã Sindical dos Juízes Portugueses v Tribunal de Contas [2018] // ECLI:EU:C:2018:117 (para 29-32); Joined Cases C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, and C-840/19 Euro Box Promotion e.a. [2021] // ECLI:EU:C:2021:1034 (para 217).

[95] C-64/16 Associaçã Sindical dos Juízes Portugueses v Tribunal de Contas [2018] // ECLI:EU:C:2018:117 (para 32-36)

[96] Ibid. Para 43.

[97] Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version) // OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390

[98] C-64/16 Associaçã Sindical dos Juízes Portugueses v Tribunal de Contas [2018] // ECLI:EU:C:2018:117 (para 40-41); Joined Cases C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, and C-840/19 Euro Box Promotion e.a. [2021] // ECLI:EU:C:2021:1034 (para 220).

уполномоченные давать инструкции или отдавать приказы судам); 2) сформирована система гарантий, исключающих внешнее вмешательство в отправление правосудия и давление на органы судебной власти, которое способно оказать отрицательное влияние на независимость суждений судей[99].

Также Суд ЕС разработал критерии для определения допустимости вмешательства в судебную деятельность на основании национальных законов и иных нормативных правовых актов. Соответствующие критерии включают в себя следующие: 1) национальные меры оказывают влияние на независимость судебной системы; 2) введение национальных мер, оказывающих влияние на независимость судебной системы, обусловлено объективными общественными (публичными) интересами; 3) введенные ограничительные меры соразмерны защищаемым общественным интересам; 4) введенные ограничительные меры являются временными; 5) введенные ограничительные меры не относятся непосредственно к судьям[100].

Таким образом, принцип независимого и эффективного судебного контроля толкуется Судом ЕС системно: весь правопорядок государств-членов ЕС должен быть выстроен таким образом, чтобы обеспечивать независимое рассмотрение и разрешение дел судами в отсутствие внешнего вмешательства, давления и контроля. При этом в основу подобной трактовки положены положения ст. 19 ДЕС об эффективной правовой защите в области права Союза, толкуемые Судом ЕС максимально широко.

Данный принцип расценивается Судом ЕС как ключевой признак соблюдения принципа господства права. В частности, Суд ЕС отмечает, что принцип независимого и эффективного судебного контроля должен иметь приоритет перед принципом законности: принятие государствами-членами

---

[99] C-64/16 Associaçã Sindical dos Juízes Portugueses v Tribunal de Contas [2018] // ECLI:EU:C:2018:117 (para 44).
[100] Ibid. Para 44-52.

нормативных актов, ограничивающих независимость судов, направленное на обеспечение законности признано недопустимым[101].

Так, например, Суд ЕС не принял во внимание положения законодательства Венгрии, устанавливающего предварительные условия для обращения национальных судов с преюдициальными запросами[102]. Тем самым, Суд ЕС пренебрег принципом законности (соответствия закону и нормативным актам) в целях наиболее полной реализации принципа эффективного и независимого судебного контроля.

В целом, по мнению Суда ЕС, эффективный судебный контроль носит первостепенное значение, поскольку именно через деятельность судов опосредуется соблюдение права ЕС[103]. Именно наличие независимого и эффективного судебного контроля гарантирует правовую определенность, равенство всех перед законом, разделение властей, запрет произвольного вмешательства в частную сферу. В отсутствие независимой и эффективной деятельности судов по защите данных принципов-признаков принципа господства права они приобретают формальный характер.

Подобный перевес в сторону принципа эффективного и независимого судебного контроля в практике Суда ЕС понятен: европейская судебная инстанция стремится расширить собственное влияние и поставить свой судебный контроль выше положений национального законодательства и актов вторичного права ЕС. Кроме того, в отсутствие эффективной и независимой судебной деятельности соблюдение всех иных принципов-признаков и самого принципа господства права действительно может приобрести формальный характер, не связанный с реальным воплощением соответствующих принципов и реальной защитой основных ценностей ЕС.

---

[101] C-156/21 Hungary v European Parliament and Council [2022] // ECLI:EU:C:2022:97 (para 132).
[102] Case C-564/19 IS [2021] // ECLI:EU:C:2021:949 (para 71).
[103] C-72/15 PJSC Rosneft Oil Company [2017] // ECLI:EU:C:2017:236; Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355 and 397/19 Asociația «Forumul Judecătorilor din România» [2021] // ECLI:EU:C:2021:393 (para 189).

Тем не менее, соблюдение принципа господства права требует соблюдения всех проанализированных выше принципов-признаков. Также все они должны в полной мере закрепляться и реализовываться на уровне национальных правопорядков государств-членов ЕС. Только в таком случае принцип господства права будет обеспечивать реализацию основных ценностей ЕС.

Вместе с тем, принцип господства права связан с еще одним принципом европейской интеграции – принципом искреннего сотрудничества государств-членов ЕС, закрепленного в ч. 3 ст. 4 ДЕС. В отличие от рассмотренных выше принципов-признаков, принцип искреннего сотрудничества не является признаком соблюдения принципа господства права. По своему содержанию он носит более широкий характер.

Принцип искреннего сотрудничества связан с реализацией принципа господства права (а точнее – с правовой квалификацией (не)полноты реализации принципа господства права) в отношениях между государствами-членами ЕС. Принцип искреннего сотрудничества закрепляет презумпцию того, что государства-члены ЕС соблюдают все основные ценности ЕС (включая принцип господства права).

Как отметила генеральный адвокат К.-Б. Санчез в одном из дел, рассмотренных Судом ЕС, обязанность придерживаться общих ценностей принимается государствами-членами ЕС добровольно еще на первоначальном этапе вступления в Союз. Государства-члены ЕС уважают основные ценности ЕС и обязуются не только следовать им, но и продвигать их[104]. Соответствующие ценности выступают в качестве наиболее общей основы для формирования права ЕС, признаются правом ЕС и через свою реализацию и уважение в национальных правопорядках обеспечивают взаимное доверие между государствами-членами ЕС[105].

---

[104] C-156/21 Hungary v European Parliament and the Council of the European Union [2021]. Opinion of AG Sánchez. Para 210, footnote 110.

[105] C-156/21 Hungary v European Parliament and Council [2022] // ECLI: EU:C:2022:97 (para 125); C-157/21 Poland v European Parliament and Council [2022] // ECLI:EU:C:2022:98 (para

Таким образом, искреннее сотрудничество, с одной стороны, основано на соблюдении основных ценностей (включая господство права), а, с другой стороны, презюмирует, что государства-члены соблюдают основные ценности ЕС (включая принцип господства права)[106].

Наглядно соответствующий подход можно проследить в практике Суда ЕС. В частности, в деле об исполнении европейского ордера на арест, переданном в Суд ЕС в порядке преюдициального запроса со стороны голландского суда[107], Суд ЕС постановил, что для установления факта нарушения принципа господства права в целом и права на справедливое судебное разбирательство в частности необходимо предварительное применение механизма ст. 7 ДЕС к государству-члену. Только в случаях, когда Европейский совет установил наличие серьезного и устойчивого нарушения принципа господства права в конкретном государстве-члене ЕС, презумпция искреннего сотрудничества может считаться опровергнутой. Информация о наличии или увеличении системных или общих недостатков правовой системы государства-члена сама по себе недостаточна для оправдания отказа в искреннем сотрудничестве с ним со стороны других государств-членов[108].

Комментируя данное дело, европейские эксперты[109] отмечают, что сформированный Судом ЕС подход в большей степени направлен на защиту процедуры, установленной ст. 7 ДЕС, чем на защиту принципа искреннего сотрудничества. В целом, с данной позицией можно согласиться: закрепляя

---

143); C-64/16 Associaçã Sindical dos Juízes Portugueses v Tribunal de Contas [2018] // ECLI:EU:C:2018:117 (para 30).

[106] Биткина Е.С. Принцип господства права как одна из основных ценностей ЕС (по материалам правоприменительной практики) // Образование и право. 2025. № 6. С. 132-140.

[107] Joined Cases C-562/21 PPU and C-563/21 X and Y v Openbaar Ministerie [2022] // ECLI:EU:C:2022:100.

[108] Ibid. Para 51; Joined Cases C-354/20 and C-412/20 L and P [2020] // ECLI:EU:C:2020:1033 (para 57); C-157/21 Republic of Poland v European Parliament and Council [2022] // ECLI:EU:C:2022:98 (para 191).

[109] Popelier P., Gentile G., van Zimmeren E. Bridging the gap between facts and norms: mutual trust, the European Arrest Warrant and the rule of law in an interdisciplinary context // European Law Journal. 2021. № 27(1-3). P. 167-184.

процедуру ст. 7 ДЕС в качестве единственного основания для отказа от принципа искреннего сотрудничества, Суд ЕС, скорее всего, стремился сохранить полномочия по оценке соблюдения основных ценностей ЕС (включая принцип господства права) на наднациональном уровне.

Тем не менее, учитывая действие принципа независимого и эффективного судебного контроля[110], Суд ЕС в рамках приведенного дела все же сформулировал альтернативные критерии, позволяющие национальным судам оценивать соблюдение права на справедливое судебное разбирательство в других государствах-членах при рассмотрении и разрешении дел, осложненных иностранным элементом.

Суд ЕС установил, что в случае отсутствия решения по процедуре, установленной ст. 7 ДЕС, в части, ограниченной существом рассматриваемого дела, национальные суды государств-членов могут отказывать в «искреннем сотрудничестве», если[111]: 1) имеются объективные, надежные, конкретные и надлежащим образом удостоверенные материалы, которые свидетельствуют о наличии реальных рисков нарушения права на справедливое судебное разбирательство; 2) объективно и точно установлено, в какой степени выявленные риски нарушения права на справедливое судебное разбирательство окажут влияние на рассмотрение дела в национальных судах государства-члена.

Таким образом, фактически Суд ЕС предоставил национальным судам возможность оценивать соблюдение принципа независимого и эффективного судебного контроля в других государствах-членах при рассмотрении и разрешении дел, осложненных иностранным элементом. То есть национальным судебным органам было предоставлено полномочие по оценке одного из принципов-признаков соблюдения принципа господства права (но не всего этого принципа) в других государствах-членах.

---

[110] Joined Cases C-562/21 PPU and C-563/21 X and Y v Openbaar Ministerie [2022] // ECLI:EU:C:2022:100 (para 52).
[111] Ibid. Para 56-57.

Иными словами, соблюдение принципа господства права презюмируется в соответствии с принципом искреннего сотрудничества. Опровержение данной презумпции может быть дано судами государств-членов в частном порядке применительно к конкретному делу или наднациональными институтами ЕС применительно к правопорядку государства-члена в целом в рамках применения механизмов принуждения к соблюдению господства права.

В целом же, подводя итог параграфу, можно еще раз отметить, что евразийская интеграция находится на принципиально иной концептуальной основе, чем европейская модель. В то время как ЕС строится на широком наборе политико-идеологических ценностей с принципом господства права как мета-ценностью-гарантией, ЕАЭС фокусируется исключительно на торгово-экономическом сотрудничестве с приоритетом национального суверенитета государств-членов.

Фундаментальное различие между моделями интеграции ЕС и ЕАЭС заключается в подходе к соотношению наднационального и национального права. ЕАЭС построен по принципу «снизу-вверх», что обеспечивает большую гибкость интеграционных процессов по сравнению с жесткой наднациональной моделью ЕС. Данная гибкость является конкурентным преимуществом ЕАЭС, однако она же создает проблемы в области правовой определенности и единообразного применения права ЕАЭС.

При этом стоит отметить, что широкие политико-идеологические ценности ЕС противоречат торгово-экономической природе евразийской интеграции. Жесткая наднационализация на основе фиксированных «основных ценностей» может негативно повлиять на гибкость ЕАЭС как его главное конкурентное преимущество. Кроме того, ограничение национального суверенитета противоречит фундаментальному принципу «снизу-вверх», лежащему в основе евразийской модели.

В подобном контексте опыт ЕС может быть полезен для ЕАЭС при соблюдении следующих условий:

Во-первых, адаптация должна происходить в сферах наднационального (а не международного) интеграционного регулирования ЕАЭС – таможенном регулировании, технических стандартах, санитарных мерах, где уже существует определенная степень унификации, а часть национального суверенитета уже передана на интеграционный уровень.

Во-вторых, использование опыта ЕС целесообразно в области процедурных аспектов и стандартов качества интеграционного правотворчества, не затрагивающих основы национального суверенитета.

Наиболее применимыми для ЕАЭС оказываются принципы, направленные на обеспечение процедурных гарантий и защиты прав субъектов трансграничной хозяйственной деятельности. Здесь могут быть адаптированы следующие принципы:

1. Принцип правовой определенности демонстрирует высокую применимость, поскольку он, с одной стороны, важен для обеспечения предсказуемости правоприменения для участников хозяйственной деятельности в условиях интеграционного объединения, а, с другой стороны, не затрагивает национальный суверенитет государств-членов.

Здесь целесообразным может стать введение единых стандартов публикации всех актов органов ЕАЭС с обязательным указанием четких сроков вступления в силу, что обеспечит повышение предсказуемости права Союза. Также полезным видится закрепление запрета придания обратной силы актам, ухудшающим положение субъектов.

2. Запрет произвола исполнительной власти также обладает высокой применимостью для защиты прав участников единых рынков ЕАЭС от произвола как со стороны интеграционных институтов.

Так, здесь может быть внедрено требование развернутого правового обоснования всех решений органов ЕАЭС, а также обязательная оценка пропорциональности вводимых мер национальным интересам при принятии решений органами ЕАЭС, что обеспечит дополнительный баланс между интеграционными потребностями и защитой национальных интересов (и, тем

самым, укрепить базовый принцип евразийской интеграции в виде уважения национального суверенитета).

3. Принцип независимого и эффективного судебного контроля применим с адаптацией под специфику евразийской модели интеграции и должен касаться сугубо повышения эффективности деятельности Суда ЕАЭС.

В частности, здесь целесообразным видится предоставление физическим и юридическим лицам права обжаловать решения органов ЕАЭС и государств-членов ЕАЭС в Суде ЕАЭС. Данное право должно распространяться на все случаи, когда решения органов ЕАЭС непосредственно затрагивают права и законные интересы физических и юридических лиц. Возможные изменения также включают в себя внедрение механизма преюдициальных запросов национальных судов государств-членов ЕАЭС.

В свою очередь, что касается принципа законности и принципа равенства всех перед законом, то они уже сейчас активно используются в рамках ЕАЭС, в связи с чем здесь отсутствует потребность в адаптации опыта ЕС.

Также стоит отметить, что наименьшую применимость в рамках ЕАЭС демонстрирует принцип разделения властей, который противоречит торгово-экономической природе ЕАЭС и отказу от вмешательства Союза в национальные интересы государств-членов.

1.2. Механизмы принуждения к соблюдению принципа господства права в правопорядке ЕС

В целях не допустить отхода государств-членов от базовых ценностей ЕС (включая принцип господства права) в правопорядке ЕС был

сформирован ряд специальных механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права[112].

По критерию сферы действия соответствующие механизмы могут быть подразделены на индивидуальные (применяемые к конкретному государству-члену) и общие (применяемые ко всем государствам-членам). Индивидуальные механизмы принуждения, как правило[113], носят санкционный (карательный) характер и направлены на устранение существующих нарушений принципа господства права в конкретном государстве-члене ЕС (механизмы *ex post)*. Общие механизмы, в свою очередь, носят мониторинговый характер и ориентированы на выявление и предупреждение рисков нарушения принципа господства права в государствах-членах ЕС (механизмы *ex ante*)[114].

Индивидуальные механизмы принуждения включают в себя следующие: 1) Механизм устранения серьезного и устойчивого нарушения государством-членом ценностей ЕС (ст. 7 ДЕС); 2) Рамочная процедура борьбы с системными угрозами господства права (*EU Framework to strengthen the rule of law*); 3) Общий механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза (*General regime of conditionality for the protection of the Union budget*); 4) специальные механизмы обусловленности господством права бюджетных трансфертов; 5) обращение в Суд ЕС с

---

[112] Кувалдин С.А. Ценности ЕС и их защита в европейском законодательстве // Современная Европа. 2020. №7. С. 37-45.

[113] Исключением здесь является Рамочная процедура борьбы с системными угрозами господству права, которая применяется индивидуально к определенному государству-члену ЕС, но носит не санкционный, а дискурсивный характер. Тем не менее, невыполнение государством-членом рекомендаций Комиссии является основанием для применения санкционного механизма ст. 7 ДЕС, что указывает на наличие внешнего санкционного механизма, привязанного к Рамочной процедуре борьбы с системными угрозами государству права.

[114] Биткина Е.С. Доказательная база применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в практике ЕС (на примере Венгрии) // Закон и власть. 2025. № 9. С. 118-124.

заявлением об установлении фактов неисполнения государствами-членами своих обязательств, вытекающих из права ЕС[115].

Общие механизмы принуждения включают в себя: 1) Европейский семестр; 2) Механизм укрепления господства права (*Strengthening the rule of law within the Union*)[116].

Рассмотрим отмеченные механизмы принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права более подробно.

1.2.1. Механизм устранения серьезного и устойчивого нарушения государством-членом ценностей ЕС

Данный механизм стал исторически первым механизмом принуждения государств-членов ЕС к соблюдению принципа господства права. Первоначально положения о соответствующем механизме были внедрены еще Амстердамским договором (где данный механизм был закреплен в ч. 1 ст. F). После неудавшихся попыток применять данный механизм для давления на Австрию в начале 2000-х гг.[117] он был несколько трансформирован и уже в текущем виде закреплен в ст. 7 ДЕС после редакции, внесенной Ниццким протоколом.

Соответствующий механизм отличается от стандартных процедур наднационального контроля за соблюдением государствами-членами права ЕС и обжалования неисполнения ими своих обязательств, вытекающих из права ЕС. В отличие от стандартных процедур, которые в настоящее время закреплены в ст.ст. 258-260 ДФЕС, механизм ст. 7 ДЕС выступает в качестве

---

[115] Биткина Е.С. Указ. соч. С. 119.
[116] Там же.
[117] См., например: Ulfgard R. V. Norm Consolidation in the European Union: The EU14-Austria Crisis in 2000 // Acta Wexionensia. 2005. № 75. 242 p.; Ahtisaari A., Froweinand J., Oreja M. Rapporto dei «tre saggi» sullo stato della democrazia in Austria (Italian translation by H. Simonetti) / Atripaldi V., Miccù R. (eds.) L'omogeneità costituzionale nell'Unione Europea. Padua: Cedam, 2003. P. 187-212.

инструмента «федерального принуждения»[118], призванного обеспечить унификацию национальных правопорядков государств-членов на основе и в соответствии с наднациональной волей[119].

В подобном контексте механизм ст. 7 ДЕС направлен на устранение системных противоречий между наднациональным и национальными правопорядками, которые расцениваются как экзистенциальная угроза для Союза[120], а стандартные процедуры ст. 258-260 ДФЕС – на устранение точечных нарушений права ЕС, допускаемых государствами-членами[121] (хотя в литературе встречается и иной подход[122], который подробнее будет проанализирован ниже). Иными словами, ст. 7 ДЕС направлена напрямую на защиту основных ценностей ЕС, а в рамках стандартных процедур нарушение ст. 2 ДЕС может оцениваться лишь в качестве дополнительного аргумента.

Кроме того, стоит отметить, что положения ст. 258-260 ДФЕС могут применяться для устранения точечных нарушений права ЕС только по тем вопросам, которые входят в исключительную или совместную компетенцию Союза. В свою очередь, применение ст. 7 ДЕС может осуществляться и в тех случаях, когда допущенное государствами-членами нарушение основных ценностей лежит в сфере компетенции государств-членов[123]. Таким образом, механизм устранения серьезного и устойчивого нарушения ценностей ЕС

---

[118] Подробнее о федеральном принуждении см.: Михайлова М. Ю. Институт федерального вмешательства в зарубежных странах и его особенности //Московский журнал международного права. 2004. №. 3. С. 208-224.

[119] Blanke H.-J., Mangiameli S. The Treaty on European Union (TEU): A Commentary. Springer, 2013. 643 p.

[120] Blanke H.-J., Mangiameli S. Op. cit. P. 603; Gialdino C.C. (ed.) Codice dell'Unione Europea Operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo – OP13. Naples: Simone, 2012. P. 132.

[121] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Указ. соч. С. 412.

[122] См., например: Prete L. The Systemic Criterion in the Use of Infringement Proceedings // German Law Journal. 2023. Vol. 24. № 6. P. 1011-1022.

[123] Gialdino C.C. Op. cit. P. 132.

носит общую горизонтальную правовую природу[124] и применяется в правопорядке ЕС в целом.

Также существенным различием стандартных процедур и механизма ст. 7 ДЕС является подход к оценке допущенных государствами-членами нарушений: в рамках стандартных процедур оценке подлежит формально-юридическая сторона допущенных нарушений права ЕС, а в рамках процедуры ст. 7 ДЕС – политико-правовые действия государств-членов в целом[125]. Следствием подобного различия становится то, что решение по процедуре ст. 7 ДЕС принимается политическими институтами ЕС – Европейским советом и Советом. При этом ст. 269 ДФЕС прямо ограничивает компетенцию Суда ЕС пересматривать принимаемые Европейским советом и Советом решения по ст. 7 ДЕС. Такие решения могут пересматриваться только в части соблюдения процедурных правил.

В целом, механизм устранения устойчивого и серьезного нарушения основных ценностей ЕС направлен не на точечное устранение отдельных нарушений, а на обеспечение функционирования Союза в целом и на защиту положенных в его основу ценностей[126] на основе глобального политического подхода[127]. Соответственно, применение ст. 7 ДЕС является допустимым только в тех случаях, когда государство-член допускает систематические или системные нарушения права ЕС, что приводит к нарушению основных ценностей ЕС или создают угрозу их нарушения. В данной связи, процедура по ст. 7 ДЕС рассматривается в качестве важнейшей «защитной оговорки для всей системы»[128].

---

[124] Commission Communication on Article 7 of the Treaty on European Union—Respect for and promotion of the values on which the Union is based (COM(2003) 606 final). Brussels, 15.10.2003. Point 1.1.

[125] См.: Kochenov D. Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU //EUI Law Working Papers. 2017. №. 10. 22 p.

[126] von Sydow S. H. Liberté, démocratie, droits fondamentaux et l'Etat de droit: analyse de l'article 7 du Traité UE // Revue de droit de l'Union européenne. 2001. № 2. P. 294, 314.

[127] Commission Communication on Article 7 of the Treaty on European Union—Respect for and promotion of the values on which the Union is based (COM(2003) 606 final). Brussels, 15.10.2003. Point 1.4.1.

[128] Blanke H.-J., Mangiameli S. Op. cit. P. 607.

Таким образом, условием применения ст. 7 ДЕС является нарушение основных ценностей ЕС. Такие нарушения должны быть существенными, изменять институциональную или политическую структуру таким образом, чтобы она представляла собой значительное отклонение от принципа однородности. Иными словами, изменение должно коснуться конституционной реальности государства-члена таким образом, чтобы она составляла собой значительное отклонение от общих конституционных традиций европейских государств.

Процедура, предусмотренная ст. 7 ДЕС, включает в себя три фазы. Однако, ни одна фаза в строгом смысле слова не является предпосылкой для введения следующей – каждая из них может быть введена по инициативе политических институтов ЕС без введения предшествующей[129].

В рамках первой фазы осуществляется установление факта наличия явной угрозы серьезного нарушения ценностей, закрепленных в ст. 2 ДЕС. Данное установление производится квалифицированным большинством в четыре пятых состава Совета ЕС на основании мотивированной инициативы, исходящей от трети государств-членов, Европейского парламента или Комиссии, при условии получения согласия Европейского парламента. До принятия такого решения Совет выслушивает объяснения соответствующего государства-члена и вправе адресовать ему рекомендации. Дополнительные процедурные аспекты определяются в ст. 354 ДФЕС. В частности, член Совета или Европейского совета (в зависимости от того, применяется ли процедура ч. 1 или ч. 2 ст. 7 ДЕС), представляющий соответствующее государство-член, не должен участвовать в голосовании. Кроме того, уточняется, что воздержание других членов, присутствующих или представленных на голосовании, не препятствует принятию решений.

Вторая фаза состоит в констатации в Европейском совете «серьезного и устойчивого нарушения» *(a serious and persistent breach)* ценностей,

[129] Priollaud F.-X., Siritzky, D. Le Traité de Lisbonne: commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE). Paris: Documentation française, 2008.

предусмотренных в ст. 2 ДЕС. Решение принимается единогласно. Предложение направляется в Европейский совет одной третью государств-членов или Европейской комиссией после одобрения Европейского парламента. Данное предложение, в отличие от предложения в рамках первой фазы, не обязательно должно быть мотивированным[130]. Другим существенным отличием второй фазы является то, что ее не может инициировать Европейский парламент. Правила процедуры Европарламента предусматривают только, что ЕП может принять решение, призывающее Комиссию или государство-член представить предложение в порядке ч. 2 ст. 7 ДЕС (Правило 74e)[131]. Кроме того, в отличие от первой фазы, где позиция государства-члена должна быть заслушана, на второй фазе государство обладает возможностью «представить любые замечания».

Третья фаза может заключаться в приостановлении отдельных прав, вытекающих из учредительных договоров в отношении государства-члена на основании решения, принятого Советом квалифицированным большинством голосов. Решение принимается квалифицированным большинством голосов, а не единогласно как в рамках ч. 2 ст. 7 ДЕС. Совет при принятии решения должен учитывать любые последствия для частных лиц, которые могут возникнуть в результате ограничений, принятых в отношении государства. В случае изменения ситуации, вызвавшей принятие указанных мер, Совет квалифицированным большинством голосов может изменить или прекратить действие указанных мер. Однако, смена правительства в данном отношении не играет существенной роли – новое руководство обязано устранить возникшую ситуацию, даже если оно придерживается иного политического курса[132].

---

[130] Blanke H.-J., Mangiameli S. Op. cit. P. 622.

[131] Rules of Procedure — 9th parliamentary term — July 2019 // OJ L 302, 22.11.2019, p. 1–128.

[132] Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by Hungary of the rule of law (ST 12266 2018 REV 1). Brussels, 18 September 2018.

Меры, которые могут быть приняты в соответствии с ч. 3 ст. 7 ДЕС точно не определены и остаются частью дискреционных полномочий Совета. Единственной мерой, прямо поименованной в тексте ДЕС, является приостановление права голоса в Совете. В подобном контексте обоснованным видится вывод о том, что «ключевой целью механизма является предотвращение влияния государства, которое не уважает принципы Союза, на решения, принимаемые на уровне ЕС»[133]. Хотя в ч. 3 ст. 7 ДЕС прямо не говорится о других возможных мерах, считается, что они не включают исключение государства из состава Союза, а только «приостановление отдельных прав». Отмечается, что сфера применения ст. 7 ДЕС «заключается не в том, чтобы исключить соответствующее государство-член из процесса интеграции, а в том, чтобы заставить его соблюдать принципы ст. 2 ДЕС»[134].

До настоящего времени процедура по ст. 7 ДЕС остается достаточно абстрактной и, как следствие, весьма оценочной. Констатация нарушения или его угрозы остается в абсолютной прерогативе Европейского совета и Совета, что предполагает спорную возможность Европейской комиссии по разработке источников «мягкого права», которые бы уточняли и конкретизировали указанную процедуру. До настоящего времени Европейская комиссия приняла лишь один рекомендательный акт по процедуре ст. 7 ДЕС, однако он имеет аналитический характер, и, по мнению Европейского парламента, не добавляет никакой содержательной информации в отношении процедуры и не связывает действия политических институтов.

Таким образом, несмотря на свое закрепление в учредительном договоре, Механизм устранения серьезного и устойчивого нарушения государством-членом ценностей ЕС оказался чрезмерно абстрактным, а

---

[133] von Sydow S. Op. cit. p. 310.

[134] Atripaldi V., Miccù R. La Costituzione Europea «multilivello» tra garanzie di omogeneità ed identità plurali // in: The European constitution in the making edited by R. Miccù, I. Pernice. Baden-Baden: Nomos, 2004. P. 79-80.

сложность его применения обусловила его неэффективность в решении проблем, которые, по мнению институтов ЕС, присутствуют в сфере соблюдения принципа господства права в государствах-членах ЕС.

В целом, данный механизм оценивается как неэффективный[135]. Он демонстрирует структурную неэффективность вследствие чрезмерно высоких процедурных барьеров для его применения. Требование единогласного решения Европейского совета для констатации «серьезного и устойчивого нарушения» фактически блокирует возможность принятия решений в условиях политизированной оценки действий государств-членов. Данная конструкция превращает механизм в политический инструмент давления, а не в эффективный правовой механизм защиты основных ценностей.

Дополнительно концептуальная абстрактность и оценочный характер критериев применения механизма создают правовую неопределенность, препятствующую его практической реализации. Отсутствие четких стандартов для квалификации «серьезного и устойчивого нарушения» предоставляет политическим институтам ЕС широкую дискрецию, что противоречит принципу правовой определенности и создает возможности для избирательного применения.

Кроме того, ограниченность полномочий Суда ЕС пересматривать решения по ст. 7 ДЕС только по процедурным аспектам лишает механизм судебных гарантий и подрывает принцип независимого и эффективного судебного контроля, который сам является одним из ключевых признаков соблюдения принципа господства права в ЕС.

Для сравнения Африканский союз разработал специализированный механизм наднациональных санкций за неконституционные изменения власти, закрепленный в специальной одноименной декларации[136]. Данный

---

[135] Closa C. The politics of guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance // Journal of European Public Policy. 2018. Vol 26. Is. 5. P. 696-716.

[136] ACCRA Declaration on unconstitutional changes of government in Africa (Adopted by the Participants of the AU- convened Reflection Forum, on 17 March 2022, in Accra, Ghana).

механизм предусматривает автоматическое отстранение от участия в деятельности Африканского союза государств, текущее правительство которых пришло к власти неконституционным путем. В отличие от механизма ст. 7 ДЕС, африканская система демонстрирует большую эффективность в случаях военных переворотов, обеспечивая автоматическое применение санкций в большинстве случаев[137].

Тем не менее, ни первый, ни второй подход не совместимы с концептуально-правовыми основами ЕАЭС, В то время как ЕС строится на наднациональных политико-идеологических ценностях с приматом права ЕС над национальным, а Африканский союзе решает свойственные преимущественно для африканского региона проблемы военных переворотов, ЕАЭС базируется на принципе суверенного равенства государств-членов и уважения особенностей их политического устройства, что исключает применение механизмов политического принуждения.

Принцип интеграции «снизу-вверх», лежащий в основе евразийской модели, предполагает добровольную передачу суверенитета только в строго определенных сферах экономического сотрудничества. Внедрение механизма политического принуждения противоречило бы данному принципу и могло бы негативно повлиять на гибкость ЕАЭС как его основное конкурентное преимущество.

Кроме того, торгово-экономическая природа евразийской интеграции не предполагает создания широкого спектра политико-идеологических «основных ценностей», аналогичных закрепленным в ст. 2 ДЕС. ЕАЭС сосредоточен на формировании единых рынков товаров, услуг, капитала и труда, что не требует унификации национальных конституционных порядков государств-членов. Следовательно, потребность в создании широких

[Электронный ресурс]. URL: https://www.peaceau.org/uploads/eng-declaration-on-unconstitutional-changes-of-government-in-africa-15-17-march-2022.pdf (дата обращения: 10.06.2025).

[137] Nyinevi C., Fosu R. The African Union’s Prohibition of Unconstitutional Changes of Government: An Uneasy Choice between Fidelity to Principle and Pragmatism // African Security. 2023. Vol. 16,№ 1. P. 95–119.

механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в ЕАЭС отсутствует.

В большей степени применимым в ЕАЭС является подход АСЕАН. АСЕАН придерживается принципа невмешательства во внутренние дела государств-участников. В основе данного принципа лежит консенсус и политический диалог, что кардинально отличается от принудительных механизмов политико-правового воздействия, используемых в ЕС на основе ст. 7 ДЕС. Иными словами, политические разногласия в АСЕАН остаются на уровне политического взаимодействия, не влияя (или ограниченно влияя) на правовую сторону регионального взаимодействия. Подобный подход получил название «гибкого взаимодействия», допускающего публичную критику действий государств-членов и обеспечивающего разрешение возникших проблем на основе политического диалога[138].

Впрочем, стоит отметить, что деятельность Межправительственной комиссии АСЕАН по правам человека, созданной в 2009 г.[139], свидетельствует о постепенном формировании собственного политико-идеологического ядра, опирающегося на права человека в качестве одной из «основных ценностей». Однако, консультативный характер деятельности данной комиссии, а также ряд иных ограничений[140] не позволяют однозначно говорить об отходе от принципа невмешательства во внутренние дела государств-участников.

В целом же, целесообразным видится отказаться от внедрения механизма, аналогичного ст. 7 ДЕС, в правовую систему ЕАЭС. Создание механизма политического принуждения к соблюдению наднациональных

---

[138] Suzuki S. Why is ASEAN not intrusive? Non-interference meets state strength // Journal of Contemporary East Asia Studies. 2019. Vol. 8. № 2. P. 157-176.

[139] Terms of reference of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. 2009. [Электронный ресурс]. URL: https://asean.org/wp-content/uploads/2016/06/34.-October-2015-TOR-of-AICHR-9th-Reprint.pdf (дата обращения: 10.06.2025).

[140] Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Институциализация защиты и поощрения прав и свобод человека в Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН): комментарий к Положению о Межправительственной комиссии по правам человека АСЕАН // Московский журнал международного права. 2010. № 2. С. 187-192.

ценностей противоречит основополагающему принципу суверенного равенства государств-членов ЕАЭС и может подорвать доверие между участниками интеграции.

Вместо этого целесообразно развивать механизмы горизонтального взаимодействия и консультаций по модели АСЕАН, что в большей степени соответствуют принципу «снизу-вверх», лежащему в основе евразийской интеграции. Стоит отметить, что соответствующие механизмы функционируют в рамках ЕАЭС уже сейчас и связаны с устранением барьеров и ограничений на внутреннем рынке ЕАЭС в соответствии с разработанной ЕЭК методологией (подробнее речь об этом пойдет ниже – в рамках анализа Рамочной процедуры борьбы с системными угрозами господства права в ЕС).

При этом в случае расширения интеграционных процессов в ЕАЭС за пределы торгово-экономической сферы рекомендуется разработать ограниченный секторальный механизм защиты интеграционного правопорядка. Данный механизм должен применяться исключительно в сферах переданной наднациональной компетенции и предусматривать не политические санкции, а процедурные ограничения участия в углубленном сотрудничестве по конкретным направлениям. Например, временное исключение из участия в новых интеграционных проектах при систематическом нарушении обязательств, связанных с реализацией соответствующих инициатив.

1.2.2. Рамочная процедура борьбы с системными угрозами господства права (EU Framework to strengthen the rule of law)

Рамочная процедура борьбы с системными угрозами господства права была введена в 2014 г. на основании Сообщения Комиссии «Новые основы ЕС для укрепления господства права»[141].

[141] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «A new EU Framework to strengthen the Rule of Law» (COM/2014/0158 final). Brussels, 11.3.2014.

По сравнению с механизмом ст. 7 ДЕС, указанная рамочная процедура получила характер диалога, а не санкций, благодаря чему порядок ее использования упростился. Вся компетенция сосредоточилась в Комиссии, что усилило ее участие в обеспечении соблюдения принципа господства права (не влияя при этом на право Комиссии инициировать разбирательство в Суде ЕС в соответствии со ст. 258 ДФЕС).

Одновременно предусматривалось, что применение рамочной процедуры должно предварять активацию механизма ст. 7 ДЕС. Следовательно, Рамочная процедура получила форму организованного диалога между Комиссией и государством-членом, базирующегося на беспристрастном и всестороннем анализе ситуации с соблюдением принципа равного подхода к государствам-членам. Итогом диалога должны стать рекомендации относительно оперативных и конкретных мер, которые государству следует реализовать для ликвидации системной угрозы и недопущения задействования механизма ст. 7 ДЕС.

Поскольку Рамочная процедура является сугубо рекомендательной, ее существование рассматривается Европейской комиссией в качестве прямого продолжения собственной функции в качестве «хранителя Договоров». Как следствие, существование указанной процедуры не имеет четкой правовой основы и выводится непосредственно из общих положений учредительных договоров о функциях Комиссии. Указанное символизирует распространение в праве Европейского союза механизмов защиты основополагающих ценностей без четкой правовой основы, которые, тем не менее, представляют собой инструменты политического давления в отношении внутреннего права и политики в государстве-члене.

Рамочная процедура стала применяться в отношении государств-членов, которые «систематически влияют на целостность, стабильность или надлежащее функционирование институтов и созданных на национальном

уровне механизмов обеспечения господства права»[142]. Как и в рамках механизма ст. 7 ДЕС, в Рамочной процедуре не принимаются во внимание индивидуальные случаи нарушения принципа господства права или судебные ошибки. Рамочная процедура применяется только в отношении системных угроз для господства права. Подобные угрозы должны касаться принципа разделения властей, независимости и объективности судебной власти и иных фундаментальных компонентов конституционного устройства. Необходимо также подчеркнуть, что Рамочная процедура имеет вспомогательный характер и используется исключительно при неспособности национальных инструментов обеспечения господства права выполнить свою функцию.

Рамочная процедура включает три стадии: проведение Комиссией оценки, принятие Комиссией рекомендации и исполнение рекомендации.

На начальной стадии Комиссия осуществляет анализ ситуации. Когда по итогам данного анализа Комиссия устанавливает наличие системных угроз принципу господства права в государстве-члене, она запускает структурированный диалог посредством направления государству-члену заключения о господстве права и предоставляет ему возможность представить разъяснения. Структурированный диалог охватывает переписку, встречи и иные формы взаимодействия, которые окажутся востребованными.

При этом обязанности государств-членов по лояльному сотрудничеству согласно ч. 3 ст. 4 ДЕС требуют от государства отказа от принятия любых мер, способных усугубить сложившуюся ситуацию, а также подразумевают конструктивное взаимодействие с Комиссией в течение всего переговорного процесса. Готовность государства к сотрудничеству с Комиссией также выступает элементом оценки степени серьезности существующей угрозы. Содержание структурированного диалога сохраняется конфиденциальным,

---

[142] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «A new EU Framework to strengthen the Rule of Law» (COM/2014/0158 final). Brussels, 11.3.2014. P. 6.

тогда как сведения об инициировании процедуры и финальные документы предаются огласке.

Когда на начальной стадии государство не осуществляет соответствующих действий по устранению системной угрозы господству права в своей правовой системе, Комиссия переходит к следующей стадии и адресует государству-члену рекомендации по обеспечению господства права. В данной рекомендации Комиссия ясно обозначает основания своей обеспокоенности и предлагает государству-члену разрешить обнаруженные проблемы в определенные временные рамки и уведомить Комиссию о предпринятых с этой целью действиях. Рекомендация может также содержать конкретные предписания относительно способов и мер по урегулированию ситуации. Факт направления рекомендации и ее ключевое содержание публикуются Комиссией.

На завершающей стадии Комиссия осуществляет мониторинг последующих действий соответствующего государства-члена по реализации адресованной ему рекомендации. При неисполнении государством рекомендации в отведенный срок Комиссия рассматривает возможность инициирования процедуры по ст. 7 ДЕС. Соответственно, собственного санкционного механизма Рамочная процедура не содержит.

В подобном контексте, оценивая эффективность Рамочной процедуры, многие европейские исследователи[143] отмечают, что дискурсивный метод защиты основополагающих ценностей ЕС, который не имеет обязательной силы и четких принудительных механизмов, может игнорироваться государствами-членами. При этом недобросовестные государства-члены, нарушающие основные ценности, могут использовать время, затраченное на

[143] Kochenov D. Better Late than Never? On the Commission's Rule of Law Framework and Its First Activation // Journal of Common Market Studies. 2016. № 54. P. 1062–1074; Petra B., Carrera S. The Commission’s Decision on ‘Less EU’ in Safeguarding the Rule of Law: A play in four acts CEPS Policy Insights Brussels: Center for European Policy Studies (CEPS), 2017; Toggenburg G., Grimheden J. The Rule of Law and the Role of Fundamental Rights: Seven Practical Pointers // In: C. Closa & D. Kochenov (Eds.) Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union. P. 147-171.

проведение Рамочной процедуры, с целью подготовки дальнейших «защитных действий», которые отвечают их национальным интересам.

Таким образом, Рамочная процедура как дискурсивный механизм обеспечения господства права будет являться эффективной только в тех случаях, когда государство-член ЕС, нарушающее основные ценности ЕС, добровольно и добросовестно сотрудничает с Комиссией в рамках структурированного диалога. Иными словами, для эффективности Рамочной процедуры требуется предварительное признание государством-члена приоритета наднациональных интересов над национальными и полное подчинение воле Комиссии как института ЕС. В противном случае, структурированный диалог в рамках Рамочной процедуры не способен реально повлиять на ситуацию с нарушениями основных ценностей государствами-членами ЕС[144].

При этом стоит отметить, что использование механизма Рамочной процедуры ЕС в рамках ЕАЭС в настоящее время невозможно в силу кардинальных различий в правовых основах интеграции. ЕАЭС базируется на принципе суверенного равенства государств-членов и уважения особенностей их политического устройства, что исключает создание наднациональных механизмов политического принуждения. Кроме того, торгово-экономическая природа евразийской интеграции не предполагает создания широкого спектра политико-идеологических ценностей, аналогичных закрепленным в ст. 2 ДЕС.

Впрочем, в ЕАЭС уже функционируют альтернативные механизмы горизонтального взаимодействия по вопросам устранения нарушений интеграционных обязательств государств-членами. Соответствующие механизмы по характеру своего действия (но не по конечным целям) сопоставимы с Рамочной процедурой в ЕС.

---

[144] Pech L. Scheppele K. L. Poland and the European Commission, Part I: A Dialogue of the Deaf? VerfBlog, 2017/1/03 [Электронный ресурс]. URL: https://verfassungsblog.de/poland-and-the-european-commission-part-i-a-dialogue-of-the-deaf/ (дата обращения: 25.10.2024).

Так, например, проводимые членом Коллегии (Министром) курирующим вопросы внутренних рынков ЕАЭС оперативные совещания по экстренным мерам, введенным государствами-членами, в рамках ЕАЭС представляют собой функциональный аналог превентивного диалога Рамочной процедуры. Данные совещания обеспечивают рассмотрение проектов национальных нормативных правовых актов до их вступления в силу, анализ последствий вводимых данными актами временных ограничительных мер и мониторинг их реализации, что соответствует логике предупреждения системных угроз интеграционным ценностям (в данном случае – нормальному функционированию таможенного союза и единого рынка ЕАЭС) через политический диалог.

Однако, наиболее похожей на Рамочную процедуру ЕС является процедура выявления и устранения препятствий (барьеров, изъятий и ограничений) на внутреннем рынке ЕАЭС Евразийской экономической комиссией, которая предполагает проведение структурированного диалога между наднациональными институтами и государствами-членами ЕАЭС.

Система выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС представляет собой комплексный наднациональный механизм, координируемый Евразийской экономической комиссией (ЕЭК) в соответствии с положениями пп. 4 п. 43 Положения о ЕЭК[145]. Центральную роль в рамках данной системы играет специализированный Департамент функционирования внутренних рынков, который совместно с Коллегией ЕЭК организует всю деятельность по обеспечению беспрепятственного движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы в соответствии со ст. 28 Договора о ЕАЭС.

Концептуальной основой системы выступает трехуровневая классификация препятствий, закрепленная в Методологии разделения

[145] Приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе «Положение о Евразийской экономической комиссии» (в ред. Протоколов от 05.08.2021, от 31.03.2022, от 25.05.2023) (подписан в г. Астане 29.05.2014) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии http://www.eurasiancommission.org/, 05.06.2014.

препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза[146] (далее также – Методология). Барьеры квалифицируются как неправомерные меры, прямо противоречащие Договору о ЕАЭС и требующие немедленного устранения. Ограничения представляют собой правовые пробелы в наднациональном регулировании, создающие препятствия для свободной торговли. Изъятия являются допустимыми на текущем этапе исключениями из общих принципов функционирования единого рынка, предусмотренных п. 3 ст. 28 Договора о ЕАЭС.

Процедура выявления отмеченных препятствий основана на четырех информационных каналах, определенных указанной Методологией.

Первый канал включает официальные уведомления от государств-членов о выявленных препятствиях на внутреннем рынке ЕАЭС (т.е. фактически уведомления о выявленных нарушениях государствами-членами ЕАЭС своих обязательств, предусмотренных на интеграционным уровне).

Второй канал формируется через систематический мониторинг национального законодательства и правоприменительной практики структурными подразделениями ЕЭК.

Третий канал представлен механизмом подачи обращений от бизнес-сообщества через специализированную Экспертную группу по вопросам устранения барьеров, изъятий и ограничений и электронный портал Департамента функционирования внутренних рынков[147].

Четвертый канал охватывает уведомления об ограничениях, вводимых государствами на основании ст. 29 Договора о ЕАЭС. Такие уведомления

---

[146] Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 28.03.2023 № 41 «Об утверждении Методологии квалификации препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза и признания барьеров и ограничений устраненными» // Официальный сайт Евразийского экономического союза http://www.eaeunion.org/, 31.03.2023

[147] Обращение хозяйствующего субъекта в порядке досудебного урегулирования спора [Электронный ресурс] // ЕЭК. URL: https://eec.eaeunion.org/appeals/appeal_economic_entity/ (дата обращения: 10.06.2025).

подаются в соответствии со специальным порядком взаимодействия государств-членов и ЕЭК по соответствующим вопросам[148].

Полученная информация о препятствиях на внутреннем рынке ЕАЭС анализируется профильными департаментами ЕЭК с последующим вынесением вопроса на заседание Коллегии для окончательной квалификации выявленных препятствий в качестве барьеров, изъятий или ограничений. Общий срок прохождения этапа анализа и квалификации препятствий составляет семьдесят рабочих дней согласно Методологии.

После квалификации препятствий начинается процедура их устранения. Устранение препятствий осуществляется по двум основным направлениям, различающимся по методологии и срокам реализации[149]:

1. Для барьеров применяется механизм уведомления государств-членов о необходимости надлежащего исполнения принятых обязательств в соответствии с п. 22 Методологии. После получения такого уведомления государство должно устранить выявленное препятствие в разумный срок, составляющий шесть месяцев.

2. Устранение ограничений и изъятий требует более сложной системной работы через разработку специальных планов мероприятий – «дорожных карт», утверждаемых Евразийским межправительственным советом. Первая дорожная карта была принята на период 2017-2018 гг.[150],

---

[148] Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 15.04.2022 № 55 «О Порядке взаимодействия государств-членов Евразийского экономического союза и Евразийской экономической комиссии при введении и отмене государствами-членами Евразийского экономического союза ограничений во взаимной торговле товарами по основаниям, указанным в статье 29 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» [Электронный ресурс] // URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01432272/err_18042022_55 (дата обращения: 24.05.2022).

[149] Доклад о результатах работы по устранению препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза за 2021 год. М.: Евразийская экономическая комиссия, 2022. С. 7-17.

[150] Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 25 октября 2017 г. № 17 «О плане мероприятий («дорожной карте») по устранению изъятий и ограничений на внутреннем рынке Евразийского экономического союза на 2018 - 2019 годы». [Электронный ресурс]. URL: https://www.alta.ru/tamdoc/17mr0017/ (дата обращения: 10.06.2025).

вторая - на 2021-2022 гг.[151] Данные документы предусматривают поэтапное устранение препятствий посредством принятия международных соглашений, совершенствования наднационального регулирования и гармонизации национальных законодательств.

Впрочем, стоит отметить, что существенной проблемой функционирования системы является возможность государств-членов блокировать решения Коллегии через механизм, закрепленный в п. 30 Приложения №1 к Договору о ЕАЭС. Несогласные с квалификацией препятствия государства могут инициировать пересмотр решений на уровне Совета ЕЭК, что в силу правила о консенсусном принятии решений в Совете ЕЭК предоставляет им право вето и трансформирует неустраненные барьеры в статус несогласованных изъятий.

В целом, проведенный анализ Рамочной процедуры ЕС и системы выявления препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС позволяет выявить как существенные сходства, так и принципиальные различия между данными механизмами наднационального контроля.

Ключевым сходством выступает использование структурированного диалога между интеграционными институтами и государствами-членами в качестве инструмента предотвращения и устранения нарушений интеграционных обязательств. Оба механизма характеризуются превентивной направленностью и стремлением к достижению добровольного соблюдения соответствующих требований через политическое взаимодействие, а не принуждение.

Вместе с тем, принципиальные различия обусловлены различной природой интеграционных объединений. Рамочная процедура ЕС направлена на защиту широких политико-идеологических ценностей и предполагает вмешательство в национальные конституционные порядки государств-

[151] Решение Совета ЕЭК от 05.10.2021 № 106 «О плане мероприятий («дорожной карте») по устранению изъятий и ограничений на внутреннем рынке Евразийского экономического союза на 2021-2022 годы» [Электронный ресурс]. URL: https://www.alta.ru/tamdoc/21sr0106/ (дата обращения: 10.06.2025).

членов. Система ЕАЭС сосредоточена исключительно на устранении препятствий для свободной торговли в рамках единого рынка, что соответствует торгово-экономической природе евразийской интеграции.

Структурно система ЕАЭС демонстрирует большую институциональную сложность и процедурную детализацию по сравнению с Рамочной процедурой ЕС. Четырехканальная система выявления препятствий, трехуровневая классификация нарушений и детальная методология квалификации обеспечивают более высокую степень правовой определенности, чем используемые в Рамочной процедуре ЕС подходы, лишенные четкой договорной основы.

Критически важным различием является механизм принятия окончательных решений. Если в ЕС Комиссия обладает широкой дискрецией в оценке нарушений, то в ЕАЭС государства-члены сохраняют возможность блокирования неугодных им решений через процедуру пересмотра, что отражает приоритет национального суверенитета в евразийской модели интеграции.

Тем не менее, в контексте совершенствования системы ЕАЭС все же можно адаптировать отдельные элементы Рамочной процедуры с учетом торгово-экономической специфики евразийской интеграции. В частности, полезным может стать введение в ЕАЭС аналога обобщенного странового «заключения о соблюдении интеграционных обязательств» для случаев систематического нарушения государствами-членами принципов функционирования единого рынка. Закрепление принципа лояльного сотрудничества, предполагающего воздержание от действий, ухудшающих ситуацию в ходе структурированного диалога, также способствовало бы повышению эффективности переговорного процесса между интеграционными институтами и государствами-членами ЕАЭС.

Однако любые заимствования должны учитывать фундаментальное различие между моделями интеграции. Попытки механического переноса элементов политического принуждения из практики ЕС противоречат

базовому принципу невмешательства во внутренние дела государств-членов ЕАЭС и могут подорвать гибкость евразийской интеграции как ее основное конкурентное преимущество. Совершенствование системы выявления препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС должно происходить в рамках существующей парадигмы добровольного и взаимовыгодного сотрудничества, усиливая процедурные гарантии и механизмы диалога, но не затрагивая принципиальные основы евразийской модели интеграции.

1.2.3. Общий механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза (General regime of conditionality for the protection of the Union budget)

Предложение о введении специального механизма принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права во взаимосвязи с защитой бюджета ЕС было выдвинуто Комиссией еще в 2018 г.[152] Причиной возникновения подобного предложения стала неэффективность иных механизмов принуждения, продемонстрированная на примерах Венгрии и Польши (более подробно о применении механизмов принуждения к Венгрии и Польше речь пойдет в следующих главах настоящего исследования).

Однако, вплоть до 2020 г. предложение Комиссии о введение *de facto* механизма бюджетного принуждения[153] находилось на этапе согласования. Как отмечала Л. Бахмайер, соответствующий механизм бюджетной обусловленности рассматривался как потенциально опасный, поскольку он нес в себе угрозу для других основных ценностей ЕС[154].

---

[152] 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 - 2018/0136 (COD)). Brussels, 2.5.2018.

[153] Туркина А. В. Построение бюджетно-фискального союза в Европейском союзе и его влияние на дальнейшую интеграцию: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 206 с.

[154] Bachmaier L. Compliance with the Rule of Law in the EU and the Protection of the Union’s Budget. Further reflections on the Proposal for the Regulation of 18 May // EUCRIM. 2018. № 2. P. 120-126.

Только в условиях глобальной пандемии COVID-19[155], сопряженной с масштабными кризисными явлениями в экономике и с возросшей нагрузкой на бюджет ЕС, Комиссии удалось окончательно продвинуть свое предложение. Комиссия поставила одобрение указанного законодательного предложения в качестве условия для принятия среднесрочного бюджета ЕС *sine qua non*. Учитывая сложности, которые испытывала экономика государств-членов ЕС из-за глобальной пандемии, а также потребность национальных экономик в дополнительных бюджетных вливаниях со стороны ЕС, на саммите Европейского совета в июне 2020 г.[156] главы государств-членов ЕС и правительств государств-членов ЕС выразили свое согласие на внедрение данного механизма при условии его доработки.

Уже к концу 2020 г. был принят Регламент «Об общем режиме [механизме] обусловленности мер по защите бюджета ЕС»[157] (далее – Регламент 2020/2092), которым был окончательно зафиксирован механизм бюджетного принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права.

Регламент 2020/2092 имеет обширную преамбулу, в которой не только рассматриваются предпосылки его принятия, но и приводится длинное и достаточно абстрактное обоснование наличия взаимосвязи между уважением принципа господства права и принципами рационального финансового управления, предусмотренными в ст. 317 ДФЕС. Указанную взаимосвязь необходимо установить, чтобы оправдать легитимность применения бюджетных санкций Союза в отношении отдельных государств-членов.

Однако, сам текст преамбулы демонстрирует, что подобное основание является весьма шатким. В преамбуле отмечается, что «финансовые

---

[155] Энтин М. Л., Энтина Е. Г., Войников В. В. Новые принципы распределения ресурсов ЕС и их влияние на страны Балтийского региона // Балтийский регион. 2022. Т. 14, № 1. С. 122-137.

[156] European Council Conclusions of 17-21 July 2020 (EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4). Special meeting of the European Council. Brussels, 21 July 2020.

[157] Regulation (EU, Euratom) 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 // OJ L 433I, 22.12.2020, p. 1–10.

интересы Европейского союза должны быть защищены в соответствии с общими принципами, заложенными в [учредительном] Договоре, в частности ценностями, изложенными в ст. 2 ДЕС». При этом среди ценностей ст. 2 ДЕС помимо господства права, перечислены демократия, права человека и ряд других.

Акцент именно на принципе господства права связан с тем, что ЕС не имеет полномочий по прямому контролю состояния защищенности прав человека в государствах-членах, а также над национальными демократическими институтами, которые имеют прямое отношение к государственному суверенитету. С целью максимизировать защиту ценностей Союза в условиях ограничений, связанных с компетенцией, категория «господство права» трактуется в Регламенте 2020/2092 весьма широко[158].

В ст. 2 Регламента 2020/2092 отмечено, что господство права должно рассматриваться «в связи» (*having regard to*) с другими основополагающими ценностями ст. 2 ДЕС. Подобная отсылка может быть использована в качестве косвенного механизма защиты других основополагающих ценностей. Иными словами, принцип господства права квалифицируется Регламентом 2020/2092 как принцип-гарантия, обеспечивающий защиту и надлежащую реализацию всех других основных ценностей ЕС, указанных в ст. 2 ДЕС. Следствием подобного подхода стало и наполнение принципа господства права, который в соответствии со ст. 2 Регламента включает в себя: законность; правовую определенность; запрет произвола исполнительной власти; эффективную судебную защиту; разделение властей, а также равенство перед законом.

Таким образом, обусловленность мер по защите бюджета ЕС соблюдением принципа господства права *de facto* призвана предоставить

---

[158] Биткина Е.С., Лебедева Я.И. «Механизм обусловленности верховенством права»: новый виток принудительных мер ЕС против Польши и Венгрии // Евразийский юридический журнал. 2022. № 1(164). С. 34-38.

институтам ЕС механизм давления на государства-члены ЕС[159] в сферах, на которые изначально распространение компетенции Союза не предполагалось (в сфере защиты прав человека, защиты демократических ценностей в их наднациональном понимании, обеспечении разделения властей и т.п.).

В то же время, подобное грубое вмешательство во внутренние дела государств-членов ЕС не может осуществляться в отсутствие какой-либо взаимосвязи с легитимными интересами Союза. Как следствие, в целях формирования правовой «привязки» данного механизма принуждения к интересам ЕС было закреплено условие о том, что сфера применения Регламента 2020/2092 строго ограничена защитой бюджетных интересов ЕС. На практике это означает, что, в случае выявления нарушения принципа господства права, Комиссия должна доказать влияние этого нарушения на бюджет Союза.

Таким образом, Регламент 2020/2092 направлен на защиту рационального финансового управления бюджетом и/или защиту финансовых интересов Союза. Каждого из этих элементов достаточно для обеспечения связи с бюджетом Союза и, соответственно, применения Регламента.

При этом процедура в соответствии с Регламентом применятся только в том случае, если другие инструменты защиты бюджета Союза не могут быть использованы. Если государство-член считает, что предложение Комиссии об издании акта о введении мер бюджетной обусловленности нарушит принцип объективности, недискриминации или равного обращения, оно может в исключительных случаях потребовать обсуждения этого вопроса на заседании Европейского совета (ст. 17а Регламента 2020/2092).

Приведенные ограничения при применении Регламента 2020/2092 выступили в качестве способа обеспечения соответствия механизма обусловленности господством права положениям учредительных договоров о разграничении компетенции Союза и государств-членов, а также принципам

[159] Биткина Е.С., Лебедева Я.И. Указ. соч. С. 36.

невмешательства во внутренние дела государств-членов.

Регламент 2020/2092 был принят 16 декабря 2020 г. и вступил в силу с 1 января 2021 г. Однако, Европейская комиссия отложила начало применения Регламента до завершения разумного срока для его оспаривания в Суде ЕС. В рамках предоставленного моратория на действие Механизма обусловленности Польша[160], а также Венгрия[161] подали иск в Суд ЕС об аннулировании Регламента как противоречащего учредительным договорам ЕС.

Правительства Польши и Венгрии выступили с утверждением о том, что Европейский союз не обладает полномочиями для толкования концепции господства права, представляющей собой категорию со значительной юридической спецификой, равно как и для установления критериев соблюдения данного принципа. В своих обращениях к Суду Европейского союза оба государства также подчеркнули, что Регламент 2020/2092 предусматривает охрану ценностей, закрепленных в ст. 2 Договора о Европейском союзе, минуя процедуру, прямо предусмотренную основополагающими договорами, а именно положения ст. 7 ДЕС. Кроме того, они обратили внимание на то, что недостаточно ясная взаимосвязь между принципом господства права и принципом эффективного бюджетного управления Союза противоречит принципу правовой определенности[162].

Однако уже начиная с декабря 2020 года значительная часть политических фракций Европейского парламента стала настаивать на незамедлительном введении в действие Механизма обусловленности

---

[160] Case C-157/21: Action brought on 11 March 2021 — Republic of Poland v European Parliament and Council of the European Union // OJ C 138, 19.4.2021, p. 26–28.

[161] Case C-156/21: Action brought on 11 March 2021 — Hungary v European Parliament and Council of the European Union // OJ C 138, 19.4.2021, p. 24–26.

[162] The new conditionality mechanism for the protection of the EU budget: does the CJEU judgement give the all-clear? [Электронный ресурс]. URL: https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-new-conditionality-mechanism-for-the-protection-of-the-eu-budget-does-the-cjeu-judgement-give-the-all-clear/#_ftn4 (дата обращения: 28.04.2023).

правом[163]. В октябре 2021 года Европейский парламент подал иск в Суд ЕС, обвиняя Европейскую комиссию в бездействии по запуску нового механизма обусловленности[164].

Точку поставили решения Суда ЕС, вынесенные в феврале 2022 г. по искам Польши[165] и Венгрии[166], о признании Механизма обусловленности несоответствующим учредительным договорам. Суд ЕС полностью отказал в удовлетворении требований Польши и Венгрии и оставил в силе Регламент 2020/2092. Все доводы о несоответствии Механизма обусловленности критериям соблюдения компетенции наднациональных органов и превышении полномочий институтами ЕС, о непропорциональности механизма оценки господства права целям защиты бюджета ЕС, а также об отсутствии строгих критериев для определения фактов и степени нарушения господства права были отвергнуты Судом ЕС.

Так, Суд ЕС пришел к следующим выводам:

1. Законодательные органы ЕС наделены широкой дискрецией в рамках реализации предоставленных им полномочий и вправе принимать соответствующее решение в рамках определения политической, экономической и социальной политики ЕС. При этом Польша и Венгрия не предоставили достаточных доказательств того, что в рамках принятия соответствующего регламента Европейский парламент и Совет ЕС действовали не в интересах обеспечения рационального управления бюджетом ЕС и защиты финансовых интересов ЕС, угрозу для которых может представлять несоблюдение принципа господства права.

2. Механизм обусловленности господством права соответствует

---

[163] European Parliament resolution of 17 December 2020 on the Multiannual Financial Framework 2021-2027, the Interinstitutional Agreement, the EU Recovery Instrument and the Rule of Law Regulation (2020/2923(RSP)) [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0360_EN.html (дата обращения: 28.04.2023).

[164] European Parliament Resolution of 21 October 2021 on the rule of law crisis in Poland and the primacy of EU law (2021/2935(RSP)).

[165] C-157/21 Poland v Parliament and Council // ECLI:EU:C:2022:98

[166] C-156/21 Hungary v Parliament and Council // ECLI:EU:C:2022:97

критерию пропорциональности, так как он является уместным с точки зрения преследуемых им целей и направлен на обеспечение дополнительной защиты бюджета ЕС в условиях постпандемийного восстановления. Регламент 2020/2092 ЕС не наделяет институты ЕС неограниченными полномочиями по обеспечению господства права в отдельных государствах-членах ЕС в отрыве от защиты финансовых интересов Союза. Оценка соблюдения принципа господства права в данном случае осуществляется исключительно с точки зрения обеспечения разумного финансового управления бюджетными средствами ЕС. Вопрос же о применении соответствующего механизма в качестве наиболее благоприятной меры для достижения заявленных целей должен решаться применительно к конкретным случаям использования соответствующего механизма, а не в целом.

3. Критерии применения Механизма обусловленности господством права определены в достаточной степени. Непосредственные формы применения данного механизма (требования по устранению нарушений принципа господства права) должны быть строго соразмерны последствиям нарушения принципа господства права для финансовых интересов ЕС, а также должны определяться исходя из характера, продолжительности и степени серьезности нарушений принципа господства права в сопоставлении с негативными последствиями для финансовых интересов ЕС. При этом потенциальное системное воздействие Механизма на национальные правопорядки (ввиду возложения на государства-члены обязанности коренным образом перестраивать свою правовую систему) было сочтено Судом ЕС уместным, поскольку Союз не может подвергаться критике за использование механизмов, необходимых для обеспечения разумного управлению своими бюджетными средствами и для защиты своих финансовых интересов.

Таким образом, Суд ЕС, полностью отклонив доводы Польши (и Венгрии), фактически обозначил завершение моратория на начало применения Механизма обусловленности господством права мер по защите

бюджета ЕС (поскольку соответствующий мораторий изначально был введен Еврокомиссией на период его обжалования в Суде ЕС). Спустя две недели после вынесения отказных решений Суда ЕС по искам Польши и Венгрии, 2 марта 2022 г., Европейская комиссия опубликовала утвержденное Руководство по применению Регламента 2020/2092 ЕС[167] (именно отсутствие данного руководства являлось технико-юридической причиной невозможности его применения) и Механизм обусловленности господством права начал действовать.

В соответствии со ст. 3 Регламента 2020/2092 к обстоятельствам, которые с большой вероятностью указывают на нарушение господства права, были отнесены: создание угрозы независимости судебной власти; ограничение доступности правосудия и эффективных средств правовой зашиты; неспособность бороться с произвольными и незаконными решениями государственных органов; присвоение финансовых и человеческих ресурсов; неспособность обеспечить отсутствие конфликта интересов, и другое.

Примечательно, что указанные обстоятельства были избраны не случайно, а были значительно приближены к национальным реформам Польши и Венгрии в сфере судебной власти. При этом в преамбуле Регламента 2020/2092 отмечается, что из всего перечня основополагающих ценностей, именно эффективная судебная защита выступает в качестве центрального и отдельного договорного обязательства в соответствии со ст. 19 ДЕС, а также ст. 47 Хартии.

Впрочем, несмотря на то, что государство-член на практике может различными средствами ослаблять приверженность принципу господства права, только ситуации, перечисленные в п. 2 ст. 4 Регламента 2020/2092, могут привести к введению финансовых ограничений.

---

[167] Communication from the Commission «Guidelines on the application of the Regulation (EU, EURATOM) 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget» (C(2022) 1382 final). Brussels, 2.3.2022.

Среди них указываются ненадлежащее функционирование органов, исполняющих бюджет или осуществляющих финансовый контроль, мониторинг и аудит; органов, которые осуществляют расследование и государственное обвинение в отношении преступлений мошенничества. В данный перечень также включаются ситуации, которые могут негативно влиять на эффективность рассмотрения судами действий вышеуказанных органов власти. Финансовые меры в соответствии с Регламентом также могут вводиться в связи с предотвращением или наказанием за мошенничество и другие преступления, посягающие на финансовые интересы Союза; по факту взыскания излишне уплаченных денежных средств; или в ходе сотрудничества государства-члена с Европейским ведомством по борьбе с мошенничеством или Европейской прокуратурой по преследованию отдельных лиц.

В данной связи общим правилом является то, что «нарушения принципа господства права в государстве-члене влияет или серьезно рискует повлиять на разумное финансовое управление бюджетом Союза или защиту интересов Союза «*достаточно прямым путем*».

Процедурные аспекты европейского механизма обусловленности господством права определяются в ст. 6 Регламента 2020/2092. Некоторые процедурные шаги можно сравнить с процедурой нарушения в соответствии со ст. 258 ДФЕС, в то время как другие взяты из правил макроэкономической обусловленности, введенных в связи с созданием Европейского валютного союза (ЕВС)[168]. По аналогии с последним предлагалось принимать решения о введении мер в соответствии с процедурой обратного квалифицированного большинства (*reverse qualified majority voting, RQMV*). В рамках указанной процедуры рекомендация Комиссии считается принятой, если Совет квалифицированным большинством голосов не решит отклонить такую

[168] Von Bogdandy A., Lacny J. Suspension of EU funds for breaching the rule of law - A dose of though love needed? Swedish Institute for European Policy Studies, 2020 [Электронный ресурс]. URL: https://sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020_7epa.pdf (дата обращения: 01.11.2024).

рекомендацию. Однако, по итогам заседаний институционального треугольника было решено вернуться к общему правилу квалифицированного большинства[169].

Процедура введения мер начинается с направления Комиссией письменного мотивированного уведомления государству-члену (п. 1 ст. 6 Регламента 2020/2092). Европейский парламент подлежит информированию о таком направлении и может вступить с Комиссией в структурированный диалог. В уведомлении содержатся выводы Комиссии, которые она делает на основании позиций институтов ЕС, международных организаций и органов, таких как Группа государств против коррупции (ГРЕКО) и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Индивидуальные жалобы также являются важным источником информации для Комиссии. Затрагиваемое государство-член также обязано предоставлять Европейской комиссии всю информацию как до, так и после начала процедуры.

На второй стадии процедуры государству-члену предоставляется право сделать замечания в отношении выводов, изложенных в уведомлении (п. 5 ст. 6 Регламента 2020/2092). В замечаниях государства может быть осуществлена оценка соразмерности принимаемых мер или же предложены альтернативные, так называемые «скорректированные меры». На формулирование замечаний государству предоставляется от одного до трех месяцев. Комиссия должна принять во внимание замечания государства-члена, прежде чем принимать окончательное решение.

На третьей стадии Комиссия должна предоставить Совету предложение об применении мер «бюджетного принуждения» или прекратить дело. В отличие от процедуры, предусмотренной ст. 7 ДЕС, процедура в соответствии с Регламентом предполагает принятие Советом

[169] Dimitrovs A. Analysis: «Rule of law conditionality for the EU budget: agreement is there» // EU Law Live. 5 November 2020 [Электронный ресурс]. URL: https://eulawlive.com/analysis-rule-of-law-conditionality-for-the-eu-budget-agreement-is-there-by-aleksejs-dimitrovs/ (дата обращения: 01.11.2024).

имплементационного решения не единогласием, а квалифицированным большинством голосов.

Меры «бюджетного принуждения», которые может предложить Комиссия, закреплены в ст. 5 Регламента 2020/2092. Положения данной статьи в значительной степени основывается на положениях Регламента 2024/2509[170], которым регулируется распределение средств из бюджета Союза, а также Регламента 2021/1060[171], который определяет механизм распределения структурных фондов Союза. Статья определяет меры в отношении денежных средств, (1) управляемых Союзом самостоятельно и (2) находящихся под совместным управлением, включая общую сельскохозяйственную политику и политику территориального сплочения. Эти бюджетные средства исполняются государством-членом и составляют примерно 70% бюджетных расходов Союза[172].

Среди мер по защите бюджета Союза, предусмотренных в ст. 5 Регламента 2020/2092, указываются приостановка платежей; запрет на принятие новых юридических обязательств; приостановление выплаты рассрочки; приостановление или уменьшение экономической выгоды по инструменту, гарантированному бюджетом Союза; запрет на заключение новых договоров о займе и другое.

Принимаемые меры должны быть соразмерными – во внимание принимаются характер, продолжительность, серьезность и масштаб нарушений принципа господства права. Введение указанных мер не затрагивает обязательств государства-члена по исполнению и

---

[170] Regulation (EU, Euratom) 2024/2509 of the European Parliament and of the Council of 23 September 2024 on the financial rules applicable to the general budget of the Union (recast) (PE/99/2023/REV/1) // OJ L, 2024/2509, 26.9.2024.

[171] Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy. PE/47/2021/INIT // OJ L 231, 30.6.2021, p. 159–706.

[172] von Bogdandy A., Lacny J. Op. cit.

добросовестному управлению предоставленным ему бюджетом. Так, конечные бенефициары средств Союза должны продолжать получать причитающиеся им денежные средства. Таким образом, недополученные из бюджета Союза денежные средства возмещаются за счет бюджета государства-нарушителя. Ч. 3 ст. 7 Регламента 2020/2092 предусматривает возможность для государства-члена возместить средства из бюджета, которые были удержаны в связи с исполнительными актами. Однако по истечении двух лет, если недостатки не были устранены, подобное право прекращается.

После введения мер «бюджетного принуждения» Комиссия ежегодно повторно оценивает ситуацию в соответствующем государстве-члене с целью принятия решения о возможности изменения или отмены мер. Снятие мер осуществляется также по предложению Комиссии посредством имплементационного решения Совета.

Механизм обусловленности господством права стал предметом широких дискуссий в европейских правовых исследованиях. Ряд ученых в своих публикациях обходят стороной аргументацию Польши и Венгрии относительно данного механизма, концентрируя внимание на межинституциональных политических дебатах[173]. Другая часть научного сообщества, несколько опережая события, расценивает его как значительное достижение Европейского союза[174] и важный прогресс в деле укрепления господства права в ЕС[175]. Впрочем, встречается в европейской академической литературе и здоровый скепсис. Так, Ю. Лакни рассматривает Регламент 2020/2092 как правовой акт «с неясной сферой применения и неясным

---

[173] Rubio E. Rule of Law conditionality: What could an acceptable compromise look like? // Research Gate. 2020 [Электронный ресурс]. URL: https://www.researchgate.net/publication/344901906_Rule_of_Law_conditionality_What_could_an_acceptable_compromise_look_like/citation/download (дата обращения: 01.11.2024).

[174] Zemskova A. Rule of Law Conditionality: a Long-Desired Victory or a Modest Step Forward? Hungary v Parliament and Council (C-156/21) and Poland v Parliament and Council (C-157/21). // EU Law Live. 18 February 2022.

[175] Blauberger M., van Hüllen V. Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values? // Journal of European Integration. 2021. Vol. 43. № 1. P. 1-16.

отношением к другим инструментам достижения той же цели»[176].

Схожую точку зрения можно встретить и в отечественной академической литературе. Например, М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина и В.В. Войников отмечают, что внедрение общего механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза представляет собой лишь временную меру, призванную замаскировать существующие противоречия между государствами-членами ЕС в сфере господства права, но не решить их[177].

Более подробно эффективность Общего механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза будет проанализирована нами в следующих разделах настоящего исследования на примере применения соответствующих ограничений к Польше и Венгрии.

Здесь же лишь отметим, что Общий механизм обусловленности демонстрирует потенциальную эффективность в качестве инструмента принуждения, поскольку создает прямую финансовую мотивацию для государств-членов соблюдать наднациональные требования. Угроза лишения значительных бюджетных трансфертов представляет собой существенный рычаг воздействия, особенно для государств, в значительной степени зависящих от европейского финансирования.

Однако механизм страдает от концептуальной слабости, связанной с искусственной привязкой политических нарушений к бюджетным интересам ЕС. Требование доказать «достаточно прямое» влияние нарушений господства права на финансовые интересы Союза создает правовую неопределенность и открывает возможности для произвольного применения. Как отмечают М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина и В.В. Войников, в данном случае речь, скорее, должна идти о противодействии коррупции как угрозе господству права, поскольку именно коррупция наносит прямой ущерб

---

[176] Lacny 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. № 13. P. 97-112.
[177] Энтин М. Л., Энтина Е. Г., Войников В. В. Указ. соч. С. 129.

финансово-бюджетным интересам ЕС[178].

В целом, практическая эффективность Общего механизма обусловленности остается под вопросом, учитывая его недавнее вступление в действие и сложность процедурных требований, которые могут существенно замедлить его применение в реальных условиях.

Тем не менее, сама концептуальная идея обусловленности финансирования определенными требованиями в сфере обеспечения верховенства права не нова.

Всемирный банк и Международный валютный фонд разработали наиболее комплексную систему финансовой обусловленности, связывающую предоставление кредитных ресурсов с соблюдением принципов надлежащего управления и верховенства права. МВФ применяет механизмы обусловленности как наиболее эффективный инструмент обеспечения того, чтобы финансовая помощь использовалась в интересах международной валютной системы в целом. При этом меры по укреплению государственного управления (как признак соблюдения верховенства права) могут включаться в качестве условия в программы кредитования[179].

Данный подход предусматривает оценку систем управления центральных банков стран-получателей кредитов, включая требования по укреплению контроля над государственными расходами, сокращению дискреционности в налоговом администрировании и обеспечению прозрачности управления природными ресурсами. В той или иной степени, все отмеченные требования связаны с запретом произвола исполнительной власти (как признака соблюдения принципа господства права в ЕС).

Кроме того, Всемирный банк в рамках своей Глобальной программы по правосудию и господству права использует весь спектр финансовых

---

[178] Там же.

[179] Leckow R. B. Conditionality in the International Monetary Fund //Current Developments in Monetary and Financial Law, Vol. 3. International Monetary Fund, 2002. P. 53-64; IMF and Good Governance // International Monetary Fund. [Электронный ресурс]. URL: https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/The-IMF-and-Good-Governance (дата обращения: 10.06.2025);

инструментов для укрепления институтов правосудия, включая инвестиционное кредитование, результат-ориентированное кредитование, техническую помощь и гранты[180].

Особенностью отмеченных механизмов является их универсальный характер и возможность применения к широкому кругу стран независимо от их участия в региональных интеграционных объединениях. Единственным необходимым условием их применения является кредитование или иное получение денежных средств от Всемирного банка и МВФ.

В подобном контексте стоит отметить, что использование непосредственно европейского Общего механизма обусловленности в рамках ЕАЭС невозможно ввиду кардинальных различий в концептуальных основах интеграции. Однако, анализ ст. 20 и ст. 92 Договора о ЕАЭС свидетельствует о наличии в праве ЕАЭС определенных финансово-бюджетных механизмов, которые потенциально могут быть использованы для обеспечения соблюдения интеграционных обязательств государствами-членами.

Так, механизм финансового содействия ЕЭК при реализации совместных кооперационных проектов в промышленности создает правовую основу для разработки механизма обусловленности такого финансового содействия выполнением государствами-членами принятых на себя интеграционных обязательств.

При этом принципиальное отличие от европейского подхода должно заключаться в том, что критерии обусловленности должны быть строго привязаны к исполнению конкретных связанных с финансовым содействием торгово-экономических обязательств в рамках единого рынка ЕАЭС, а не к абстрактным политическим ценностям.

В подобном контексте целесообразным представляется разработать и внедрить механизм секторальной финансовой обусловленности, применимый

---

[180] Justice and Development // The World Bank: Global Program on Justice and Rule of Law – Priority Themes. [Электронный ресурс]. URL: https://www.worldbank.org/en/programs/global-program-on-justice-and-rule-of-law/priority-themes (дата обращения: 10.06.2025).

исключительно к совместным кооперационным проектам, финансируемым из бюджета ЕАЭС. Данный механизм должен предусматривать приостановление или ограничение финансирования конкретных проектов в случае систематического нарушения государством-членом своих обязательств, связанных прямо или косвенно с реализацией данного проекта.

Критерии применения финансовых ограничений должны быть строго формализованы и связаны с неустранением препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС, квалифицированных Коллегией ЕЭК в установленном порядке. Такой подход обеспечит непосредственную связь между нарушением торгово-экономических обязательств в рамках ЕАЭС и финансовыми последствиями, исключив политизацию процесса.

Применение отмеченных ограничений должно подлежать обжалованию в Суде ЕАЭС, что обеспечит правовые гарантии для государств-членов и исключит произвольное применение мер. Финансовые ограничения должны носить временный характер и автоматически отменяться после устранения соответствующих нарушений, подтвержденного решением Коллегии ЕЭК.

Впрочем, стоит отметить, что в подобной форме механизм секторальной финансовой обусловленности, применимый исключительно к совместным кооперационным проектам, финансируемым из бюджета ЕАЭС, в большей степени, похож на специальные механизмы обусловленности господством права бюджетных трансфертов в ЕС (а не на Общий механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза).

1.2.4. Специальные механизмы обусловленности господством права бюджетных трансфертов

Экономическая стагнация, вызванная пандемией COVID-19, потребовала привлечения дополнительных бюджетных средств Союза на восстановление национальных экономик. В такой ситуации именно финансовое принуждение становится одним из наиболее действенных

механизмов. Принятие подобных мер также связано с необходимостью усиления бюджетной дисциплины с целью быстрее и лучше преодолеть последствия эпидемии. В более общем плане ученые-юристы не раз отмечали, что «правительства некоторых государств-членов незаконно используют средства ЕС для поддержки кумовства, антиевропейских проектов и нелиберальных структур»[181], и призывали Комиссию принять соответствующие меры.

Указанные причины побудили Европейскую комиссию выступить с законодательным предложением о внедрении Общего механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза. Однако, принятый по итогам многочисленных дискуссий Регламент 2020/2092 во многом ограничивал полномочия Комиссии по блокировке предоставления бюджетных средств государствам-членам. Особенно явными подобные ограничения становились в контексте выделения беспрецедентного финансирования в рамках Многолетнего финансового рамочного плана на 2021-2027 годы и Инструмента восстановления после пандемии коронавируса «Next Generation EU». С точки зрения, Комиссии данные финансовые потоки также должны были использоваться в качестве инструмента давления на нелояльные государства-члены.

Используя в качестве основного референса положения Регламента 2020/2092, позволяющего обуславливать получение бюджетного финансирования требованиями в сфере соблюдения принципа господства права, Комиссия обеспечила включение схожих механизмов принуждения в Регламент о Фонде восстановления и устойчивости[182], а также в Регламент о восьми структурных фондах ЕС[183] (далее – Регламент 2021/1060).

---

[181] Kirst N. Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union? // European Papers. 2021. Vol. 6. № 1. P. 104.

[182] Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility // OJ L 57, 18.2.2021, p. 17–75.

[183] Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime,

Так, в частности, в соответствии с Регламентом о Фонде восстановления и устойчивости устанавливается, что Еврокомиссия вправе уменьшать суммы предоставляемой государствам-членам ЕС финансовой поддержки из средств соответствующего фонда, а также требовать возвращения уже предоставленных средств, если конкретное государство-член ЕС не соблюдает положения (согласованные с Еврокомиссией и Советом) национальных планов восстановления и устойчивости. При этом национальные планы восстановления и устойчивости отдельных государств-членов ЕС могут включать в себя помимо общих экономических и финансовых мероприятий также меры, непосредственно связанные с обеспечением надлежащей реализации принципа господства права (п. 38 Руководства).

Констатация факта несоблюдения принципа господства права, а также формулировка рекомендаций по устранению выявленных нарушений в виде конкретных мер национальных планов восстановления и устойчивости осуществляется на основании невыполненных страновых рекомендаций, выносимых Еврокомиссией на основе предоставляемых государствами-членами ЕС отчетов о состоянии господства права. Включение отдельных невыполненных страновых рекомендаций в национальные планы восстановления и устойчивости прямо предусматривается Регламентом о Фонде восстановления и устойчивости. Необходимость включения конкретных рекомендаций оценивается Еврокомиссией и Советом в рамках процедуры утверждения национальных планов восстановления и устойчивости.

Таким образом, фактически в рамках Регламента о Фонде восстановления и устойчивости был создан специальный механизм обусловленности господством права получения финансовой поддержки из

Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy. PE/47/2021/INIT // OJ L 231, 30.6.2021, p. 159–706.

данного Фонда теми государствами-членами ЕС, которые не соблюдают принцип господства права в его толковании Комиссией.

При этом, несмотря на то, что данный Специальный механизм пересекается с Общим механизмом обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза, они все же носят различный характер:

- во-первых, данные механизмы опираются на различные акты вторичного права (устанавливаются различными регламентами);

- во-вторых, Общий механизм обусловленности носит постоянный характер, его применение в правопорядке ЕС не ограничено по времени, в то время как Специальный механизм обусловленности господством права выплат из Фонда восстановления и устойчивости действует только в пределах существования соответствующего фонда как меры постпандемийного восстановления (по общему правилу – до 2026 г.[184]);

- в-третьих, характер «бюджетного принуждения» в рамках данных механизмов носит различный характер: Общий механизм предполагает ограничение уже предоставленного бюджетного финансирования (действует *ex post*), а Специальный механизм обусловленности выплат из Фонда восстановления и устойчивости ставит предварительные условия для получения финансирования (действует *ex ante*);

- в-четвертых, Специальный механизм обусловленности выплат из Фонда предусматривает меньший объем гарантий для государств-членов: в отличие от Общего механизма обусловленности, здесь не предполагается проведения предварительного структурированного диалога с государством-членом, а Комиссия и Совет обладают фактически безграничными полномочиями по установлению условий для одобрения национального плана восстановления и устойчивости; также не действует принцип балансировки тяжести нарушения принципа господства права и объемов

[184] The Recovery and Resilience Facility // European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en (дата обращения: 03.11.2024).

«замороженных» бюджетных средств.

Все это позволяет квалифицировать механизм, установленный Регламентом о Фонде восстановления и устойчивости, как временный Специальный механизм обусловленности господством права выплат из данного фонда. При этом ввиду временности данный механизм в меньшей степени ориентирован на балансировку интересов Союза и государств-членов. Наднациональные институты в лице Комиссии и Совета обладают всей полнотой власти по применению данного механизма.

Еще большая свобода действий Комиссии при применении мер «бюджетного принуждения» была предусмотрена в рамках Регламента 2021/1060, устанавливающего особенности предоставления финансирования из восьми структурных фондов ЕС.

Общей правовой основой мер «бюджетного принуждения», заложенных в Регламенте 2021/1060, выступает новый подход к организации бюджетного финансирования политики сплочения ЕС на период 2021-2027 гг.[185], в соответствии с которым было установлено три модели управления программами, реализуемыми за счет средств бюджета ЕС и фондов ЕС[186]:

- прямое управление со стороны Еврокомиссии (под прямым управлением, в частности, находится финансирование из Фонда восстановления и устойчивости);

- совместное управление ЕК и государствами-членами (в рамках совместного управления реализуется около 70% программ бюджетного финансирования, включая финансирование в рамках политики сплочения);

- косвенное управления со стороны партнерских организаций или иных органов и институтов ЕС.

При этом в целях формирования правовой базы для совместного

---

[185] Кондратьева Н.Б. Что нового в «политике сплочения» ЕС? // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2021. №5. С. 84-91.

[186] Funding by management mode // European commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en (дата обращения: 03.11.2024).

управления бюджетным финансированием в 2021 г. и был принят Регламент, 2021/1060. В соответствии с данным регламентом был введен новый «стратегический подход» к совместному управлению бюджетным финансированием.

В основу подобного подхода было положено заключение специальных соглашений о партнерстве с государствами-членами ЕС, претендующими на получение финансирования из фондов сплочения ЕС.

Соглашения о партнерстве представляют собой стратегический документ, в рамках которого каждое государство-член ЕС указывает долгосрочную (на весь бюджетный период) стратегию в сфере распоряжения средствами восьми структурных фондов ЕС[187]. Соглашения о партнерстве должны быть предоставлены всеми государствами-членами ЕС (претендующими на получение средств из специальных фондов ЕС) и утверждаются Комиссией (ст. 12 Регламента 2021/1060). В настоящее время соглашения о партнерстве заключены со всеми 27 странами-членами ЕС[188].

В соглашениях о партнерстве указываются цели, для которых привлекаются средства фондов ЕС; целевые показатели, которые должны быть достигнуты; основные планируемые результаты; перечень запланированных к реализации программ; краткое изложение действий, которые государство-член планирует предпринять для усиления своего «административного потенциала» при использовании средств фондов ЕС; а также (при необходимости) комплексный подход к решению демографических проблем или удовлетворению отдельных потребностей внутригосударственных регионов (ст. 11 Регламента 2021/1060).

При этом Регламент 2021/1060 предусматривает возможность заморозки предоставления финансирования (компенсации понесенных государствами-членами расходов) из структурных фондов ЕС в случае

---

[187] Partnership Agreements on EU funds 2021-2027 // European commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreements-eu-funds-2021-2027_en (дата обращения: 03.11.2024).
[188] Ibid.

несоблюдения государством-членом предварительных условий, которые могут быть горизонтальными или тематическими. Одним из горизонтальных условий как раз и является неэффективное применение и реализация Хартии ЕС об основных правах (которая составляет основу принципа господства права в ЕС).

Оценка соблюдения предварительных условий в соответствии с положениями ст. 15 Регламента 2021/1060 относится к дискреционным полномочиям Комиссии и осуществляется ей на этапе утверждения соглашений о партнерстве с государствами-членами ЕС. Невыполнение предварительных условий влечет за собой невозможность получения финансирования из всех восьми структурных фондов ЕС (в случае невыполнения горизонтальных предварительных условий) или из отдельных фондов для реализации конкретных целей политики ЕС (в случае невыполнения тематических условий).

Первоначальное бремя доказывания выполнения предварительных условий возложено на государство-член ЕС. Еврокомиссия проверяет выполнение таких условий и, в случае их невыполнения, замораживает возмещение расходов государства-члена ЕС на реализацию программ, предусмотренных соглашением о партнерстве. Соответствующая блокировка может осуществляться Комиссией и по собственной инициативе в случаях, если она придет к выводу о несоблюдении государством-членом предварительных горизонтальных или тематических условий на любой стадии утверждения или реализации Соглашения о партнерстве.

Блокировка финансирования из фондов сплочения ЕС осуществляется Комиссией в обход процедуры, установленной для применения общего механизма обусловленности, не требует последующего утверждения Советом, а структурированный диалог с государством-членом строится в соответствии с положениями ст. 15 Регламента 2021/1060 (а не в соответствии с Регламентом 2020/2092).

Соответственно, можно констатировать, что заморозка компенсации

расходов из восьми фондов сплочения ЕС, утвержденных в рамках соглашения о партнерстве с государством-членом ЕС, представляет собой отдельный механизм принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права, который может быть обозначен как Специальный механизм предварительной и текущей обусловленности получения планового финансирования из структурных фондов ЕС (ERDF, ESF+, JTF, EMFAF, AMIF, ISF, BMVI и Фонда сплочения).

Соответствующий механизм не направлен напрямую на принуждение государств-членов к соблюдению требований господства права. Он представляет собой элемент другого института – института совместного управления ЕС и государств-членов бюджетным финансированием из специальных фондов сплочения ЕС. Его правовой базой выступает специальный Регламент 2021/1060 бюджетно-правового характера.

Подобная правовая природа указанного механизма обуславливает его упрощенное применение (и отмену) сугубо по инициативе Еврокомиссии, что наделяет его статусом инструмента прямого политического давления на государства-члены ЕС, которым Комиссия активно пользуется. Так, в частности, сразу же после поражения *PiS* на выборах в Сейм Польши осенью 2023 г. и прихода к власти проинтеграционного правительства во главе с Д. Туском, Еврокомиссия заявила о готовности разблокировать 76,5 млрд евро, замороженных в рамках Соглашения о партнерстве[189]. Впрочем, подробнее об этом речь пойдет в следующей главе настоящего исследования.

В целом, специальные механизмы обусловленности демонстрируют высокую практическую эффективность благодаря упрощенной процедуре применения и расширенным дискреционным полномочиям Европейской комиссии. Механизм действует по принципу *ex ante*, что позволяет блокировать финансирование еще до его предоставления, создавая мощные

[189] EU Commission Welcomes Polish Liberals' Power Grab Plans. February 5, 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://europeanconservative.com/articles/news/eu-commission-welcomes-polish-liberals-power-grab-plans/ (дата обращения: 03.11.2024).

стимулы для государств-членов соблюдать наднациональные требования. При этом интеграция данных механизмов в бюджетно-правовую систему ЕС позволяет обходить конституционные ограничения компетенции Союза и минимизировать возможности судебного обжалования со стороны государств-членов.

Однако высокая практическая эффективность специальных механизмов обусловленности достигается ценой серьезного ущерба для фундаментальных принципов европейской интеграции.

Прежде всего, данные механизмы нарушают принцип пропорциональности, поскольку предусматривают блокировку масштабного финансирования без соразмерной оценки тяжести выявленных нарушений. Иными словами, они представляют собой непропорциональное вмешательство со стороны наднациональных органов, что прямо противоречит запрету произвола исполнительной власти как одному из признаков соблюдения принципа господства права.

Кроме того, механизмы подрывают принцип правовой определенности, предоставляя Комиссии фактически неограниченные дискреционные полномочия по установлению условий получения финансирования без четких и предсказуемых критериев их применения.

Особенно опасным представляется потенциал специальных механизмов для политических злоупотреблений со стороны наднациональных институтов. Пример Польши наглядно демонстрирует, как финансовые рычаги используются для прямого вмешательства в национальные политические процессы: немедленное заявление Комиссии о готовности разблокировать 76,5 млрд евро после прихода к власти проинтеграционного правительства свидетельствует о превращении механизмов бюджетной обусловленности в инструменты вмешательства в национальную политику государств-членов. Подобная практика подрывает принцип искреннего сотрудничества между Союзом и государствами-членами, заменяя его отношениями политического принуждения.

Тем не менее, несмотря на все отмеченные проблемы, специальные механизмы обусловленности господством права бюджетных трансфертов все же обладают потенциалом для восприятия в рамках ЕАЭС.

Как уже было отмечено выше, предложенный нами механизм секторальной финансовой обусловленности для ЕАЭС по своей структуре и принципам действия в большей степени напоминает именно специальные механизмы обусловленности ЕС, а не Общий механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза.

Как и специальные механизмы ЕС, евразийский механизм должен действовать по принципу *ex ante*, устанавливая предварительные условия для получения финансирования из специализированных фондов. Кроме того, как европейские специальные механизмы, так и предлагаемый евразийский механизм применяются к строго определенным видам финансирования (соответственно, к средствам Фонда восстановления и устойчивости и структурных фондов ЕС в первом случае, и к совместным кооперационным проектам ЕАЭС во втором случае), а не к общему бюджету интеграционного объединения. Данная особенность обеспечивает более гибкое и оперативное применение механизмов принуждения без необходимости соблюдения сложных процедурных требований.

Тем не менее, при внедрении механизма секторальной финансовой обусловленности в рамках ЕАЭС крайне важно избежать ключевых ошибок европейского подхода:

Во-первых, необходимо исключить предоставление наднациональному органу чрезмерно широких дискреционных полномочий, которые в случае ЕС позволили Комиссии использовать финансовые рычаги для прямого политического вмешательства во внутренние дела государств-членов.

Во-вторых, следует обеспечить строгую формализацию критериев применения финансовых ограничений, привязав их исключительно к неисполнению конкретных торгово-экономических обязательств, что позволит избежать европейской проблемы правовой неопределенности и

произвольного толкования условий обусловленности.

В-третьих, необходимо предусмотреть надежные процедурные гарантии, включая обязательное судебное рассмотрение споров и принцип автоматической отмены ограничений после устранения нарушений, чтобы исключить превращение механизма в инструмент перманентного давления на государства-члены.

1.2.5. Обращение в Суд ЕС с заявлением об установлении фактов неисполнения государствами-членами своих обязательств, вытекающих из права ЕС

Обращение в Суд ЕС с заявлением об установлении фактов неисполнения государствами-членами своих обязательств, вытекающих из права ЕС, представляет собой общий механизм. Однако, он также можно применяться и для целей принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права. Так, если административные и политические процедуры, предусмотренные иными механизмами принуждения, сталкиваются с трудностями (включая отказ государств-членов от исполнения рекомендаций и предписаний наднациональных институтов), Комиссия единолично или при участии проинтеграционно настроенных государств-членов может обратиться в Суд ЕС с заявлением об установлении фактов неисполнения государством-членом своих обязательств.

Во многом подобная ситуация является экстраординарной и свидетельствует о наличии глубоких противоречий между наднациональными институтами и отдельными государствами-членами ЕС. При этом обращение в Суд ЕС позволяет перевести возникшие споры из политической в формально-юридическую плоскость: Суд ЕС устанавливает факт неисполнения или ненадлежащего исполнения государством-членом обязательств, которые оно на себя приняло или обязано было принять в соответствии с правом ЕС. Также Суд ЕС возлагает на государство-ответчика обязанность по устранению допущенных нарушений.

Как отмечает М.Л. Энтин, подобный подход к разрешению противоречий между национальными и наднациональными интересами, в целом, устраивает государства-члены ЕС, поскольку, во-первых, Суд ЕС выступает в качестве технической (а не политической) стороны, целью которой является защита права ЕС (включая права государств-членов), а, во-вторых, исполнение решения Суда ЕС позволяет государствам-членам подчиниться требованиям Комиссии и иных наднациональных институтов «не теряя лица»[190].

Впрочем, существенным ограничением обращения в Суд ЕС как механизма принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права является тот факт, что Суд ЕС уполномочен рассматривать только те иски, которые связаны с нарушением конкретных норм наднационального права (ст. 258-260 ДФЕС).

Как следствие, защита основных ценностей ЕС (включая принцип господства права) посредством обращения в Суд ЕС может осуществляться только опосредованно – через понуждение государств-членов к устранению нарушений конкретных положений учредительных договоров и вторичного права ЕС. Напрямую обращение в Суд ЕС с заявлением о нарушении государством-членом принципа господства права в целом не допускается.

На практике принуждение государств-членов к соблюдению принципа господства права через механизм Суда ЕС осуществляется за счет того, что заявление о нарушении конкретных положений права ЕС также содержит в себе указание на общее нарушение государством-ответчиком основных ценностей ЕС (включая принцип господства права). Фактически обвинения в нарушении конкретных норм права ЕС призваны лишь создать условия для начала легитимного судебного разбирательства по вопросу отхода государства-ответчика от основополагающих ценностей. При этом сам Суд ЕС толкует свою юрисдикцию расширительно, что позволяет ему рассматривать не только конкретное нарушение права ЕС, но и системные

[190] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Указ. соч. С. 409.

проблемы в сфере господства права, которые привели к такому нарушению.

Подавая заявление о нарушении государством-членом конкретных норм права ЕС, Комиссия выступает как защитник наднациональных интересов, вступающих в противоречие с интересами национальными. Суд ЕС, в целом, исходит из тех же позиций. Являясь наднациональной судебной инстанцией, Суд ЕС стремится обеспечить всестороннюю защиту права ЕС и заложенных в нем ценностей. Непосредственной формой такой защиты становится телеологическое толкование норм права ЕС: рассматривая споры, Суд ЕС стремится предоставить защиту не столько «букве» закона, сколько его «духу», тем целям и ценностям, которые были положены в основу наднационального регулирования.

При этом (как мы уже отмечали в предыдущем параграфе) Суд ЕС расширительно толкует как основные ценности ЕС, так и принцип господства права. Именно в практике Суда ЕС сформировался актуальный подход к пониманию соответствующих категорий. Как следствие, при рассмотрении и разрешении заявлений Комиссии о нарушении государством-членом права ЕС в случае наличия оснований полагать, что государство-ответчик нарушает основные ценности ЕС, Суд ЕС стремится защитить такие ценности как основу наднационального правопорядка ЕС.

Таким образом, обращение в Суд ЕС с заявлением об установлении фактов неисполнения государствами-членами своих обязательств как механизм опосредованного принуждения к соблюдению принципа господства права является достаточно востребованным. Комиссия неоднократно направляла подобные «косвенные» иски в защиту принципа господства права в отношении Польши и Венгрии.

Так, например, Еврокомиссия обратилась в Суд ЕС с заявлением о несоответствии праву ЕС польского национального законодательства в части создания и деятельности Дисциплинарной палаты Верховного суда[191].

По итогам разбирательства в Суде ЕС полномочия Дисциплинарной

[191] C-204/21 Commission v Poland // ECLI:EU:C:2023:442.

палаты были признаны не соответствующими обязательствам, принятым на себя государствами-членами в соответствии со ст. 19 ДЕС. Суд ЕС указал, что деятельность Дисциплинарной палаты Верховного Суда Польши нарушает принцип эффективной судебной защиты, поскольку создает угрозы для независимости судебной власти. Подобное регулирование нарушает право на справедливый суд, закрепленное в ст. 47 Хартии ЕС об основных правах. Ссылка на Хартию усилила «ценностный аспект спора», поскольку указанный документ воспринимается как продолжение европейских ценностей, предусмотренных в ст. 2 ДЕС.

В целом, Суд ЕС постановил, что польская судебная реформа является несовместимой с гарантиями доступа к независимому и беспристрастному правосудию. При этом Суд ЕС отметил, что принцип господства права представляет собой фундаментальную ценность интеграционного объединения и находит свое непосредственное выражение в ряде юридически обязывающих требований (в т.ч. в сфере организации правосудия), которые не могут нарушаться государствами-членами в рамках национального законодательства и прецедентного права[192].

Таким образом, рассматривая дело о нарушении права ЕС положениями польского законодательства о Дисциплинарной палате Верховного Суда Польши, Суд ЕС пришел к выводу о том, что в польском правопорядке в целом нарушается принцип господства права.

При этом стоит отметить, что в отличие от иных индивидуальных механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права вынесение Судом ЕС решения по конкретному делу возлагает на государство-ответчика не подлежащие обжалованию обязанности, которые должны быть немедленно исполнены[193].

В случае отказа государства-ответчика от исполнения решения Суда

---

[192] C-204/21 Commission v Poland // ECLI:EU:C:2023:442.

[193] Scheppele K.L., Kochenov D.V., Grabowska-Moroz B. EU Values are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union // Yearbook of European Law. 2020. V. 38. 133 p.

ЕС, Комиссия вправе обратиться в Суд ЕС с еще одним заявлением – о наложении штрафных финансовых санкций на государство-член, которое грубо нарушает установленные учредительными договорами обязательства по полному и добросовестному исполнению постановлений Суда ЕС. Соответствующие финансовые санкции устанавливаются по усмотрению Суда ЕС и могут предполагать как взыскание фиксированной суммы, так и возложение на государство-ответчика обязанности по уплате регулярных периодических платежей до момента исполнения первоначального решения Суда ЕС в полном объеме.

Соответствующие санкции, в частности, были наложены на Польшу, которая отказалась исполнять решение Суда ЕС о реформировании Дисциплинарной палаты Верховного Суда Польши. По заявлению Комиссии за неисполнение решения Суда по ст. 260 ДФЕС в октябре 2021 г. Суд ЕС установил финансовую санкцию в отношении Польши в размере 1 миллиона евро в сутки[194].

В целом, обращение в Суд ЕС с заявлением об установлении фактов неисполнения государствами-членами своих обязательств, вытекающих из права ЕС, представляет собой достаточно действенный точечный механизм принуждения государств-членов к соблюдению отдельных требований принципа господства права. Однако, существенным ограничением данного механизма является сфера его применения – только в пределах юрисдикции Суда ЕС, а также в пределах действия стандартных процедур, предусмотренных ст.ст. 258-260 ДФЕС. Несмотря на возможность опосредованного принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права посредством решений Суда ЕС, такое принуждение все же будет носить узкий (а не системный) характер. Как следствие, эффективность обращения в Суд ЕС для обеспечения господства права носит ограниченный, фрагментарный характер.

Вместе с тем, анализ европейского опыта судебного принуждения

[194] C-204/21 Commission v Poland // ECLI:EU:C:2021:878.

государств-членов ЕС к соблюдению принципа господства права позволяет выявить направления совершенствования роли Суда ЕАЭС в обеспечении исполнения обязательств государств-членов ЕАЭС в сфере функционирования внутреннего рынка и таможенного союза.

Так, существующая в ЕАЭС система выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке сталкивается с фундаментальной проблемой: государства-члены могут фактически игнорировать решения Евразийской экономической комиссии об устранении препятствий или использовать право вето для блокирования соответствующих решений в соответствии с п. 30 Приложения 1 к Договору о ЕАЭС.

Сложившаяся ситуация требует внесения изменений. Для усиления результативности работы по ликвидации препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС требуется:

1. Модифицировать п. 30 Приложения № 1 к Договору о ЕАЭС, установив, что его действие не распространяется на ситуации несогласия государств-членов ЕАЭС с уведомлениями о требовании соблюдать взятые ими на себя обязательства в рамках единого рынка ЕАЭС.

2. Зафиксировать в Договоре о ЕАЭС, а также в Методологии квалификации препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС императивный судебный механизм урегулирования споров между Коллегией ЕЭК и государством-членом относительно требования устранения препятствий, классифицированных как барьеры.

Другими словами, предлагается установление обязательной компетенции Суда ЕАЭС по спорам, касающимся ликвидации барьеров внутреннего рынка. Данная специальная процедура должна распространяться исключительно на случаи устранения барьеров на внутреннем рынке ЕАЭС, то есть на препятствия, являющиеся непосредственными нарушениями государствами принятых обязательств по обеспечению функционирования единого рынка ЕАЭС.

Указанные предложения должны применяться исключительно к

вопросам функционирования внутреннего рынка ЕАЭС, представляющим сферу наднационального регулирования, где уже произошла частичная передача суверенных полномочий государств-членов на интеграционный уровень. Такой подход соответствует принципу построения евразийской интеграции «снизу-вверх» и не затрагивает фундаментальные основы национального суверенитета государств-участников.

1.2.6. Европейский семестр

Наряду с отмеченными выше индивидуальными механизмами принуждения государств-членов ЕС к соблюдению принципа господства права в его наднациональном понимании в правопорядке ЕС сформировался и определенный набор мониторинговых механизмов, ориентированных на предотвращение и выявление потенциальных нарушений принципа господства права.

Одним из таких мониторинговых механизмов в ЕС является Европейский семестр, базовые параметры которого были заложены еще в 2011 г.[195] Ключевой целью Европейского семестра является балансировка национальных бюджетов государств-членов ЕС таким образом, чтобы обеспечить проведение скоординированной социально-экономической политики Союза.

В рамках Европейского семестра государства-члены ЕС в сотрудничестве с Комиссией и под контролем Совета ЕС должны были приводить свои национальные бюджеты в соответствие с общими критериями[196]. При этом к подобным критериям были отнесены: эффективное функционирование судебной системы (включая критерий

[195] Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies // OJ L 306, 23.11.2011, p. 12–24.

[196] Delivorias A., Scheinert C. Introduction to the European Semester. Coordinating and monitoring economic and fiscal policies in the EU. In-depth analysis. Brussels: Members' Research Service of the European Parliamentary Research Service. 2019. 29 p.

независимости судов); эффективность и прозрачность работы органов исполнительной власти; стабильность демократических институтов и иные параметры, связанные с обеспечением господства права. Однако, соответствующие критерии являлись предметом контроля в рамках Европейского семестра сугубо в той части, которая была непосредственно связана с социально-экономическим развитием, деловым климатов, инвестиционной привлекательностью и иными параметрами, оказывающими влияние на бюджет государств-членов[197].

В 2020-2023 гг. в условиях глобальной пандемии COVID-19 и вызванных ей негативных социально-экономических явлений Европейский семестр был расширен[198]: в его состав был включен надзор за эффективностью реализации государствами-членами ЕС национальных планов восстановления и устойчивости[199] (направленных на противодействие негативным последствиям пандемии), а также за эффективностью реализации программы «ЕС следующего поколения»[200]. В совокупности данные программы предусматривали расходование около 2 трлн евро[201].

Возросшая нагрузка на Европейский семестр (а точнее – на всю систему координации социально-экономической политики ЕС) привели к тому, что в 2024 г. был принят новый Регламент 2024/1263 об эффективной

---

[197] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Указ. соч. С. 418-419.

[198] D'Erman V., Verdun A. Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the Covid-19 Crisis // Journal of Common Market Studies. 2022. Vol. 60. Is. 1: Special Issue: Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the COVID-19 Crisis. P. 3-20.

[199] Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility // OJ L 57, 18.2.2021, p. 17–75.

[200] Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis // OJ L 433I, 22.12.2020, p. 23–27.

[201] Vanhercke B., Verdun A. The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility // Journal of Common Market Studies. 2022. Vol. 60. Is. 1: Special Issue: Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the COVID-19 Crisis. P. 204-223.

координации экономической политики[202], установивший, в том числе, обновленную процедуру проведения Европейского семестра. Ключевым нововведением стало использование интегрированного среднесрочного фискально-структурного плана в качестве основного планово-контрольного документа в сфере скоординированной экономической политики. Использование подобных среднесрочных планов стало прямым следствием увеличения горизонта планирования расходования дополнительных бюджетных средств, выделенных для преодоления долгосрочных последствий пандемии (в т.ч. в рамках Фонда восстановления и устойчивости, а также в рамках программы «ЕС следующего поколения).

В соответствии с обновленным регулированием Европейский семестр принял форму надзора со стороны Совета и Комиссии при участии Европейского парламента в сфере координации экономической политики и устойчивого сближения социально-экономических показателей государств-членов. В рамках соответствующего надзора осуществляется: 1) разработка и контроль реализации общих рекомендаций по экономической политике в соответствии с ч. 2 ст. 121 ДФЕС; 2) разработка и контроль за реализацией руководящих принципов содействия занятости населения и защиты социальных прав; 3) оценка и одобрение национальных среднесрочных фискально-структурных планов, а также мониторинг их реализации на основе ежегодных отчетов государств-членов; 4) предотвращение и устранение макроэкономических дисбалансов (ст. 3 Регламента 2024/1263).

В случае выявления недостатков в содержании или исполнении представленных национальных фискально-структурных планах, а также в социально-экономическом положении государств-членов в целом, Совет на основе рекомендаций Комиссии направляет рекомендации государствам-членам (с опорой на инструменты, предусмотренные ст. 121 и ст. 148 ДФЕС).

---

[202] Regulation (EU) 2024/1263 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2024 on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97 (PE/51/2024/REV/1) // OJ L, 2024/1263, 30.4.2024.

Государства-члены должны учитывать такие рекомендации при разработке своей экономической, социальной, трудовой и бюджетной политики. Прогресс выполнение рекомендаций оценивает Комиссией.

В целом, Европейский семестр как мониторинговый механизм направлен на надзор в сфере соблюдения государствами-членами принципа господств права лишь косвенно. Главной целью Европейского семестра является координация экономической политики и обеспечение сбалансированного социально-экономического развития Союза. Надзор за господством права осуществляется сугубо в рамках достижения данной цели.

Тем не менее, как уже было отмечено выше, в составе обновленного Европейского семестра оценивается выполнение государствами-членами Национальных планов восстановления и устойчивости. При этом национальные планы восстановления и устойчивости отдельных государств-членов ЕС могут включать в себя помимо общих экономических и финансовых мероприятий также меры, непосредственно связанные с обеспечением надлежащей реализации принципа господства права (п. 38 Руководство по применению Регламента 2020/2092 ЕС). Таким образом, в рамках Европейского семестра осуществляется дополнительный (по отношению к основной процедуре, установленной Регламентом о Фонде восстановления и устойчивости) мониторинг содержания и исполнения национальных планов восстановления и устойчивости (в т.ч. в части соблюдение принципа господства права).

Косвенно (в составе среднесрочных фискально-структурных планов) в рамках Европейского семестра также осуществляется мониторинг деятельность государств-членов по надлежащему исполнению соглашений о партнерстве при расходовании бюджетных средств ERDF, ESF+, JTF, EMFAF, AMIF, ISF, BMVI и Фонда сплочения[203]. В соглашениях о

[203] Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and

партнерстве, в том числе, указываются действия, которые государство-член планирует предпринять для усиления своего «административного потенциала» при использовании средств фондов ЕС (ст. 11 Регламента 2021/1060). Подобный «административный потенциал» связан с соблюдением принципа господства права в сфере распоряжения бюджетными средствами.

Кроме того, стоит отметить, что в рамках Европейского семестра, в том числе, учитываются показатели европейского Барометра правосудия (*EU Justice Scoreboard*)[204], напрямую направленного на мониторинг эффективности деятельности судебной системы и системы противодействия коррупции.

Европейский барометр правосудия представляет собой общий механизм мониторинга ситуации с эффективностью правосудия в государствах-членах ЕС. Комиссия рассматривает Барометр в качестве инструмента совершенствования ситуации с эффективностью правосудия в государствах-членах, а также для формирования и развития сетевых связей в рамках европейского юридического сообщества[205]. При этом, если на первоначальных этапах, в 2010-х гг., Барометр правосудия был ориентирован на мониторинг только судов по гражданским, коммерческим и административным спорам на предмет их эффективности и независимости, то к настоящему времени он приобрел более широкий характер. Так, в Барометре 2024 г.[206] анализируются показатели, связанные с противодействием коррупции, защитой прав потребителей, назначениями судей высших судебных органов и генеральных прокуроров и др.

Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy. PE/47/2021/INIT // OJ L 231, 30.6.2021, p. 159–706.

[204] EU Justice Scoreboard // European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (дата обращения: 03.11.2024).

[205] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Указ. соч. С. 420.

[206] Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Central Bank, the European economic and social committee and the Committee of the regions «2024 EU Justice Scoreboard» (COM/2024/950 final). Brussels, 11.6.2024.

В то же время, важно отметить, что Барометр призван исключительно аккумулировать соответствующую информацию. Вынесение рекомендаций или применение санкций в отношении государств-членов с негативными показателями в рамках Барометра не предусматривается. Тем не менее, показатели Европейского барометра правосудия используются в рамках иных механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права, включая: Европейский семестр, Механизм устранения серьезного и устойчивого нарушения основных ценностей, Рамочную процедуру борьбы с системными угрозами господства права, Механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза, а также Механизм укрепления господства права.

В целом, Европейский семестр демонстрирует ограниченную эффективность как механизм принуждения к соблюдению принципа господства права, поскольку позволяет осуществлять лишь косвенный надзор через призму экономической координации. Основной акцент на бюджетном планировании и социально-экономических показателях делает контроль над соблюдением принципа господства права вторичным элементом, что снижает потенциал Европейского семестра как механизма принуждения. Механизм работает преимущественно как координационный и информационно-аналитический инструмент, а не как эффективный механизм принуждения.

Впрочем, именно подобный характер Европейского семестра позволяет воспринять соответствующий опыт в рамках ЕАЭС. Концептуальные основы евразийской интеграции, базирующиеся на принципе суверенного равенства государств-членов и торгово-экономической природе объединения, допускают адаптацию мониторингового компонента Европейского семестра без элементов политико-идеологического контроля.

Однако, в ЕАЭС уже сейчас создан и функционирует более релевантные аналоги Европейского семестра и, в частности, единый

электронный Реестр препятствий[207]. Данный ресурс так же выполняет мониторинговую и аналитическую функции. Однако, в отличие от Европейского семестра, Реестр препятствий является частью системы выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС. Иными словами, он напрямую встроен в систему по устранению выявленных проблем. Внесение сведений в Реестр и его ведение представляет собой результат первых трех этапов реализации системы выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС: этапа выявления, этапа анализа и этапа квалификации. Кроме того, в рамках соответствующего реестра фиксируются и устраненные препятствия.

Также стоит отметить, что оперативные совещания по введенным государствами-членами экстренным мерам на основании ст. 29 Договора о ЕАЭС представляют собой функциональный аналог превентивного мониторинга Европейского семестра, обеспечивая проактивное выявление потенциальных препятствий на стадии планирования нормативных актов.

Таким образом, имплементация мониторинговых механизмов Европейского семестра в ЕАЭС, в целом, избыточна.

Тем не менее, в ЕАЭС может быть воспринят опыт использования среднесрочных фискально-структурных планов в Европейском семестре. Данный механизм может быть адаптирован для совершенствования существующих «дорожных карт» по устранению изъятий и ограничений в ЕАЭС. Вместо разрозненных планов на 2-3 года целесообразно внедрить систему скользящего среднесрочного планирования с ежегодным обновлением приоритетов и автоматическим переносом нереализованных мероприятий на последующие периоды.

Кроме того, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внедрении автоматизированной системы мониторинга национального

---

[207] Функционирование внутреннего рынка Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: https://barriers.eaeunion.org/barriers/ru (дата обращения: 10.06.2025).

законодательства государств-членов ЕАЭС. Подобная система позволит выявлять потенциальные препятствия на внутреннем рынке ЕАЭС еще на стадии принятия (потенциально – разработки) нормативных правовых актов. Это может существенно повысить эффективность евразийских механизмов по сравнению с действующим подходом реагирования *ex post*.

1.2.7. Механизм укрепления господства права (Strengthening the rule of law within the Union)

Ключевым специализированным мониторинговым механизмом в сфере господства права в настоящее время является Механизм укрепления господства права, который был введен в 2019 г.[208] В рамках соответствующего механизма осуществляется ежегодное издание Доклада о господстве права. Составление первого такого доклада являлось одной из главных инициатив Программы работы Комиссии на 2020 г.[209]

Указанный механизм является превентивным инструментом, который направлен на создание системы непрерывного мониторинга господства права в государствах-членах, интенсификацию структурированного диалога с ними, а также не влечет за собой каких-либо политических или юридических санкций. Он не является обязательным, а в качестве его правовой основы выступают положения учредительных договоров, которые закрепляют роль Европейской комиссии в качестве «хранителя Договоров».

Цикл оценки начинается осенью за год до издания доклада. Европейская комиссия отталкивается от последнего из принятых докладов – когда новый доклад будет принят, в нем будут отражаться только новые

[208] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Strengthening the rule of law within the Union» (COM(2019) 343 final). Brussels, 17.7.2019.
[209] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Adjusted Commission Work Programme 2020» (COM(2020) 440 final). Brussels, 27.5.2020.

значимые события. Первый доклад был принят в сентябре 2020 г.[210] и «запустил» цикл 2020-2021 гг. Соответственно, цикл был завершен осенью 2021 года также путем принятия доклада[211]. В настоящее время идет цикл 2024-2025 года – издание текущего доклада о господстве права планируется в сентябре 2025 года.

Весной государства-члены направляют Комиссии страновые отчеты. В этот период информацию Европейской комиссии также могут предоставлять любые заинтересованные стороны – национальные и европейские организации гражданского общества и профессиональные ассоциации. При подготовке Доклада 2021 г. было предоставлено более 200 подобных материалов. С целью создания канала связи для направления отчетов и материалов, а также обмена передовым опытом в 2020 г. была создана Сеть национальных контактных пунктов по вопросам господства права.

В дополнение к отчетам делегация Европейской комиссии также осуществляет выезды на место и встречи с национальными властями. Летом государства-члены получают проект главы в отношении государства с целью внесения фактологических исправлений и уточнений.

Источниками для оценки господства права являются не только целевые показатели и рекомендации Комиссии, но и в целом право Европейского союза и практика Суда ЕС. Важное значение имеют политические и правовые акты иных организаций, в первую очередь, Совета Европы, которые издают международные и европейские стандарты в области верховенства права (в его универсальном или региональном международном понимании), демократии и прав человека (подробно речь об этом пойдет в параграфе 1.3, который посвящен анализу правовой и доказательной базы,

---

[210] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «2020 Rule of Law Report» (COM(2020) 580 final). Brussels, 30.9.2020.

[211] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «2021 Rule of Law Report» (COM(2021) 700 final). Brussels, 20.7.2021

используемой в рамках механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права).

Осенью проходит фаза межинституционального сотрудничества. Совет ЕС и Европейский парламент предметно обсуждают отчет в целом и по каждой главе. В январе следующего года с государствами-членами проводятся консультации в соответствии с подготовленным Советом и Парламентом опросником. Каждому государству посвящается по главе. Доклад не претендует на исчерпывающую оценку господства права в государстве-члене, а останавливается лишь на самых значимых событиях и изменениях текущего цикла. Приблизительно с апреля по июнь Европейская комиссия обобщает все выводы и готовит проекты страновых глав. В результате принимается Отчет по господству права, который затем проходит фазу широких общественных обсуждений.

Переходя к оценке указанного механизма, первое, что необходимо отметить, это то, что он также является дискурсивным. Иными словами, он предполагает простое обсуждение без каких-либо практических последствий. В данной связи, он является очень общим и готовится в отношении общего состояния господства права в Союзе. Таким образом, он не способен идентифицировать отдельные критические моменты и предложить действенные рекомендации для их решения. Так, он предполагает не концентрацию на отдельных важнейших проблемах, которые вызывают озабоченность в контексте господства права в ЕС, а некоторое «системное видение», которое при ближайшем рассмотрении используемой методологии, является скорее схематичным и фрагментарным.

Механизм не предполагает разработку конкретных практических рекомендаций, что является серьезным недостатком по сравнению с индивидуальными механизмами принуждения. Кроме того, высказанные в нем суждения являются столь общими, что в отдельных государствах-членах не только не понимают, какие действия от них требуются, но и не могут

определиться в отношении того, что означают «тревожные сигналы», на которые указывает Европейская комиссия.

Так, после принятия Доклада 2022 г.[212], австрийское общество разделилось: в то время, как оппозиция призывало к срочным действиям по смене политической власти, Правительство указало на то, что доклад демонстрирует «очень высокую степень господства права в Австрии», добавив, что критику Европейской комиссии сложно понять[213]. Таким образом, механизм господства права не только не приносит конструктив в диалог о данной ценности, но и способствует дестабилизации обстановки даже в государствах старой демократии, таких как Австрия.

Указанный механизм также не предполагает особой процедуры мониторинга – эта миссия выполняется лишь косвенно путем учета рекомендаций соответствующих международных организаций и органов. Кроме того, механизм не предполагает каких-либо фактических действий, – по итогу одного цикла оценки сразу начинается другой. В соответствии с данным механизмом Европейская комиссия готова действовать так, будто первый год оценивания является «нулевым рубежом» в обеспечении соблюдения ценностей ст. 2 ДЕС, стирая предыдущие годы нарушений некоторых государств-членов. Не выделяя проблемные государства для срочного внимания, а вместо этого требуя такого же обзора всех государств-членов в рамках длительного графика, процедура становится достаточно громоздкой и растянутой.

Однако, стоит отметить и отдельные немногочисленные преимущества механизма укрепления господства права. В первую очередь, в рамках указанного механизма аккумулируются многочисленные отчетные материалы, которые готовятся под эгидой Европейского союза, Совета

---

[212] 2022 Rule of law report [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_en (дата обращения: 03.11.2024).

[213] Commission’s rule of law report sparks controversy in Austria [Электронный ресурс]. URL: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/commissions-rule-of-law-report-sparks-controversy-in-austria/ (дата обращения: 03.11.2024).

Европы, ОЭСР, ООН и других организаций. Преимуществом выступает также то, что благодаря циклам оценки, механизм призван концентрироваться на актуальных проблемах и прогрессе (регрессе) в отношении состояния ценности господства права.

Механизм также вызывает значительные нарекания у представителей гражданского общества. Прямо выражается идея о том, что он требует реформирования[214]. Среди недостатков указывается отсутствие прозрачности при подготовке доклада, поскольку «обсуждения дальнейших действий в связи с выводами докладов в настоящее время проходят за закрытыми дверями, исключая как общественность, так и гражданское общество»[215]. Отдельная жалоба была связана с тем, что доклад охватывает лишь некоторые сферы и не содержит рекомендаций.

В ответ на это Председатель Европейской комиссии пообещала приводить в последующих докладах «более точные и конкретные рекомендации по реформам для государств-членов, начиная со следующего года»[216]. Несмотря на это, продолжают высказываться сомнения во влиянии доклада на состояние господства права[217].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что доклад о господстве права нуждается в реформировании с первых этапов его создания. Его чрезмерно общий характер, фрагментарность исследования, отсутствие опоры на проверенные источники информации, вызывают значительные нарекания как со стороны государств-членов, так и представителей гражданского общества.

Механизм демонстрирует структурную неэффективность в решении практических проблем. Превентивный характер механизма, лишенный

---

[214] Civil society calls for transparency in Commission’s rule of law report [Электронный ресурс]. URL: https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/civil-society-calls-for-transparency-in-commissions-rule-of-law-report/ (дата обращения: 03.11.2024).
[215] Там же.
[216] Там же.
[217] Commission struggles to defend usefulness of its rule of law report [Электронный ресурс]. URL: https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-struggles-to-defend-the-usefulness-of-its-rule-of-law-rundown/ (дата обращения: 03.11.2024).

правовых последствий, превращает его в инструмент политического диалога без конкретных результатов. Дискурсивная природа механизма не обеспечивает устранение выявленных нарушений, а лишь фиксирует их существование, что подтверждается продолжающимися системными «проблемами» с господством права в Венгрии и Польше несмотря на регулярные доклады.

Более того, Механизм укрепления господства права порождает правовую неопределенность и политическую дестабилизацию. Отсутствие конкретных рекомендаций и использование расплывчатых формулировок создает различные интерпретации выводов доклада, что хорошо проиллюстрировано ситуацией в Австрии, где оппозиция и правительство диаметрально противоположно оценили одни и те же выводы Европейской комиссии.

Однако ряд высокопоставленных чиновников Европейского союза указывают на следующие причины сохранения указанного механизма[218]. Доклад включает только новые проблем, а также прогресс (или регресс) ситуации в государстве-члене по сравнению с предыдущим годом, в связи с чем есть возможность незамедлительно вынести их на политические дебаты в Совете. Это позволяет оперативно выяснить, какие нарушения являются случайными и могут быть исправлены государствами-членами. Это также позволяет идентифицировать проблемы, которые сложно поддаются решению или у государства отсутствует соответствующая политическая воля.

Таким образом, Механизм укрепления господства права является инструментом «сбора доказательств» для того, чтобы в будущем задействовать в отношении государства-нарушителя иные механизмы принуждения к соблюдению принципа господства права.

Как следствие, существующая в ЕАЭС система выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке существенно превосходит

[218] Там же.

Механизм укрепления господства ЕС по практической эффективности. Четырехэтапная система (выявление, анализ, квалификация, устранение препятствий) включает конкретные механизмы воздействия на государства-члены и временные рамки, в отличие от сугубо дискурсивного Механизма укрепления господства права в ЕС.

В целом же, подводя итог настоящему параграфу, можно отметить, что ЕС обладает целым рядом контрольно-принудительных и мониторинговых механизмов, позволяющих оказывать разнонаправленное влияние на соблюдение принципа господства права (в его наднациональном понимании) государствами-членами ЕС. Эффективность большинства таких механизмов не прошла проверку практикой, их применение либо оказывалось крайне затруднительным, либо не приводило к «исправлению» ситуацию с господством права в государствах-членах.

Как констатировали аналитики ИМЭМО РАН, в настоящее время «противоречия между наднациональными и национальными структурами пока удается разрешать методом финансового принуждения»[219]. В качестве таких методов бюджетно-финансового принуждения в настоящее время используются: Общий механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза, а также специальные механизмы обусловленности господством правам бюджетных трансфертов. К последним относятся: Специальный механизм обусловленности господством права выплат из Фонда восстановления и устойчивости, а также Специальный механизм предварительной и текущей обусловленности выплат из восьми структурных фондов ЕС. Только отмеченные финансово-бюджетные механизмы принуждения сегодня демонстрируют достаточную эффективность.

[219] Клинова М., Сидорова Е. Санкционные меры внутри Европейского союза // Вопросы экономики. 2023. № 5. С. 148-160.

1.3. Правовая и доказательная база применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права

Проанализированные механизмы принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права, несмотря на различную степень собственной конкретизации, подвержены одному общему недостатку: правовая база, нарушение которой расценивается как несоблюдение принципа господства права, не находит однозначного определения и закрепления. Даже Специальный механизм предварительной и текущей обусловленности получения планового финансирования из структурных фондов ЕС, прямо опирающийся на соблюдение Хартии ЕС об основных правах в качестве горизонтального условия, на практике используется Комиссией с опорой на более разветвленную правовую базу, позволяющую возлагать на государства-члены дополнительные обязательства. В целом, вся деятельность институтов ЕС, предшествующая активации механизмов принуждения и связанная с формированием доказательной базы в отношении фактов нарушения принципа господства права определенным государством-членом, характеризуется высокой степенью неопределенности.

В подобном контексте представляется необходимым обратиться к более подробному анализу правовой и доказательной базы применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в отношении конкретных государств-членов.

Наиболее общей причиной применения (активации) механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права выступают нарушения данного принципа.

Как было установлено нами в рамках предыдущих параграфов, принцип господства права в правопорядке ЕС толкуется широко[220]:

---

[220] Биткина Е.С. Принцип господства права как одна из основных ценностей ЕС (по материалам правоприменительной практики) // Образование и право. 2025. № 6. С. 132-140.

во-первых, он представляет собой принцип-гарантию, который обеспечивает соблюдение основных ценностей ЕС;

во-вторых, он включает в себя: 1) принцип законности; 2) принцип правовой определенности; 3) принцип равенства всех перед законом; 4) принцип разделения властей; 5) запрет произвола исполнительной власти; 6) принцип независимого и эффективного судебного контроля (включая право на справедливый суд);

в-третьих, соблюдение принципа господства права в его наднациональном понимании требуется не только в сфере исключительной компетенции ЕС и совместной компетенции, но и в сфере компетенции государств-членов.

Иными словами, соблюдение принципа господства права в его наднациональном понимании оказывается завязано на всеобъемлющем следовании основным ценностям ЕС, гарантированных принципами законности, правовой определенности, равенства всех перед законом, разделения властей, запрета произвола исполнительной власти, а также независимого и эффективного судебного контроля.

Основные ценности ЕС, с точки зрения наднациональных институтов, представляют собой обязательства, которые свободно и добровольно принимают на себя все государства при вступлении в ЕС и при подписании учредительных договоров. Государства-члены обязаны уважать и продвигать основные ценности в той же степени, что и другие государства-члены. Такие ценности должны разделяться всеми государствами-членами ЕС.

Как отметил в данном контексте Суд ЕС, соблюдение и продвижение основных ценностей всеми государствами-членами ЕС играет системообразующую роль в построении и функционировании правопорядка ЕС (включая наднациональную правовую культуру, то есть «дух закона», а не только его «букву»)[221]. Они лежат в основе взаимного доверия между

[221] C-619/18 Commission v Poland [2019] // ECLI:EU:C:2019:531.

государствами-членами, их уверенности во взаимном соблюдении базовых ценностей интеграционного объединения[222].

Соответственно, государства-члены должны соблюдать основные ценности ЕС в их наднациональном понимании. Только при таких условиях будет обеспечено системообразующее значение основных ценностей и будет обеспечиваться эффективное функционирование интеграционного объединения на основе взаимного доверия.

Государства-члены ЕС обязаны гарантировать всеобъемлющее соблюдение и продвижение основных ценностей, включая права и свободы граждан ЕС, которые признаются интеграционным объединением. Ограничение данной обязанности сугубо сферами исключительной компетенции Союза и совместной компетенции не позволят обеспечить взаимное доверие между государствами-членами. Это, в частности, вытекает из «духа, буквы и предназначения»[223] механизма устранения серьезного и устойчивого нарушения государством-членом ценностей ЕС (ст. 7 ДЕС).

В подобном контексте нарушение основных ценностей ЕС воспринимается институтами ЕС как посягательство на основы интеграционного объединения, его нравственно-идеологическое ядро. Оно влечет за собой нарушение взаимного доверия между государствами-членами ЕС, искажение их взаимного равенства, а также нарушение прав и свобод человека.

Следовательно, все государства-члены и наднациональные институты должны обеспечивать соблюдение основных ценностей и устранять любые их нарушения. Соответствующие цели и лежат в основе всех механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права. Они представляют собой контрольные и карательные механизмы, обеспечивающие единство интеграционного объединения.

---

[222] Opinion of the Court (Full Court) of 18 December 2014. Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU, 2/13 // ECLI:EU:C:2014:2454.
[223] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Указ. соч. С. 400.

Таким образом, основополагающей правовой базой для применения механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права выступают положения ст. 2 ДЕС, закрепляющие основные ценности ЕС (включая уважение человеческого достоинства, демократия, правовое государство, соблюдение прав человека[224]). Именно факт несоблюдения или ненадлежащего соблюдения закрепленных в ст. 2 основных ценностей ЕС является общей причиной применения таких механизмов.

Однако, основные ценности во многом носят общий характер и нуждаются в конкретизации. Положения ст. 2 ДЕС не позволяет с достоверностью установить, какие именно «системообразующие» обязательства приняли на себя государства-члены ЕС.

Общеправовым способом конкретизации основных ценностей выступают гарантии их соблюдения, заложенные в принципе господства права, включающем в себя шесть составляющих. Принцип господства права здесь выступает в качестве юридико-технического инструмента, обеспечивающего придание правового (юридического) характера основным ценностям как нравственно-идеологическому ядру ЕС.

Принцип господства права как система ценностей, предписывающая всем субъектам национального права государств-членов и права ЕС следовать иерархически установленной системе правовых норм, в первую очередь, требует соблюдения положений учредительных договоров ЕС, Хартии ЕС об основных правах. Именно в рамках данных актов находят свою конкретизацию правовые гарантии, формы и способы соблюдения основных ценностей ЕС.

В то же время, уважение человеческого достоинства, демократия, правовое государство, соблюдение прав человека и другие ценности находят свое закрепление не только в правопорядке ЕС, но и в международных договорах и соглашениях, посвященных защите прав человека. При этом,

[224] Там же. С. 399.

если участниками таких международных договоров и соглашений являются все государства-члены ЕС, то их положения также приобретают общий для ЕС характер: все государства-члены ЕС обязаны соблюдать положения таких международных актов и во взаимодействии (в т.ч. интеграционном) друг с другом могут рассчитывать на их соблюдение противоположной стороной.

Международные акты, участниками которых являются все государства-члены ЕС, квалифицируются институтами ЕС как дополнительная (расширенная) правовая база для применения механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права. Положения таких международных актов используются институтами ЕС для дополнительной конкретизации основных ценностей ЕС. Соответственно, и принцип господства права в наднациональном понимании также требует соблюдения положений данных актов.

Так, в частности, Европарламент при применении механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в отношении Венгрии ссылался на положения ст. 2, ч. 3 ст. 4 и ч. 1 ст. 7 ДЕС, на Хартию ЕС об основных правах, на Европейскую конвенцию по правам человека, Всеобщую декларацию прав человека[225], а также на иные международные договоры по правам человека, принятые под эгидой ООН и Совета Европы[226].

Однако, и подобный расширительный подход к формированию правовой базы, соблюдение которой требуется в соответствии с принципом господства права, оказался для институтов ЕС недостаточным. Наряду с положениями первичного права ЕС, а также международных актов по правам человека, ратифицированных всеми государствами-членами, Европарламент также включает в правовую базу акты вторичного права ЕС, в которых

---

[225] Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. № 67.

[226] European Parliament resolution of 15 September 2022 on the proposal for a Council decision determining, 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 (2018/0902R(NLE)) // OJ C 125, 5.4.2023, p. 440–461

содержится конкретизация или толкование принципа господства права (включая акты рекомендательного и декларативного характера).

Так, в частности, при применении механизмов принуждения в отношении Венгрии в качестве правовой базы для обвинений в нарушении принципа господства права было использовано Сообщение Комиссии «О рамочной процедуре укрепления господства права в ЕС»[227] (данным сообщением была введена Рамочная процедура борьбы с системными угрозами господства права). Дополнительно в состав правовой базы были включены страновые отчеты Комиссии о состоянии господства права в Венгрии, подготовленные в рамках мониторингового Механизма укрепления господства права.

Также в качестве правовой базы, соблюдение которой требуется в соответствии с принципом господства права, в отношении Венгрии были использованы акты Европарламента декларативного характера, включая: Резолюцию Европарламента, призывающую ввести в отношении Венгрии процедуры ч. 1 ст. 7 ДЕС[228], Резолюцию Европарламента о нарушении права ЕС и прав ЛГБТ-лиц в Венгрии[229], а также заключения комитетов Европарламента по конституционным вопросам и по гражданским свободам, вопросам правосудия и внутренних дел[230].

Подобная практика использования рекомендательных актов в сфере защиты принципа господства права была перенесена и на акты международных организаций, которые также были включены в правовую базу принципа господства права. В частности, к правовой базе, которую

---

[227] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «A new EU Framework to strengthen the Rule of Law» (COM/2014/0158 final). Brussels, 11.3.2014.
[228] 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 (2017/2131(INL)) // OJ C 433, 23.12.2019, p. 66–85.
[229] European Parliament resolution of 8 July 2021 on breaches of EU law and of the rights of LGBTIQ citizens in Hungary as a result of the legal changes adopted by the Hungarian Parliament (2021/2780(RSP)) // OJ C 99, 1.3.2022, p. 218–225.
[230] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Указ. соч. С. 399.

обязана была соблюдать Венгрия для обеспечения принципа господства права, был отнесен Контрольный перечень вопросов верховенства права, принятый Венецианской комиссией[231].

Таким образом, правовая база, соблюдение которой требуется в рамках наднационального принципа господства права в ЕС, включает в себя: ст. 2 ДЕС, учредительные договоры ЕС, Хартию ЕС об основных правах, ЕКПЧ, Всеобщую декларацию прав человека, а также акты институтов ЕС и международных организаций, в которых содержится конкретизация и толкование принципа господства права.

Именно подобный расширительный подход к составу правовой базы принципа господства используется институтами ЕС (прежде всего, Европарламентом и Комиссией). При этом, как отмечают М.Л. Энтин и Е.Г. Энтина, столь широкий подход фактически влечет за собой инверсию классического принципа субсидиарности: свобода усмотрения, традиционно предоставляемая именно государствам-членам в рамках «остаточной» компетенции, закрепляется за институтами ЕС в части определения правовой базы принципа господства права[232]. Именно институты ЕС могут определять, какой именно акт требуется соблюдать для обеспечения принципа господства права, какое именно действие (или акт) государства-члена и по каким основаниям может квалифицироваться как нарушение данного принципа.

Приведенный расширительный подход к пониманию правовой базы принципа господства права предопределяет столь же широкий подход к формированию доказательной базы в отношении нарушений данного принципа определенным государством-членом ЕС.

В наиболее общем виде, в состав доказательной базы (собираемой для применения механизмов принуждения) могут входить любые

---

[231] Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права (принят на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 11-12 марта 2016 г.). Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). 711/2013 CDL-AD(2016)007. Страсбург, 18 марта 2016 г.

[232] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Указ. соч. С. 399.

правоприменительные акты в сфере господства права и прав человека, принимаемые институтами ЕС или международными организациями и их органами. При этом фиксированного подхода к оценке относимости, допустимости, достоверности и достаточности доказательств нарушения принципа господства права не существует. Доказательная база, как правило, формируется *ad hoc* по усмотрению наднациональных институтов[233].

Впрочем, для механизмов принуждения, связанных с ограничением бюджетного финансирования, степень усмотрения наднациональных институтов все же несколько ограничивается.

Наиболее наглядно соответствующие ограничения проявляются в рамках Общего механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза. Целью данного механизма является защита финансово-бюджетных интересов ЕС. Кроме того, он был предметом обжалования в Суде ЕС со стороны Венгрии и Польши. Итогом подобной «специализации» Общего механизма обусловленности стало введение требований в сфере относимости и достаточности доказательств влияния нарушений принципа господства права на бюджет Союза.

В соответствии с положениями Регламента 2020/2092, особенности применения которого были уточнены в решениях Суда ЕС по искам Венгрии[234] и Польши[235], для применения Общего механизма обусловленности требуется наличие «достаточно прямой связи» между нарушениями принципа господства права и финансово-бюджетными интересами ЕС. Как следствие, доказательства, необходимые для применения данного механизма, должны соответствовать специальному критерию относимости: они должны подтверждать наличие нарушений принципа

---

[233] Биткина Е.С. Доказательная база применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в практике ЕС (на примере Венгрии) // Закон и власть. 2025. № 9. С. 118-124.

[234] C-156/21 Hungary v Parliament and Council // ECLI:EU:C:2022:97

[235] C-157/21 Poland v Parliament and Council // ECLI:EU:C:2022:98

господства права, которые оказывают (или способны) оказать негативное влияние на распоряжение бюджетными средствами ЕС.

Кроме того, как было установлено Судом ЕС[236], санкции, налагаемые в рамках Общего механизма обусловленности, должны быть пропорциональны (потенциальным) последствиям нарушения принципа господства права для финансово-бюджетных интересов ЕС, а также должны определяться исходя из характера, продолжительности и степени серьезности нарушений данного принципа. Соответственно, доказательная база, необходимая для применения Общего механизма обусловленности, должна отвечать критерию достаточности для назначения определенных ограничений. Собранные доказательства должны содержать в себе сведения о характере, продолжительности и степени серьезности нарушений принципа господства права.

В специальных механизмах обусловленности господством права бюджетных трансфертов приведенные выше требования к доказательной базе выражены менее явно.

Некоторые ограничения можно заметить лишь в рамках Специального механизма обусловленности господством права выплат из структурных фондов ЕС. Регламентом 2021/1060 строго фиксируются предварительные горизонтальные и тематические условия, соблюдение которых необходимо для получения финансирования из структурных фондов.

Одним из горизонтальных условий выступает соблюдение Хартии ЕС об основных правах. Таким образом, собранные доказательства должны относиться именно к нарушению Хартии. Впрочем, Хартия ЕС об основных правах допускает субсидиарное применение положений ЕКПЧ (ч. 3 ст. 52 Хартии), в связи с чем в качестве доказательств нарушения принципа господства права также могут использоваться решения институтов и органов Совета Европы (включая ЕСПЧ и Венецианскую комиссию).

---

[236] Там же.

Что касается тематических условий, то их соблюдение является обязательным, если государство-член запрашивает финансирование из ERDF, ESF+ и Фонда сплочения. При этом здесь устанавливаются более конкретные условия. Так, например, для получения финансирования из ESF+ (Европейский социальный фонд) на реализацию целей образовательной политики ЕС необходимо соблюдение предварительного условия в виде разработки и принятия национальной стратегии развития инклюзивного образования и образовательной (академической) мобильности. Соответственно, для блокировки финансирования из ESF+ доказательная база должна быть связана с отмеченными аспектами (специальные критерий относимости).

Тем не менее, в отношении Польши[237] и Венгрии[238] блокировка финансирования из структурных фондов ЕС была осуществлена за несоблюдение горизонтального условия в виде эффективного применения Хартии ЕС об основных правах. Тематические условия не применялись. Соответственно, единственным требованием к доказательной базе по Специальному механизму обусловленности господством права выплат из структурных фондов ЕС является относимость доказательств к нарушению положений Хартии ЕС об основных правах. При этом положения Хартии широки, что позволяет привлекать в качестве доказательственной базы практически любые правоприменительные акты институтов ЕС и Совета Европы в сфере защиты прав человека.

Что же касается Специального механизма обусловленности господством права выплат из Фонда восстановления и устойчивости, то, несмотря на прямую связь с бюджетными интересами, в нем не содержится

---

[237] Partnership Agreement with Poland – 2021-2027 (22 December 2022) // European commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-poland-2021-2027_en (дата обращения: 10.11.2024).

[238] Partnership Agreement with Hungary – 2021-2027 (22 December 2022) // European commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-hungary-2021-2027_en (дата обращения: 10.11.2024).

никаких ограничений в части формирования доказательной базы. Комиссия и Совет вольны утверждать практически любые условия (цели, задачи) национальных планов восстановления и устойчивости, в зависимость от которых ставится получение финансирования из Фонда. Как следствие, Комиссия и Совет могут самостоятельно определять относимость, допустимость, достоверность и достаточность доказательной базы, необходимой для заморозки финансирования. Как правило, доказательная база формируется *ad hoc* с опорой на правоприменительные акты институтов ЕС (включая Европарламент, Комиссию и Суд ЕС), а также правоприменительные акты международных организаций в сфере господства права и защиты прав человека.

Таким образом, подход к формированию доказательной базы нарушений принципа господства права сугубо по усмотрению институтов ЕС можно назвать общим для большинства механизмов принуждения (исключением будет являться только Общий механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза)[239].

Рассмотрим данный подход на примере действий Европарламента по формированию доказательной базы для применения в отношении Венгрии первой фазы Механизма устранения серьезного и устойчивого нарушения государством-членом ценностей ЕС (ч. 1 ст. 7 ДЕС). Непосредственным предметом анализа выступит Резолюция Европарламента от 15 сентября 2022 г. о направлении Совету предложения о применении в отношении Венгрии ч. 1 ст. 7 ДЕС в связи с существованием явного риска нарушения основных ценностей ЕС[240] (далее также – Резолюция Европарламента от 15 сентября 2022 г.).

---

[239] Подробнее см.: Биткина Е.С. Доказательная база применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в практике ЕС (на примере Венгрии) // Закон и власть. 2025. № 9. С. 118-124.

[240] European Parliament resolution of 15 September 2022 on the proposal for a Council decision determining, 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 (2018/0902R(NLE)) // OJ C 125, 5.4.2023, p. 440–461

В рамках данной резолюции Европарламент сформулировал ряд «озабоченностей», возникающих в отношении Венгрии в связи с неудовлетворительной оценкой ситуации в таких сферах, как: конституционная и избирательная система Венгрии; независимость судебной власти; коррупция; свобода СМИ; академическая свобода; равенство всех перед законом (в контексте дискриминации ЛГБТИК-лиц, прав национальных меньшинств); права мигрантов, лиц, ищущих убежище, и беженцев; экономические и социальные права граждан[241].

Соответствующие «озабоченности» фактически представляют собой отдельные пункты обвинения Венгрии в нарушении принципа господства права и основных ценностей ЕС. По каждой «озабоченности» Европарламентом указывается на то, каким образом и какие именно законодательные, административные, институциональные и иные меры и решения руководства Венгрии нарушают положения актов, входящих в состав правовой базы принципа господства права.

Так, например, в рамках доказывания «озабоченностей» в сфере функционирования конституционной и избирательной систем Венгрии Европарламент в качестве доказательной базы использует: - акты Еврокомиссии[242]; акты Европарламента[243]; акты Совета[244]; решения Суда ЕС[245]; акты институтов Совета Европы[246].

---

[241] Ibid. Point 1.

[242] Commission staff working document «2022 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary» (Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «2022 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union»). (SWD(2022) 517 final). Luxembourg, 13.7.2022.

[243] European Parliament resolution of 17 April 2020 on EU coordinated action to combat the COVID-19 pandemic and its consequences (2020/2616(RSP)) // OJ C 316, 6.8.2021, p. 2–11.

[244] Council Recommendation of 20 July 2020 on the 2020 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2020 Convergence Programme of Hungary (2020/C 282/17) // OJ C 282, 26.8.2020, p. 107–115.

[245] C-619/18 [2019] // ECLI:EU:C:2019:531.

[246] Second Interim Compliance Report of Fourth Evaluation Round on Hungary (dealing with Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors) (as adopted by GRECO at its 85th Plenary Meeting). Strasbourg, 21-25 September 2020; Opinion on the constitutional amendments adopted by the Hungarian parliament in December 2020, adopted by

Таким образом, в качестве доказательной базы нарушений в сфере функционирования конституционной и избирательной систем Венгрии были использованы правоприменительные, рекомендательные и мониторинговые акты «институционального треугольника» ЕС, а также широкий набор правоприменительных и мониторинговых актов различных институтов Совета Европы. При этом количество использованных актов Совета Европы свидетельствует о стремлении институтов ЕС дополнительно укрепить собственную позицию в противостоянии с национальными властями Венгрии за счет привлечения «независимой» третьей стороны (которая так же констатирует нарушение прав и свобод человека).

Опираясь на собранную доказательную базу, Европарламент формулирует уже конкретные нарушения принципа господства права и основных ценностей. В их число включаются:

- нарушение демократического характера системы сдержек и противовесов в рамках поправок, внесенных в Конституцию Венгрии;

- злоупотребление полномочиями со стороны правительства Венгрии и правящей партии в рамках внесения изменений в Конституцию, проведения референдумов и внесения изменений в национальное законодательство;

- размывание границы между государственным управлением и партийными функциями;

- нарушения принципов прозрачности и инклюзивности в рамках законодательного процесса (принятие большого количества законов по особой процедуре);

- произвол со стороны исполнительной власти, основанный на предоставлении ей чрезмерных и чрезвычайных полномочий;

- нарушение прав и полномочий региональных и муниципальных органов власти;

---

the Venice Commission at its 127th Plenary Session. Venice, 2-3 July 2021; Joint opinion of the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of 18 October 2021 on the 2020 amendments to electoral legislation in Hungary.

- злоупотребление административным ресурсом в рамках избирательных компаний 2018 г. и 2022 г.;

- необоснованное изменение электорального законодательства и произвол при определении границ избирательных округов;

- финансовая дискриминация оппозиционных партий;

- ненадлежащее исполнение решений Суда ЕС и ЕСПЧ;

- утрата независимости конституционным правосудием;

- нарушение принципа свободы СМИ, чрезмерный государственный контроль над СМИ;

- коррупция и конфликт интересов в рамках расходования денежных средств государственных общественно значимых фондов;

- неэффективное регулирование лоббистской деятельности, конфликт интересов депутатов Национального собрания.

Аналогичным образом была сформирована доказательная база и указаны конкретные нарушения и по другим «пунктам обвинения» Венгрии в нарушении принципа господства права.

При этом в совокупности предъявленные Венгрии обвинения в нарушении принципа господства права и основных ценностей ЕС были признаны достаточными для квалификации режима В. Орбана как гибридного, сочетающего в себе демократические и автократические элементы. Венгрия была признана государством, в котором недостаточно эффективно соблюдаются принципы правового государства и защиты прав человека.

Ответственность за «подрыв» демократических устоев в Венгрии была полностью возложена на руководство страны во главе с В. Орбаном, которое предприняло «преднамеренные и систематические усилия по подрыву основополагающих ценностей ЕС, закрепленных в ст. 2 ДЕС» (para 2 Резолюции Европарламента от 15 сентября 2022 г.).

Однако, параллельно с возложением ответственности на правительство В. Орбана Европарламент констатировал, что борьба с нарушениями

основных ценностей ЕС в Венгрии должна вестись всеми государствами-членами ЕС[247]. На них возложены обязанности по обеспечению повсеместного (на территории ЕС) соблюдения основных ценностей интеграционного объединения. Реализация соответствующих обязанностей должна осуществляться, прежде всего, в рамках активации механизмов принуждения Венгрии к соблюдению принципа господства права (включая механизм ст. 7 ДЕС).

Также Европарламент отметил, что применение механизмов принуждения является долгом, а не правом наднациональных институтов. Совет и Комиссия обязаны активировать соответствующие механизмы всегда, когда присутствует нарушение основных ценностей ЕС. В противном случае, сами наднациональные институты ЕС становятся соучастниками таких нарушений.

В целом, подход Европарламента претендует на системность: как в части устранения нарушений принципа господства права и основных ценностей, так и в части сбора доказательной базы соответствующих нарушений.

В то же время, его подход носит политический (а не правовой) характер: во главу угла ставится политический режим (руководство Венгрии), а не содержание и цели национальных реформ. Аналогичным образом и требования к устранению нарушений основных ценностей, обращенные к государствам-членам и институтам ЕС, носят политический характер.

Соблюдение принципа господства права (как юридико-технического инструмента придания правового значения основным ценностям ЕС) отходит на второй план. Сбор доказательств нарушения данного принципа приобретает дедуктивно-индуктивный характер, когда сначала формулируется общая политическая претензия к конкретному национальному режиму, а затем под данную претензию подбирается

[247] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Указ. соч. С. 407.

подходящий доказательный (эмпирический) материал. Иными словами, причина и следствие инвертируются. Причиной выступает стремление институтов ЕС применить механизмы принуждения в целях политического давления, а следствием становится поиск доказательств нарушения принципа господства права.

Следствием именно подобного подхода становится широкий круг актов, входящих в состав правовой базы принципа господства права, а также определение состава доказательной базы *ad hoc* – применительно к каждому отдельному государству-члену ЕС. Некоторое ограничение отмеченного подхода можно усмотреть лишь в рамках Общего механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза (который строго привязан к защите финансово-бюджетных интересов ЕС) и Специального механизма обусловленности господством права выплат из структурных фондов ЕС (где в качестве горизонтального условия императивно закрепляется соблюдение Хартии ЕС об основных правах).

Что же касается возможностей использования опыта ЕС в рамках ЕАЭС, то расширительный подход ЕС к формированию правовой базы принципа господства права принципиально неприменим в ЕАЭС в силу кардинальных различий в концептуальных основах интеграции. Если в ЕС институты обладают дискреционными полномочиями по определению актов, входящих в правовую базу принципа господства права, что фактически инвертирует принцип субсидиарности, то торгово-экономическая природа ЕАЭС и принцип приоритета национального суверенитета государств-членов ЕАЭС исключают подобную наднациональную дискрецию.

В свою очередь, формирование доказательной базы *ad hoc*, характерное для ЕС, также недопустимо в рамках ЕАЭС. Дедуктивно-индуктивный подход, когда сначала формулируется политическая претензия к национальному режиму, а затем подбирается соответствующая доказательная база, противоречит основополагающему принципу уважения особенностей политического устройства государств-членов ЕАЭС. Подобный подход мог

бы подорвать доверие между участниками евразийской интеграции и нарушить баланс между наднациональными и национальными интересами.

В отличие от расплывчатой и политизированной системы ЕС, правовая база системы выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС характеризуется четкой структурированностью и формализацией.

Правовую основу этой системы составляет Договор о ЕАЭС, в частности ст. 28 о формировании внутреннего рынка без изъятий и ограничений, ст. 29 о правомерных ограничениях по соображениям защиты публичного интереса, а также Методология квалификации препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС. Данная правовая база носит исключительно торгово-экономический характер и не затрагивает политико-идеологические аспекты, что соответствует природе евразийской интеграции.

Доказательная база в системе выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС формируется через четыре основных канала выявления препятствий: официальные уведомления от государств-членов, систематический мониторинг национального законодательства структурными подразделениями ЕЭК, обращения бизнес-сообщества через Экспертную группу и электронный портал, а также уведомления об ограничениях по ст. 29 Договора о ЕАЭС. Подобная система обеспечивает объективность сбора информации и исключает селективность в выборе доказательств. Процедурные гарантии включают семидесятидневный срок анализа и квалификации препятствий, обязательные консультации с государствами-членами, а также строгую классификацию препятствий на барьеры, изъятия и ограничения с различными механизмами их устранения.

В то же время, положительным для ЕАЭС может стать опыт ЕС по установлению четких критериев относимости и достаточности доказательств в рамках Общего механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза. Требование «достаточно прямой связи» между нарушениями принципов интеграции и бюджетными интересами интеграционного объединения, а также пропорциональность ограничений

характеру и серьезности нарушений могут быть адаптированы для совершенствования системы устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС.

Особенно важным это становится в контексте предлагаемого нами расширения юрисдикции Суда ЕАЭС в отношении споров между ЕЭК и государством-членом по поводу устранения выявленных и квалифицированных барьеров.

Целесообразным представляется закрепление требования о том, чтобы доказательства нарушений обязательств по обеспечению функционирования внутреннего рынка содержали количественную оценку ущерба для функционирования внутреннего рынка, временные рамки воздействия препятствия, а также анализ пропорциональности предлагаемых мер устранения препятствия национальным интересам государства-члена.

Подобный подход обеспечил бы большую объективность и предсказуемость применения системы устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС, укрепив тем самым доверие государств-членов к наднациональным институтам ЕАЭС.

Выводы по Главе 1

1. Принцип господства права в европейской интеграционной модели выступает в качестве юридико-технического инструмента, обеспечивающего правовую конкретизацию абстрактных основных ценностей ЕС, закрепленных в ст. 2 ДЕС. Данный принцип функционирует как принцип-гарантия, устанавливающий иерархическую систему правовых норм с правом ЕС во главе и требующий соблюдения этой системы всеми субъектами не только в сферах наднациональной компетенции, но и в областях, традиционно относящихся к национальному суверенитету.

Подобный подход кардинально отличается от правовых основ ЕАЭС, где принцип главенства национального суверенитета государств-членов и сугубо торгово-экономическая природа интеграции исключают создание

наднациональных политико-идеологических ценностей. Евразийская модель, построенная по принципу «снизу-вверх», сохраняет приоритет национальных правопорядков над интеграционными требованиями. Все это существенно ограничивает возможности прямого заимствования европейских механизмов.

Отмеченная особенность сближает ЕАЭС с альтернативными подходами к обеспечению соблюдения интеграционных или международных обязательств государствами-участниками определенных региональных объединений. Так, например, консенсусная модель АСЕАН, основанная на принципе невмешательства во внутренние дела государств-участников и политическом диалоге, в большей степени соответствует концептуальным основам евразийского интеграционного проекта.

2. Хронологический анализ развития европейской системы принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права показывает прогрессивное накопление инструментов воздействия: от традиционного обжалования в Суде ЕС и механизма ст. 7 ДЕС до современных специальных механизмов бюджетной обусловленности.

Всего в ЕС функционирует восемь основных механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права.

Однако, оценка практической результативности выявляет структурную неэффективность большинства этих механизмов. Так, Механизм статьи 7 ДЕС парализован требованием единогласия. Рамочная процедура борьбы с системными угрозами не содержит принудительных элементов. Мониторинговые механизмы (Европейский семестр, Механизм укрепления господства права) не обеспечивают устранения выявленных нарушений, а судебные процедуры дают лишь точечные результаты.

Напротив, три механизма финансово-бюджетного принуждения демонстрируют высокую эффективность: Общий механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза, Специальный механизм обусловленности господством права выплат из Фонда восстановления и

устойчивости, и Специальный механизм обусловленности господством права выплат из структурных фондов ЕС.

Таким образом, проведенное исследование показало, что из восьми механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права, созданных в ЕС за последние два десятилетия, практическую эффективность демонстрируют только три финансово-бюджетных инструмента, в то время как остальные механизмы оказались неэффективны.

3. Исследование правовых оснований применения механизмов принуждения выявляет системное нарушение принципа правовой определенности.

Институты ЕС применяют расширительный подход к формированию правовой базы принципа господства права, включая в нее не только первичное право ЕС и Хартию основных прав, но также международные договоры, акты вторичного права и даже рекомендательные документы международных организаций. Данный подход фактически инвертирует классический принцип субсидиарности, закрепляя за наднациональными институтами дискреционные полномочия по определению содержания правовых обязательств государств-членов в сферах национальной компетенции.

Формирование доказательственной базы для применения механизмов принуждения происходит *ad hoc* без формализованных критериев относимости и достаточности доказательств. Исключением здесь является только Общий механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета Союзе, где требуется установление связи нарушений с финансово-бюджетными интересами ЕС.

4. Тем не менее, несмотря на отмеченные недостатки, представляется целесообразным адаптировать отдельные элементы механизмов принуждения государств-членов ЕС к соблюдению принципа господства права для укрепления существующей в ЕАЭС системы выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке.

Приоритетными направлениями являются:

- расширение юрисдикции Суда ЕАЭС для обязательного рассмотрения споров об устранении барьеров на внутреннем рынке с прямым исключением соответствующих споров из-под действия процедуры, установленной в п. 30 Положения о ЕЭК;

- создание механизма секторальной финансовой обусловленности для совместных проектов в сфере промышленности (ст. 20 и ст. 92 Договора о ЕАЭС) с опорой на специальные механизмы обусловленности господством права выплат из Фонда восстановления и устойчивости и фондов сплочения;

- формализация критериев пропорциональности форм и способов устранения барьеров и национальных интересов государств-членов с опорой на критерии, разработанные в рамках Общего механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета ЕС;

- совершенствование системы среднесрочного планирования устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС с опорой на опыт Европейского семестра.

При этом критически важно избежать ошибок ЕС, связанных с расширительным толкованием правовых оснований для применения механизмов принуждения, а также с предоставлением наднациональным органам чрезмерных дискреционных полномочий. Совершенствование правовой системы ЕАЭС должно происходить в рамках существующей парадигмы добровольного сотрудничества в торгово-экономической сфере с сохранением баланса между интеграционными потребностями и защитой национального суверенитета государств-членов.

Глава 2. Применение механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в отношении Польши

2.1. Практика применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права

Актуальная стадия развития интеграционных процессов в рамках ЕС сопровождается столкновением между европейской идентичностью (в основе которой, в том числе, лежит принцип господства права) и национальной идентичностью отдельных государств-членов ЕС, которые выступают за построение национальной государственной и правовой системы в соответствии с собственными национальными представлениями (а не наднациональными принципами, заложенными на уровне ЕС в целом)[248]. Наиболее явно отмеченное противоречие сегодня проявляется между наднациональными интересами ЕС и национальными интересами Польши и Венгрии[249].

При этом именно принцип господства права используется институтами ЕС (а также государствами-членами ЕС, занимающими проинтеграционные позиции) как главный инструмент для обеспечения соответствия государственного и правового строительства в Польше[250] и Венгрии[251] наднациональным «основным ценностям». С целью обеспечить правовую (и государственно-политическую) однородность Союза, а также для обеспечения единообразия и эффективности применения права ЕС, в рамках принципа господства права целенаправленно создаются все новые

---

[248] Защита государственного суверенитета – опыт Евросоюза и европейских стран: монография / В. Б. Белов и др.; отв. ред. В. Б. Белов; Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук. М.: ИЕ РАН, издательство «Весь Мир», 2018. 204 с.

[249] Ведерников М. Пределы сотрудничества стран-участниц Вышеградской группы на фоне кризисов 2020-х гг. // Сравнительная политика. 2024. Том 14. No 4. С. 39-58.

[250] Биткина Е.С., Энтин М.Л. Применение механизмов принуждения к соблюдению принципа верховенства права в практике Европейского союза / М. Л. Энтин, Е. С. Биткина // Московский журнал международного права. 2024. № 2. С. 65-78.

[251] Биткина Е.С. Доказательная база применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в практике ЕС (на примере Венгрии) // Закон и власть. 2025. № 9. С. 118-124.

механизмы защиты, приобретающие все более инвазивный характер в отношении конституционного развития отдельных европейских государств (особенно – Польши и Венгрии).

Что примечательно, несмотря на долгую историю закрепления основных ценностей в учредительных договорах ЕС (ст. 7 ДЕС была введена еще Амстердамским протоколом 1997 г.), вплоть до 2010-х гг. механизмы принуждения государств-членов ЕС носили характер «спящей нормы», не развивались (ограничиваясь лишь механизмом устранения серьезного и устойчивого нарушения государством-членом ценностей ЕС в порядке, предусмотренном ст. 7 ДЕС) и не применялись (попытки применить процедуру ст. 7 ДЕС против Австрии в 2000-х гг. не были успешными). Угрозы господству права до 2010-х гг. носили временный характер и так и не привели к активации ст. 7 ДЕС.

Ситуация кардинально изменилась в начале 2010-х гг. в связи с т.н. «правым поворотом» в Венгрии и Польше. В 2010 г. был принят новый Основной закон Венгрии[252], в которую были включены отдельные положения, имеющие отношение к традиционным ценностям – в конституции присутствует упоминание Бога и христианства, говорится о достоинстве венгерской нации, а также содержится определение брака как «союза мужчины и женщины». Указанные венгерские конституционные нововведения практически сразу были восприняты Европейским союзом в качестве отступления от основополагающих ценностей и, в частности, как нарушением принципа господства права. Схожие нормативные изменения начали происходить и в другом государстве Восточной Европы – Польше. Это привело к тому, что некогда «спящая» норма, обеспечивающая

[252] Hungary Fundamental Law (prior to the Ninth Amendment, adopted on 15 December 2020) [Электронный ресурс]. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)046-e (дата обращения: 28.04.2023).

принуждение государств-членов ЕС к соблюдению принципа господства права, была активирована[253].

В 2015 г. на выборах в парламент Польши победу одержала партия «Право и справедливость» (*Prawo i Sprawiedliwość, PiS*), которая называет себя «национал-консервативным и католико-клерикальным политическим движением»[254]. В последующем Партия впервые в истории Польши сформировала правительство без необходимости коалиции при участии других партий, представленных в парламенте страны, Сейме. Таким образом, партия смогла начать проведение в жизнь собственного политического курса в отношении конституционного развития государства. Одной из причин победы «Права и справедливости» являлись неудачные реформы предшествующего правительства проевропейской партии «Гражданская платформа»[255]. Таким образом, *PiS* изначально пришла к власти на идеях противопоставления себя проинтеграционным настроениям.

Наибольший общественный резонанс и отклик со стороны Европейского союза вызвали изменения в законодательстве о судебной системе, внесенные *PiS*. С точки зрения ЕС, данные реформы были расценены как направленные на расширение возможностей исполнительной власти по контролю над судьями, процедурой их отбора и назначения[256]. А. Дуда решил прийти к компромиссу в отношении указанной реформы, наложив вето на два законопроекта Сейма из трех – Президентом была поддержана только реформа дисциплинарной палаты Конституционного суда, которая продолжалась вплоть до 2022 г. Впрочем, несмотря на то, что

---

[253] Staudinger I. The Rise and Fall of Rule of Law Conditionality // European Papers. 2022. Vol. 7. № 2. P. 721-737.

[254] Президент Польши: Евросоюзу требуются реформы // BBC. 23.12.2015. [Электронный ресурс]. URL: https://www.bbc.com/russian/news/2015/12/151223_poland_duda_eu_reforms (дата обращения: 28.04.2023).

[255] Marcinkiewicz K., Stegmaier M. The parliamentary election in Poland // Electoral Studies. 2015. Vol 41. P. 221-224.

[256] Bartole S. The contribution of the Venice Commission to the internationalization of the national constitutional law on the organization of the judiciary / in: Motoc I., de Albuquerque P., Wojtyczek K. New developments in Constitutional law. Essays in honour of Andras Sajo. L'Aja 2018.

А. Дуда выступил с более чем компромиссной позицией в отношении судебной реформы, это не привело к отказу от запуска механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права со стороны институтов ЕС.

13 апреля 2016 г. была принята Резолюция Европейского парламента, призывающая польское правительство уважать, публиковать и полностью выполнять решения Конституционного трибунала. Кроме того, с января 2016 г. Европейская комиссия приступила к реализации Рамочной процедуры борьбы с системными угрозами господству права в отношении первой с момента создания соответствующего механизма страны – Польши[257].

Таким образом, начиная с 2016 г. в отношении Польши была введена рамочная процедура для обеспечения эффективной и последовательной защиты верховенства права, состоящая из трех этапов: оценка Комиссии, вынесение Комиссией рекомендации и выполнение рекомендации. Кроме того,

Уже с января 2016 г. Европейская комиссия начала направлять Польше рекомендации по устранению ситуации в рамках структурированного диалога Рамочной процедуры по борьбе с системными угрозами господству права. По итогам процедуры за 2016-2017 гг. было издано четыре набора рекомендаций[258]. В данных документах эксплицитно отмечается, что их основой служит Сообщение Комиссии о новой рамочной основе ЕС для укрепления верховенства права[259]. Структура рекомендации включает

---

[257] Brussels triggers unprecedented action against Poland [Электронный ресурс]. URL: https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/brussels-triggers-unprecedented-action-against-poland/ (дата обращения: 28.04.2023).

[258] Commission Recommendation of 20 December 2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Commission Recommendations (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 and (EU) 2017/1520; Commission Recommendation of 26 July 2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendations (EU) 2016/1374 and (EU) 2017/146; Commission Recommendation of 21 December 2016 regarding the rule of law in Poland complementary to Commission Recommendation (EU) 2016/1374; Commission Recommendation of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland, (EU) 2016/1374.

[259] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «A new EU Framework to strengthen the Rule of Law» (COM/2014/0158 final).

юридический анализ и релевантные заключения, которые государство обязано принять во внимание[260].

В числе рекомендаций Комиссии присутствуют следующие меры: сохранить для действующих судей Верховного суда прежний пенсионный возраст; упразднить предоставленные Президенту Республики дискреционные полномочия по пролонгации судебных мандатов судей Верховного суда; вернуться к предыдущему порядку формирования состава Национального совета судебной власти (когда судьи, входящие в Совет, избирались судейским сообществом, а не Президентом); реинтегрировать освобожденных от должности судей Конституционного суда; аннулировать введенный порядок выхода на пенсию для судей судов общей юрисдикции, в том числе дискреционные полномочия министра юстиции (одновременно исполняющего обязанности генерального прокурора) по продлению срока их полномочий, и прочие.

Представители Польши поставили под сомнение законность и объективность процесса, который не только не имеет четкой правовой основы, но и не учитывает те действия государства, которое оно предпринимает с целью поиска компромисса (два из трех законопроекта в сфере реформирования польской судебной системы были блокированы правом вето со стороны Президента Польши). Рамочная процедура, таким образом, также оказалась механизмом, который построен в соответствии с принципом «все или ничего», то есть его завершение не может быть признано успешным, если Польша не исполнит все рекомендации Европейской комиссии, что будет равнозначно отказу от всего комплекса предпринимаемых *PiS* мер по реформированию судебной системы. Иными словами, принцип «все или ничего», реализованный в Рамочной процедуре,

[260] Биткина Е.С., Энтин М.Л. Применение механизмов принуждения к соблюдению принципа верховенства права в практике Европейского союза / М. Л. Энтин, Е. С. Биткина // Московский журнал международного права. 2024. № 2. С. 65-78.

превратил ее в инструмент политического давления, а не правового принуждения.

В итоге, Рамочная процедура не позволила принудить Польшу к полному исполнению рекомендаций ЕС, что подтверждает теоретические выводы, полученные в Главе 1 настоящего исследования, о структурной неэффективности дискурсивных механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в рамках ЕС. Отсутствие обязательной юридической силы делает подобные процедуры уязвимыми, поскольку государства, не готовые добровольно подчиняться наднациональной воле, могут их саботировать или игнорировать, не опасаясь негативных последствий.

В сравнительно-правовом аспекте показательным является контраст с принципом невмешательства во внутренние дела государств-участников в рамках АСЕАН, где дискурсивные механизмы сознательно конструируются как альтернатива принудительным мерам. Опыт АСЕАН демонстрирует, что в условиях различий политических режимов и приоритета национального суверенитета дискурсивные механизмы могут оказаться более эффективными, чем попытки прямого принуждения[261]. Однако, в отличие от АСЕАН, где принцип невмешательства является осознанным выбором, ЕС использует дискурсивные механизмы как подготовительный этап для более жестких форм принуждения, что искажает логику их применения.

Для евразийской интеграции опыт неудачи Рамочной процедуры в ЕС не содержит значимых уроков. Торгово-экономическая природа ЕАЭС и принцип главенства суверенитета государств-членов исключают создание дискурсивных механизмов политического принуждения, аналогичных Рамочной процедуре. Вместо этого в ЕАЭС целесообразно развивать

[261] Suzuki S. Why is ASEAN not intrusive? Non-interference meets state strength // Journal of Contemporary East Asia Studies. 2019. Vol. 8. № 2. P. 157-176; Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Институциализация защиты и поощрения прав и свобод человека в Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН): комментарий к Положению о Межправительственной комиссии по правам человека АСЕАН // Московский журнал международного права. 2010. № 2. С. 187-192.

структурированный диалог исключительно в сферах переданной компетенции Союза. Такой подход уже реализуется. Так, например, существующий в ЕАЭС механизм консультаций по временным ограничительным мерам в рамках ст. 29 Договора о ЕАЭС представляет собой более сбалансированный подход, позволяющий государствам-членам обосновывать необходимость отступлений от общих правил без давления в сфере политических ценностей.

Тем не менее, в ЕС был применен принципиально иной подход. После того, как Польша, несмотря на значительные компромиссы, не смогла выполнить указанные рекомендации, Европейская комиссия решила выступить с предложением о констатации угрозы в соответствии с п. 1 ст. 7 ДЕС. Комиссия мотивировала свое решение тем, что в течение двух лет польские власти приняли более 13 законов, затрагивающих всю структуру системы правосудия в Польше, влияющих на Конституционный суд, Верховный суд, обычные суды, Национальный совет судебной власти, прокуратуру и Национальную школу судебной власти. Польше было предоставлено три месяца для формулирования позиции до проведения первых слушаний в Совете ЕС.

Однако слушания были отложены, а Польше направлена дополнительная рекомендация в июле 2016 г. Польские представители ответили на основе официального заявления о несогласии по всем поднятым в рекомендации вопросам. После этого ситуация в Польше несколько раз становилось предметом дискуссий и слушаний в Совете ЕС по общим вопросам. Однако, вынесение итогового решения не осуществлялось[262].

Только спустя 4 года, 16 января 2020 г., Европейский парламент проголосовал за продолжение разбирательства по ст. 7, начатого против Польши. При этом согласно позиции Европейского парламента положение с господством права за прошедшие четыре года в Польше ухудшилось, а

[262] Sadurski W. Poland’s Constitutional Breakdown. Oxford University Press, 2019. 304 p.

польское правительство не предприняло значимых шагов для обеспечения его восстановления[263].

Европарламент обратился к Совету ЕС с просьбой подготовить конкретные долгосрочные рекомендации для Польши, которым она должна следовать в целях улучшения ситуации с обеспечение господства права в польском национальном правопорядке. В целом, в резолюции ЕП была выражена достаточно резкая критика в отношении бездействия Совета, а также указывалось на необходимость разработки новых процедур, которые бы обладали более значительным эффектом с целью исправления ситуации в государствах-членах, которые нарушают основополагающие принципы Европейского союза.

Необходимость поиска альтернативных механизмов принуждения Польши (а также Венгрии) к соблюдению принципа господства права была обусловлена (помимо отсутствия решения по п. 1 ст. 7 ДЕС в ЕП в рамках первой стадии соответствующей процедуры) также проблемой потенциальной невозможности прохождения второй фазы процедуры. Представители Польши и Венгрии в рамках противодействия применению в отношении обеих стран процедуры ст. 7 ДЕС завили, что они воспользуются тем, что решение по п. 2 ст. 7 ДЕС принимается государствами-членами единогласно. В таком случае, Венгрия сможет заблокировать принятие решения в отношении Польши, а Польша – в отношении Венгрии[264].

Четырехлетняя неспособность довести процедуру по ст. 7 ДЕС до логического завершения выявила фундаментальные структурные недостатки данного механизма. Требование единогласия на второй фазе создало возможность взаимного блокирования Польшей и Венгрией решений друг

[263] Pech L., Wachowiec P., Mazur D. Poland's rule of law breakdown: a five-year assessment of EU's (in)action // Hague Journal on the Rule of Law. 2021. Vol. 13, No. 1. P. 1–43

[264] EU blocked over sanctions on Hungary, Poland [Электронный ресурс]. URL: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/eu-blocked-over-sanctions-on-hungary-poland/ (дата обращения: 28.04.2023).

против друга, что превратило механизм из правового инструмента в механизм политического давления.

В сравнительно-правовом аспекте показательным является опыт Африканского союза, который разработал более эффективный механизм противодействия неконституционным изменениям власти (которые могут рассматриваться как наиболее серьезные нарушения принципа господства права). В отличие от ЕС, африканская система предусматривает автоматическое отстранение от участия в деятельности организации тех государств, правительство которых пришло к власти неконституционным путем[265]. Несмотря на определенные недостатки в применении, механизм Африканского союза демонстрирует большую оперативность: с 2019 г. по 2023 г. было осуществлено семь отстранений за военные перевороты[266]. Ключевым преимуществом африканской системы является исключение возможности взаимного блокирования государствами решений против них.

Впрочем, в ЕАЭС ни опыт ЕС, ни опыт Африканского союза не применимы. Торгово-экономическая природа евразийской интеграции и принцип главенства национального суверенитета государств-членов исключают создание механизмов принуждения к соблюдению наднациональных политических ценностей. Попытки создания аналогичного ст. 7 ДЕС механизма в ЕАЭС противоречили бы базовому принципу невмешательства во внутренние дела государств-членов и могли бы подорвать доверие между участниками интеграции.

Вместо этого в ЕАЭС целесообразно развивать механизмы горизонтального взаимодействия и консультаций, что в большей степени соответствует принципу интеграции «снизу-вверх», лежащему в основе

---

[265] ACCRA Declaration on unconstitutional changes of government in Africa (Adopted by the Participants of the AU- convened Reflection Forum, on 17 March 2022, in Accra, Ghana). [Электронный ресурс]. URL: https://www.peaceau.org/uploads/eng-declaration-on-unconstitutional-changes-of-government-in-africa-15-17-march-2022.pdf (дата обращения: 10.06.2025).

[266] Nyinevi C., Fosu R. The African Union’s Prohibition of Unconstitutional Changes of Government: An Uneasy Choice between Fidelity to Principle and Pragmatism // African Security. 2023. Vol. 16. № 1. P. 95-119.

евразийской модели. Существующие в ЕАЭС механизмы устранения барьеров и ограничений на внутреннем рынке, в целом, демонстрируют эффективность подобного подхода.

Однако, здесь стоит отметить, что ЕС в попытках применения ст. 7 ДЕС и ЕАЭС в рамках устранения барьеров на внутреннем рынке столкнулись со схожими проблемами: интеграционные механизмы принятия решений, основанные на учете национальных интересов государств-членов, на практике сталкиваются с процедурными проблемами вследствие отказа государств-членов от добросовестного следования процедурным правилам.

Так, при голосовании в Европейском совете требуется единогласное решение о наличии серьезной и устойчивой угрозы господству права в определенном государстве – такое единогласное решение блокируется политическими договоренности о взаимном голосовании «против» между Польшей и Венгрией.

В свою очередь, в соответствии с п. 30 Положения о ЕЭК государства-члены ЕАЭС могут направлять предложения об отмене или изменении решения Коллегии ЕЭК (в т.ч. уведомления о необходимости устранения барьеров) сначала – в Совет ЕЭК, а затем – в Межправительственный совет или в Высший совет. При этом в соответствии со ст. 13 Договора о ЕАЭС решения в Высшем совете принимаются консенсусом (за исключением решений, связанных с выходом из состава ЕАЭС). Как следствие, государство-член ЕАЭС, не согласное с решением Коллегии ЕЭК о его уведомлении об устранении барьеров на внутреннем рынке, может заблокировать данное решение на более высоком уровне исключительно за счет своего голоса.

Подобный подход не является оптимальным и не способствует достижению целей евразийской интеграции, в связи с чем в соответствующей части целесообразным видится использование опыта ЕС при применении ст. 7 ДЕС, когда при голосовании по вопросу о существовании серьезной и

устойчивой угрозы господству права в определенном государстве, голос самого этого государства не учитывается.

Соответствующие исключения видится целесообразным добавить в ст. 13 Договора о ЕАЭС, дополнив ее абзацем следующего содержания:

Решения Высшего совета, связанные с вопросами неисполнения или ненадлежащего исполнения государством-членом Союза добровольно принятых на себя обязательств, вытекающих из права Союза, принимаются по принципу «консенсус минус голос государства-члена, не исполнившего свои обязательства или исполнившего их ненадлежащим образом».

Впрочем, как было предложено в Главе 1 настоящего исследования, для преодоления соответствующих ограничений в сфере устранения барьеров на внутреннем рынке ЕАЭС, могут быть использованы и менее масштабные меры. В частности, на соответствующие споры между Коллегией ЕЭК и государством-членом может быть напрямую распространена исключительная юрисдикция Суда ЕАЭС.

Здесь стоит отметить, что параллельно с попытками активировать в отношении Польши действие ст. 7 ДЕС, а также Рамочной процедуры борьбы с системными угрозами господству права также проводились разбирательства в отношении Польши в Суде ЕС. Европейская комиссия неоднократно направляла иски против Польши с целью купирования «точечных» проблем, которые выступают в качестве отдельных элементов общей тенденции к отходу от принципа господства права в его наднациональном понимании.

Так, в частности, в 2019 г. Еврокомиссия обратилась в Суд ЕС по вопросу о соответствии наднациональному регулированию создания дисциплинарной палаты Верховного суда в Польше. В полномочия указанной палаты входило рассмотрение дисциплинарных нарушений судей Верховного суда и рядовых судей в качестве последней инстанции. При этом члены дисциплинарной палаты назначались Национальным советом судопроизводства, члены которого, по мнению Европейской комиссии,

находились в тесной связи с правящей с членами партии *PiS*. Таким образом, создание палаты могло свидетельствовать о дальнейшем расширении влияния политических властей на независимость судей.

По мнению польской стороны, судебные реформы преследовали совсем иные цели – не позволить судьям, которые прямо связаны с партией «Гражданская платформа» Дональда Туска, ставить собственные политические и проинтеграционные интересы выше национальных интересов Польши и рядовых польских граждан, многие из которых выражают скептическое отношение к судьям, которые обвиняются в создании закрытой привилегированной «касты», не поддерживающей интересы рядовых граждан. Иными словами, реформа судебной системы связана со сменой политического руководства государством. Однако действующее ранее судьи также находились в тесной связи с политической элитой, что, тем не менее, не рассматривалось Европейским союзом в качестве нарушения основополагающих ценностей.

Новые полномочия палаты были признаны Судом прямо противоречащими конкретным обязательствам в соответствии со ст. 19 ДЕС, в соответствии с которой «государства-члены устанавливают способы обжалования, необходимые для обеспечения эффективной судебной защиты в сферах, регулируемых правом Союза». Соответственно, независимость судебной власти выступает одной из важнейших гарантий эффективной судебной защиты. В качестве дополнительной правовой квалификации было приведено нарушение ст. 47 Хартии ЕС о фундаментальных правах.

Ссылка на Хартию усилила «ценностный аспект спора», поскольку указанный документ воспринимается как продолжение европейских ценностей, предусмотренных в ст. 2. На это указывает сама структура Хартии, которая разделена на главы «Достоинство», «Свободы», «Равенство», «Солидарность», «Гражданство» и «Правосудие». Несмотря на то, что Хартия не может быть использована во всех спорах, однако в подавляющем большинстве случаев обстоятельства или действия государств

могут быть оценены не только сами по себе, но и с точки зрения основных прав.

В апреле 2020 г. на основании запроса об обеспечительных мерах со стороны Европейской комиссии Суд ЕС почти на год приостановил деятельность Дисциплинарной палаты ВС Польши до вынесения окончательного решения. Польша согласилась с указанным решением Суда. Однако, вслед за этим Дисциплинарная палата обратилась в Конституционный суд Польши, который в своем решении[267] указал, что действия Суда ЕС представляют собой вмешательство в судебную систему страны, которое приводит к нарушению верховенства Конституции и правила о сохранении суверенитета в процессе европейской интеграции. В данном случае полномочия Конституционного суда по толкованию основного закона были использованы в качестве конкурирующей ценностной основы и «контрлимита» в отношении принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права ЕС.

Конституционный суд Польши, оспаривая юрисдикцию Суда ЕС, фактически использовал аргументацию, ранее примененную Федеральным конституционным судом Германии (доктрина *ultra vires*[268]) и Конституционным судом Италии (доктрина контрлимитов[269]). Так, в частности, ФКС Германии неоднократно отмечал[270], что он оставляет за

---

[267] Trybunał Konstytucyjny. Postanowienie z 7 października 2021 r. K 3/21 (wnioskodawca: Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego przeciwko decyzjom Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie środków tymczasowych) // Dziennik Ustaw. 2021. Nr 190, poz. 1375.

[268] Cannizzaro E., Palchetti P. Ultra vires acts of international organizations. In: Research handbook on the law of international organizations. UK: Northampton; MA: Edward Elgar, 2011. P. 365.

[269] Itzcovich G. Sovereignty, legal pluralism and fundamental rights: Italian jurisprudence and European integration (1964–1973) // European Public Law. 2004. Vol. 10. № 1. P. 107-133.

[270] Bundesverfassungsgericht. Urteil vom 12. Oktober 1993 – 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 (Maastricht-Urteil) // BVerfGE. 1993. Bd. 89. S. 155; Bundesverfassungsgericht. Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 (Lissabon-Urteil) // BVerfGE. 2009. Bd. 123. S. 267; Bundesverfassungsgericht. Urteil vom 6. Juli 2010 – 2 BvR 2661/06 (Ultra-vires-Kontrolle Mangold) // BVerfGE. 2010. Bd. 126. S. 286; Bundesverfassungsgericht. Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvR 1824/12, 2 BvE 6/12 (Ultra vires-Kontrolle OMT) // // BVerfGE. 2014. Bd. 135. S. 317.

собой полномочия проверять наднациональные акты ЕС и решения институтов ЕС на предмет соблюдения ими лимитов предоставленных им суверенных прав государств-членов (в случае ФКС – непосредственно Германии)[271]. В случае выявления у наднациональных институтов сверхполномочий, не предусмотренных их мандатом, ФКС Германии применяет доктрину *ultra vires* и не исполняет соответствующие акты или решения[272].

Впрочем, несмотря на позицию Конституционного суда, глава правительства Польши М. Моравецкий пообещал изменить положения о дисциплинарной палате в рамках более широкой конституционной реформы. Однако, не дожидаясь проведения указанной реформы, Комиссия обратилась в Суд ЕС с целью предусмотреть в отношении Польши финансовые санкции за неисполнение решения Суда по ст. 260 ДФЕС.

В октябре 2021 г. Суд ЕС установил финансовую санкцию в отношении Польши в размере 1 миллиона евро в сутки[273]. Данный штраф имел и значительный кумулятивный эффект в свете общего принуждения Польши к уважению авторитета права ЕС. В частности, ранее в отношении государства длительное время действуют ежедневные пени в размере 100 тысяч евро по делу о вырубке леса в заповедной зоне Беловежской пущи[274], и в сумме 500 тысяч евро по делу о закрытии шахты «Туров» на границе с Чехией[275].

Окончательное решение по иску Еврокомиссии к Польше по поводу независимости судей Суд ЕС вынес 6 июня 2023 г.[276] В рамках данного

---

[271] Туркина А. В. Влияние продолжающегося противостояния суда ЕС и федерального конституционного суда ФРГ на право ЕС // Суд и правосудие: традиция, новация, практика: Материалы Международной научно-практической конференции, Калининград, 15–16 декабря 2023 года. Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Русайнс», 2024. С. 139-144.

[272] Белослудцев О.С. Доктрина «контрлимитов» и доктрина «ultra vires» в контексте защиты национальной конституционной идентичности // Социально-политические науки. 2020. Т, 10. №6. С. 98-105.

[273] C-204/21 Commission v Poland // ECLI:EU:C:2021:878.

[274] C-441/17 Commission v Poland (Białowieża Forest) // ECLI:EU:C:2018:255.

[275] C-121/21R Czech Republic v Poland (Mine de Turów) // ECLI:EU:C:2022:74.

[276] C-204/21 Commission v Poland // ECLI:EU:C:2023:442.

решения он дал юридическую квалификацию всей реформе судебной системы, которая была проведена *PiS*. Суд ЕС пришел к выводу о том, что польская судебная реформа является несовместимой с гарантиями доступа к независимому и беспристрастному правосудию. При этом Суд отметил, что принцип господства права представляет собой фундаментальную ценность интеграционного объединения и находит свое непосредственное выражение в ряде юридически обязывающих требований (в т.ч. в сфере организации правосудия), которые не могут нарушаться государствами-членами в рамках национального законодательства и прецедентного права (в т.ч. в рамках конституционных положений и практики конституционных судов).

Таким образом, по итогам многолетних разбирательств Суд ЕС прямо указал на незаконность польской судебной реформы и на ее противоречие принципу господства права в его наднациональном понимании.

Тем не менее, здесь стоит отметить, что в Европейском союзе отсутствует единый механизм исполнения решений Суда ЕС, что ставит его в зависимость от политической воли государств-членов. Так, еще в 2021 г. после введения нового штрафа в 1 млн евро Министр юстиции Польши З. Збигнев указал, что «польское государство не может уступить беззаконию – будь то незаконные санкции в отношении шахты «Туров» или штрафы за изменения в судебной системе»[277].

Неисполнение Польшей решений Суда ЕС на основании постановлений национального Конституционного суда выявило фундаментальные пределы судебного принуждения в условиях конституционного сопротивления государств-членов и продемонстрировало, что эффективность обращения в наднациональные судебные органы носит ограниченный, фрагментарный характер и зависит от готовности государств-членов признавать приоритет наднационального права. При этом отсутствие

[277] Польша отказалась платить миллионные штрафы по приговору суда ЕС // GR.RU, 31.10.2021. [Электронный ресурс]. UR: https://rg.ru/2021/10/31/polsha-otkazalas-platit-millionnye-shtrafy-po-prigovoru-suda-es.html (дата обращения: 28.04.2023).

централизованных механизмов исполнения делает международные судебные решения особенно уязвимыми.

Впрочем, для ЕАЭС, где действует принцип главенства национального суверенитета государств-членов, отмеченный опыт обжалования фактов неисполнения Польшей своих обязательств в Суде ЕС, напротив, подчеркивает важность ограничения юрисдикции Суда ЕАЭС и иных интеграционных институтов сферами переданной компетенции. Указывает на необходимость соблюдения интеграционного мандата и национальных конституционных контрлимитов.

При этом, в отличие от ЕС, где принцип господства права носит широкий сквозной характер, смешивая наднациональную и национальную сферы, инвертируя принцип субсидиарности, евразийская модель интеграции предполагает четкое разграничение сфер национальной и наднациональной компетенции.

Для ЕАЭС свойственно, скорее, обратное явление: компетенция Суда ЕАЭС оказывается слишком ограничена национальными интересами. Как мы уже отмечали выше, она, как минимум, должны быть распространена на споры об устранении барьеров на внутреннем рынке ЕАЭС.

При этом ввиду действия доктрины контрлимитов (или доктрины *ultra vires*) такое расширение юрисдикции Суда ЕАЭС должно основываться на предварительном внесении изменений в Договор о ЕАЭС, то есть в предварительном согласовании такого расширения наднациональной компетенции всеми государствами-членами ЕАЭС. Это позволит избежать конфликтов между национальными конституционными судами и наднациональным судебным органом, сохранив при этом эффективность правового принуждения в сферах торгово-экономического сотрудничества.

Возвращаясь к анализу особенностей принуждения Польши к соблюдению принципа господства права в его наднациональном понимании, стоит отметить, что эффективность механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права, которые существовали до

2019 г., была признана явно недостаточной. Ни механизм ст. 7 ДЕС, ни механизм Рамочной процедуры борьбы с системными угрозами господства права, ни даже прямое обращение в Суд ЕС для устранения точечных проблем в сфере господства права не обеспечили полное и безоговорочное следование рекомендациям наднациональных институтов со стороны Польши (а также Венгрии).

В результате в политических директивах, представленных новым Председателем Европейской комиссии Урсулой фон дер Ляйен, отмечалось намерение Комиссии учредить новый европейский механизм господства права, отличающийся комплексным подходом, распространяющийся на все страны-члены и предусматривающий беспристрастную годовую отчетность[278]. Летом 2019 г. Комиссия опубликовала Сообщение об укреплении господства права в Союзе – программу действий, содержащую базовые положения соответствующего механизма укрепления господства права в Союзе[279].

Применение данного механизма как таковое не приводит к наложению каких-либо правовых санкций. Аналогично Рамочному механизму, он носит факультативный характер, а его юридическую базу составляют нормы учредительных договоров, определяющие функцию Европейской комиссии в качестве гаранта соблюдения учредительных договоров. Указанный механизм является превентивным инструментом, который направлен на создание системы непрерывного мониторинга верховенства права в государствах-членах, интенсификацию структурированного диалога с ними.

Применение соответствующего механизма в отношении Польши по своему содержанию предполагало составление ежегодных докладов

[278] A Union that strives for more: My agenda for Europe by candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen (Political guidelines for the next European Commission 2019-2024). P. 14. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf (дата обращения: 28.04.2023).

[279] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Strengthening the rule of law within the Union» (COM(2019) 343 final). Brussels, 17.7.2019.

Еврокомиссии о состоянии господства права (как, в целом, по ЕС, так и по отдельным государствам-членам ЕС в рамках специальных глав ежегодных докладов).

Составление первого такого доклада являлось одной из главных инициатив Программы работы Комиссии на 2020 г.[280] Первый доклад был принят в сентябре 2020 года[281], после чего Еврокомиссия приступила к новой оценке состояния господства права, результаты которой нашли свое отражение в Докладе 2021 г.[282] Данные о состоянии господства права в ЕС и в государствах-членах ЕС (включая Польшу) в 2021 г. были отражены в Докладе 2022 г.[283]

При этом в рамках подготовки соответствующих ежегодных докладов Еврокомиссий предполагается, что предварительно (весной отчетного годового периода) государства-члены направляют Комиссии страновые отчеты. В этот период информацию Европейской комиссии также могут предоставлять любые заинтересованные стороны – национальные и европейские организации гражданского общества и профессиональные ассоциации. Соответствующие отчеты в рамках Механизма укрепления господства права в Союзе направлялись Польшей в 2020 г.[284] и в 2021 г.[285]

---

[280] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Adjusted Commission Work Programme 2020» (COM(2020) 440 final). Brussels, 27.5.2020.

[281] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «2020 Rule of Law Report» (COM(2020) 580 final). Brussels, 30.9.2020.

[282] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «2021 Rule of Law Report» (COM(2021) 700 final). Brussels, 20.7.2021.

[283] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «2022 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union» (COM/2022/500 final). Luxembourg, 13.7.2022.

[284] European Rule of Law Mechanism: input from Member States (Poland). 2020. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/2020_rule_of_law_report_-_input_from_member_states_-_poland.pdf (дата обращения: 28.04.2023).

Однако, в 2022 г., доклад о состоянии господства права в Польше был включен в состав Плана восстановления и устойчивости Польши[286].

Впрочем, необходимо отметить, что Механизм укрепления господства права в Союзе предполагает простое обсуждение без каких-либо практических последствий. В данной связи, он уступает Рамочному механизму, поскольку является очень общим и готовится в отношении общего состояния верховенства права в Союзе. Таким образом, он не способен идентифицировать отдельные критические моменты и предложить действенные рекомендации для их решения. Так, он предполагает не концентрацию на отдельных важнейших проблемах, которые вызывают озабоченность в контексте основополагающих ценностей, а некоторое «системное видение», которое при ближайшем рассмотрении используемой методологии, является скорее схематичным и фрагментарным.

Механизм не предполагает разработку конкретных практических рекомендаций, что является серьезным недостатком по сравнению с Рамочным механизмом. Кроме того, высказанные в нем суждения являются столь общими, что в отдельных государствах-членах не только не понимают, какие действия от них требуются, но и не могут определиться в отношении того, что означают «тревожные сигналы», на которые указывает Европейская комиссия.

Указанный механизм также не предполагает особой процедуры мониторинга – эта миссия выполняется лишь косвенно путем учета рекомендаций соответствующих международных организаций и органов. Кроме того, механизм не предполагает каких-либо фактических действий, – по итогу одного цикла оценки сразу начинается другой. Похоже, что в

---

[285] European Rule of Law Mechanism: input from Member States (Poland). 2021. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2021-07/pl-input.pdf (дата обращения: 28.04.2023).

[286] Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland. Brussels, 13 June 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9728-2022-ADD-1/en/pdf (дата обращения: 28.04.2023).

соответствии с новым механизмом Европейская комиссия готова действовать так, будто первый год оценивания является «нулевым рубежом» в обеспечении соблюдения ценностей ст. 2, стирая предыдущие годы нарушений некоторых государств-членов. Не выделяя проблемные государства для срочного внимания, а вместо этого требуя такого же обзора всех государств-членов в рамках длительного графика, процедура становится достаточно громоздкой и растянутой.

Тем не менее, на основе предоставляемых Польшей докладов о состоянии господства права Еврокомиссия разрабатывает страновые рекомендации по укреплению господства права (которые с 2020 г. включаются в общие страновые рекомендации, принимаемые каждый год с 2011 г. в рамках общей интеграционной экономической политики ЕС). Так, Еврокомиссия выпускала соответствующие рекомендации в отношении Польши в 2020 г.[287] и в 2021 г.[288] В 2022 г.[289] страновые рекомендации Еврокомиссии для Польши были квалифицированы в качестве обязательных для учета в рамках национального Плана восстановления и устойчивости Польши, который должен ей направляться в рамках Механизма обусловленности правом.

Таким образом, косвенно Механизм укрепления господства права в Союзе все же включен в рекомендательные акты наднациональных институтов ЕС, которые хоть и носят более общий (или иной отраслевой или институциональный) характер, но, тем не менее, оказывают влияние на состояние господства права в Польше.

В целом, Механизм укрепления господства права превратился из инструмента мониторинга в механизм сбора доказательств для применения

[287] Recommendation for a Council recommendation on the 2020 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2020 Convergence Programme of Poland (COM/2020/521 final). Brussels, 20.5.2020.
[288] Recommendation for a Council recommendation delivering a Council opinion on the 2021 Convergence Programme of Poland (COM/2021/521 final). Brussels, 2.6.2021.
[289] Recommendation for a Council recommendation on the 2022 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2022 Convergence Programme of Poland (COM(2022) 622 final). Brussels, 23.5.2022.

санкционных механизмов или иных мер принуждения. Это демонстрирует характерную для ЕС тенденцию к функциональному перерождению первоначально нейтральных институтов. Как было установлено в параграфе 1.2 настоящего исследования, данный механизм изначально позиционировался как превентивный инструмент структурированного диалога без правовых последствий. Однако на практике он стал источником доказательной базы для более жестких механизмов принуждения, что подрывает принцип добросовестного сотрудничества между наднациональными институтами и государствами-членами.

В сравнительно-правовом контексте существующая в ЕАЭС система выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке демонстрирует более эффективную альтернативу европейскому подходу. В отличие от дискурсивного Механизма укрепления господства ЕС, евразийская система помимо мониторинга включает конкретные процедуры устранения выявленных проблем: от уведомления государств-членов о необходимости исполнения обязательств до разработки «дорожных карт» для системного устранения ограничений. Кроме того, используемая в ЕАЭС четырехканальная система выявления препятствий (официальные уведомления, мониторинг ЕЭК, обращения бизнеса, уведомления по ст. 29 Договора о ЕАЭС) обеспечивает объективность сбора информации без политизации соответствующего процесса.

Для ЕАЭС опыт функционального перерождения европейского механизма содержит важное предостережение против создания избыточных мониторинговых институтов. Существующие в евразийской интеграции механизмы мониторинга уже обеспечивают необходимую информационно-аналитическую базу для выявления проблем функционирования внутреннего рынка. Создание дополнительного механизма укрепления основных интеграционных принципов по европейскому образцу является избыточным и может привести к дублированию функций. Вместо этого целесообразно совершенствовать существующие процедуры, например, путем внедрения

автоматического мониторинга исполнения решений Коллегии ЕЭК об устранении препятствий.

Европейский же Механизм укрепления господства права сегодня выступает в качестве предварительного этапа сбора и анализа информации о состоянии господства права для применения Механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза (к которому в 2022 г. и были привязаны польские страновые отчеты и страновые рекомендации Еврокомиссии для Польши в сфере оценки состояния господства права).

Данный Механизм был установлен Регламент 2020/2092 об Общем механизме обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза.

Власти Польши и Венгрии выступили с серьезной критикой указанного механизма, поскольку он поставил под сомнение возможность продолжать национальную ценностную повестку в тяжелых условиях необходимости преодоления последствий пандемии COVID-19. В качестве контрлимита указанной мере был выдвинут аргумент о неуважении, которое проявляет Союз к «основополагающим конституционным структурам», а именно – судебной власти. Иными словами, Польша и Венгрия использовали правовую аргументацию с опорой на положение об уважении национальной идентичности (ч. 2 ст. 4 ДЕС).

Несмотря на то, что Регламент мог быть принят квалифицированным большинством, Венгрия и Польша указали на возможность использования права вето при принятии нового Решения о собственных ресурсах[290], которое требовало единогласия в Совете и последующей ратификации национальными парламентами. Таким образом, Венгрия и Польша указали на возможность наложения вето на бюджет Союза, если механизм обусловленности будет одобрен.

---

[290] Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom // OJ L 424, 15.12.2020, p. 1–10.

Отказ принять указанное Решение также означал невозможность окончательного одобрения финансовых рамок и начала предоставления бенефициарам средств Фонда восстановления и устойчивости[291]. Как следствие, в целях преодоления отмеченной принципиальной позиции Польши и Венгрии на саммите Европейского совета 10 и 11 декабря 2020 г. указанная ситуация была разрешена путем принятия ряда деклараций о том, как следует применять и толковать будущий регламент[292].

Регламент об общем режиме условий защиты бюджета Союза был принят 16 декабря 2020 г. и вступил в силу с 1 января 2021 г.[293] Однако, Европейская комиссия отложила начало применения Регламента до завершения разумного срока для его оспаривания в Суде ЕС. Указанный временный мораторий стал определенным компромиссом между интересами институтов ЕС и проинтеграционно настроенных государств-членов ЕС, с одной стороны, и интересами Польши и Венгрии, с другой стороны. В рамках предоставленного моратория на действие Механизма обусловленности правом Польша[294], а также Венгрия[295] подали иск в Суд ЕС об аннулировании Регламента как противоречащего учредительным договорам ЕС.

Кроме того, 7 октября 2021 года Конституционный суд Польши в решении № K 3/21[296] выступил с собственной позицией в отношении верховенства и действия права ЕС на территории государства. Среди

---

[291] Regulation (EU) 2020/2094 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis // OJ L 433I , 22.12.2020, p. 23–27.
[292] European Council Conclusions of 10 and 11 December 2020. European Council meeting.
[293] Regulation (EU, Euratom) 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 // OJ L 433I, 22.12.2020, p. 1–10.
[294] Case C-157/21: Action brought on 11 March 2021 — Republic of Poland v European Parliament and Council of the European Union // OJ C 138, 19.4.2021, p. 26–28.
[295] Case C-156/21: Action brought on 11 March 2021 — Hungary v European Parliament and Council of the European Union // OJ C 138, 19.4.2021, p. 24–26.
[296] Trybunał Konstytucyjny. Postanowienie z dnia 7 października 2021 r. – K 3/21 (wnioskodawca: Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego przeciwko decyzjom Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie środków tymczasowych) // Dziennik Ustaw. 2021. Nr 190, poz. 1375.

аргументов значилось, что решение не имеет особой практической ценности, поскольку позиция о приоритете Конституции над правом ЕС закреплена в целой серии предшествующих решений по делам K 18/04[297], K 32/09[298], SK 45/09[299].

Можно отметить, что с теоретической точки зрения указанное решение развивается в русле плюралистических («уравнительных») подходов к соотношению права ЕС и национального права, которые получили большую популярность в последнее время. Без сомнения, приверженность подобной плюралистической позиции приведет к наложению на Польшу финансовых санкций как за неисполнение решения Суда ЕС по ст. 260 ДФЕС, а также применения нового Европейского механизма обусловленности верховенством права.

Председатель Европейской комиссии указала, что решение Конституционного суда Польши стало «первым случаем, когда суд государства-члена приходит к выводу, что договоры ЕС несовместимы с национальной конституцией»[300]. В ответ на указанную критику премьер-министр Польши М. Моравецкий обвинил Европейский союз в дискриминации Польши и произвольном применении правил. Указанный довод можно поддержать со ссылкой на дело о миграционных квотах, когда Суд ЕС устанавливал правомерность действий Совета, руководствуясь исключительно формальными соображениями. При этом Суд указал, что Совет имеет право действовать по собственному усмотрению без каких-либо

---

[297] Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z dnia 11 maja 2005 r. – K 18/04 (wnioskodawca: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie zgodności Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z Konstytucją RP) // Dziennik Ustaw. 2005. Nr 86, poz. 732.

[298] Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. – K 32/09 (wnioskodawca: Rzecznik Praw Obywatelskich w sprawie zgodności z Konstytucją RP art. 188 Traktatu o funkcjonowaniu UE) // Dziennik Ustaw. 2010. Nr 229, poz. 1501.

[299] Trybunał Konstytucyjny. Postanowienie z dnia 16 listopada 2011 r. – SK 45/09 (wnioskodawcy: grupa posłów Sejmu RP w sprawie wykładni art. 8 Konstytucji RP w kontekście prymatu prawa UE) // Dziennik Ustaw. 2011. Nr 262, poz. 1572.

[300] Warsaw and Brussels wage no-win battle over rule of law // POLITICO. 19 October 2021. [Электронный ресурс]. URL: https://www.politico.eu/article/poland-european-union-rule-of-law-constitution/ (дата обращения: 28.04.2023).

ограничений, помимо процедурных. В данном отношении Механизм обусловленности верховенством права также является весьма своеобразным расширительным пониманием предусмотренных Европейским союзом положений о финансовой дисциплине[301].

Кроме того, правительство Польши утверждало, что ценность верховенства права в соответствии со ст. 2 ДЕС не имеет обязательной силы для государств-членов, поскольку представляет собой обязательство только для самого ЕС. Указанное трудно подтвердить или оспорить, поскольку положение ст. 2 ДЕС сформулировано максимально абстрактно без указания лиц, к которым оно обращено.

Точку в противоборстве между институтами ЕС и проинтеграционно настроенными странами-членами ЕС, с одной стороны, и Польшей с Венгрией, с другой, поставили решения Суда ЕС, вынесенные в феврале 2022 г. по искам Польши[302] и Венгрии[303] о признании Механизма обусловленности правом несоответствующим учредительным договорам.

Так, в решении по делу C-157/21 «Польша против Европейского Парламента и Совета ЕС» от 16 февраля 2022 г. Суд ЕС полностью отказал в удовлетворении требований Польши и оставил в силе Регламент 2020/2092 ЕС. Все доводы Польши о несоответствии Механизма обусловленности господством права мер по защиту бюджета ЕС критериям соответствия компетенции наднациональных органов и превышении полномочий институтами ЕС, о непропорциональности механизма оценки господства права целям защиты бюджета ЕС, а также об отсутствии строгих критериев для определения фактов и степени нарушения господства права были отвергнуты Судом ЕС.

Суд ЕС, полностью отклонив доводы Польши (и Венгрии), фактически

---

[301] Warsaw and Brussels wage no-win battle over rule of law // POLITICO. 19 October 2021. [Электронный ресурс]. URL: https://www.politico.eu/article/poland-european-union-rule-of-law-constitution/ (дата обращения: 28.04.2023).
[302] C-157/21 Poland v Parliament and Council // ECLI:EU:C:2022:98
[303] C-156/21 Hungary v Parliament and Council // ECLI:EU:C:2022:97

обозначил завершение моратория на начало применения Механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета ЕС (поскольку соответствующий мораторий изначально был введен Еврокомиссией на период его обжалования в Суде ЕС).

Однако, парадоксальным образом, Общий механизм обусловленности продемонстрировал свою неэффективность именно в отношении Польши. Искусственность связи между политическими нарушениями и бюджетными интересами ЕС, критически оцененная в параграфе 1.2 настоящего исследования, проявилась в невозможности доказать «достаточно прямое» влияние польских судебных реформ на финансово-бюджетные интересы Союза.

В сравнительно-правовом аспекте показательным является контраст с механизмами финансовой обусловленности Международного валютного фонда и Всемирного банка. В отличие от ЕС, эти организации связывают предоставление кредитов с конкретными, измеримыми показателями государственного управления и экономической политики, а не с абстрактными политическими ценностями. МВФ применяет требования по укреплению контроля над государственными расходами, сокращению дискреционности в налоговом администрировании и обеспечению прозрачности управления природными ресурсами – все эти меры имеют прямую связь с эффективным использованием предоставляемых средств[304].

Для ЕАЭС возможности адаптации Общего механизма обусловленности крайне ограничены ввиду кардинальных различий в природе интеграционных объединений.

Однако опыт ЕС может быть полезен при разработке механизма секторальной финансовой обусловленности в рамках совместных кооперационных проектов ЕАЭС в сфере промышленности, реализуемых, в том числе, при финансовой поддержке ЕЭК в соответствии со ст. 20 и ст. 92

[304] См., например: IMF. Managing Natural Resource Wealth: The Role of Fiscal Transparency WP/18/123. IMF Working Paper. 2018.

Договора о ЕАЭС.

При этом ключевым отличием должна стать строгая привязка условий к исполнению конкретных торгово-экономических обязательств, а не к политическим критериям. Например, финансирование промышленных кооперационных проектов может быть обусловлено устранением барьеров и ограничений в соответствующих секторах, что обеспечит прямую связь между условиями и целями финансирования.

Впрочем, в подобной форме механизм секторальной финансовой обусловленности в рамках совместных кооперационных проектов ЕАЭС более близок к специальным механизмам обусловленности господством права бюджетных трансфертов.

Что примечательно, соответствующие механизмы также стали результатом эволюции противоречий между наднациональными институтами и Польшей, новым витком в поиске решений для оказания эффективного давления на «неугодный» польский режим. При этом их возникновение было связано с окончательной институционализацией Общего механизма обусловленности в праве ЕС.

Косвенное влияние Общего механизма обусловленности господством права на Польшу было осуществлено за счет активизации действия в отношении нее принятого в 2021 г. Регламента о Фонде восстановления и устойчивости[305], на возможность применения которого прямо указывается в Руководстве по применению Регламента 2020/2092.

Фактически в рамках Регламента о Фонде восстановления и устойчивости на концептуальной базе Общего механизма обусловленности был создан специальный механизм обусловленности господством права получения финансовой поддержки отдельными государствами-членами ЕС в рамках постпандемийного восстановления.

Польша как раз и стала таким государством-членом ЕС, для которой

[305] Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility // OJ L 57, 18.2.2021, p. 17–75.

получение выплат из Фонда восстановления и устойчивости было обусловлено реализацией отдельных мер, связанных с обеспечением надлежащей реализации принципа господства права в национальном правопорядке. Соответствующие меры были напрямую включены в национальный План восстановления и устойчивости Польши 2022 г.[306] (именно ввиду подобного включения требований в сфере обеспечения господства права в польский план восстановления и устойчивости, отчеты Польши о состоянии господства права в стране в 2022 г. предоставлялись ей не в рамках Механизма укрепления господства права в Союзе, а в рамках Механизма восстановления и устойчивости).

Так, в План восстановления и устойчивости Польши, одобренный Советом ЕС в 2022 г., в качестве обязательных условий для получения субсидий из Фонда восстановления и устойчивости были включены две т.н. супервехи[307] (*англ. super milestones*), связанные с господством права, которые должны быть выполнены Польшей до направления первого платежного требования. Обе отмеченные супервехи касались обеспечения надлежащего соблюдение принципа господства права и предполагали реформирование (а, точнее, отказ от части реализованных в середине 2010-х гг. реформ) польской национальной судебной системы.

Таким образом, принуждение Польши к надлежащей реализации принципа господства права ЕС было осуществлено не за счет действия общего Механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета ЕС в целом (который предполагает защиту не только средств Фонда восстановления и устойчивости, но и любых иных бюджетных фондов ЕС), а за счет включения требований, связанных с обеспечением господства права, в более узкий специализированный механизм обусловленности выплат в

---

[306] Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland. Brussels, 13 June 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9728-2022-ADD-1/en/pdf (дата обращения: 28.04.2023).

[307] Schwarcz A. Rule of law-related «super milestones» in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland (PE 741.581). Directorate-General for Internal Policies. January 2023.

рамках национальных планов восстановления и устойчивости.

При этом, несмотря на то, что пересечение отмеченных механизмов на идейно-концептуальном уровне, в целом, признается в Руководстве Комиссии по применению Регламента 2020/2092, они, тем не менее, представляют собой различные институты права ЕС. В частности, отмеченный тезис может быть подтвержден тем фактом, что в оценке Еврокомиссией польского плана восстановления и устойчивости 2022 г.[308] полностью отсутствуют упоминания о Регламенте 2020/2092.

Кроме того, следует подчеркнуть, что в рамках специального механизма обусловленности господством права выплат из Фонда восстановления и устойчивости также задействованы и инструменты иных механизмов принуждения государств-членов ЕС к соблюдению принципа господства права. В частности, в национальный План восстановления и устойчивости Польши 2022 г. были включены отдельные страновые рекомендации, назначаемые Еврокомиссией на основе предоставляемых государствами-членами ЕС отчетов о состоянии господства права в национальных правопорядках, а также ежегодных докладов Еврокомиссии о состоянии господства права в рамках Механизма укрепления господства права в Союзе. Включение отдельных невыполненных страновых рекомендаций в национальные планы восстановления и устойчивости прямо предусматривается Регламентом о Фонде восстановления и устойчивости 2021 г. Необходимость включения конкретных рекомендаций оценивается Еврокомиссией и Советом в рамках процедуры утверждения национальных планов восстановления и устойчивости.

Всего Национальный план восстановления и устойчивости Польши в редакции от 7 декабря 2023 г. (вторая редакция) предусматривает предоставление Польше около 60 млрд евро (25 млрд евро в виде безвозвратного финансирования и 35 млрд евро в виде бюджетных

[308] Proposal for a Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland (COM/2022/268 final). Brussels, 1.6.2022.

займов)[309]. Все 60 млрд евро были заморожены вплоть до выполнения Польшей принятых на себя обязательств в части реформирования судебной системы.

Однако, Еврокомиссия сочла необходимым расширить объем замороженных бюджетных обязательств и 30 июня 2022 г. заблокировала предоставление Польше еще 76,5 млрд евро из фондов сплочения ЕС[310]. Соответствующая блокировка была осуществлена в рамках Специального механизма предварительной и текущей обусловленности получения планового финансирования из структурных фондов ЕС (ERDF, ESF+, JTF, EMFAF, AMIF, ISF, BMVI и Фонда сплочения).

Его правовой основой выступил новый подход к организации бюджетного финансирования политики сплочения ЕС на период 2021-2027 гг.[311], в соответствии с которым в целях обеспечения совместного управления бюджетным финансированием был разработан Регламент, устанавливающий общие положения о восьми структурных фондах ЕС[312,313] (Регламент 2021/1060). В соответствии с данным регламентом был введен новый «стратегический подход» к совместному управлению бюджетным финансированием, основанный на заключении специальных соглашений о партнерстве с государствами-членами ЕС, претендующими на получение

---

[309] Council implementing decision amending the Implementing Decision of 17 June 2022 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland. ST 15835 2023 REV 1. Brussels, 7 December 2023.

[310] EU Cohesion Policy: Commission adopts €76.5 billion Partnership Agreement with Poland for 2021 – 2027 // European Commission. 30 June 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4223 (дата обращения: 23.03.2024).

[311] Кондратьева Н.Б. Что нового в «политике сплочения» ЕС? // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2021. №5. С. 84-91.

[312] Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy. PE/47/2021/INIT // OJ L 231, 30.6.2021, p. 159–706.

[313] Регламент 2021/1060 касается следующих фондов: ERDF, ESF+, JTF, EMFAF, AMIF, ISF, BMVI и Фонда сплочения. Для удобства далее в рамках исследования все соответствующие фонды будут обозначаться как фонды сплочения.

финансирования из восьми структурных фондов ЕС.

Именно в рамках Соглашения о партнерстве с Польшей от 30 июня 2022 г. было предусмотрено предоставление ей 76,5 млрд евро из соответствующих фондов ЕС[314] и одновременно выплата данных средств была заморожена до момента исполнения Польшей обязательств в части реформирования судебной системы, указанных в Национальном плане восстановления и устойчивости Польши.

Однако, в рамках утверждения Соглашения о партнерстве с Польшей Комиссия прямо не декларировала нарушения предварительных условий для получения выплат из восьми структурных фондов ЕС. В соответствующем соглашении и пресс-релизах, выпущенных в связи с его утверждением, Комиссия никак не комментировала нарушение принципа господства права (а, следовательно, и положений Хартии ЕС об основных правах) и не квалифицировала польскую судебную реформу как невыполнение предварительного горизонтального условия.

При этом предоставление финансирования (компенсация понесенных расходов) по Соглашению о партнерстве с Польшей было заморожено. Сама Комиссия соответствующее решение напрямую не комментировала. Тем не менее, учитывая, что Национальный план восстановления и устойчивости Польши был принят за две недели (14 июня) до утверждения Соглашения о партнерстве с Польшей (30 июня), можно сделать вывод, что в качестве предварительного горизонтального условия для разблокировки финансирования из восьми фондов сплочения ЕС Комиссия квалифицировала выполнение Польшей обязательств по реформированию судебной системы, закрепленных в Национальном плане в качестве т.н.

---

[314] Partnership Agreement with Poland – 2021-2027 (22 December 2022) // European commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-poland-2021-2027_en (дата обращения: 21.03.2024); 2021-2027 Adopted National Partnership Agreements [Электронный ресурс]. URL: https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Adopted-National-Partnership-Agreements/4jua-76d5/#5.2-eu-allocations-by-member-state-and-policy-objective (дата обращения: 21.03.2024).

«супервех».

Таким образом, специальный механизм обусловленности господством права выплат из Фонда восстановления и устойчивости выступил основой для дополнительной блокировки 76,5 млрд евро, которые должны были быть предоставлены Польше в соответствии с Соглашением о партнерстве.

Тем не менее, важно подчеркнуть, что возможность Комиссии замораживать финансирование (компенсацию расходов) из восьми структурных фондов ЕС опирается на положения Регламента 2021/1060, а не на положения Регламента о Фонде восстановления и устойчивости. Равным образом исключительно в качестве концептуально-правовой основы здесь может быть применен и Общий механизм обусловленности, процедура применения которого строго определена Регламентом 2020/2092.

Специальный механизм обусловленности господством права выплат из структурных фондов ЕС не направлен напрямую на принуждение государств-членов к соблюдению требований господства права. Он представляет собой элемент другого института – института совместного управления ЕС и государств-членов бюджетным финансированием из специальных фондов сплочения ЕС. Его правовой базой выступает специальный Регламент 2021/1060 бюджетно-правового характера.

Подобная правовая природа указанного механизма обуславливает его упрощенное применение (и отмену) сугубо по инициативе Еврокомиссии, что наделяет его статусом инструмента прямого политического давления на государства-члены ЕС, которым Комиссия активно пользуется. Так, в частности, сразу же после поражения *PiS* на выборах в Сейм Польши осенью 2023 г. и прихода к власти проинтеграционного правительства во главе с Д. Туском, Еврокомиссия заявила о готовности разблокировать 76,5 млрд евро, замороженных в рамках Соглашения о партнерстве[315].

---

[315] EU Commission Welcomes Polish Liberals' Power Grab Plans. February 5, 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://europeanconservative.com/articles/news/eu-commission-welcomes-polish-liberals-power-grab-plans/ (дата обращения: 23.03.2024).

Немедленное заявление Комиссии о готовности разблокировать бюджетные средства после смены политической власти в Польше наглядно демонстрирует превращение механизмов бюджетной обусловленности в инструменты вмешательства в национальные электоральные процессы. Это подрывает принцип искреннего сотрудничества и превращает финансовые отношения в средство политического давления.

В мировой практике отсутствуют аналогичные механизмы использования финансовых рычагов для принуждения к соблюдению политических ценностей в рамках региональных интеграционных объединений. Даже наиболее жесткие системы международной финансовой обусловленности (МВФ, Всемирный банк) сосредоточены на экономических и административных реформах, а не на изменении политических режимов. Это делает европейский опыт уникальным, но в негативном смысле – как пример злоупотребления финансовыми инструментами для политических целей.

Для ЕАЭС абсолютно недопустимо использование финансовых рычагов для политического давления на государства-члены, что прямо противоречит принципу главенства национального суверенитета и уважения особенностей национального политического устройства.

Однако технические аспекты европейского опыта могут быть адаптированы для повышения эффективности исполнения торгово-экономических обязательств. В частности, механизм действия *ex ante* (установление предварительных условий) более эффективен, чем санкции, налагаемые *ex post*. Применительно к ЕАЭС это означает возможность установления предварительных условий участия в новых проектах, реализуемых на базе ЕАЭС, в зависимости от выполнения базовых обязательств по обеспечению функционирования внутреннего рынка. Подобный подход исключил бы политизацию и сосредоточился на технических аспектах торгово-экономического сотрудничества.

В целом же, как можно заметить исходя из проведенного анализа опыта

ЕС по принуждению Польши к соблюдению принципа господства права в его интеграционном истолковании, ни один из соответствующих наднациональных механизмов не смог обеспечить желательного для наднациональных институтов ЕС результата в виде полного и безоговорочного следования Польши рекомендациям ЕС в соответствующей сфере.

Попытки прямого императивного применения механизма ст. 7, Рамочной процедуры борьбы с системными угрозами господства права, а также Механизма укрепления господства права в Союзе фактически провалились. Достижения по принуждению Польши к соблюдению господства права в рамках использования соответствующих механизмов носили сугубо политический, а не формально-юридический характер. Все изменения в польское национальное законодательство вносились в тех пределах и в тех формах, которые были расценены в качестве компромиссных и приемлемых самим польским правительством, парламентом и конституционным судом.

Не способствовало «исправлению» ситуации с господством права в Польше и обращение к Суду ЕС со стороны наднациональных институтов. Решения Суда ЕС не исполнялись в польском правопорядке на основании признания их не соответствующими польской конституции в постановлениях Конституционного суда Польши.

Единственным механизмом принуждения Польши к соблюдению принципа господства права в его наднациональном понимании стал специальный узконаправленный механизм обусловленности получения выплат из Фонда восстановления и устойчивости (созданного в 2021 г. в качестве инструмента преодоления негативных последствий пандемии и обеспечения постпандемийного развития экономики). Условием для получения соответствующих выплат сначала, в 2021 г., было названо исполнение решения Суда ЕС о реформировании Дисциплинарной палаты Верховного суда в Польше, а затем, в 2022 г. – соблюдение требований по

обеспечению господства права (связанных с (де)реформированием судебной системы), включенных в качестве «супервех» в Национальный план восстановления и устойчивости Польши 2022 г.

При этом именно отмеченные «супервехи» были квалифицированы в качестве предварительного горизонтального условия для блокировки выплат из восьми фондов сплочения ЕС в рамках Механизма предварительной и текущей обусловленности финансирования из фондов сплочения ЕС. Правовой основой данного механизма выступил новый подход к бюджетному сопровождению политики сплочения ЕС, основанный на утверждении соглашений о (бюджетном) партнерстве с государствами-членами ЕС и выполнении ими обязательных предварительных горизонтальных и тематических условий.

Только под угрозой отстранения от беспрецедентного финансирования в рамках системы восстановления и устойчивости Польша пошла на уступки и согласилась на признание необходимости проведения судебной реформы. При этом, ввиду успеха отмеченных Специального механизма обусловленности и Механизма предварительной и текущей обусловленности применения более Общего механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза не потребовалось.

2.2. Обязательства, взятые на себя Польшей в рамках примененных к ней механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права

Механизмы принуждения Польши к соблюдению принципа господства права в его наднациональном понимании затрагивали достаточно широкий круг вопросов, однако в качестве ключевой «проблемы» в соответствующей сфере начиная с 2015 г. рассматривалась реформа польской судебной системы, в результате которой, по мнению институтов ЕС, были поставлены под угрозу независимость судей и беспристрастность отправления правосудия.

Обязательства именно в соответствующей сфере в итоге были

положены в основу как специального механизма обусловленности (посредством закрепления соответствующих «супервех» в Национальном плане восстановления и устойчивости), так и механизма предварительной и текущей обусловленности (через квалификацию «супервех» Национального плана восстановления и устойчивости в качестве предварительного горизонтального условия).

Свое закрепление соответствующие обязательства нашли в рамках двух «супервех» Национального плана восстановления и устойчивости Польши[316]. Они содержатся в Компоненте F «Повышение качества институтов и условий реализации Национального плана восстановления и устойчивости». Непосредственно реформе судебной системы посвящена группа мер под номером F1 «Судебная система», которая и включает в себя две «супервехи»: F1.1 «Повышение независимости и беспристрастности судов» и F1.2 «Отмена решений Дисциплинарной палаты Верховного суда по дисциплинарным делам и делам о судейском иммунитете и восстановление пострадавших судей в должности».

В рамках «супервехи» F1.1 Польша приняла на себя обязательства по проведению реализации пяти блоков реформ судебной системы:

1. Упразднить Дисциплинарную палату Верховного суда и создать вместо нее независимый и беспристрастный суд по дисциплинарным делам, порядок формирования и деятельности, а также полномочия которого будут соответствовать требованиям ч. 1 ст. 19 ДЕС. Рассмотрение дел о привлечении судей к дисциплинарной ответственности, а также дел о снятии судейского иммунитета должно осуществляться только в рамках такого независимого и беспристрастного судебного органа. Все дела, находящиеся в производстве Дисциплинарной палаты, должны быть переданы новому судебному органу.

---

[316] Annex to the Council Implementing Decision amending Implementing Decision of 17 June 2022 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland. 15835/23 ADD 1. Brussels, 24 November 2023.

2. Уточнить объем дисциплинарной ответственности судей и основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности таким образом, чтобы не ограничивалось право польских судов обращаться в Суд ЕС с преюдициальными запросами о разъяснении толкования и применения норм ЕС. Обращение с подобными запросами в Суд ЕС не должно квалифицироваться в качестве дисциплинарного проступка судей.

3. Обеспечить привлечение судей к дисциплинарной ответственности исключительно за профессиональные проступки (включая очевидные и грубые нарушения права), но не за содержание вынесенных судебных решений.

4. Обеспечить возможность рассмотрения в суде по дисциплинарным делам вопросов независимости, беспристрастности и законности деятельности судей в соответствии с требованиями ст. 19 ДЕС в случаях, когда возникают серьезные подозрения в нарушении данных принципов, однако сами деяния судьи не квалифицируются прямо в качестве дисциплинарного проступка.

5. Усилить процессуальные гарантии и процессуальные полномочия сторон дисциплинарного производства в отношении судей посредством: а) обеспечения рассмотрения дел о дисциплинарных проступках судей в разумный срок; б) уточнения на законодательном уровне территориальной подсудности дел о дисциплинарных проступках судей; в) создания гарантий назначения в разумные сроки защитника в делах о дисциплинарных проступках судей, а также гарантий предоставления достаточного времени защитнику для подготовки к судебному заседанию.

Вторая «супервеха» F1.2 касается отмены и пересмотра решений о привлечении судей к дисциплинарной ответственности, вынесенных Дисциплинарной палатой Верховного суда в период ее существования.

Так, соответствующая группа обязательства предусматривает предоставление судьям права подать заявление о пересмотре вынесенных в отношении них решений о привлечении к дисциплинарной ответственности.

Соответствующие дела должны рассматриваться новым независимым и беспристрастным судом по дисциплинарным делам, созданным в рамках реализации «супервехи» F.1.1 в соответствии с требованиями ч. 1 ст. 19 ДЕС.

При этом предполагается установление достаточно строгих сроков рассмотрения соответствующих дел: первое судебное заседание по делам о пересмотре решений Дисциплинарной палаты должно быть проведено в течение 3 месяцев с момента подачи соответствующего заявления; а рассмотрение дела по существу должно быть осуществлено в течение 12 месяцев с момента подачи такого заявления.

В целом, все указанные выше обязательства ориентированы на трансформацию системы дисциплинарной ответственности судей с ее переориентацией на проевропейские позиции[317]. Так, вместо привлечения судей к дисциплинарной ответственности за «содержание судебных решений» (по мнению институтов ЕС, по политическим мотивам) и за обращение в Суд ЕС в обход национальной процедуры подачи преюдициальных запросов Национальный план восстановления и устойчивости предполагает введение дисциплинарной ответственности за нарушение требований независимости, беспристрастности и законности в их понимании в ст. 19 ДЕС.

Иными словами, правовая цель реализации отмеченных обязательств состоит в том, чтобы обеспечить повышенную дисциплинарную ответственность судей за нарушение интеграционных принципов, одновременно исключив аналогичную ответственность за вынесение судебных решений, не соответствующих польскому внутриполитическому курсу или вынесенных с нарушением внутринациональных процедур подачи преюдициальных запросов в Суд ЕС.

В целом, правовая природа обязательств в рамках «супервех» выявляет

---

[317] Holesch A., Portela C. Money Talks? The Effectiveness of Sanctions in the «Rule of Law Crisis» in the European Union // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2024. Vol. 62. № 3. P. 1–18.

фундаментальную трансформацию наднационального права ЕС. В отличие от традиционных обязательств по имплементации директив или исполнению решений Суда ЕС, «супервехи» представляют собой требования по реформированию конституционных основ польской национальной судебной системы. Данные обязательства выходят за пределы компетенции ЕС, установленной учредительными договорами, и фактически инвертируют принцип субсидиарности, превращая наднациональные институты в архитекторов национального конституционного порядка.

Безусловно, подобный подход способствует соблюдению принципа господства права в его наднациональном понимании, но достаточно явно противоречит польским национальным представлениям о направлениях и способах обеспечения единства судебной системы и единообразия национальной судебной практики[318]. При этом стоит отметить, что соответствующий наднациональный подход к трансформации национальных правопорядков создает правовую неопределенность, поскольку критерии «независимости» в наднациональном понимании остаются неконкретизированными, что противоречит принципу правовой определенности как одному из принципов-признаков соблюдения господства права.

Сравнение с практикой ЕАЭС демонстрирует принципиальные различия в подходах к формулированию обязательств. Система выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС оперирует конкретными, измеримыми критериями. Методология квалификации препятствий четко разграничивает барьеры (неправомерные меры, требующие немедленного устранения), ограничения (правовые пробелы) и изъятия (допустимые исключения). Например, барьер квалифицируется как нарушение конкретной статьи Договора о ЕАЭС с указанием точного нормативного акта и срока устранения. В отличие от расплывчатых

[318] Winczorek J. Linking political reform and judicial decision making. A computational study of judicial resilience in Poland. National Science Centre, Poland. 2024.

требований о соответствии ст. 19 ДЕС, евразийские обязательства носят технический характер: устранение конкретного тарифного барьера, отмена дискриминационной процедуры лицензирования, приведение технического регламента в соответствие с едиными требованиями ЕАЭС. Подобная конкретизация исключает субъективность оценок и обеспечивает правовую определенность для государств-членов.

Что примечательно, срок реализации двух приведенных «супервех» в соответствии с Национальным планом восстановления и устойчивости Польши был установлен до второго квартала 2022 г. (то есть еще до момента утверждения Национального плана восстановления и устойчивости). При этом уже 9 июня 2022 г. (опять же до утверждения Национального плана) в Польше был принят закон, упраздняющий Дисциплинарную палату Верховного суда и создающий вместо нее Палату по профессиональной ответственности, соответствующую требованиям ч. 1 ст. 19 ДЕС.

В соответствии с данным законом Закон Польши о Верховном суде[319] был дополнен рядом новых статей, определяющих компетенцию, порядок создания и деятельности Палаты по профессиональной ответственности. Так, в частности, вместе прежней ст. 27, посвященной Дисциплинарной палате, была введена ст. 27а о юрисдикции Палаты по профессиональной ответственности. Данная статья прямо закрепила полномочия новой Палаты рассматривать дела о дисциплинарных проступках судей Верховного суда в качестве суда первой инстанции, пересматривать решения Верховного суда по делам о дисциплинарных проступках судей в качестве суда второй инстанции (Первый отдел Палаты), а также рассматривать кассационные жалобы по соответствующим делам, апелляции на решения специализированных дисциплинарных судов, а также апелляции на решения, касающиеся трудовых прав и социального обеспечения судей Верховного

[319] Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym // Dz.U.2023.1093 t.j. [Электронный ресурс]. URL: https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/sad-najwyzszy-18669964 (дата обращения: 24.03.2024).

суда (Второй отдел Палаты). Кроме того, Закон Польши о Верховном суде был дополнен новой Главой 2а, посвященной правовому статусу судей Палаты по профессиональной ответственности (порядку их назначения, сроку полномочий и порядку прекращения полномочий).

Таким образом, в рамках внесения отмеченных изменений в Закон Польши о Верховном суде частично были выполнены требования, содержащиеся в двух «супервехах» Национального плана восстановления и устойчивости[320]. Выполнение соответствующих требований было осуществлено до утверждения Национального плана восстановления и устойчивости Польши и до утверждения Соглашения о партнерстве с Польшей.

Однако, несмотря на это финансирование как из Фонда восстановления и устойчивости, так и из восьми фондов сплочения ЕС все же было заморожено. Еврокомиссия сочла, что Польша не предприняла достаточных мер для обеспечения господства права в целом и для обеспечения независимости и беспристрастности судей в частности. Она потребовала от Польши дальнейшей реализации мер, предусмотренных «супервехами».

Подобная практика применения специальных механизмов обусловленности господством права бюджетных трансфертов выявляет институциональную патологию на наднациональном уровне ЕС. Комиссия, будучи органом «исполнительной» власти, присвоила себе функции интерпретации правовых норм (в части оценки соответствия реформ требованиям ст. 19 ДЕС) и правосудия (окончательная квалификация выполнения обязательств). Такая концентрация полномочий нарушает принцип разделения властей, который является одним из ключевых принципов-признаков господства права.

Для сравнения, альтернативные модели институционального контроля в интеграционных объединениях демонстрируют наличие широких

[320] Taborowski M. Act on the Supreme Court after the Senate’s amendments: Poland closer to RRF funds? // Batory Foundation Legal Analyses. 2023. № 2. P. 1–14.

возможностей избежать подобной концентрации полномочий. В АСЕАН принцип «пути АСЕАН» исключает наднациональные санкции, полагаясь на консенсус и «дипломатию тихого давления»[321]. Даже в случае тяжелых кризисов (например, переворот в Таиланде 2014 г. или кризис рохинджа в Мьянме) АСЕАН не прибегает к санкциям, опасаясь потери единства и выхода страны-нарушителя из организации. Санкции и изоляция не входят в арсенал АСЕАН, а вместо этого используется стратегия «невмешательства» и «осторожного вовлечения»[322].

Африканский союз применяет автоматические санкции при военных переворотах, но без дискреционности - критерии четко определены (неконституционная смена власти), а решения принимаются Советом мира и безопасности по формализованной процедуре[323]. Меркосур использует демократическую клаузулу с более сбалансированным подходом: приостановление членства возможно только после решения *ad hoc* арбитража с участием всех государств-членов[324].

В ЕАЭС Коллегия ЕЭК уведомляет о нарушениях, но государства-члены сохраняют право обжалования через п. 30 Положения о ЕЭК, а окончательное решение спорных вопросов может передаваться в Суд ЕАЭС. Подобное разделение функций предотвращает произвол единого органа.

Критически важно, что во всех приведенных случаях отсутствует концентрация оценочных, исполнительных и квазисудебных функций в

---

[321] Padmakumara S. C. A Conceptual Analysis on «ASEAN Way» as a Normative Approach for Conducting Regional Affairs //Colombo Journal of Multi-Disciplinary Research. 2021. Vol. 6. №. 1. P. 1-12.

[322] Schembera K. Understanding ASEAN's approach to sanctions against norm breakers //International Political Science Review. 2021. Vol. 42. № 4. P. 531-545.

[323] Baptiste S. J., Kahombo B. Taking Stock of African Union's Sanctions against Unconstitutional Change of Government //RiA Recht in Afrika| Law in Africa| Droit en Afrique. 2022. Vol. 25. № 1. P. 135-178; Negm N. The Sanctions Regime of the African Union in Response to Unconstitutional Changes of Government // In: Johnstone I., Ratner S. (eds.). Talking International Law: Legal Argumentation Outside the Courtroom. New York: Oxford Academic, 2021. P. 218-236.

[324] Leathley C. The Mercosur Dispute Resolution System //The Journal of World Investment & Trade. 2003. Vol. 4. №. 5. P. 787-826; Ferreira T. S. H., Paiva A. C. A. C. Questioning Paraguay's suspension from MERCOSUR: The first application of the Democratic Clause of the regional bloc //Contexto Internacional. 2022. Vol. 44. № 3. Art. e20210002.

руках одного института (органа).

В то же время, в ЕС отсутствие четких критериев оценки исполнения «супервех» и отсутствие возможности судебного пересмотра решений Комиссии по специальным механизмам обусловленности негативно влияют на принцип независимого и эффективного судебного контроля на наднациональном уровне. Иными словами, борьба за судебную независимость в Польше сопровождается подрывом принципа независимого и эффективного судебного контроля на наднациональном уровне.

Особо в отношении Польши Еврокомиссия подчеркнула необходимость предоставить самим судьям право подавать заявления о совершении другими судьями дисциплинарных проступков[325], а также гарантировать возможностей для судей оспаривать поведение и решения своих коллег по критериям независимости и беспристрастности, не подвергаясь дисциплинарным взысканиям[326].

Впрочем, основной претензией со стороны Комиссии стало создание Палаты по профессиональной ответственности в составе Верховного суда. По мнению ЕК, нахождение Палаты в составе Верховного суда влечет ее зависимость от него и не позволяет в полной мере реализовать требования «супервехи» F1.1[327].

Работа по соответствующему направлению в Польше велась. Так, в начале 2023 г. Парламентом Польши был одобрен законопроект об упразднении Палаты ВС по профессиональной ответственности и о передаче соответствующих полномочий независимому Высшему административному суду Польши. Также данным законопроектом предусматривалось

---

[325] New Polish judicial law does not meet all requirements to unlock funds, says EU Commission chief // NFP. 4 July 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://notesfrompoland.com/2022/07/04/new-polish-judicial-law-does-not-meet-all-requirements-to-unlock-funds-says-eu-commission-chief/ (дата обращения: 24.03.2024).

[326] Polish judicial bill intended to unlock EU funds declared unconstitutional by top court // NFP. 13 December 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://notesfrompoland.com/2023/12/12/polish-judicial-bill-intended-to-unlock-eu-funds-declared-unconstitutional-by-top-court/ (дата обращения: 24.03.2024).

[327] Ibid.

предоставление судьям права по жалобам сторон или по своей инициативе осуществлять оценку независимости и беспристрастности других судей[328].

Однако, данный законопроект так и не принял форму закона, поскольку в декабре 2023 г. Конституционным судом Польши его положения были признаны неконституционными. Как отметил Конституционный суд, критерий независимости и беспристрастности является крайне широким и непригоден для привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Кроме того, он подчеркнул, что предоставление судьям полномочия оспаривать беспристрастность и независимость назначения других судей представляет собой нарушение принципа независимости судей и нарушением полномочий главы государства[329]. Ранее с аналогичной критикой выступил и Верховный суд Польши, подчеркнувший, что рассмотрение дел о дисциплинарной ответственности судей является исключительным полномочием Верховного суда[330].

Таким образом, к декабрю 2023 г. движение польской судебной реформы, предусмотренной «супервехами», было остановлено Конституционным судом Польши.

Однако, несколько ранее (осенью 2023 г.) по итогам выборов в Сейм *PiS* не смогла получить большинства голосов и не сумела сформировать правящую коалицию. Победившая на выборах проевропейская Гражданская платформа (*Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej*) и ряд других партий объявили о том, что готовы сформировать коалицию и выдвинуть на

---

[328] Polish parliament approves judicial bill intended to unblock EU funds // NFP. 13 January 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://notesfrompoland.com/2023/01/13/polish-parliament-approves-judicial-bill-intended-to-unblock-eu-funds/ (дата обращения: 24.03.2024).

[329] Polish judicial bill intended to unlock EU funds declared unconstitutional by top court // NFP. 13 December 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://notesfrompoland.com/2023/12/12/polish-judicial-bill-intended-to-unlock-eu-funds-declared-unconstitutional-by-top-court/ (дата обращения: 24.03.2024).

[330] Polish judicial bill to unlock EU funds «unconstitutional on many levels», says Supreme Court spokesman // NFP. 16 January 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://notesfrompoland.com/2023/01/16/polish-judicial-bill-to-unlock-eu-funds-unconstitutional-on-many-levels-says-supreme-court-spokesman/ (дата обращения: 24.03.2024).

пост премьер-министра Д. Туска. Президент Польши А. Дуда привел к присяге прежнего премьер-министра М. Моравецкого. Однако, на кандидатуру М. Моравецкого было наложено вето со стороны Сейма, после чего парламент Польши смог самостоятельно назначить премьер-министра. Учитывая наличие в Сейме коалиционного большинства во главе с Гражданской платформой, на данный пост, вполне ожидаемо 11 декабря 2023 г. был выбран бывший Председатель Европейского совета Д. Туск. С этого момента закончился восьмилетний срок пребывания у власти *PiS*, занимавшей евроскептические позиции и проводившей соответствующую национальную политику в Польше. Польша под руководством Д. Туска перешла к ускоренной политической «реинтеграции» в ЕС.

При этом блокировка Конституционным судом законопроекта о судебной реформе дисциплинарной ответственности судей, которая очевидным образом не способствовала прогрессу в выполнении «супервех», не помешала Еврокомиссии 15 декабря 2023 г. начать процедуру разблокировки первого транша из Фонда восстановления и устойчивости в размере 6,3 млрд евро[331]. Заявления о разблокировке данных средств появились уже на пятый день[332] нахождения Д. Туска в должности премьер-министра (и спустя 3 дня после признания Конституционным судом законопроекта о судебной реформе неконституционным).

В целом, дальнейшие действия Комиссии, связанные с применением в отношении Польши механизмов обусловленности господством права предоставления бюджетного финансирования, стали носить явно выраженный политический характер.

По итогам начатой в декабре 2023 г. оценки выполнения Польшей

---

[331] Commission receives Poland's first payment request under the Recovery and Resilience Facility // European commission. 15 December 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_23_6643 (дата обращения: 24.03.2024).

[332] European Commission to unblock €5 billion in funds meant for Poland // NFP. 16 December 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://www.brusselstimes.com/841978/european-commission-to-unblock-e5-billion-in-eu-funds-meant-for-poland (дата обращения: 24.03.2024).

«супервех» Национального плана восстановления и устойчивости (как необходимого условия для разблокировки финансирования из Фонда восстановления и устойчивости и из восьми фондов сплочения ЕС) в конце февраля 2024 г.[333] Еврокомиссия пришла к выводу о том, что Польша:

1) успешно выполнила «супервехи», предусмотренные Национальным планом восстановления и устойчивости, что предоставляет ей возможность требовать предоставления первого транша в размере 6,3 млрд евро из Фонда восстановления и устойчивости и претендовать на последующее поэтапное получение всей суммы финансирования, предусмотренной Национальным планом восстановления и устойчивости, в размере 59,8 млрд евро;

2) успешно выполнила горизонтальное предварительное условие (в виде эффективного применения и реализации Хартии ЕС об основных правах) для получения финансирования (компенсации понесенных расходов) из восьми фондов сплочения ЕС в соответствии с Соглашением о партнерстве, что дополнительно разблокирует доступ Польши к 76,5 млрд евро.

Что примечательно, разблокировка соответствующих средств и констатация выполнения «супервех» и предварительных горизонтальных условий была осуществлена Еврокомиссией без фактической реализации Польшей новых законодательных реформ судебной системы.

Так, в своей оценке выполнения Польшей «супервех» Комиссия отметила, что в период с июня 2022 г. по февраль 2024 г. порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности в Польши был полностью реформирован. Меры, принятые польскими властями, способствуют укреплению независимости судебной власти и, в целом, улучшают ситуацию с обеспечением господства права в стране.

При этом в качестве достижений польского правительства, которые

---

[333] Poland's efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds // European Commission. 29 February 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1222 (дата обращения: 24.03.2024).

позволили разблокировать бюджетное финансирование из Фонда восстановления и устойчивости, Еврокомиссия отметила следующие[334]:

- учреждение Палаты по профессиональной ответственности вместо Дисциплинарной палаты Верховного суда (которое было осуществлено еще в июне 2022 г. и тогда вызвало отрицательную оценку со стороны самой Комиссии как недостаточная мера по обеспечению независимости судей);

- реформирование порядка и оснований привлечения судей к дисциплинарной ответственности, в результате был устранен риск привлечения к такой ответственности за содержание судебных решений или за применение актов ЕС (здесь ЕК опять же сослалась на судебную реформу 2022 г., однако также отметила важность Приказа министра юстиции 2024 г. об учреждении должности специальных дисциплинарных комиссаров, наделенных полномочиями оспаривать необоснованные дисциплинарные производства);

- предоставление судьям, права которых были нарушены решениями Дисциплинарной палаты, возможностей обратиться за новым рассмотрением дел об их дисциплинарных проступках в соответствии процедурой, установленной в результате законодательной реформы 2022 г. (также ЕК отметила, что все судьи, которые были незаконно отстранены, восстановлены в своих должностях).

Как можно заметить, все достижения Польши, отмеченные Комиссией в части выполнения «супервех», оказались связаны с реформой судебной системы 2022 г. Более того, создание Палаты по профессиональной ответственности в составе Верховного суда было квалифицировано как успешная реформа. Формирования отдельного от Верховного суда судебного дисциплинарного органа (в рамках независимого Высшего административного суда) в настоящее время уже не требуется (что снимает и

---

[334] Poland's efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds // European Commission. 29 February 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1222 (дата обращения: 24.03.2024).

потенциальные противоречия с решением Конституционного суда Польши). К числу новых индикаторов выполнения «супервех» сама Еврокомиссия отнесла только Приказ министра юстиции о дисциплинарных комиссарах, а также восстановление в должности незаконно отстраненных судей.

Подобное волюнтаристское применение механизмов обусловленности выявляет глубокий кризис самого понятия господства права в рамках ЕС. Комиссия, требуя от Польши соблюдения принципа правовой определенности, одновременно допустила серьезное нарушение этого принципа, изменив критерии оценки в зависимости от политических обстоятельств. Противоречие между декларируемыми целями и применяемыми методами указывает на инструментализацию принципа господства права. Вместо универсального правового стандарта он был использован Комиссией сугубо как политический инструмент принуждения, применяемый селективно в зависимости от лояльности государств-членов наднациональным институтам. Подобная эрозия правовых принципов на наднациональном уровне создает системную угрозу легитимности европейской интеграции. Если институты ЕС не связаны теми же правовыми стандартами, соблюдения которых они требуют от государств-членов, то принцип господства права утрачивает универсальный характер и становится инструментом политического доминирования.

В целом, Комиссия не особо скрывала именно такой подход к использованию механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права. Так, в рамках оценки выполнения Польшей «супервех» Комиссия отметила, что новое польское правительство активно выразило свою готовность устранить проблемы в сфере господства права и взяло на себя дополнительные обязательства по проработке соответствующих вопросов на основе ранее направленных Польше рекомендаций Комиссии (в рамках механизма применения механизма укрепления господства права и

рамочной процедуры борьбы с системными угрозами господству права)[335]. Иными словами, были достигнуты общие политические договоренности в отсутствие реальных правовых изменений.

Непосредственное проявление новые обязательства Польши нашли в рамках Плана действий по обеспечению господства права в Польше[336], в том числе, по решению вопросов, поднятых Комиссией в рамках процедуры ст. 7 ДЕС (т.е. в рамках механизма устранения серьезного и устойчивого нарушения государством-членом ценностей ЕС). Подготовка соответствующего плана действий была расценена Еврокомиссией как демонстрация широкой приверженности Польши решению широкого спектра проблем в сфере обеспечения господства права (а не только тех, которые были обозначены в качестве «супервех» в рамках Национального плана восстановления и устойчивости).

Так, в частности, в рамках Плана действий Польша приняла на себя дополнительные обязательства по исполнению ранее вынесенных решений Суда ЕС и ЕСПЧ по вопросам об обеспечении господства права и соблюдении прав человека; по созданию Национального совета судебной власти; по обеспечению приоритета права ЕС; по созданию должности независимого Генерального прокурора (отделенного от министра юстиции); по вступлению в Европейскую прокуратуру и др.[337]

Кроме того, в рамках оценки выполнения Польшей предварительного горизонтального условия (в виде соблюдения Хартии ЕС об основных

---

[335] Poland's efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds // European Commission. 29 February 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1222 (дата обращения: 24.03.2024).

[336] European Commission unblocks funds for Poland from the National Recovery Plan // Ministry of justice Republic of Poland. 1 March 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.pl/web/justice/european-commission-unblocks-funds-for-poland-from-the-national-recovery-plan (дата обращения: 24.04.2024).

[337] European Commission unblocks funds for Poland from the National Recovery Plan // Ministry of justice Republic of Poland. 1 March 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.pl/web/justice/european-commission-unblocks-funds-for-poland-from-the-national-recovery-plan (дата обращения: 24.04.2024).

правах) для получения финансирования из восьми фондов сплочения ЕС Еврокомиссия также отметила, что в Польше созданы эффективные институциональные и процедурные механизмы для обеспечения соблюдения Хартии ЕС об основных правах на всех этапах реализации политики сплочения. Комиссии особо указала на уточнение правового статуса Омбудсмена по правам человека и координаторов Хартии. Также был создан эффективный механизм подачи жалоб и механизмы отчетности. Польша решила вопросы независимости судебной власти путем реформирования дисциплинарного режима для судей. Кроме того, польские суды могут инициировать процедуры проверки соответствия судьи требованиям независимости, вытекающим из ст. 19 ДЕС[338].

Таким образом, фактически разблокировка финансирования из Фонда восстановления и устойчивости, а также из восьми фондов сплочения ЕС была осуществлена Еврокомиссией под условием выполнения в будущем новых обязательств. Однако, соответствующие обязательства изначально не предусматривались «супервехами». Более того, как отметила сама Комиссия, «супервехи» преимущественно были реализованы Польшей еще в рамках реформы судебной системы 2022 г., а все претензии к данной реформе Комиссией были забыты.

Все это явно указывает на исключительно политический характер применения механизмов обусловленности. Комиссия в рамках осуществляемой ей оценки соблюдения «супервех» оказалась наделена слишком широкими дискреционными полномочиями, выходящими за пределы процедуры, установленной на уровне Регламента о Фонде восстановления и устойчивости[339]. Соответствующие дискреционные

---

[338] Poland's efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds // European Commission. 29 February 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1222 (дата обращения: 24.03.2024).

[339] Fasone C., Simoncini M. Next Generation EU and Governance by Conditionality // European Papers. 2024. Vol. 9. № 3. P. 1153–1172; Bokhorst D., Corti F. Governing Europe’s Recovery

полномочия по оценке выполнения «супервех» позволили Комиссии при практически идентичной (с формально-юридической точки зрения) ситуации в 2022 г. признать создание Палаты по профессиональной ответственности недостаточной мерой, а в 2024 г. – полным выполнением обязательств.

При этом никакого дополнительного контрольного механизма беспристрастности комиссии не создано. В соответствии с положениями ст. 24 Регламента о Фонде восстановления и устойчивости Комиссия самостоятельно осуществляет оценку выполнения этапов и целей (в т.ч. «супервех»), закрепленных в национальных планах восстановления и устойчивости и утвержденных имплементационным решением Совета (ч. 3 ст. 24). Если Комиссия приходит к выводу о том, что этапы и цели, предусмотренные национальным планом, не были реализованы, то она вправе самостоятельно приостановить финансирование полностью или в части (ч. 6 ст. 24). Более того, если, по оценке Комиссии, государство-член не выполняет этапы и цели в течение 18 месяцев, то она вправе расторгнуть соглашение о предоставлении финансированию из Фонда восстановления и устойчивости (ч. 9 ст. 24).

Таким образом, на практике специальный механизм обусловленности приобрел форму сугубо политического инструмента для проведения Еврокомиссией собственной политической повестки в государствах-членах ЕС. Как можно заметить на примере Польши, он активно используется Комиссией в отрыве от реального выполнения государством-членом принятых на себя обязательств. Ключевую роль на практике начинают играть политические договоренности.

Подобная ситуация создает серьезную правовую неопределенность. Как продемонстрировал пример Польши, одни и те же законодательные реформы могут противоположным образом оцениваться Комиссией в зависимости от ее политических отношений с текущим политическим

---

and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion // Government and Opposition. 2024. Vol. 59. № 3. P. 718–734.

руководством. Поведение Комиссии демонстрирует крайнюю степень непоследовательности и свидетельствует о волюнтаристском применении специального механизма обусловленности. Представляется, что подобная ситуация должна стать предметом рассмотрения в Суде ЕС, поскольку в настоящее время действия Комиссии по применению указанного механизма представляют собой серьезную угрозу для господства права, возникшую уже не национальном, а на наднациональном уровне.

Соответствующую точку зрения высказал и Европарламент в своей оценке[340] действий Комиссии по разблокировке 10,2 млрд евро для Венгрии в обмен на получение принципиального согласия В. Орбана одобрить предоставление финансово-бюджетной поддержки Украине[341]. Европарламент обратился в Суд ЕС с жалобой на действия Еврокомиссии, которая, по его мнению, использовала механизм предварительной и текущей обусловленности выплат из восьми фондов сплочения ЕС в качестве инструмента политического давления на Венгрию, не приняв во внимание реальную ситуацию с господством права в данной стране.

В целом, соглашаясь с логикой Европарламента при оценке действий Еврокомиссии, тем не менее, отметим, что обратная ситуация (когда политическое давление оказывалось на прежнее евроскпетичное польское руководство и польское общество перед выборами в Сейм 2023 г.) не вызвала у него никаких возражений. Аналогичные по своей форме волюнтаристские и политически ангажированные действия Комиссии по применению специального механизма обусловленности в отношении Польши не стали основанием для обращения Европарламента в Суд ЕС.

Все это явно указывает на отсутствие правовой определенности при

---

[340] Brussels vs. Brussels: EU Parliament to sue Commission over Hungary cash // Politikco. 12 March 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://www.politico.eu/article/parliament-sues-commission-over-unfreezing-of-hungary-funds/ (дата обращения: 24.03.2024).

[341] Commission unblocks €10.2B for Hungary as EU tries to sway Viktor Orbán on Ukraine // Politico. 13 December 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://www.politico.eu/article/commission-unblocks-e10-2-billion-for-hungary-as-eu-tries-to-sway-viktor-orban-on-ukraine/ (дата обращения: 24.03.2024).

применении специального механизма обусловленности и механизма предварительной и текущей обусловленности. Оба отмеченных механизма представляют собой инструменты политического давления. При этом подобный политический характер данных механизмов фактически находит свое одобрение не только в рамках Еврокомиссии, но и на уровне Европарламента, когда речь идет о принуждении государств-членов к смене внутренней политической повестки на проевропейскую.

В совокупности отмеченное выше поведение Еврокомиссии и Европарламента свидетельствует о серьезной эрозии господства права на уровне институтов ЕС. Положения Регламента о Фонде восстановления и устойчивости, а также Регламента 2021/1060 предоставляют слишком широкие дискреционные полномочия Комиссии, а контрольные механизмы работают выборочно и фрагментарно.

Представляется, что в целях восстановления господства права Суд ЕС должен обязать Европарламент и Совет дополнить оба отмеченных регламента специальными контрольными механизмами, которые будут сдерживать дискреционные полномочия Еврокомиссии (в частности, таким механизмом может стать право государства-члена ЕС обращаться в Суд ЕС в случаях необоснованной отрицательной оценки со стороны Комиссии). Кроме того, в целях обеспечения господства права абсолютно необходимым представляется прямое ограничение дискреционных полномочий Комиссии и привязка обязательств государств-членов к конкретным индивидуальным актам, содержащим в себе детализированный и исчерпывающий перечень таких обязательств.

Только при выполнении отмеченных выше условий, механизм специальной обусловленности и механизм предварительной и текущей обусловленности будут соответствовать принципу правовой определенности и, соответственно, принципу господства права.

В настоящее же время можно наблюдать попытку борьбы с нарушениями господства права посредством других нарушений принципа

господства права, что свидетельствует о сугубо политическом наполнении данной категории институтами ЕС. При этом чрезмерная политизация правовой сферы неизбежно влечет за собой ее эрозию, нарушение нормального функционирования правовых механизмов и институтов.

Современные попытки принудить Польшу и Венгрию к соблюдению принципа господства, как показывает практика, действительно могут заставить отдельные государства проводить выгодную институтам ЕС внутреннюю политику[342], однако в отсутствие определенной и проработанной правовой базы подобные «успехи» приобретают характер политического диктата, который в ходе электоральных процедур может сменить свой вектор на прямо противоположный и под угрозой уже окажется «господство права» в наиболее либеральных государствах-членах ЕС.

При этом стоит отметить, что подход к определению содержания польских обязательств демонстрирует качественное изменение природы европейской интеграции в целом. Традиционная модель, основанная на ограниченной передаче суверенитета в специфических сферах, уступает место модели конституционного подчинения, где наднациональные институты диктуют принципы организации национальных судебных систем.

«Супервехи» фактически представляют собой конституционные поправки, навязанные извне под угрозой финансовых санкций. Требование о создании судебного органа, соответствующего требованиям ч. 1 ст. 19 ДЕС, означает передачу Комиссии права определять конституционную архитектуру государств-членов. Подобное расширение компетенции происходит без формального изменения учредительных договоров, что представляет собой «конституционную революцию» через бюджетное принуждение. Данный прецедент создает опасность распространения аналогичных практик на другие сферы. Если бюджетная обусловленность может применяться для реформирования судебных систем, то логически она

[342] Kos U. A. Signalling in European rule of law cases: Hungary and Poland as case studies // Human Rights Law Review. 2023. Vol. 23. №. 4. Art. ngad035.

применима для трансформации любых национальных институтов под предлогом обеспечения господства права и защиты основных ценностей ЕС.

В целом, польский опыт демонстрирует фундаментальные пределы расширения компетенции наднациональных институтов за пределы изначально согласованных сфер. Попытка трансформации изначально экономической интеграции в политико-конституционное объединение через бюджетное принуждение порождает системные противоречия между формальными процедурами и фактической практикой.

Сравнительный анализ показывает, что другие интеграционные объединения, как правило, избегают конституционного принуждения. АСЕАН демонстрирует, что эффективная экономическая интеграция (в т.ч. с элементами региональной системы защиты прав человека[343]) возможна при сохранении политического разнообразия – от коммунистического Вьетнама до монархического Таиланда. Показательно, что попытки политизации интеграции в рамках Меркосур (введение демократической клаузулы в 1990-х гг.) привели к политическим кризисам интеграционного взаимодействия с Венесуэлой и Парагваем, в то время как торгово-экономическое сотрудничество продолжало развиваться[344]. Африканский союз, несмотря на механизм автоматических политических санкций за военные перевороты, достигает наибольших успехов именно в экономической сфере, о чем свидетельствует создание в 2018 г. Африканской континентальной зоны

---

[343] Абашидзе А. Х., Солнцев А. М. Институциализация защиты и поощрения прав и свобод человека в Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН): комментарий к Положению о Межправительственной комиссии по правам человека АСЕАН //Московский журнал международного права. 2010. №. 2. С. 187-192; Muntarbhorn V. Enlarging the space for the people: Whither human rights and governance in ASEAN? //Building ASEAN Community. 2017. Vol. 4. P. 208-220.

[344] Ferreira T.S.H., Paiva A.C.A. Op. cit. Art. e20210002; Rampe W., Roy D., Klobucista C., Renwick D., Chatzky A., Siripurapu A., Labrador R.C. Mercosur: South America's Fractious Trade Bloc [Электронный ресурс] // Council on Foreign Relations. 2024. URL: https://www.cfr.org/backgrounder/mercosur-south-americas-fractious-trade-bloc (дата обращения: 11.06.2025); The Venezuela Problem: Hyper-Politicization and Fragmentation in Mercosur [Электронный ресурс] // Venezuelanalysis.com. 2016. URL: https://venezuelanalysis.com/analysis/12078/ (дата обращения: 11.06.2025).

свободной торговли[345].

Приведенный опыт других интеграционных объединений подтверждает правильность подхода ЕАЭС, где политические различия между Россией, Беларусью, Казахстаном, Арменией и Киргизией не препятствуют углублению торгово-экономического сотрудничества.

Ключевой вывод заключается в необходимости четкого разграничения сфер компетенции и создания эффективных сдержек против волюнтаристского расширения наднациональных полномочий. Механизмы принуждения должны применяться исключительно в рамках изначально переданной компетенции с соблюдением тех же правовых стандартов, которые предъявляются к государствам-членам.

Для практики интеграционного строительства это означает приоритет формализации обязательств над дискреционными полномочиями наднациональных органов, создание эффективных механизмов судебного контроля над действиями интеграционных институтов и недопустимость трансформации экономических механизмов в инструменты политического принуждения. Данные выводы особенно актуальны для развития права ЕАЭС, где сохранение четких пределов интеграционной компетенции, эффективное функционирование судебного контроля и формализация критериев применения принуждения могут предотвратить воспроизведение европейских системных ошибок.

Тем не менее, опыт применения механизмов принуждения к Польше все же может быть полезен для ЕАЭС.

Так, в частности, целесообразным видится дополнение существующих дорожных карт по устранению изъятий и ограничений на внутреннем рынке

---

[345] Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area (AfCFTA) [Электронный ресурс]. Addis Ababa: African Union, 2018. URL: https://au.int/en/treaties/agreement-establishing-african-continental-free-trade-area (дата обращения: 11.06.2025); Kuhlmann K., Agutu A.L. The African Continental Free Trade Area: Toward a New Legal Model for Trade and Development // Georgetown Journal of International Law. 2020. Vol. 51, № 4. P. 753–808; Shumba W.The Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area: Historical Context and Evaluation of the Legal Texts // Comparative and International Law Journal of Southern Africa. 2024. Vol. 57, No. 3. P. 1–24.

ЕАЭС системой «ключевых торгово-экономических обязательств». По аналогии с польскими «супервехами», подобные обязательства должны представлять собой конкретные ключевые достижения в сфере функционирования единого рынка: внедрение единых электронных таможенных процедур, гармонизация технических регламентов в приоритетных секторах, устранение логистических барьеров на основных транспортных коридорах. Выполнение «ключевых обязательств» может открывать доступ к участию в новых интеграционных проектах и углубленному секторальному сотрудничеству.

Кроме того, на основе негативного опыта ЕС представляется оправданным внедрение в практику ЕАЭС принципа стабильности правоприменения в системе выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке. Данный принцип должен включать презумпцию устранения препятствия, однажды квалифицированного Коллегией ЕЭК как устраненное, создание публично доступного реестра решений о квалификации препятствий с указанием применяемых критериев, а также запрет ретроспективной переоценки достигнутых результатов без документированных новых фактических обстоятельств. Подобные меры предотвратят воспроизводство в рамках ЕАЭС европейских ошибок, связанных с произвольным изменением правовых оценок в зависимости от политической конъюнктуры, и обеспечат предсказуемость интеграционного правоприменения для государств-членов евразийского объединения.

Выводы по Главе 2

1. Проведенный анализ практики применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в отношении Польши позволяет выстроить четкую иерархию их эффективности и выявить закономерности успехов и неудач наднационального принуждения.

На нижней ступени эффективности находятся дискурсивные

механизмы (Рамочная процедура, Механизм укрепления господства права), которые полностью провалились в достижении заявленных целей.

Средний уровень эффективности демонстрируют политико-правовые (ст. 7 ДЕС) и судебные механизмы, способные создать политическое давление, но неспособные обеспечить принудительное исполнение.

Наивысшую эффективность показали исключительно финансовые механизмы принуждения, причем специальные механизмы обусловленности оказались более действенными, чем общий механизм.

Таким образом, все механизмы, основанные на политических ценностях и лишенные финансового компонента, столкнулись с системным сопротивлением со стороны Польши. Польша успешно использовала концепт конституционной идентичности как контрлимит против наднационального принуждения, что свидетельствует о фундаментальных пределах интеграции в политической сфере в условиях сохранения государственного суверенитета.

При этом применение механизмов принуждения привело к эрозии принципа искреннего сотрудничества между ЕС и Польшей. Первоначальная презумпция взаимного доверия была заменена отношениями подозрительности и принуждения, что подрывает основы европейской интеграции как добровольного процесса.

Ситуация Польши демонстрирует, что эффективное наднациональное принуждение возможно только в тех сферах, где государства готовы ограничить свой суверенитет в обмен на конкретные выгоды (прежде всего, финансовые). Попытки распространить принуждение на сферы национальной компетенции, особенно связанные с политическими ценностями и конституционным устройством, неизбежно порождают системное сопротивление и контрпродуктивны для интеграционного процесса (по крайней мере, в отношении отдельно взятого государства-члена).

Приведенный негативный опыт ЕС подтверждает правильность выбранной ЕАЭС модели интеграции, основанной на взаимном уважении

национального суверенитета и ограничении наднационального принуждения отдельными согласованными сферами сотрудничества. Торгово-экономическая природа евразийской интеграции исключает создание механизмов политического принуждения, что защищает ЕАЭС от конфликтов типа «ЕС-Польша».

В то же время, технические аспекты наиболее эффективных европейских механизмов (принцип пропорциональности, предварительная обусловленность, процедурные гарантии) могут быть адаптированы для совершенствования существующих в ЕАЭС инструментов обеспечения исполнения торгово-экономических обязательств государств-членов.

Таким образом, проанализированный опыт применения механизмов принуждения служит одновременно напоминанием о недопустимости чрезмерной наднационализации в политической сфере (если конечной целью интеграции не является создание федерации) и источником технических решений для повышения эффективности интеграционного принуждения в строго определенных сферах переданной компетенции.

2. Анализ конкретных обязательств, взятых на себя Польшей в рамках примененных к ней механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права, выявляет фундаментальную трансформацию природы наднационального принуждения в ЕС от правового воздействия к политическому доминированию.

Исследование содержания польских «супервех», закрепленных в Национальном плане восстановления и устойчивости и использованных в качестве горизонтального условия для получения финансирования из фондов сплочения, демонстрирует качественное изменение характера интеграционных обязательств. Вместо традиционных требований по имплементации конкретных директив или исполнению судебных решений отдельные государства-члены принуждаются к конституционным реформам национальных судебных систем под угрозой лишения финансирования. Подобные обязательства выходят за пределы компетенции ЕС и фактически

наделяют наднациональные институты полномочиями по конструированию национальных судебных систем.

При этом параллельно практика самой Европейской комиссии по применению специальных механизмов обусловленности господством права бюджетных трансфертов демонстрирует зависимость оценки одних и тех же польских реформ от политических обстоятельств (а точнее – от правящей партии в польском Сейме). Подобный подход представляет собой нарушение принципа правовой определенности и запрета произвола исполнительной власти на наднациональном уровне. Иными словами, институты ЕС, требующие от государств-членов соблюдения принципа господства права, в лице Еврокомиссии систематически нарушают ключевые принципы-признаки его соблюдения в собственной деятельности.

Как следствие, сравнительно-правовой анализ выявляет принципиальные преимущества торгово-экономической модели интеграции ЕАЭС, где обязательства государств-членов носят конкретный, измеримый характер и исключают политическое принуждение к конституционным реформам. Формализация критериев квалификации препятствий и процедурные гарантии против произвольного правоприменения в евразийской системе предотвращают воспроизводство европейских системных ошибок.

Практическое же значение проведенного анализа заключается в возможности адаптации отдельных технических элементов европейского опыта для совершенствования механизмов ЕАЭС при сохранении их торгово-экономической природы. Введение системы «ключевых обязательств» в дорожные карты устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС, а также дополнительное закрепление принципа стабильности правоприменения в данной сфере может повысить эффективность евразийских механизмов принуждения государств-членов к исполнению интеграционных обязательств без их политизации.

Таким образом, опыт принуждения Польши к соблюдению принципа

господства права служит важным предостережением против неконтролируемого расширения наднациональных полномочий и подтверждает ценность сбалансированного подхода к интеграционному строительству, основанного на четком разграничении компетенции и формализации процедур принуждения.

Глава 3. Применение механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в отношении Венгрии

3.1. Практика применения механизмов принуждения к соблюдению требований господства права в отношении Венгрии

Применение механизмов принуждения к соблюдению требований господства права в отношении Венгрии, в целом, развивалось по тому же сценарию, что и в отношении Польши. Обе отмеченные страны выступили в качестве ключевых противников расширенного вмешательства наднациональных институтов ЕС в национальные правопорядки государств-членов.

Однако в отличие от Польши, где противоречия сосредоточились вокруг конкретной судебной реформы 2015-2017 гг., в венгерском правопорядке недовольство интеграционных институтов вызвала системная конституционная трансформация, затронувшая фундаментальные основы государственного устройства[346]. Подобное различие в масштабах и характере «нарушений» принципа господства права предопределило применение к Венгрии более широкого набора механизмов принуждения[347], что продемонстрировало способность наднациональных институтов ЕС адаптировать механизмы принуждения под специфику каждого «проблемного» государства-члена.

Отправной точкой для возникновения противоречий между ЕС и Венгрией по вопросам надлежащей реализации принципа господства права стало принятие в 2010 г. нового Основного закона Венгрии[348], в который были включены отдельные положения, касающиеся традиционных «правых»

---

[346] Kovács K., Tóth G.A. Hungary's Constitutional Transformation // European Constitutional Law Review. 2011. Vol. 7. № 2. P. 183–203.

[347] Czina V. The effectiveness of the EU's rule of law conditionality mechanism. Theoretical observations based on the case of Hungary // Intersections. East European Journal of Society and Politics. 2024. Vol. 10. № 1. P. 171-188.

[348] Hungary Fundamental Law (prior to the Ninth Amendment, adopted on 15 December 2020) [Электронный ресурс]. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)046-e (дата обращения: 28.04.2023).

ценностей, включая упоминание Бога и христианства, достоинство венгерской нации, определение брака как «союза мужчины и женщины» и др. Конституционализация «традиционных ценностей» в Венгрии представляет собой качественно иной подход к защите национальной идентичности по сравнению с польской стратегией институционального сопротивления (на базе реформирования национальной судебной системы).

Указанные конституционные нововведения в Венгрии были восприняты широким европейским сообществом в качестве отступления от основополагающих демократических ценностей[349]. Так, с 2011 г. Венецианская комиссия Совета Европы в целой серии заключений констатировала ослабление системы сдержек и противовесов, а также излишнюю концентрацию полномочий в руках исполнительной власти в венгерском правопорядке. Также было отмечено, что процедура внесения изменений в Основной закон Венгрии является непрозрачной[350]. Кроме того, в результате поправок были существенно ограничены полномочия Конституционного суда Венгрии. Было признано не отвечающим праву на справедливое судебное разбирательство и производство в судах общей юрисдикции.

Отдельные негативные изменения также были отмечены в законодательстве о свободе информации, прокуратуре, законодательстве о выборах, законе о церкви, законодательстве о СМИ, законе о национальных меньшинствах, законе, устанавливающем дополнительные гарантии прозрачности, в отношении организаций, получающих деньги из-за рубежа. Кроме того, в результате реформ законодательства о НПО Министерство внутренних дел Венгрии получило расширенные полномочия по запрету определенных действий неправительственных организаций по мотиву

---

[349] Биткина Е.С., Лебедева Я.И. «Механизм обусловленности верховенством права»: новый виток принудительных мер ЕС против Польши и Венгрии // Евразийский юридический журнал. 2022. № 1(164). С. 34-38.

[350] Opinion on the new Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (CDL-AD(2011)016-e). Venice, 17-18 June 2011.

«угрозы национальной безопасности». Законодательными изменениями был предусмотрен специальный иммиграционный налог в дополнение к нежеланию Венгрии принимать установленные на уровне Союза миграционные квоты[351].

Как и в отношении Польши, Европейская комиссия неоднократно направляла иски против Венгрии в Суд ЕС с целью купирования «точечных» проблем, которые вместе символизируют отход от европейских ценностей в целом и нарушение принципа господства права в частности[352]. Первым из них стал иск в отношении снижения пенсионного возраста судей, прокуроров и нотариусов с 70 до 62 лет, что, по мнению Комиссии, нарушало не только Директиву о равенстве в сфере труда и занятости № 2000/78[353], но и более общие положения о господстве права, предусмотренные ст. 2 ДЕС[354]. Примечательно, что в июле 2012 г. Конституционный суд Венгрии также признал решение о снижении пенсионного возраста нарушением конституционных прав граждан[355], в связи с чем по данному вопросу противоречия между ЕС и Венгрией удалось устранить.

С 2012 г. Европейским парламентом была принята целая серия резолюций в отношении ситуации в Венгрии. Многочисленные акты

---

[351] См.: Opinion on the Draft Law on the Transparency of Organisations receiving support from abroad (CDL-AD(2017)015); Opinion on the Act CLXXV of 2010 on Media Services and Mass Media (CDL-AD(2015)015); Act CIV of 2010 on the Freedom of Press and the Fundamental Rules of Media and Content, and on the Hungarian tax Laws on progressive Tax on Advertising revenue of media; Opinion on the compatibility of the Hungarian Government's «Stop Soros» draft legislative package with international human rights standards (CDL-AD(2018)013).

[352] Komanovics A. Hungary and the Luxembourg Court: The CJEU's Role in the Rule of Law Battlefield // EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC). 2022. Vol. 6. P. 122–157.

[353] Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation // OJ L 303, 2.12.2000, p. 16–22.

[354] Bonelli M., Claes M. Crossing the Rubicon? The Commission's use of Article 2 TEU in the infringement action on LGBTIQ+ rights in Hungary // Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2023. Vol. 30. № 3. P. 285–303.

[355] Alkotmánybíróság. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat (kérelmező: Dr. András Varga Zs. és társai, tárgy: a választójog korlátozásának alkotmányossága) [Электронный ресурс] // Alkotmánybíróság hivatalos honlapja. – URL: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0D0C4A0C9BF49CC4C1257ADA00524F96?OpenDocument (дата обращения: 12.06.2025).

принимались и другими институтами и органами Союза – Европейской комиссией и ее подразделениями, Агентством ЕС по основным правам, Европейским ведомством по борьбе с мошенничеством и многими другими.

С 2015 г. отдельные инициативные группы в Европейском парламенте начали настаивать на применении в отношении Венгрии ст. 7. После обращения Европейской комиссии в Суд ЕС по ст. 258 ДФЕС о неисполнении Венгрией обязательств, Европейский парламент все же выступил с предложением об инициации процедуры ст. 7 ДЕС против Венгрии. Мотивированное предложение о констатации «существования явной угрозы серьезного нарушения» в соответствии с п. 1 ст. 7 было принято Европейским парламентом 12 сентября 2018 г.[356] При этом в качестве основы предложения был взят доклад итальянского депутата Дж. Сарджентини, в котором было отмечено, что в Венгрии наблюдается «структурная эрозия верховенства права»[357].

Восьмилетний период от начала «структурной эрозии верховенства права» в Венгрии до активации формальных механизмов ст. 7 ДЕС демонстрирует неспособность ЕС к оперативному реагированию на системные «угрозы» наднациональному правопорядку. Для сравнения в Организации американских государств Межамериканская демократическая хартия[358] предусматривает градуированные меры воздействия с возможностью быстрого развития от дипломатических инициатив до приостановления членства. В Африканском союзе приостановление членства

---

[356] Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by Hungary of the rule of law (ST 12266 2018 REV 1). Brussels, 20.09.2018.

[357] Sargentini J. Report 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 (2017/2131(INL)) [Электронный ресурс] // European Parliament, 4 July 2018. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.html (дата обращения: 12.06.2025).

[358] Inter-American Democratic Charter // Organization of American States. Adopted on September 11, 2001, Lima, Peru. [Электронный ресурс]. URL: https://www.refworld.org/legal/agreements/oas/2001/es/148358 (accessed: 12.06.2025).

и наложение иных санкций за военные антиконституционные перевороты осуществляется «автоматически».

Таким образом, механизм устранения серьезного и устойчивого нарушения государством-членом ценностей ЕС, предусмотренный ст. 7 ДЕС, был запущен в отношении Венгрии несколько позже, чем в отношении Польши (в отношении Польши первые процедуры соответствующего механизма начали реализовываться еще в 2016 г.).

Непосредственными причинами начала процедур, предусмотренных ст. 7 ДЕС в отношении Венгрии, в соответствии с Резолюцией Европейского парламента[359] стали: принципы функционирования конституционной и избирательной системы Венгрии; нарушение принципа независимости судебной власти; отсутствие действенных правовых механизмов противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе; нарушением конфиденциальности и требований в сфере защиты персональных данных; нарушение принципа свободы выражения мнений; нарушение принципов академической свободы (свободы науки); нарушение свободы вероисповедания; нарушением свободы объединений; нарушение права на равное обращение (легализованная дискриминация); нарушение прав лиц национальных меньшинств (прежде всего, цыган и евреев); отсутствие действенной системы противодействия дискриминации; нарушение прав лиц, ищущих убежища в Венгрии, и беженцев и др.

В целом, перечень «нарушений» принципа господства права в Венгрии носил гораздо более обширный характер по сравнению с аналогичным перечнем, ставшим основанием для начала процедуры ст. 7 ДЕС в

[359] 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 (2017/2131(INL)). Strasbourg, 12.09.2018.

отношении Польши (где ключевой проблемой была признана проведенная в середине 2010-х гг. судебная реформа)[360].

Системный характер критики в отношении Венгрии выявляет восприятие принципа господства права как инструмента тотального контроля над национальными правопорядками, свидетельствует о попытке использования данного принципа для вмешательства в области, традиционно относящиеся к исключительной национальной компетенции. Подобная экспансия наднационального контроля противоречит базовым принципам международного права и создает опасный прецедент для других интеграционных объединений. Для ЕАЭС это подчеркивает необходимость формирования четких конституционных и интеграционных контрлимитов против любых попыток расширения компетенции интеграционных органов за пределы торгово-экономического сотрудничества или иного сотрудничества, обязательства в рамках которого были добровольно приняты на себя государствами-членами.

Тем не менее, несмотря на системность «нарушений» принципа господства права, мотивированное предложение ЕП о запуске ст. 7 ДЕС в отношении Венгрии было фактически отвергнуто представителями крупнейшей и ведущей партии Парламента – Европейской народной партией, которая включала в себя христианско-демократические, консервативные и праволиберальные партии стран Европы. Входящие в состав ЕНП партии происходили из различных государств-членов и в большинстве своем разделяли ценности, закрепленные в новом Основном законе Венгрии. Более того, они выступали за проведение аналогичных конституционных и законодательных реформ в собственных странах[361]. Таким образом, в рамках

---

[360] Daminova N. Rule of Law vs. Poland and Hungary – An Inconsistent Approach? // Hungarian Journal of Legal Studies. 2019. Vol. 60. № 3. P. 236–259.

[361] Wolkenstein A. Complicity and Democratic Backsliding: The Case of the EPP and Fidesz // Journal of European Public Policy. 2022. Vol. 29. № 5. P. 753–772; Kelemen R.D., Blauberger M. The European Union’s Authoritarian Equilibrium // Journal of European Public Policy. 2022. Vol. 29. № 10. P. 1624–1642

голосования по ст. 7 ДЕС крупнейшая транснациональная партия Европы фактически выступила на стороне Венгрии.

Отмеченная ситуация еще раз продемонстрировала, что актуальный конфликт наднациональных институтов и Венгрии вокруг принципа господства права носит не правовой, а политико-идеологический характер, что априори негативно сказывается на правомерности (шире – легитимности[362]) использования любых механизмов принуждения к соблюдению данного принципа.

Их применение не в полной мере укладывается в критерий правомерной цели. Соответствующий критерий наиболее подробно разработан в конституционно-правовой доктрине[363], а применительно к интеграционному праву ЕС находит свое выражение в рамках принципа пропорциональности, в соответствии с которым Союз, реализуя свою компетенцию, не может выходить за пределы целей учредительных договоров (ст. 5 ДЕС). Данный принцип в практике Суда ЕС сегодня воспринимается таким образом, что наднациональное регулирование должно соответствовать той цели, для достижения которой оно было введено[364].

Целью применения мер принуждения является обеспечения господства права и принципов-признаков его соблюдения (включая правовую определенность). Однако, в условиях, когда само содержание основных ценностей, которые должны защищаться посредством соблюдения принципа господства права, трактуется разным образом на уровне ЕС, принцип правовой определенности нарушается. Следовательно, не достигается и цель

---

[362] Подробнее о соотношении правомерности и легитимности целей ограничительных мер см.: Должиков А.В. Соразмерность как общеправовой принцип в конституционном правосудии России (на примере основных социальных прав): дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2022. 579 с.

[363] Бажанов А.А. Соразмерность как принцип права: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019. 193 с.; Бажанов А. А. Обоснование принципа соразмерности в практике Федерального конституционного суда Германии (1950-1960 гг.) //Вестник Университета имени ОЕ Кутафина. 2018. №. 5 (45). С. 159-168.

[364] Case C-482/17 Czech Republic v European Parliament and Council [2019] // ECLI:EU:C:2019:1035.

обеспечения господства права. Соответственно, цель введения механизмов принуждения становится не в полной мере правомерной (шире – легитимной).

Поддержка Венгрии со стороны крупнейшей фракции Европарламента выявила глубокие идеологические противоречия внутри ЕС по вопросу содержания «европейских ценностей». Фрагментация политической поддержки механизмов принуждения внутри самих наднациональных институтов свидетельствует о структурной неустойчивости европейской модели основных ценностей и подтверждает правильность выбора ЕАЭС в пользу деполитизированной модели интеграции, основанной на взаимных экономических интересах.

После длительных дипломатических переговоров, которые часто переходили в настоящие дискуссии в отношении дальнейшего развития ЕС в целом, 17 сентября 2019 г. были проведены первые официальные слушания по Венгрии в Совете. На указанных слушаниях Польша продемонстрировала решительную поддержку в отношении Венгрии, заявив, что «Варшава не считает, что политика Орбана представляет какой-либо системный риск для демократических стандартов»[365] (что, в целом, было оправданно, учитывая реализацию механизма ст. 7 ДЕС в отношении самой Польши практически в то же время).

Однако, помимо отсутствия решения по п. 1 ст. 7 ДЕС, в рамках применения Механизма устранения серьезного и устойчивого нарушения государством-членом ценностей ЕС в отношении Венгрии возникла проблема потенциальной невозможности прохождения второй фазы процедуры (как и в случае с Польшей, в отношении которой аналогичные процедуры пытались ввести несколько позже). Как мы уже отмечали выше, представители Польши и Венгрии уже завили о том, что они воспользуются

[365] EU questions Hungary over rule of law concerns // Reuters, 16 September 2021. [Электронный ресурс]. URL: https://www.reuters.com/article/us-eu-hungary-idUSKBN1W11YY (дата обращения: 28.04.2023).

тем, что решение по п. 2 ст. 7 ДЕС принимается государствами-членами единогласно, что в случае отсутствия согласия со стороны одной из данных стран на введение процедуры ст. 7 ДЕС в отношении другой влечет за собой невозможность реализации п. 2 ст. 7 ДЕС.

Однако, как и в случае с Польшей, институты ЕС и проинтеграционно настроенные государства-члены ЕС, разделяющие мнение о необходимости сворачивания «правового поворота» в Венгрии, не оставили попыток принудить последнюю к соблюдению принципа господства права в его наднациональном толковании. Особенно актуальной проблемой до 2020 г. выступал отказ Венгрии от исполнения единой политики ЕС по преодолению миграционного кризиса.

19 июля 2018 г. Европейская комиссия направила иск против Венгрии на том основании, что венгерское законодательство о правилах и практике в транзитных зонах, расположенных на сербско-венгерской границе, противоречит праву ЕС. В деле C-808/18[366] Суд выявил нарушения положений Директивы о процедурах предоставления убежища[367], а также директив об условиях приема и выдворении[368] и постановил устранить их.

В центре дела находилось рассмотрение противоречащей праву ЕС нормы национального права, согласно которой просьба предоставления убежища объявлялась неприемлемой в случае, если лицо проехало через какую-либо страну, где оно не подвергалось преследованиям и опасности. Суд ЕС постановил, что указанное нарушает Директиву об убежище 2013 г., которая устанавливает исчерпывающий перечень условий предоставления убежища. По этой причине Венгрия предусмотрела более ограничительное

---

[366] C-808/18 Commission v Hungary // ECLI:EU:C:2020:1029

[367] Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection // OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95.

[368] Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) // OJ L 180, 29.6.2013, p. 96–116; Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals // OJ L 348, 24.12.2008, p. 98–107.

законодательное регулирование предоставления убежища, в рамках которого были созданы транзитные зоны на сербско-венгерской границе, характеризующиеся повышенным контролем в отношении приезжающих лиц. Указанное законодательство было введено в период кризисной ситуации, вызванной массовой иммиграцией. Венгрия указала, что адаптировала свое законодательство об убежище под ситуацию миграционного кризиса, который был усугублен неверными действиями Европейского союза.

Как следствие, Венгрия отказалась исполнять соответствующее решение Суда ЕС. Ввиду продолжающегося неисполнения решения Суда ЕС, 12 ноября 2021 г. Еврокомиссия обратилась в Суд ЕС с ходатайством о введении финансовых санкций в виде штрафа и пени в отношении Венгрии. Примечательно, что Еврокомиссия в данном случае не смогла напрямую приостановить выплаты из Фонда восстановления и устойчивости (как это было сделано в отношении Польши в аналогичной ситуации). Причиной невозможности применения соответствующего подхода стало полное отсутствие связи между венгерской политикой на границах в период миграционного кризиса 2015 г. и программами восстановления экономики в постпандемийный период (особенно, учитывая гораздо более масштабные нарушения на внутренних границах ЕС в условиях пандемии, которые фактически в определенных пределах были признаны допустимыми институтами ЕС).

Впрочем, на этом история с миграционным кризисом для отношений Венгрии и ЕС не закончилась. Еще в период миграционного кризиса в Венгрии его основным виновником был объявлен Дж. Сорос. Некоторая абсурдность подобных обвинений не помешала Венгрии в январе 2017 г. принять ряд законов, объединенных общим названием «Стоп Сорос», согласно которым «организации, поддерживающие нелегальную миграцию», должны регистрироваться в особом порядке и платить налог размером 25% от иностранного финансирования. Остальные «организаторы миграции»

подлежат выдворению из страны и объявлению персонами *non grata*[369]. Соответствующее законодательство явно не соответствовало принципу господства права в его понимании на уровне ЕС. Как следствие, 25 июля 2019 г. Европейская комиссия подала на Венгрию в Суд ЕС с целью оспорить указанные законодательные изменения[370].

В рамках иного дела C-66/18[371] в качестве нарушения обязательств были исследованы изменения 2017 года, внесенные в Закон о высшем образовании, которые устанавливают дифференцированные требования к высшим учебным заведениям, что ведет к ограничению деятельности исключительно Центрально-Европейского Университета Джорджа Сороса. По позиции Комиссии, данные ограничения нарушают свободу учреждения, Директиву об услугах[372], Хартию ЕС о фундаментальных правах и нормы Генерального соглашения о торговле услугами, участником которого также выступает Европейский союз.

В 2018 г. в Венгрии закон о неправительственных организациях подвергся дальнейшему ужесточению. Согласно новому закону НПО, получающие более 24 000 евро в год из-за рубежа, должны зарегистрироваться в качестве «организаций, поддерживаемых иностранцами» под угрозой закрытия. 13 июля 2019 г. Комиссия начала процедуру нарушения обязательств против Венгрии, после чего направила дело в Суд Европейского союза[373].

В каждом из указанных дел Суд ЕС принял решение в пользу Европейской комиссии. Однако, принятые решения в плане общей цели принуждения Венгрии к соблюдению принципа господства права имели не такой значительный эффект, как если бы их разрешение осуществлялось

---

[369] Gábor H. The Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E) (2) of the Fundamental Law // Review of Central and East European Law. 2018. Vol. 43. № 1. P. 23–42.
[370] C-821/19 Commission v Hungary // ECLI:EU:C:2021:930. .
[371] C-66/18 Commission v Hungary // ECLI:EU:C:2020:792.
[372] Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market // OJ L 376, 27.12.2006, p. 36–68.
[373] C-78/18 Commission v Hungary // ECLI:EU:C:2020:476.

Судом ЕС в рамках единого иска. Так, в частности в одном из исследований парламента Ирландии приводится позиция, что «нацеливание на каждую отдельную правовую ступеньку, на которой потенциальные режимы строят свою стратегию автократизации, приводит к провалу, который знаменуется борьбой с вчерашними нарушениями верховенства права, в то время как автократы уже заменили оспариваемые меры и/или институты»[374].

Неэффективность точечного судебного принуждения в случае Венгрии подтверждает выводы о структурных ограничениях данного механизма, полученные при анализе опыта принуждения Польши к соблюдению принципа господства права. Для ЕАЭС венгерский опыт подтверждает целесообразность ограничения юрисдикции Суда ЕАЭС конкретными, четко определенными сферами торгово-экономического сотрудничества с сугубо договорным (на основе согласия всех государств-членов) расширением его полномочий в этих сферах (включая обязательное рассмотрение споров об устранении барьеров на внутреннем рынке).

Учитывая отмеченные выше соображения, а также высокую сложность обеспечения исполнения решений Суда ЕС в венгерском правопорядке на системном уровне, в качестве способа обеспечить соблюдение принципа господства права в масштабах всего ЕС, а также в рамках отдельных государств-членов ЕС (в т.ч. Венгрии), с 2020 г. в отношении Венгрии (как и в отношении Польши) Еврокомиссия начинает применять Механизм укрепления господства права в Союзе.

Так, состояние господства права в Венгрии (как и состояние господства права в Польше и в других государствах-членах ЕС) приводилось в рамках ежегодных докладов Европейской комиссии, публикация которых в рамках Механизма укрепления господства права в ЕС началась с 2020 г. Венгрия

---

[374] Pech L. Written submission in response to the Rule of Law call by the Joint Committee on European Union Affairs of the Houses of the Oireachtas (RECONNECT Policy Brief). January 2021.

(также как и Польша) предоставляла страновые отчеты о состоянии господства права в национальном правопорядке в 2020 г.[375] и в 2021 г.[376]

Однако, в 2022 г. страновые отчеты Венгрии о состоянии господства права в национальном правопорядке были выведены несколько дистанцированы от Механизма укрепления господства права в ЕС и были включены в специальный механизм обусловленности господством права (о чем подробнее речь пойдет несколько ниже). Впрочем, предоставление страновых отчетов о состоянии господства права со стороны Венгрии не прекратилось (они лишь были переориентированы на реализацию механизма обусловленности, запущенного в постпандемийный период). Кроме того, не перестали публиковаться и главы о состоянии господства права в Венгрии в рамках общих ежегодных отчетов о состоянии господства права в ЕС, подготавливаемых Еврокомиссией[377].

Здесь, стоит отметить, что свойственные до 2020 г. отмеченные проблемы, в целом, несколько отошли на второй план в контексте глобальной пандемии COVID-19. В частности, распространение пандемии COVID-19 привело к тому, что слушания о применении ст. 7 ДЕС в Совете в отношении Венгрии были отложены. В январе 2021 г. Европейский парламент выразил недовольство отсутствием слушаний в Совете, которые откладывают вынесение итогового решения по ситуации в Венгрии[378]. 22 июня 2021 года в формации Совета по общим вопросам были проведены слушания, где Венгрия была заслушана в соответствии с требованием ст. 7

---

[375] European Rule of Law Mechanism: input from Hungary (2020). [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/2020_rule_of_law_report_-_input_from_member_states_-_hungary.pdf (дата обращения: 28.04.2023).

[376] European Rule of Law Mechanism: input from Hungary (2021). [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2021-07/hu-input.pdf (дата обращения: 28.04.2023).

[377] Commission staff working document «2022 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary» (Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «2022 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union»). (SWD(2022) 517 final). Luxembourg, 13.7.2022.

[378] European Parliament resolution of 16 January 2020 on ongoing hearings under Article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary (2020/2513(RSP)). Strasbourg, 16.01.2020.

ДЕС[379]. Слушания в Совете в отношении Венгрии были продолжены в декабре 2021 г., однако также не привели к вынесению итогового решения.

Таким образом, можно констатировать, что в Совете отсутствует политическая воля на применение ст. 7 ДЕС в отношении Венгрии (как и в отношении Польши), несмотря на длительные дебаты по данному вопросу. Однако, указанное ослабление переговоров по Венгрии также может быть связано с тем, что Европейская комиссия обещала привлечь государство в соответствии с новым Механизмом обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза.

Венгрия (как и Польша) подала заявление в Суд ЕС с требованием об отмене Регламента 2020/2092[380], которым предусматривался запуск Механизма обусловленности. Однако, аргументы Венгрии были полностью отвергнуты. При этом в отличие от процедуры, предусмотренной ст. 7 ДЕС, процедура в соответствии с Регламентом 2020/2092 предполагается принятие Советом имплементационного решения не единогласием, а квалифицированным большинством голосов. Это означает, что право вето, которым в настоящее время пользуются Польша и Венгрия в отношении ст. 7, не может быть использовано в рамках указанной процедуры.

Несмотря на то что Регламентом 2020/2092 устанавливается, что предусмотренная им процедура применятся только в том случае, если другие инструменты защиты бюджета Союза не могут быть использованы, механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета ЕС был запущен в полном объеме в отношении Венгрии в 2022 г. (в отличие от Польши, в отношении которой Еврокомиссия ограничилась применением специального механизма обусловленности финансовой поддержки в рамках программ восстановления и устойчивости).

В рамках процедуры Механизма обусловленности господством права

---

[379] Values of the Union - Hungary - Article 7(1) TEU Reasoned Proposal - Report on the hearing held by the Council on 22 June 2021. Brussels, 9 July 2021.
[380] C-156/21 Hungary v Parliament and Council // ECLI:EU:C:2022:97

мер по защите бюджета ЕС первое письменное мотивированное уведомление было направлено от Еврокомиссии Венгрии уже 27 апреля 2022 г.[381] (то есть спустя полтора месяца после официального окончания моратория на применение соответствующего механизма). Отправка соответствующего уведомления означала начало официального запуска процедуры обусловленности господством права. Венгрии было предоставлено право ответить на полученное уведомление в срок до августа 2022 г. Однако, ответы Венгрии на уведомление Комиссии, а также предложенные Венгрией скорректированные меры по устранению нарушений принципа господства права в национальном правопорядке были расценены Еврокомиссией как неудовлетворительные, в связи с чем Комиссия перешла к финальной стадии введения механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета ЕС.

В рамках Предложения для Решения Совета, принятого Комиссией 18 сентября 2022 г.[382] были сформулированы: перечень мер по ограничению бюджетного финансирования в отношении Венгрии, перечень нарушений принципа господства права со стороны Венгрии, обоснование взаимосвязи между выявленными нарушениями и вводимыми ограничениями бюджетного финансирования, а также их пропорциональности и ряд других вопросов.

При этом, что примечательно, в качестве фактологической основы для подтверждения наличия нарушений принципа господства права в Венгрии, а также невозможности устранения данных нарушений за счет применения иных механизмов обеспечения господства права были использованы отчеты Венгрии, которые направлялись ей в 2020-2021 гг. в рамках Механизма

---

[381] Rule of law: Commission triggering of conditionality mechanism against Hungarian government long overdue [Электронный ресурс]. URL: https://www.greens-efa.eu/en/article/press/rule-of-law-commission-triggering-of-conditionality-mechanism-against-hungarian-government-long-overdue (дата обращения: 28.04.2023).

[382] Proposal for a Council implementing decision on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary (COM/2022/485 final). Brussels, 18.9.2022.

укрепления господства права в Союзе, ежегодные доклады Еврокомиссии о состоянии господства права в ЕС в целом и в отдельных странах за аналогичный период в рамках того же механизма; материалы, собранные и рассмотренные в рамках попыток запуска процедур Механизма устранения серьезного и устойчивого нарушения государством-членом ценностей ЕС в соответствии со ст. 7 ДЕС, а также материалы правоприменительной практики Суда ЕС.

Таким образом, в рамках применения в отношении Венгрии Механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета ЕС были аккумулированы все предшествующие отчеты, статистические данные и юридически значимые выводы, сформированные в рамках действия иных механизмов принуждения государств-членов ЕС к соблюдению требований принципа господства права. Иными словами, механизм обусловленности господством права фактически выступил здесь в качестве императивного санкционного (карательного) метода принуждения, который был применен на основе действия уведомительных (Механизма укрепления господства права) или не сработавших на практике (процедура ст. 7 ДЕС, не исполненные решения Суда ЕС) иных механизмов обеспечения господства права в ЕС.

В целом, в рамках своего Предложения от 18 сентября 2022 г. Комиссия подтвердила все ранее выдвинутые в отношении Венгрии претензии, связанные с нарушением принципа господства права и не устраненные венгерским правительством в рамках других механизмов обеспечения господства права в ЕС. В частности, Комиссия указала на: системные недостатки правового регулирования государственных закупок в венгерском правопорядке, которые влекут за собой риски для надлежащего исполнения публичных закупок на средства бюджета ЕС; неэффективность правового регулирования конфликта интересов и прозрачности деятельности трастов по венгерскому законодательству; наличие системных ограничений для осуществления эффективного расследования коррупционных

правонарушений и судебного преследования лиц, виновных в совершении таких правонарушений; чрезмерно высокая степень усмотрения прокуроров при решении вопросов об уголовном преследовании лиц, виновных в совершении экономических преступлений против финансовых интересов Союза; отсутствие достаточных гарантий независимости судебных органов при рассмотрении дел о коррупции, мошенничестве или иных дел, затрагивающих финансовые интересы Союза и т.д.

Все «нарушения» принципа господства права в рамках Предложения Комиссии от 18 сентября 2022 г. были привязаны (с той или иной степени определенности) к финансовым интересам ЕС и к необходимости защиты бюджета ЕС. При этом, в целом, Комиссия пришла к выводу о том, что никакие иные механизмы обеспечения господства права или защиты финансовых интересов ЕС не позволят обеспечить надлежащую защиту бюджета ЕС в условиях системных нарушений принципа господства права в венгерском национальном правопорядке, которые создают серьезные риски для ключевых областей исполнения бюджета Союза.

Впрочем, стоит отметить, что характер «достаточно прямой» связи между нарушениями принципа господства права и финансово-бюджетными интересами ЕС, в целом, был схож как для Польши, так и для Венгрии. При этом, полномасштабная активация Общего механизма обусловленности против Венгрии демонстрирует качественно иной уровень противостояния по сравнению с ситуацией Польши, где Комиссия ограничилась специальными механизмами обусловленности господством права бюджетных трансфертов. В то же время,

Как следствие, применение Общего механизма обусловленности против Венгрии при одновременно отказе от его применения в отношении Польши объясняется не столько характером «нарушений» принципа господства права и их «достаточно прямой» связью с нарушениями данного принципа, а политико-экономическими факторами: во первых, в Польше шанс на приход к власти проинтеграционных политических сил был выше; а,

во-вторых, для Венгрии характерна большая экономическая зависимость от европейского финансирования и, в целом, более слабая национальная экономика.

Подобная выборочность применения механизмов принуждения выявляет их дискриминационную природу и подрывает принцип равенства государств-членов перед наднациональным правом. Для сравнения, жесткие системы международной финансовой обусловленности (применяемые МВФ, Всемирным банком) используют единые критерии в отношении всех стран-получателей денежных средств.

Для ЕАЭС венгерский опыт служит критическим предостережением против создания любых механизмов финансовой обусловленности без строгой формализации критериев и процедур их применения. Любые ограничительные меры должны основываться исключительно на объективных торгово-экономических критериях с полным исключением политических мотивов.

Тем не менее, несмотря на отсутствие строгих критериев определения «достаточно прямой» связи между нарушениями принципа господства права и финансово-бюджетными интересами ЕС, Комиссия в Предложении от 18 сентября 2022 г. рекомендовала Совету на период до устранения выявленных нарушений принципа господства права в Венгрии на 65% сократить объемы предоставляемых Венгрии средств из бюджета ЕС в рамках следующих трех программ Политики сплочения: программа по охране окружающей среды и энергоэффективности; транспортная программа; программа развития территорий и поселений.

После вынесения Комиссией указанного Предложения от 18 сентября 2022 г. Венгрия предоставила второй пакет ответов на уведомление Комиссии о нарушениях принципа господства права, влияющих на финансовые интересы ЕС. В рамках данного пакета Венгрией также был предложен ряд скорректированных мер, направленных на устранение выявленных Комиссией нарушений принципов господства права. При этом

13 из предложенных Венгрией скорректированных мер предполагалось реализовать в кратчайшие сроки – до 19 ноября 2022 г.

В своем Сообщении от 30 ноября 2022 г.[383] Еврокомиссия отметила прогресс со стороны Венгрии, которая та продемонстрировала в рамках готовности по устранению нарушений господства права, а также в рамках фактически реализованных до 19 ноября 2022 г. скорректированных мер в соответствующей сфере. Однако, Комиссия также отметила, что далеко не все выявленные нарушения господства права были устранены Венгрией или предполагаются к устранению в рамках сформулированных ей в своем ответе скорректированных мер.

Как следствие, в итоговом Решении Совета от 15 декабря 2022 г.[384] была закреплена необходимость снижения объема бюджетных средств ЕС, предоставляемых Венгрии в рамках предложенных Комиссией отдельных программ Политики сплочения, но не на 65% (как это предполагалось в Предложении Комиссии от 18 сентября 2022 г.), а на 55%. Всего объем финансирования, предоставляемого Венгрии из бюджета ЕС, был сокращен на 6,3 млрд евро[385] (что при совокупном ВВП Венгрии на уровне 163 млрд евро в 2021 г.[386] составляет чуть менее 4% от ВВП).

Пропорциональность примененных финансовых санкций по отношению к характеру выявленных «нарушений» вызывает серьезные сомнения с точки зрения соблюдения принципа соразмерности. В сравнительно-правовом аспекте даже санкционные режимы международных

---

[383] Communication from the Commission to the Council on the remedial measures notified by Hungary under Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 for the protection of the Union budget (COM(2022) 687 final). Brussels, 30.11.2022.

[384] Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 «On measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary» (ST/14247/2022/INIT) // OJ L 325, 20.12.2022, p. 94–109.

[385] Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary // Council of the EU. Press release. 12 December 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/ (дата обращения: 28.04.2023).

[386] World Bank Data: Hungary [Электронный ресурс]. URL: https://data.worldbank.org/country/hungary?view=chart (дата обращения: 28.04.2023).

организаций (например, приостановление права голоса в МВФ) не достигают подобных масштабов экономического воздействия. Данный прецедент создает опасный прецедент для других интеграционных объединений, где финансовые рычаги могут использоваться несоразмерно характеру нарушений. Для ЕАЭС это подчеркивает необходимость формализации принципа пропорциональности (соразмерности) в любых механизмах финансовой обусловленности, с установлением строгих критериев соотношения между степенью нарушения торгово-экономических обязательств и масштабами потенциальных ограничительных мер.

В приложении к Решению Совета от 15 декабря 2022 г. был закреплен конкретный перечень мер, реализация которых позволит Венгрии претендовать на возвращение финансирования из бюджета ЕС в полном объеме. Соответствующие меры преимущественно опирались на обязательства, которые Венгрия признала в своем втором ответе, а также включали в себя дополнительные обязательства, также согласованные с Венгрией.

Венгрия должна была немедленно приступить к реализации соответствующих мер и предоставить отчет о проведенной работе в Еврокомиссию в срок до 16 марта 2023 г. Затем аналогичные отчеты о ходе реализации мер по восстановлению господства права должны направлять Венгрией каждые три месяца. Меры, определенные в имплементирующем решении, носят временный характер и могут быть отменены Советом по предложению Комиссии, если ситуация будет полностью исправлена в течение двух лет. Комиссия ежегодно повторно оценивает ситуацию в соответствующем Венгрии с целью принятия решения о возможности изменения или отмены мер.

Впрочем, в соответствии с повторной оценкой, проведенной Комиссией 13 декабря 2023 г., было подтверждено сохранение угроз для бюджета Союза и действие общего механизма обусловленности было

продлено[387]. При этом в рамках повторной оценки Комиссия отметила, что с момента принятия Имплементиующего решения Совета в декабре 2022 г. Венгрия не направляла Комиссии никаких отчетов о ходе реализации принятых на себя обязательств.

Кроме того, следует также отметить, что Механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета ЕС был применен в отношении Венгрии одновременно с применением к ней и специального механизма обусловленности господством права финансирования в рамках программ восстановления и устойчивости.

Как и в Польше, в Венгрии в Национальный план восстановления и устойчивости, утвержденный Советом 12 декабря 2022 г.[388], исполнение которого является обязательным условием для получения финансирования из Фонда восстановления и устойчивости, были включены т.н. «супервехи» - меры, связанные с необходимостью проведения системных реформ и обеспечения надлежащей реализации принципа господства права.

Однако, утверждение Национального плана восстановления и устойчивости Венгрии 2022 г. было осуществлено Советом значительно позже, чем утверждение аналогичного польского плана. Причиной подобного подхода стало проведение прямой взаимосвязи между реализацией процедур механизма обусловленности господством правам мер по защите бюджета ЕС и реализацией процедур финансирования восстановления и устойчивости. Так, в основу утвержденного Советом Национального плана восстановления и устойчивости Венгрии были положены, в том числе, меры, перечисленные Комиссией и принятые на себе Венгрией в рамках второго ответа на Предложение Комиссии от 18 сентября 2022 г. Именно подобные

---

[387] Commission decision of 13.12.2023 on the reassessment, on the Commission's initiative, of the fulfilment of the conditions under Article 4 of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 following Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 regarding Hungary. C(2023) 8999 final. Brussels, 13.12.2023

[388] Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Hungary (2022/0414 (NLE)). Brussels, 1 December 2022.

пересекающиеся меры механизма обусловленности и национального права восстановления и устойчивости и получили название «супервех».

Применение венгерских «супервех» как рамках Общего механизма обусловленности, так и в рамках Национального плана восстановления и устойчивости демонстрирует эволюцию наднационального принуждения в сторону системной интеграции различных механизмов. В отличие от польского случая, где подобная координация была достигнута *post factum*, венгерский опыт демонстрирует наличие у Комиссии возможностей по стратегической реализации комплексного финансово-бюджетного принуждения. Однако подобная системность одновременно усиливает правовую неопределенность, поскольку государства-члены оказываются не в состоянии предсказать полный объем требований наднациональных институтов. Множественность пересекающихся обязательств создает эффект движущихся целей, когда выполнение одних требований автоматически влечет возникновение новых.

Так, в рамках Национального плана восстановления и устойчивости Венгрии супервехи были сосредоточены в Компоненте 9: Государственное управление, состоящем из 38 мер, предполагающих реализацию 111 этапов и целей. 27 из данных 38 мер могут быть квалифированы как супервехи, поскольку они предполагают реализацию отдельных 27 мер по обеспечению господства права, предусмотренных в рамках Общего механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета ЕС, примененного в отношении Венгрии. Они преимущественно касаются обеспечения независимости судов, а также иных вопросов, традиционно включаемых в отчеты о состоянии господства права в Венгрии и выступившие, в свое время, основанием для инициации процедуры ст. 7 ДЕС в отношении Венгрии.

При этом само включение соответствующих супервех в Национальный план восстановления и устойчивости Венгрии было осуществлено в рамках процедурного диалога между Комиссией и Венгрией, запущенного в

контексте Механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета ЕС. Таким образом, было осуществлена прямая привязка исполнения Венгрией требований в сфере обеспечения принципа господства права не только с сокращением отдельных статей финансирования из бюджета ЕС, но и с возможностью получения дополнительного финансирования из Фонда восстановления и устойчивости ЕС, созданного специального для обеспечения постпандемийного восстановления экономик государств-членов ЕС.

Учитывая, что потенциальные объемы финансирования из соответствующего Фонда, на которые могла претендовать Венгрия, составляют около 5,8 млрд евро[389], совокупные бюджетные потери Венгрии в связи с инициированными в отношении нее в конце 2022 г. процедурами принуждения к соблюдению господства права составляют около 7,5% ВВП, что является весьма внушительным показателем.

В целом, действия Венгрии в контексте применения механизма обусловленности, а также механизма восстановления и устойчивости явно свидетельствуют о том, что потенциальная потеря 7,5% национального ВВП явно не соответствует национальным венгерским интересам. После нескольких лет достаточно успешного обхода требований институтов ЕС в сфере обеспечения надлежащего соблюдения принципа верховенства права Венгрия все же оказалась вынуждена пойти на более радикальные реформы национального правопорядка, столкнувшись с реальными и потенциальными потерями бюджетного финансирования за счет средств ЕС.

Венгерская стратегия «управляемых уступок» под финансовым давлением демонстрирует альтернативную модель реагирования на наднациональное принуждение по сравнению с польским конституционным

[389] Commission finds that Hungary has not progressed enough in its reforms and must meet essential milestones for its Recovery and Resilience funds // European Commission. Press release. 30 November 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7273 (дата обращения: 28.04.2023).

сопротивлением на основе доктрины контрлимитов. Данный подход позволил Венгрии сохранить ядро национальной политики при формальном выполнении наднациональных требований, что свидетельствует о возможности частичной адаптации к принуждению соблюдения принципа господства права в его наднациональном понимании.

При этом, с теоретической точки зрения, отмеченная реакция Венгрии на применение Общего механизма обусловленности демонстрирует становление в ЕС модели «ограниченной суверенизации», где государства-члены могут сохранять контроль над ключевыми сферами национальной политики при условии демонстрации формального соблюдения наднациональных требований в менее критичных областях. Подобная стратегия может быть особенно релевантной для государств с высокой экономической зависимостью от интеграционного объединения.

Однако, Еврокомиссия не остановилась на применении соответствующих механизмов. В дополнение к ограничению бюджетного финансирования по трем программам политики сплочения в соответствии с общим механизмом обусловленности господством права ЕК в декабре 2022 г. заморозила предоставление Венгрии финансирования и из иных фондов ЕС (в т.ч. из фондов сплочения) до момента выполнения предварительных условий (*enabling conditions*). Суммарно (включая 6,3 млрд евро в рамках общего механизма обусловленности) Еврокомиссия заморозила предоставление Венгрии 22 млрд евро[390] – всех средств, которые должны были быть направлены Венгрии из всех фондов политики сплочения.

Основанием для подобных действий Комиссии стал новый подход к организации бюджетного сопровождения политики сплочения на период 2021-2027 гг. Именно в рамках Соглашения о партнерстве с Венгрией от 22 декабря 2022 г. было предусмотрено предоставление ей 22 млрд евро из

[390] EU holds back all of Hungary's cohesion funds over rights concerns // Reuters. December 22, 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://www.reuters.com/world/europe/eu-holds-back-all-hungarys-cohesion-funds-over-rights-concerns-2022-12-22/ (дата обращения: 21.03.2024).

соответствующих фондов ЕС[391]. Блокировка части данных средств (6,3 млрд евро) была осуществлена в рамках общего механизма обусловленности бюджетного финансирования соблюдением требований господства права. А заморозка оставшейся части бюджетного финансирования из соответствующих фондов ЕС (15,7 млрд евро) была осуществлена Еврокомиссией в связи с констатацией факта невыполнения Венгрией предварительных условий.

В рамках утверждения Соглашения о партнерстве с Венгрией Еврокомиссия пришла к выводу о том, что в Венгрии не выполнено горизонтальное условие «эффективное применение и реализация Хартии основных прав ЕС». В частности, Комиссия указала на наличие угроз для независимости судебной власти, а также для прав ребенка, академической свободы и права на убежище. На этом основании Комиссией были заморожены выплаты любых денежных средств в рамках реализации Соглашения о партнерстве с Венгрией вплоть до устранения выявленных угроз.

Таким образом, совокупные потенциальные потери ВВП Венгрии значительно превысили аналогичные показатели для Польши. Данное различие объясняется как большей экономической зависимостью Венгрии от финансирования ЕС, так и более системным характером применяемых механизмов принуждения. Венгерский опыт подтверждает теоретический вывод о прямой корреляции между экономической зависимостью и эффективностью финансового принуждения. Это объясняет, с одной стороны, б*о*льшую готовность венгерского руководства к компромиссам по сравнению с польским конституционным сопротивлением вплоть до смены

[391] Partnership Agreement with Hungary – 2021-2027 (22 December 2022) // European commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-hungary-2021-2027_en (дата обращения: 21.03.2024); 2021-2027 Adopted National Partnership Agreements [Электронный ресурс]. URL: https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Adopted-National-Partnership-Agreements/4jua-76d5/#5.2-eu-allocations-by-member-state-and-policy-objective (дата обращения: 21.03.2024).

национального политического руководства, а, с другой стороны, б*о*льшую непримиримость Комиссии по отношению к Венгрии.

При этом Комиссия приняла во внимание, что на устранение соответствующих угроз, в том числе, направлены обязательства, взятые на себя Венгрией в рамках реализации Национального плана восстановления и устойчивости. Отдельно Комиссия отметила, что частично горизонтальное предварительное условие будет считаться выполненным, как только Венгрия реализует реформы, направленные на укрепление независимости судебной власти.

Кроме того, стоит отметить, что в рамках Соглашения о партнерстве с Венгрией Еврокомиссия также настояла на включении дополнительных мер по улучшению венгерского административного потенциала посредством: повышения прозрачности и конкурентности в сфере государственных закупок; предотвращения, выявления и пресечения коррупции; борьбы с мошенничеством и конфликтом интересов при расходовании бюджетных средств[392].

Таким образом, как можно заметить, в отношении Венгрии был задействован и еще один механизм принуждения к соблюдению требований принципа господства права – Специальный механизм предварительной и текущей обусловленности получения планового финансирования из структурных фондов ЕС (ERDF, ESF+, JTF, EMFAF, AMIF, ISF, BMVI и Фонда сплочения).

При этом предварительная обусловленность в данном случае проявляется в необходимости соблюдения горизонтального условия в виде обеспечения «эффективного применения и реализации Хартии основных

---

[392] EU Cohesion Policy 2021-2027: Investing in a fair climate and digital transition while strengthening Hungary‘s administrative capacity, transparency and prevention of corruption // European commission. 22 December 2022 [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/22-12-2022-eu-cohesion-policy-2021-2027-investing-in-a-fair-climate-and-digital-transition-while-strengthening-hungary-s-administrative-capacity-transparency-and-prevention-of-corruption_en (дата обращения: 21.03.2024).

прав ЕС», а также отдельных тематических условий, а текущая обусловленность – условиями соглашения о партнерстве по улучшению административного потенциала. Впрочем, как горизонтальные условия, так и условия об улучшении административного потенциала должны соблюдаться на протяжении всего периода планового бюджетного финансирования на период 2021-2027 гг., что придает всем условиям длящийся характер. Нарушение соответствующих условий является основанием для Комиссии приостановить компенсацию бюджетных расходов Венгрии на реализацию программ в рамках политики сплочения.

Соответствующий механизм не направлен напрямую на принуждение государств-членов к соблюдению требований господства права. Он представляет собой элемент другого института – института совместного управления ЕС и государств-членов бюджетным финансированием из специальных фондов ЕС. Его правовой базой выступает специальный Регламент 2021/1060 бюджетно-правового характера. Подобная правовая природа указанного механизма обуславливает его упрощенное применение (и отмену) сугубо по инициативе Еврокомиссии, что наделяет его статусом инструмента прямого политического давления на государства-члены ЕС.

Об этом, в частности, свидетельствует разблокировка 10 млрд евро в декабре 2023 г., которая была осуществлена Еврокомиссией в обмен на отказ Венгрии от дальнейшего блокирования процесса согласования пакета финансово-бюджетной помощи Украине[393]. Несмотря на то что ЕК в качестве обоснования подобного шага отметила выполнение Венгрией части обязательств по обеспечению независимости судебной системы, факт сохранения действия общего и специального механизмов обусловленности однозначно указывает на преимущественно политический мотив соответствующего решения Комиссии.

---

[393] Commission unblocks €10.2B for Hungary as EU tries to sway Viktor Orbán on Ukraine // Politico. December 13, 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://www.politico.eu/article/commission-unblocks-e10-2-billion-for-hungary-as-eu-tries-to-sway-viktor-orban-on-ukraine/ (дата обращения: 21.03.2024).

Подобный шаг Еврокомиссии вызвал непонимание и у Европарламента, который подал жалобу на действия ЕК в Суд ЕС, при этом, вполне справедливо, отметив, что незадолго до разблокирования 10 млрд евро для Венгрии Комиссии оставила в действии ограничения за невыполнение горизонтальных предварительных условий в соответствии с требованиями Регламента 2021/1060. Кроме того, Европарламент прямо указал, что Венгрия не выполнила требуемые горизонтальные предварительные условия, и проблемы с независимостью судебной власти в стране по-прежнему сохраняются[394].

Разблокировка 10,2 млрд евро в обмен на политические уступки по «украинскому вопросу» представляет собой качественную трансформацию специальных механизмов обусловленности из правовых инструментов в средства политического торга. Подобная практика не имеет аналогов даже в наиболее критикуемых системах международной финансовой обусловленности и создает опасный прецедент инструментализации принципа господства права.

Данный эпизод выявляет фундаментальное противоречие между декларируемыми целями защиты принципа господства права и фактическим использованием соответствующих механизмов для достижения внешних и внутренних политических целей ЕС. Селективная отмена ограничений без устранения «нарушений» подрывает доверие ко всей системе принуждения и демонстрирует ее политическую, а не правовую природу.

Представляется, что судьба Специального механизма предварительной и текущей обусловленности получения планового финансирования из структурных фондов ЕС (именно как механизма принуждения к соблюдению требований господства права) во многом будет решаться в рамках

---

[394] The Hungarian government threatens EU values, institutions, and funds, MEPs say // European Parliament. 18-01-2024. [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240112IPR16780/the-hungarian-government-threatens-eu-values-institutions-and-funds-meps-say (дата обращения: 21.03.2024).

рассмотрения и разрешения указанного иска Европарламента к Еврокомиссии по вопросу разблокировки 10,2 млрд евро для Венгрии.

При этом, в целом, опыт принуждения Венгрии к соблюдению принципа господства права в его наднациональном понимании демонстрирует как потенциальные возможности, так и системные пределы комплексного финансового принуждения в интеграционных объединениях. В отличие от польского опыта конституционного сопротивления, Венгрия продемонстрировала большую восприимчивость к экономическому давлению, что подтверждает решающую роль материальных стимулов в эффективности наднационального принуждения.

Однако волюнтаристское применение механизмов обусловленности выявило проблемы их не вполне правового характера и опасность превращения сугубо в инструменты политического доминирования. Трансформация правовых процедур в средства достижения внешнеполитических целей подрывает легитимность всей системы наднационального принуждения и создает угрозы для принципа господства права на наднациональном уровне.

В сравнительно-правовом аспекте венгерский опыт подтверждает преимущества деполитизированных моделей интеграции, где экономические механизмы применяются исключительно для достижения торгово-экономических целей. Так, показательным является опыт АСЕАН+3, где механизмы финансовой поддержки (*Chiang Mai Initiative*[395]) функционируют исключительно как экономические инструменты без какой-либо политической обусловленности.

Для ЕАЭС данный негативный опыт ЕС служит важным ориентиром при возможной разработке собственных механизмов принуждения, подчеркивая необходимость строгого разграничения экономической и

[395] Sussangkarn C. Chiang Mai Initiative Multilateralization: origin, development, and outlook //Asian Economic Policy Review. 2011. Vol. 6. №. 2. P. 203-220; Hoffner B. Association of Southeast Asian Nations+ 3: The Chiang Mai Initiative Multilateralization //Journal of Financial Crises. 2023. Vol. 5. Vol. 1. P. 131-157.

политической сфер интеграционного сотрудничества, формализации всех процедур. Не допустимым является размывание границ между различными видами интеграционных инструментов. Любые механизмы финансовой поддержки должны сохранять строго целевой характер с невозможностью их использования для достижения целей, не связанных с изначальным предназначением. Кроме того, венгерский опыт подчеркивает критическую важность создания независимых судебных механизмов контроля над применением любых ограничительных мер наднациональными органами. Отсутствие эффективного судебного контроля создает риски произвольного использования экономических рычагов для политических целей.

Таким образом, анализ опыта принуждения Венгрии к соблюдению принципа господства права подтверждает корректность выводов, полученных в предыдущих главах настоящего исследования.

Венгерский опыт подчеркивает важность формализации принципа стабильности правоприменения в ЕАЭС. В отличие от произвольного изменения критериев оценки в ЕС, евразийская система должна предусматривать презумпцию устранения препятствия, однажды квалифицированного Коллегией ЕЭК как устраненное, с запретом ретроспективной переоценки.

Анализ венгерского опыта также свидетельствует о необходимости конкретизации принципа пропорциональности. Следует разработать строгие формализованные критерии соразмерности ущерба от нарушений интеграционных обязательств и содержанием мер, направленных на их устранение. Это обеспечит правовую определенность и исключит субъективизм в правоприменительной деятельности органов ЕАЭС (ЕЭК и потенциально – Суда ЕАЭС).

Данный подход должен дополняться внедрением дополнительных механизмов системы устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС. Она должна предусматривать поэтапное усиление воздействия от разработки «дорожных карт» устранения препятствий и уведомления государств-членов

о необходимости соблюдать интеграционные обязательства до временного ограничения участия в новых интеграционных проектах. При этом категорически исключаются политические санкции европейского типа, противоречащие принципу главенства национального суверенитета государств-членов ЕАЭС.

Также стоит отметить, что отсутствие эффективного судебного контроля за деятельности Еврокомиссии в рамках принуждения Венгрии к соблюдению принципа господства права еще раз подчеркивает необходимость расширения юрисдикции Суда ЕАЭС на споры об устранении барьеров, квалифицированных Коллегией ЕЭК.

Кроме того, анализ венгерского опыта подтверждает целесообразность использования системы «ключевых торгово-экономических обязательств» в рамках «дорожных карт» устранения препятствий на внутреннем рынке по аналогии с венгерскими «супервехами», но с принципиальным отличием – они должны касаться исключительно аспектов функционирования единого рынка и таможенного союза ЕАЭС.

3.2. Обязательства, взятые на себя Венгрией в рамках примененных к ней механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права

Практика применения механизмов принуждения в отношении Польши и Венгрии демонстрирует различную степень сопротивления государств-членов наднациональному давлению. Польша, обладая большим политическим весом в ЕС, смогла ограничить применение принуждения преимущественно специальными механизмами обусловленности, избежав полномасштабного применения общего механизма. Венгрия, напротив, подверглась одновременному воздействию всех трех механизмов финансово-бюджетного принуждения. Данное различие обусловлено не только размером экономики и политическим влиянием, но и стратегией сопротивления. Польша сосредоточилась на конституционном сопротивлении через решения Конституционного суда, в то время как Венгрия избрала тактику

постепенных уступок с сохранением ключевых элементов национального законодательства.

Обязательства, которые Венгрия была вынуждена на себя взять под беспрецедентным финансово-бюджетным давлением со стороны институтов ЕС, достаточно обширны и затрагивают различные сферы правового регулирования и государственного строительства. При этом, несмотря на то что рекомендации по обеспечению господства права неоднократно давались Венгрии в рамках различных механизмов, непосредственные ее обязательства в соответствующей сфере нашли свое закрепление в рамках:

1) Приложения к Предложению Еврокомиссии о принятии имплементационного решения Совета о мерах по защите бюджета Союза от нарушений принципа господства права в Венгрии[396] (Общий механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза);

2) Приложения к Предложению Еврокомиссии о принятии имплементационного решения Совета об утверждении оценки плана восстановления и устойчивости Венгрии[397] (Специальный механизм обусловленности господством права выплат из Фонда восстановления и устойчивости);

3) Соглашения о партнерстве с Венгрией в сфере финансирования из специализированных фондов ЕС на период 2021-2027 гг.[398] (Специальный механизм обусловленности господством права выплат из фондов сплочения ЕС).

Выполнение обязательств по каждому механизму означает возможность разблокировки соответствующей части бюджетного финансирования.

---

[396] Annexes to the Explanatory Memorandum of the Commission proposal for a Council implementing decision on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary. COM(2022) 485 final. Brussels, 18.9.2022

[397] Annex to the proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Hungary. COM(2022) 686 final. Brussels, 30.11.2022.

[398] Partnership Agreement with Hungary – 2021-2027. C(2022)10002. 2022. dec. 22.

Выполнение обязательств, закрепленных в Приложении к Предложению Еврокомиссии о принятии имплементационного решения Совета о мерах по защите бюджета Союза от нарушений принципа господства права в Венгрии (т.е. обязательств, взятых на себя Венгрией в рамках общего механизма обусловленности):

- во-первых, в части исполнения обязательств до 19 ноября 2022 г. позволило сократить бюджетное финансирование по трем программам политики сплочения не на 65%, а на 55% (фактически это позволило не блокировать около 1 млрд евро);

- во-вторых, в части выполнения всех иных обязательств позволит Венгрии получить замороженные 6,3 млрд евро.

Обязательства Венгрии в рамках общего механизма обусловленности в соответствии с предусмотренной процедурой и практикой ее применения были разделены на две группы:

1) обязательства, которые Венгрия обязалась исполнить до 19 ноября 2022 г. в рамках первой и второй стадии процедуры общего механизма обусловленности (направление уведомления о запуске общего механизма обусловленности и структурированный диалог между ЕК и Венгрией);

2) обязательства, которые Венгрия должна исполнить в долгосрочной перспективе (к 2024-2026 гг.) в рамках третьей стадии процедуры общего механизма обусловленности (принятие и реализация имплементационного решения Совета).

Первая группа обязательств включает в себя 13 мер, предполагающих реализацию отдельных этапов и шагов, в срок до 19 ноября 2022 г. Перечень соответствующих мер может быть представлен в виде следующей таблицы (Табл. 3.1):

Таблица 3.1

Обязательства, которые Венгрия обязалась исполнить до 19 ноября 2022 г. в рамках первой и второй стадии процедуры общего механизма обусловленности

Обязательство	**Ключевые показатели реализации**	**Срок**	**Оценка реализации Комиссией**[399]
Создание управления по вопросам неподкупности (Integrity Authority) – независимого органа специального антикоррупционного контроля добросовестного использования средств фондов ЕС. К полномочиям IA относится анализ, расследование и контроль случаев мошенничества, коррупции и конфликта интересов при реализации проектов и программ за счет бюджетных средств ЕС.	Принятие Постановления Правительства Венгрии о порядке и сроках создания Управления по вопросам неподкупности	5 сентября 2022 г.	Обязательства выполнены Венгрией частично. Правовая основа деятельности Управления по вопросам неподкупности содержит ряд рисков для эффективности и независимости Управления
	Внесение в парламент законопроекта о создании Управления по вопросам неподкупности	30 сентября 2022 г.	
	Утверждение персонального состава (назначение руководителя и заместителей) Управления по вопросам неподкупности	4 ноября 2022 г.	
	Начало работы Управления по вопросам неподкупности	19 ноября 2022 г.	
Создание новой Специальной группы по борьбе с коррупцией	Отмена Постановления Правительства Венгрии	5 сентября 2022 г.	Венгрия предприняла ключевые шаги по реализации

[399] Communication from the Commission to the Council on the remedial measures notified by Hungary under Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 for the protection of the Union budget. COM/2022/687 final. Brussels, 30.11.2022.

(Anticorruption Task Force)	№1337/2022 от 15 июля 2022 г. о создании «старой» Целевой группы по борьбе с коррупцией		обязательства
	Включение положений о новой Специальной группе по борьбе с коррупцией в законопроект о создании Управления по вопросам неподкупности	30 сентября 2022 г.	
Укрепление системы борьбы с коррупцией	Принятие стратегий по борьбе с коррупцией и мошенничеством	30 сентября 2022 г.	Обязательства исполнены Венгрией частично. Созданная нормативно-правовая и организационная база содержат ряд слабостей, рисков и недостатков
	Внесение в парламент законопроекта о расширении субъектного и объектного перечня сведений, подлежащих отражению в декларациях об имуществе	1 ноября 2022 г.	
Обеспечение прозрачности использования поддержки Союза фондами управления активами в публичных интересах	Внесений изменений в Закон о государственных закупках и в Закон о фондах управления активами в публичных интересах. Распространение требований о проведении государственных закупок на фонды управления	30 сентября 2022 г.	Обязательство реализовано формально. Прозрачность использования поддержки Союза фондами скорректирована. Но сохраняется проблема участия высших должностных лиц в фондах, которым выделяется

	государственными активами, осуществляющим деятельность в публичных интересах, и на юридические лица, созданные и поддерживаемые ими		бюджетное финансирование, что порождает конфликт интересов. Фактическая реализация корректирующей меры не устранила ключевых проблем. Обязательство Венгрии не исполнено
Введение процедуры судебного пересмотра решений прокуратуры или следственного органа об отклонении сообщения о коррупционном преступлении или о прекращении уголовного производства по коррупционным преступлениям	Подготовка имплементационных подзаконных актов о процедуре судебного пересмотра соответствующих решений прокуратуры или следственных органов	31 октября 2022 г.	Изменения, внесенные в Уголовно-процессуальный кодекс Венгрии, не обеспечивают выполнения обязательств, взятых на себя Венгрией. Новая редакция УПК Венгрии содержит в себе нормы, подрывающие эффективность процедуры судебного пересмотра
	Внесение соответствующих изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Венгрии после предварительной оценки текста законопроекта Конституционным судом Венгрии	15 ноября 2022 г.	
Укрепление механизмов аудита и контроля эффективного использования средств ЕС	Создание рабочей группы по разработке проекта изменений в подзаконные акты об использовании средств ЕС	31 августа 2022 г.	Венгрия предприняла ключевые шаги по реализации принятого на себя обязательств. Законодательные изменения соответствуют
	Создание Управления	30 сентября	

	внутреннего аудита и неподкупности при премьер-министре Венгрии (Directorate of Internal Audit and Integrity, DIAI)	2022 г.	требованиям Комиссии
	Внесение изменений в Постановления Правительства Венгрии № 413/2021 и № 256/2021	30 сентября 2022 г.	
Сокращение доли тендерных процедур с разовыми заявками, финансируемыми из средств Союза, до 15%	Проведение первого аудита EUTAF по соблюдению методологии Единого рыночного табло (а также по предоставлению индивидуальных данных Комиссии и общественности)	30 сентября 2022 г.	Используемая Венгрией методология соответствует методологии Единого рыночного табло. Снижение доли тендерных процедур с разовыми заявками до 15% будет дополнительно отслеживаться Комиссией в рамках последующих отчетов Венгрии о реализации принятых на себя обязательств
Разработка инструмента отчетности по единым заявкам для мониторинга и отчетности по государственным закупкам, закрытым по одиночным заявкам	Разработка нового инструмента мониторинга и отчетности на основании данных, полученных из Электронной системы государственных закупок	30 сентября 2022 г.	Венгрия исполнила принятые на себя обязательства. Запущен и функционируют эффективный инструмент мониторинга и отчетности по государственным

	Подтверждение эффективности и работоспособности нового инструмента мониторинга и отчетности со стороны EUTAF	30 сентября 2022 г.	закупкам
Развитие Электронной системы государственных закупок в части обеспечения их прозрачности	Полная работоспособность новых функций, позволяющих осуществлять структурированный поиск и экспорт данных в рамках Электронной системы государственных закупок, в том числе в формате, обрабатываемом машинным способом	30 сентября 2022 г.	Обязательство исполнено. Дальнейшее совершенствование Электронной системы государственных закупок будет контролироваться Комиссией в рамках иных обязательств, принятых на себя Венгрией
Разработка системы измерения результативности, позволяющей оценить эффективность и рентабельность государственных закупок	Принятие постановления Правительства Венгрии о разработке системы оценки эффективности государственных закупок. Запуск системы оценки эффективности государственных закупок	30 сентября 2022 г.	Обязательство исполнено. Развитие системы оценки эффективности будет контролироваться Комиссией в рамках отчетов об эффективности государственных закупок
Расширенное использование единого инструмента сбора данных и оценки рисков Arachne, который Комиссия предоставляет в	Внесение изменений в нормативно-правовые акты, обеспечивающих систематическое и эффективное использование Arachne	30 сентября 2022 г.	Обязательство исполнено в полном объеме

распоряжение государств-членов при реализации любой поддержки Союза			
Укрепление сотрудничества с OLAF	Внесение изменений в Закон «О национальной налоговой и таможенной службе» и закрепление за ней статуса компетентного национального органа, оказывающего помощь OLAF	30 сентября 2022 г.	Обязательство исполнено в полном объеме
	Внесение изменений в Закон XXIX 2004 г. «Об внесении законодательных изменений в отдельные акты в связи с вступлением в ЕС», предусматривающих введение сдерживающих финансовых санкций в случаях отказа финансовых операторов сотрудничать с OLAF	30 сентября 2022 г.	
Повышение прозрачности государственных расходов	Направить в Комиссию предварительный проект законодательного акта, устанавливающего обязанность всех государственных	30 сентября 2022 г.	Обязательство исполнено частично и с задержкой сроков реализации. Комиссия будет контролировать дальнейшее исполнение обязательств.

	органов публиковать заранее определенный набор информации об использовании бюджетных средств		
	Принять соответствующий закон	31 октября 2022 г.	

Источник: составлено автором по данным Annexes to the Explanatory Memorandum of the Commission proposal for a Council implementing decision on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary. COM(2022) 485 final. Brussels, 18.9.2022

В целом, краткосрочные обязательства, принятые на себя Венгрией в рамках процедуры общего механизма обусловленности, носят конкретный характер и направлены на повышение эффективности расходования бюджетных средств Союза за счет создания дополнительных механизмов борьбы с коррупцией, механизмов аудита и мониторинга, а также механизмов оценки эффективности использования бюджетных средств Союза. Краткосрочные обязательства лишь косвенно (опосредованно) затрагивают вопросы надлежащей реализации принципа господства права через создание соответствующих механизмов. Все это позволяет квалифицировать краткосрочные обязательства, принятые на себя Венгрией в рамках общего механизма обусловленности, как обязательства, непосредственно связанные с бюджетным процессом (т.е. как обязательства, полностью соответствующие формальной цели применения общего механизма обусловленности).

Во многом именно подобный характер краткосрочных обязательств обусловил и относительную простоту их реализации, а также общую готовность Венгрии пойти на уступки Комиссии в соответствующей части[400]. Реализация соответствующих обязательств не требует коренной перестройки

[400] Czina V. The effectiveness of the EU's rule of law conditionality mechanism: Theoretical observations based on the case of Hungary // Intersections. East European Journal of Society and Politics. 2024. Vol. 10. № 1. P. 171–188

судебной системы, изменения широкого перечня законодательных актов и, в целом, не затрагивает вопросы, явно выходящие за пределы эффективного расходования бюджетных средств Союза.

Тем не менее, реализация Венгрией краткосрочных обязательств в рамках общего механизма обусловленности (которая была подтверждена и Комиссией) привела лишь к корректировке объемов сокращения бюджетных выплат с 65% до 55%. Как отметила сама Еврокомиссия, несмотря на достигнутый прогресс ситуация с господством права в Венгрии по-прежнему представляет угрозу для эффективного расходования бюджетных средств Союза[401].

При этом, что примечательно, долгосрочные обязательства, взятые на себя Венгрией в рамках применения к ней Общего механизма обусловленности равным образом достаточно строго увязаны именно с эффективностью бюджетных расходов. Так, в частности, долгосрочные обязательства включают в себя:

1. Разработку и принятие Плана повышения уровня конкуренции в сфере государственных закупок до 31 марта 2023 г. Данный план Венгрией был принят.

2. Сокращение до 15% доли тендерных процедур с разовыми заявками, финансируемыми из бюджета Венгрии (а не из бюджетных средств ЕС как в рамках аналогичного краткосрочного обязательства). Срок реализации данного обязательства установлен до 31 декабря 2024 г.

3. Организация обучения практике государственных закупок для представителей микро-, малого и среднего предпринимательства до июня 2026 г.

4. Создание системы государственной поддержки участия микро-, малых и средних предприятий в государственных закупках в виде

[401] Communication from the Commission to the Council on the remedial measures notified by Hungary under Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 for the protection of the Union budget. COM/2022/687 final. Brussels, 30.11.2022

компенсации затрат на такое участие. Срок реализации данного обязательства установлен до июля 2026 г.

Как можно заметить, долгосрочные обязательства, принятые на себя Венгрией в рамках общего механизма обусловленности (как и краткосрочные обязательства), не предполагают внесения системных изменений в национальный венгерский правопорядок в части реорганизации судебной системы, отмены законодательного пакета «Стоп Сорос» и других реформ, на которые неоднократно указывалось в рамках иных механизмов принуждения Венгрии к соблюдению требований принципа господства права.

Более того, и сама Еврокомиссия указывает на отсутствие прямой взаимосвязи между широкими системными реформами, «необходимыми» для обеспечения господства права в Венгрии, и сокращением бюджетного финансирования из отдельных программ политики сплочения в рамках общего механизма обусловленности. Так, в частности, в своем Сообщении об оценке предпринятых Венгрией мер в рамках первой и второй стадии общего механизма обусловленности[402] в качестве оснований для сокращения бюджетного финансирования Комиссия указывает лишь на неполную или недостаточно эффективную реализацию Венгрией принятых на себя краткосрочных и долгосрочных обязательств.

К причинам применения общего механизма обусловленности в отношении Венгрии Еврокомиссия относит: недостаточную институционализацию Управления по вопросам неподкупности; отсутствие эффективных механизмов принуждения к исполнению решений Управления по вопросам неподкупности; отдельные особенности увольнения членов Управления по вопросам неподкупности; отсутствие положений о проверке деклараций об имуществе высших должностных лиц со стороны Управления по вопросам неподкупности; отсутствие правовой определенности в

[402] Communication from the Commission to the Council on the remedial measures notified by Hungary under Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 for the protection of the Union budget. COM/2022/687 final. Brussels, 30.11.2022

раскрытии информации о зарубежной недвижимости государственных служащих и должностных лиц; недостаточную ясность юридической силы судебных решений, отменяющих постановления прокуроров или следственных органов о прекращении уголовного преследования по коррупционным преступлениям; отдельные недостатки процедуры публикации информации о заказчиках в Электронной системе государственных закупок; недостаточная прозрачность административных процедур, связанных с государственными расходами и т.п.

Вопросы независимости судебной власти, особенностей деятельности неправительственных организаций, академической мобильность, прав мигрантов и иные вопросы, которые на протяжении многих лет квалифицировались институтами ЕС как угрозы для господства права в Венгрии[403], не указываются Еврокомиссией напрямую как основания для ограничения бюджетного финансирования в рамках общего механизма обусловленности. Наложение на Венгрию обязательств в соответствующей сфере в рамках общего механизма обусловленности не предполагается ввиду прямого требования о наличии взаимосвязи любых ограничений с бюджетным процессом.

Отмеченный подход, безусловно, создает определенную систему гарантий для государств-членов, подтвержденную на уровне Суда ЕС в соответствующих решениях по искам Польши и Венгрии об оспаривании общего механизма обусловленности. Он строго ограничивает свободу усмотрения Комиссии и иных наднациональных институтов ЕС в части определения перечня обязательств, которые должны исполнять государства-члены. Такие обязательства должны быть строго увязаны с бюджетной эффективностью.

Однако, претензии со стороны институтов ЕС к Венгрии не могут быть ограничены узкими рамками соображений бюджетной эффективности.

[403] Aung N. N. Principle of Irremovability of Judges: Judicial Independence in Hungary //The Journal of Education, Culture, and Society. 2019. Vol. 10. №. 2. P. 293-298.

Многолетний опыт применения механизмов принуждения Венгрии к соблюдению принципа господства права обозначил наличие принципиальных противоречий между ЕС и Венгрией по целому ряду широких системных вопросов[404]. Как следствие, Комиссия и иные институты ЕС были вынуждены искать более широкие механизмы.

Соответствующие механизмы были найдены в рамках новых институтов бюджетного процесса на 2021-2027 гг., которыми стали: порядок предоставления финансирования из Фонда восстановления и устойчивости (Специальный механизм обусловленности господством права выплат из данного фонда), а также общие правила получения финансирования из фондов сплочения ЕС (Специальный механизм предварительной и текущей обусловленности получения планового финансирования из структурных фондов ЕС).

Так, наиболее обширный и детализированный объем обязательств Венгрии по обеспечению господства права нашел свое закрепление в рамках Приложения к Предложению Еврокомиссии о принятии имплементационного решения Совета об утверждении оценки плана восстановления и устойчивости Венгрии[405]. Именно процесс утверждения и оценки Национального плана восстановления и устойчивости Венгрии стал процедурной основной для формального закрепления исчерпывающего перечня ее конкретных обязательств в сфере обеспечения соблюдения принципа господства права. Сами же обязательства по обеспечению господства права приобрели характер «краеугольных камней» (*milestones*) или целевых показателей (*targets*) Национального плана восстановления и устойчивости Венгрии.

---

[404] Bárd P., Fleck Z., Chronowski N. The Crisis of the Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights in Hungary // MTA Law Working Papers. 2022. № 4. 25 p.

[405] Annex to the proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Hungary. COM(2022) 686 final. Brussels, 30.11.2022.

При этом в состав обязательств Венгрии в рамках специального механизма обусловленности также были включены обязательства, принятые на себя Венгрией в рамках общего механизма обусловленности. Именно подобные пересекающиеся меры механизмов общей и специальной обусловленности (а также иных механизмов принуждения к соблюдению господства права как, например, отчеты о состоянии господства права) получили название «супервехи» (*super-milestones*).

Сравнительный анализ обязательств, возложенных на Венгрию и Польшу, выявляет принципиальные различия в подходах наднациональных институтов ЕС к принуждению государств-членов к соблюдению принципа господства права.

В отношении Польши применялся преимущественно точечный подход, сосредоточенный на реформировании дисциплинарной системы судов через две «супервехи» в рамках Национального плана восстановления и устойчивости. Венгерский же опыт демонстрирует системный многоуровневый подход с использованием трех различных механизмов обусловленности одновременно.

Кроме того, если польские обязательства затрагивали преимущественно процедурные аспекты судебной дисциплины, то венгерские обязательства носят структурный характер, предполагая реформирование основ организации судебной власти, включая перераспределение полномочий между Национальным судебным советом и Национальным управлением юстиции, изменение процедуры назначения председателя Верховного суда и ограничение надзорных полномочий Конституционного суда[406].

Существует 17 обязательств, установленных Национальным планом восстановления и устойчивости, которые пересекаются с обязательствами

[406] Chronowski N. The post-2010 Democratic Rule of Law practice of the Hungarian Constitutional Court under a rule by law governance // Hungarian Journal of Legal Studies. 2021. Vol. 61. № 2. P. 136–158.

Венгрии по общему механизму обусловленности. Они во многом носят дублирующий характер, раскрывают, уточняют и дополняют соответствующие обязательства.

Так, например, такое обязательство как учреждение и обеспечение эффективного функционирования Управления по вопросам неподкупности во многом пересекается с обязательствами, взятыми на себя Венгрией в рамках общего механизма обусловленности. Однако, она является более детализированной и предусматривает реализацию 6 отдельных мер, включая: учреждение полностью независимого Управления по вопросам неподкупности; подготовку отчета о рисках коррупционных нарушений при расходовании бюджетных средств; передачу Управлению полномочий по проверке деклараций государственных служащих и должностных лиц (включая высших должностных лиц); публикацию отчета о состоянии неподкупности при расходовании бюджетных средств за 2022 г.; подготовку Правительством Венгрии письменного ответа на отчет о состоянии неподкупности; дополнение и изменение системы подачи деклараций государственными служащими и должностными лицами.

Аналогичным образом создание Целевой группы по противодействию коррупции напрямую корреспондирует обязательствам, принятым на себя Венгрией в рамках общего механизма обусловленности. Впрочем, в рамках специального механизма обусловленности здесь предусматривает несколько иной набор из трех мер (конкретных обязательств Венгрии) в виде создания Целевой группы, подготовки отчета Целевой группы за 2022 г. и проверку данного отчета Правительством Венгрии.

Ужесточение требований к декларированию активов государственными служащими и должностными лицами также практически полностью пересекается с обязательствами Венгрии в рамках общего механизма обусловленности. В соответствующих целях Венгрия обязана на законодательном уровне установить субъектный и объектный состав деклараций, установить более строгую административную и уголовную

ответственность за серьезные нарушения порядка декларирования активов, а также создать механизмы для электронной подачи соответствующих деклараций.

В свою очередь, введение специальной процедуры судебного пересмотра решений прокуратуры или следственных органов о прекращении уголовного преследования по делам о коррупционных преступлениях (в отличие от аналогичных обязательств Венгрии по общему механизму обусловленности) конкретных требований к внесению изменений в УПК Венгрии не предполагает. Данная группа обязанностей предполагает реализацию только двух мер: разработку специальной процедуры и начало ее применения.

Таким образом, с небольшими отклонениями все 17 пересекающихся обязательств Венгрии в рамках общего и специального механизмов обусловленности фактически дублируют друг друга. Это обусловлено тем, что включение соответствующих супервех в Национальный план восстановления и устойчивости Венгрии было осуществлено в рамках процедурного диалога между Комиссией и Венгрией, запущенного в контексте Механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета ЕС. Таким образом, было осуществлена прямая привязка исполнения Венгрией требований в сфере обеспечения принципа господства права не только с сокращением отдельных статей финансирования из бюджета ЕС, но и с возможностью получения дополнительного финансирования из Фонда восстановления и устойчивости ЕС, созданного специального для обеспечения постпандемийного восстановления экономик государств-членов ЕС.

Однако, важно подчеркнуть, что в отличие от обязательств, принятых на себя Венгрией в рамках общего механизма обусловленности, обязательства в рамках Национального плана восстановления и устойчивости Венгрии носят более широкий характер и далеко не всегда связаны с обеспечением эффективности бюджетного процесса. В Национальный план

восстановления и устойчивости Венгрии включены дополнительные обязательства широкого системного характера. Данная особенность позволяет сделать вывод о том, что в случае выполнения пересекающихся 17 обязательств будет разблокировано бюджетное финансирование, замороженное в рамках общего механизма обусловленности, однако финансирование из Фонда восстановления и устойчивости по-прежнему останется замороженным.

Все обязательства Венгрии в части обеспечения соблюдения требований принципа господства права закреплены в рамках Компонента 9 «Государственное управление и администрация» Национального плана восстановления и устойчивости Венгрии. Всего данный компонент включает в себя 38 групп обязательств (из них 27 являются супервехами). При этом в соответствии с Национальным планом восстановления и устойчивости Венгрии каждая группа обязательств включает в себя несколько конкретных обязательств (конкретных мер, шагов) с присвоением им качественных и количественных показателей и ориентировочных сроков завершения. Всего Национальный план восстановления и устойчивости предусматривает выполнение Венгрией 110 конкретных обязательств (или реализации 110 конкретных мер), каждой из которых дается подробное описание.

В наибольшей степени с обеспечением надлежащего соблюдения требований принципа господства права соотносятся четыре группы обязательств, связанные с реформированием венгерской судебной системы[407]:

1. Усиление роли и расширение полномочий Национального судебного совета как независимого судебного органа в противовес полномочиям Национального управления юстиции. В целом, в рамках исполнения данного обязательства Венгрия должна восстановить Национальный судебный совет

[407] Annex to the proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Hungary. COM(2022) 686 final. Brussels, 30.11.2022.

как орган самоуправления судебной власти, наделенный полномочиями по пресечению вмешательства со стороны органов исполнительной власти в кадровые, административные и организационные решения в судебной системе.

2. Укрепление независимости Верховного суда Венгрии. В рамках данного обязательства Венгрия должна внести изменения в процедуру выбора председателя Верховного суда, а также в регламент деятельности Верховного суда. Должны быть расширены полномочия Коллегии Верховного суда и судебного совета Верховного суда. Также процедура назначения судей Верховного суда должна предполагать обязательное вынесение мотивированного заключения о пригодности кандидатов Национальным судебным советом.

3. Исключение из перечня полномочий Конституционного суда права пересматривать окончательные решения судов общей юрисдикции по запросам органов государственной власти. Соответствующие полномочия были предоставлены Конституционному суду Венгрии в 2019 г. и однозначно оценивались институтами ЕС как нарушением принципа независимости судебной власти.

4. Исключение из полномочий Верховного суда надзора за преюдициальными запросами нижестоящих судов в Суде ЕС в целях получения разъяснений относительно толкования и действительности норм права ЕС. Соответствующие изменения должны быть внесены в процессуальное законодательство Венгрии.

Отмеченные выше четыре группы обязательств долгое время порождали ключевые противоречия между институтами ЕС и Венгрией. В той или иной форме указания на необходимость реализации соответствующих шагов указывалось в рамках применения всех механизмов принуждения Венгрии к соблюдению принципа господства права[408].

---

[408] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Политическое и регуляторное обеспечение мировых интеграционных процессов: Усилия России, Китая, Индии, ЕС и США по обретению

Кроме того, помимо отмеченных системных обязательств Национальный план восстановления и устойчивости Венгрии также предусматривает реализацию и ряда других мер по иным направлениям, включая:

- повышение эффективности прокурорского сотрудничества при противодействии коррупции (для этого предполагается внедрить цифровые системы обработки процессуальных документов ко второму кварталу 2024 г. и управления материалами делами в целом к четвертому кварталу 2025 г.);

- повышение прозрачности и доступа к публичной информации;

- повышение качества законотворчества за счет вовлечения в законотворческий процесс заинтересованных сторон и социальных партнеров;

- повышение эффективности государственных расходов посредством регулярного проведения обзоров государственных расходов;

- повышение эффективности государственных услуг на основе внедрения IT-технологий;

- проведение целого ряда налоговых реформ, включая внедрение минимально необходимых требований для определения Венгрии в качестве основного места ведения предпринимательской деятельности для целей налога на прибыль; ужесточение регулирования трансфертного ценообразования; сокращение количества налогов в целях упрощения налоговой системы; реформирование налога на коммунальные услуги и др.

При этом финансирование из Фонда восстановления и устойчивости осуществляется в рамках восьми этапов, привязанных к выполнению конкретных обязательств (конкретных мер). Таким образом, чтобы получить все 5,8 млрд евро в соответствии с Планом восстановления и устойчивости Венгрия должна поэтапно трансформировать национальный правопорядок и систему государственного управления в соответствии с требованиями

стратегической глубины в 2022–2023 годах: Научная монография / М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина. Москва: Галактика, Издательский Дом «Зебра Е», 2023. С. 425.

господства права в его наднациональном понимании (даже после выполнения всех обязательств, принятых на себя в рамках общего механизма обусловленности).

Впрочем, важно отметить, что Национальный план восстановления и устойчивости Венгрии не предусматривает возложения на нее обязательств по изменению законодательства о защите детей (в части запрета пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений), обязательств по изменению законодательства об иностранных агентах (т.н. законодательного пакета «Стоп Сорос»), обязательств по обеспечению академической свободы[409] или обязательств в части изменения законодательства о беженцах и убежище[410]. Несмотря на то что в Национальном плане отдельно выделяются компоненты, посвященные демографии, начальному и среднему образованию (Компонент 1), а также формированию высококвалифицированной рабочей силы, в т.ч. за счет развития высшего образования (Компонент 2), отмеченные выше обязательства на Венгрию в них не возлагаются.

Таким образом, на практике и специальный механизм обусловленности, примененный в отношении Венгрии, был наделен ограниченной сферой действия. К числу системных «проблем» с соблюдением принципа господства права, которые призван устранить данный механизм, в полной мере могут быть отнесены только особенности организации и функционирования венгерской судебной системы, а также обязательства в части повышения эффективности системы государственного контроля за расходованием бюджетных средств.

Устранение оставшихся противоречий и принуждение Венгрии к более широкому набору реформ в части обеспечения соблюдения принципа

---

[409] Hoxhaj A. The CJEU in Commission v Hungary Higher Education (C-66/18) Defends Academic Freedom Through WTO Provisions // European Constitutional Law Review. 2021. Vol. 17. № 4. P. 689–705.

[410] Marin L. Which Rule of Law for the External Borders of the European Union? // European Papers. 2024. Vol. 9. №. 2. P. 603–624.

господства права было осуществлено уже в рамках Соглашения о (бюджетном) партнерстве с Венгрией, то есть в рамках Специального механизма предварительной и текущей обусловленности получения планового финансирования из структурных фондов ЕС.

Соответствующий механизм реализуется в рамках общих правил совместного управления бюджетным финансированием из восьми фондов сплочения ЕС, а его непосредственным элементом, обеспечивающим принуждении Венгрии к соблюдению принципа господства права, выступило предварительное горизонтальное условие о необходимости соблюдения и эффективной реализации Хартии ЕС об основных правах, а также отдельные тематические предварительные условия.

Таким образом, была заблокирована компенсация расходов, понесенных Венгрией в рамках реализации всех программ политики сплочения, предусмотренных Соглашением о партнерстве с Венгрией. Иными словами, в дополнение к блокировке 6,3 млрд евро в рамках общего механизма обусловленности была заморожена вся оставшаяся сумма (около 15,7 млрд евро) бюджетного финансирования, предусмотренного для Венгрии в Соглашении о партнерстве.

В рамках утверждения Соглашения о (бюджетном) партнерстве с Венгрией Еврокомиссия констатировала, что в Венгрии не обеспечено эффективное применение и реализация Хартии ЕС об основных правах, в связи с чем она не может претендовать на компенсацию расходов, понесенных в рамках реализации программ, финансируемых из восьми фондов сплочения ЕС. В качестве препятствий для соблюдения данного предварительного горизонтального условия Комиссия указала на наличие угроз для независимости судебной власти, а также для прав ребенка, академической свободы и права на убежище.

При этом в части обеспечения независимости судебной власти Еврокомиссия прямо сослалась на обязательства, принятые на себя Венгрией в рамках Национального плана восстановления и устойчивости. Проведение

реформы судебной системы в соответствии с положениями Национального плана было названо Комиссией в качестве ключевого горизонтального условия, достижение которого позволит Венгрии разблокировать до 85%[411] дополнительно замороженных бюджетных средств из восьми фондов сплочения.

13 декабря 2023 г. Комиссия констатировала, что Венгрия выполнила предварительное горизонтальное условие в той части, которая касается обеспечения независимости судебной власти. По мнению Комиссии, судебные реформы, предусмотренные Национальным планом восстановления и устойчивости, были реализованы. На этом основании Комиссия разблокировала 10,2 млрд евро (около 65% дополнительно замороженных средств), которые стали доступны Венгрии в рамках компенсации расходов, понесенных в связи с реализацией проектов и программ, предусмотренных Соглашением о партнерстве[412].

При этом Комиссия подчеркнула, что данное горизонтальное условие (независимость судебной власти) должно сохраняться на протяжении всего периода финансирования (т.е. в пределах бюджетного периода 2021-2027 гг.), а в случае его нарушения предоставление средств из фондов сплочения ЕС вновь будет заморожено[413].

Кроме того, несмотря на констатацию выполнения Венгрией горизонтального условия в части реформы судебной системы, Комиссия отметила, что иные угрозы господству права в Венгрии сохраняются. Разблокировка оставшихся дополнительно замороженных средств (в размере около 5,5 млрд евро) требует проведения реформ законодательства о защите детей, об академической свободе и миграционного законодательства. В

---

411 Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Политическое и регуляторное обеспечение мировых интеграционных процессов … С. 426.

412 Commission considers that Hungary's judicial reform addressed deficiencies in judicial independence, but maintains measures on budget conditionality // European Commission. 13 December 2023.[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465 (дата обращения: 23.03.2024).

413 Ibid.

количественном выражении вклад соответствующих реформ в обеспечение господства права был оценен Комиссией как незначительный, в связи с чем устранение «дискриминационных положений» законодательства о защите детей повлечет за собой разблокировку 3% дополнительно замороженного финансирования; обеспечение академической свободы – 9%; а корректировка миграционного законодательства – последних 3%[414].

Подобная градация финансового воздействия свидетельствует о формировании Комиссией иерархии приоритетов в сфере принуждения к соблюдению принципа господства права. Наибольшее значение придается институциональным реформам судебной системы, что подтверждается максимальным объемом замороженных средств при несоблюдении соответствующих обязательств. Напротив, вопросы академической свободы, защиты детей и миграционного законодательства, несмотря на их политический резонанс, оцениваются на уровне финансово-бюджетного воздействия зрения как второстепенные.

Что примечательно, отмеченные выше три направления обеспечения господства права в Венгрии (три блока обязательств Венгрии) не нашли своего закрепления ни в рамках общего, ни в рамках специального механизмов обусловленности. Они вытекают из иных (консультативных и контрольных) механизмов принуждения Венгрии к соблюдению принципа господства права.

Непосредственно в рамках Соглашения о партнерстве соответствующие три блока обязательств рассматриваются смешанно как горизонтальные и тематические предварительные условия. Так, в частности, 1 марта 2024 г. Еврокомиссия дополнительно разблокировала 2,2 млрд евро для Венгрии, отметив, что было выполнено такое тематическое

---

[414] Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Политическое и регуляторное обеспечение мировых интеграционных процессов … С. 426.

предварительное условие, как обеспечение необходимого уровня гендерного равенства на рынке труда и запрета дискриминации в сфере образования[415].

Таким образом, непосредственно в рамках механизма предварительной и текущей обусловленности остались замороженными около 3,3 млрд евро. При этом Комиссия указала, что основания для заморозки бюджетного финансирования отдельных программ политики сплочения в рамках общего механизма обусловленности по-прежнему сохраняются, в связи с чем 6,3 млрд евро остаются заблокированными вплоть до полного выполнения Венгрией обязательств, принятых на себя в рамках соответствующего механизма[416]. Аналогичным образом заблокированными остались и 5,8 млрд евро, предоставление которых было предусмотрено Национальным планом восстановления и устойчивости Венгрии вплоть до выполнения Венгрией принятых на себя обязательств в соответствии с предусмотренными этапами финансирования.

В целом, как можно заметить, Специальный механизм предварительной и текущей обусловленности получения планового финансирования из структурных фондов ЕС используется Еврокомиссией в качестве гибкого инструмента для достижения политических целей.

В отличие от общего и специального механизмов обусловленности, предусматривающих конкретные обязательства и строгую процедуру блокировки и разблокировки бюджетного финансирования, оценка (не)соблюдения предварительных условий для получения финансирования (компенсации расходов) из восьми фондов сплочения в соответствии с Регламентом 2021/1060 осуществляется исключительно Комиссией. Как закреплено в ст. 15 Регламента 2021/1060, именно Комиссия выступает

---

[415] EU Unblocks About €2 Billion From Suspended Funding for Hungary // Bloomberg. 1 march 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-03-01/eu-unblocks-about-2-billion-from-suspended-funding-for-hungary (дата обращения: 23.03.2024).

[416] Commission decision of 13.12.2023 on the reassessment, on the Commission's initiative, of the fulfilment of the conditions under Article 4 of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 following Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 regarding Hungary. C(2023) 8999 final. Brussels, 13.12.2023

единственным институтом ЕС, который прямо уполномочен по своему усмотрению (с учетом позиции и отчетов государства-члена) блокировать и разблокировать предоставление финансирования (компенсацию расходов) в соответствии с соглашениями о партнерстве.

Отмеченные полномочия активно используются Комиссией, что наглядно демонстрирует сначала волюнтаристская блокировка всех 22 млрд евро в рамках Соглашения о партнерстве с Венгрией, а затем политически ангажированная разблокировка 10,2 млрд евро в обмен на получение согласия Венгрии в Совете на предоставление финансово-бюджетной помощи Украине[417].

Действительно, блокировка всех 22 млрд евро, предназначавшихся Венгрии из восьми фондов сплочения, была прямо выведена из-под действия общего и специального механизмов обусловленности. Несмотря на то что процедуры данных механизмов обусловленности реализовывались параллельно осенью 2022 г., Еврокомиссия не стала проводить через них более жесткие бюджетные санкции и более широкие обязательства Венгрии. Более того, в рамках официального взаимодействия с Советом в ходе процедур общего механизма обусловленности Еврокомиссия отмечала прогресс, достигнутый Венгрией в части обеспечения господства права, и даже рекомендовала сократить бюджетное финансирование не на 65%, а на 55%. Аналогичным образом Комиссия не стала настаивать на включении обязательств, связанных с запретом дискриминации, обеспечением академической свободы и с реформированием миграционного законодательства, в Национальный план восстановления и устойчивости Венгрии (несмотря на наличие в соответствующем плане отдельных компонентов, посвященных смежным вопросам). В то же время, Комиссия

[417] Commission unblocks €10.2B for Hungary as EU tries to sway Viktor Orbán on Ukraine // Politico. December 13, 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://www.politico.eu/article/commission-unblocks-e10-2-billion-for-hungary-as-eu-tries-to-sway-viktor-orban-on-ukraine/ (дата обращения: 21.03.2024).

установила гораздо более жесткие бюджетные ограничения и более обширные требования в рамках Соглашения о партнерстве с Венгрией.

Причины подобного поведения Еврокомиссии кроются в стремлении самостоятельно определять направления и степень глубины реформирования национального правопорядка Венгрии. Как общий механизм обусловленности (в рамках прямо установленной процедуры), так и специальный механизм обусловленности (в рамках процедуры утверждения национальных планов восстановления и устойчивости) предполагают утверждение бюджетных санкций Советом. Именно Совет выступает институтом, принимающим окончательные решения в рамках данных двух механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права. В свою очередь, при оценке выполнения предварительных условий в рамках Соглашений о партнерстве такой конечной инстанцией выступает сама Еврокомиссия.

Анализ венгерского опыта предоставляет важные уроки для евразийской интеграции. Многоуровневая система финансового принуждения ЕС демонстрирует опасность создания дублирующих механизмов с различными процедурными требованиями и контролирующими органами. Подобное дублирование может привести к правовой неопределенности и злоупотреблениям со стороны наднациональных институтов.

Однако, критически важным для ЕАЭС является негативный опыт предоставления одному органу (в ЕС – Европейской комиссии) дискреционных полномочий по одновременному применению различных механизмов принуждения. Евразийская модель интеграции должна исключить возможность концентрации таких полномочий в руках единого института, обеспечив четкое разграничение компетенции между различными органами ЕАЭС.

Отсутствие системы сдержек и противовесов при применении механизмов принуждения позволил Еврокомиссии достаточно легко

разблокировать 10,2 млрд евро для Венгрии в декабре 2023 г.[418], в тот же день приняв Решение, констатирующее невыполнение Венгрией обязательств, необходимых для прекращения действия общего механизма обусловленности[419]. При этом непоследовательность Комиссии была отмечена и Европарламентом, который обратился в Суд ЕС с жалобой на действия Комиссии. Кроме того, Европарламент прямо указал, что Венгрия не выполнила требуемые горизонтальные предварительные условия, и проблемы с независимостью судебной власти в стране по-прежнему сохраняются[420].

Таким образом, Специальный механизм предварительной и текущей обусловленности получения планового финансирования из структурных фондов ЕС в настоящее время должен квалифицироваться, скорее, как спорный политико-правовой инструмент, находящийся под полным контролем Еврокомиссии. Особенности применения и ограничения соответствующего механизма в настоящее время только должны быть выработаны в рамках рассмотрения и разрешения иска Европарламента к Комиссии в Суде ЕС. При этом представляется, что данный механизм должен быть подвержен серьезной корректировке, поскольку само его существование в актуальной форме практически полностью нивелирует значение Общего механизма обусловленности, предоставляя Комиссии куда

---

[418] Commission considers that Hungary's judicial reform addressed deficiencies in judicial independence, but maintains measures on budget conditionality // European Commission. 13 December 2023.[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465 (дата обращения: 23.03.2024).

[419] Commission decision of 13.12.2023 on the reassessment, on the Commission’s initiative, of the fulfilment of the conditions under Article 4 of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 following Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 regarding Hungary. C(2023) 8999 final. Brussels, 13.12.2023

[420] The Hungarian government threatens EU values, institutions, and funds, MEPs say // European Parliament. 18-01-2024. [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240112IPR16780/the-hungarian-government-threatens-eu-values-institutions-and-funds-meps-say (дата обращения: 21.03.2024).

большие дискреционные полномочия по волюнтаристской блокировке всего финансирования из всех восьми фондов сплочения ЕС.

При этом, еще раз отметим, что превращение механизмов правового принуждения в инструменты политического торга создает системную угрозу для легитимности интеграционного объединения. Венгерский опыт наглядно демонстрирует, как наднациональные институты могут использовать формально правовые механизмы для достижения текущих политических целей, не связанных с заявленными задачами защиты основных ценностей интеграции.

Более того, сопоставление венгерского и польского опыта выявляет фундаментальную проблему, свойственную для европейской модели принуждения к соблюдению принципа господства права – отсутствие единых стандартов и предсказуемых критериев применения. В то время как Польша смогла ограничиться выполнением двух «супервех», Венгрия была вынуждена принять на себя 27 «супервех», а также обширный перечень конкретизированных и абстрактных обязательств.

Подобная дифференциация подходов подрывает принцип равенства государств-членов и превращает механизмы правового принуждения в инструменты политического воздействия.

Для ЕАЭС подобная практика представляет особую опасность, поскольку принцип главенства национального суверенитета государств-членов исключает возможность политического принуждения одних участников интеграции другими. Создание механизмов, позволяющих наднациональным органам использовать правовые инструменты для политического давления, может подорвать доверие между участниками евразийской интеграции и сами ее основы.

Как следствие, в ЕАЭС критически важно избежать воспроизведения европейской модели, обеспечив единообразие применения любых принудительных механизмов ко всем государствам-членам без исключения. Евразийская интеграция должна строиться на принципах правовой

определенности и взаимного уважения национального суверенитета, что исключает возможность селективного применения принудительных мер в зависимости от политической конъюнктуры или размера экономики государства-члена.

Выводы по Главе 3

1. Венгерский опыт демонстрирует качественно новую модель наднационального принуждения, основанную на комплексном применении всех доступных механизмов финансово-бюджетного воздействия.

Венгрия стала единственным государством-членом ЕС, в отношении которого одновременно применялись все три механизма финансовой обусловленности: Общий механизм обусловленности (блокировка финансирования в размере 6,3 млрд евро из фондов сплочения), Специальный механизм обусловленности господством права выплат из Фонда восстановления и устойчивости (заблокировано 5,8 млрд евро) и Специальный механизм предварительной и текущей обусловленности господством права получения планового финансирования из структурных фондов ЕС (заблокировано 15,7 млрд евро). Общий объем потенциальных потерь венгерского бюджета составил 27,8 млрд евро, что эквивалентно 15% ВВП Венгрии в 2023 г.

При этом венгерский случай эмпирически подтверждает прямую корреляцию между уровнем экономической зависимости и эффективностью наднационального принуждения в интеграционных объединениях.

В ответ на беспрецедентное финансовое давление Венгрия разработала стратегию «управляемых уступок», кардинально отличающуюся от польского конституционного сопротивления. Данная стратегия позволила сохранить ключевые элементы национального законодательства при формальном выполнении требований наднациональных институтов в менее

критичных сферах. Благодаря данной стратегии Венгрии удалось снизить размер заблокированного финансирования в рамках Общего механизма обусловленности.

В то же время, анализ венгерского опыта выявил окончательное превращение механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в инструменты внешнеполитического торга. Разблокировка замороженного финансирования из структурных фондов ЕС в размере 10,2 млрд евро в декабре 2023 г. в обмен на согласие по финансированию Украины при одновременном сохранении санкций в рамках Общего механизма обусловленности создала прецедент прямого использования принципа господства права для достижения целей, никак не связанных с защитой основных ценностей ЕС.

2. Венгрия приняла на себя 27 «супервех» в рамках Национального плана восстановления и устойчивости против 2 польских, что составляет тринадцатикратное превышение объема обязательств при сопоставимом характере «нарушений» принципа господства права.

Венгерские обязательства носят структурный характер и требуют перераспределения полномочий между Национальным судебным советом и Национальным управлением юстиции, изменения процедуры назначения председателя Верховного суда и ограничения надзорных функций Конституционного суда.

Пересечение обязательств между различными механизмами создало эффект множественного принуждения, когда одни и те же реформы требовались одновременно в рамках трех различных процедур с различными временными рамками и контролирующими органами. Так, например, реализация судебных реформ в рамках Национального плана восстановления и устойчивости не освобождает от выполнения аналогичных обязательств по Общему механизму обусловленности, что нарушает принцип *ne bis in idem*.

При этом градация финансового воздействия демонстрирует наличие определенной иерархии основных ценностей: 85% замороженных средств

были связаны с необходимостью реформирования венгерской судебной системы; 9% – с академической свободой, по 3% – с вопросами защиты детей и миграционным законодательством.

Подобная дифференциация может свидетельствовать как о признании принципа независимого и справедливого суда ключевым элементом принципа господства права, так и о стремлении институтов ЕС поставить национальные суды под контроль наднационального правопорядка в целях обеспечения примата права ЕС.

3. Венгерский опыт свидетельствует о формировании модели «ограниченной суверенизации» в интеграционных объединениях.

В отличие от польской модели прямого конституционного сопротивления через доктрину контрлимитов, венгерская стратегия демонстрирует возможность селективной адаптации к наднациональному принуждению. Государства с высокой экономической зависимостью могут сохранять контроль над ключевыми сферами национальной политики при условии демонстрации формального соблюдения наднациональных требований в технических областях.

При этом венгерский опыт эмпирически подтверждает ограниченность наднационального принуждения в условиях сохранения государственного суверенитета. Несмотря на беспрецедентное финансовое давление, Венгрия сохранила основные элементы национального законодательства, вызывающие возражения институтов ЕС, ограничившись процедурными уступками в сфере судебного администрирования. Особенно показательным стало то, что политические уступки по «украинскому вопросу» фактически заменили реальные изменения в сфере господства права, что окончательно подтверждает политическую, а не правовую природу всего процесса принуждения.

Для теории региональной интеграции венгерский случай демонстрирует критические пределы финансового принуждения. Даже в условиях экстремального экономического давления (на уровне 15% ВВП)

государства-члены сохраняют способность защищать приоритетные сферы национальной политики, что подтверждает фундаментальную устойчивость принципа национального суверенитета в современной системе международного права.

Данные выводы имеют принципиальное значение для ЕАЭС, подтверждая правильность выбора деполитизированной модели интеграции.

Заключение

По итогам проведенного анализа механизмов принуждения государств-членов ЕС к соблюдению принципа господства права (в том числе, на примере применения данных механизмов к Венгрии и Польше) можно сформулировать следующие основные выводы:

1. Принцип господства права в ЕС применяется в качестве юридико-технического инструмента, обеспечивающего правовую конкретизацию абстрактных политико-идеологических основных ценностей, закрепленных в ст. 2 ДЕС. Он выступает как принцип-гарантия, устанавливающий иерархическую систему правовых норм с правом ЕС во главе и требующий соблюдения этой системы всеми субъектами не только в сферах наднациональной компетенции, но и в областях национального суверенитета.

Таким образом, европейская модель интеграции базируется на широком наборе политико-идеологических «основных ценностей» с принципом господства права как мета-ценностью и ценностью-гарантией.

В то же время, ЕАЭС сосредоточен исключительно на торгово-экономическом сотрудничестве с приоритетом национального суверенитета государств-членов. Евразийская модель, построенная по принципу «снизу-вверх», принципиально исключает создание наднациональных политико-идеологических ценностей, что сближает ее с альтернативными подходами, такими как консенсусная модель АСЕАН.

Тем не менее, анализ принципа господства права в правопорядке ЕС все же может быть полезен, поскольку он позволяет более глубоко понять концептуальные основы различных интеграционных моделей для выработки оптимальной стратегии развития ЕАЭС, предполагающей поиск баланса между чрезмерной наднационализацией и институциональной слабостью интеграционного объединения.

Так, наиболее применимыми для ЕАЭС являются отдельные принципы-признаки соблюдения господства права, включая принцип обеспечения правовой определенности, запрет произвола исполнительной

власти и принцип независимого и эффективного судебного контроля. Соответствующие принципы, адаптированные под торгово-экономическую специфику евразийского объединения, могут быть полезны для формирования концептуальных правовых ограничений возможного волюнтаризма интеграционных институтов, а также для развития эффективного судебного контроля со стороны Суда ЕАЭС.

Если говорить более конкретно, то целесообразным видится внедрение единых стандартов публикации актов органов ЕАЭС (принцип правовой определенности), закрепление запрета обратной силы актов, ухудшающих положение субъектов (принцип правовой определенности), закрепление обязательной оценки пропорциональности вводимых на интеграционном уровне мер национальным интересам (запрет произвола «исполнительной» власти на уровне ЕАЭС), а также расширение возможности обжалования решений органов ЕАЭС в Суде ЕАЭС (принцип справедливого и эффективного судебного контроля).

2. Анализ всех существующих на данный момент механизмов принуждения государств-членов ЕС к соблюдению принципа господства права выявил их неэффективность: из восьми созданных механизмов практическую результативность демонстрируют только три финансово-бюджетных механизма, в то время как остальные либо парализованы процедурными барьерами (механизм ст. 7 ДЕС, приведение в исполнение решений Суда ЕС), либо носят декларативный характер (Рамочная процедура борьбы с системными угрозами господства права, Механизм укрепление господства права, Европейский семестр).

При этом сравнительное исследование показывает существенное превосходство существующей в ЕАЭС системы выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке как механизма принуждения государств-членов к исполнению принятых на себя интеграционных обязательств. Четырехэтапная евразийская система (выявление, анализ, квалификация, устранение) включает конкретные механизмы воздействия и временные

рамки. В отличие от обособленных дискурсивных и мониторинговых механизмов ЕС здесь выявление, анализ, квалификация и устранение объединены на системной основе. При этом сама процедура устранения препятствий предполагает полный учет национальных интересов государств-членов ЕАЭС за счет использования механизмов структурированного диалога в рамках: уведомления о необходимости исполнения интеграционных обязательств (устранения барьеров); составления дорожных карт для устранения ограничений и постепенного сокращения изъятий.

Однако система ЕАЭС сталкивается с серьезной проблемой: любое государство-член ЕАЭС, задействовав процедуру обжалования решения Коллегии ЕЭК об уведомлении об устранении препятствий на внутреннем рынке, может полностью блокировать исполнение данного решения за счет принципа консенсусного голосования в Высшем совете ЕАЭС. В подобном контексте оправданным видится воспринять опыт ЕС в части голосования по принципу «консенсус минус один» и расширения юрисдикции Суда ЕАЭС.

Таким образом, практическое значение анализа европейского опыта заключается в возможности адаптации отдельных элементов механизмов ЕС для укрепления системы принуждения государств-членов ЕАЭС к исполнению ими своих интеграционных обязательств в торгово-экономической сфере. При этом анализ провалов ЕС позволяет избежать создания неэффективных институтов и сосредоточиться на механизмах, доказавших свою результативность.

3. Исследование правовой и доказательной базы применения механизмов принуждения в ЕС выявило системное нарушение принципа правовой определенности. Институты ЕС используют расширительный подход к формированию правовой базы принципа господства права, фактически инвертируя принцип субсидиарности: в части определения правовой базы принципа господства права свобода усмотрения, традиционно предоставляемая именно государствам-членам в рамках «остаточной» компетенции, закрепляется за институтами ЕС. При этом доказательная база

формируется *ad hoc* по дедуктивно-индуктивному принципу: сначала формулируется политическая претензия, затем подбираются соответствующие доказательства.

Впрочем, для механизмов принуждения, связанных с ограничением бюджетного финансирования, степень усмотрения наднациональных институтов все же несколько ограничивается. Следствием финансово-бюджетного характера Общего механизма обусловленности господством права мер по защите бюджета ЕС является наличие требований в сфере относимости и достаточности доказательств для установления «достаточно прямого» влияния нарушений принципа господства права на бюджет Союза. В то же время, единственным требованием к доказательной базе по Специальному механизму обусловленности господством права выплат из структурных фондов ЕС является относимость доказательств к нарушению положений Хартии ЕС об основных правах. В свою очередь, Специальный механизм обусловленности выплат из Фонда восстановления и устойчивости вовсе не содержит требований относимости и допустимости доказательств.

В ЕАЭС используется кардинально иной подход.

Правовая база евразийской системы выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке характеризуется четкой структурированностью и формализацией. Она включает в себя Договор о ЕАЭС, а также Методологию квалификации препятствий, утвержденную Коллегией ЕЭК.

Доказательная база формируется через формализованные каналы выявления препятствий с процедурными гарантиями и исключением выборочности, включая: 1) официальные уведомления от государств-членов о выявленных препятствиях на внутреннем рынке ЕАЭС; 2) систематический мониторинг национального законодательства и правоприменительной практики структурными подразделениями ЕЭК; 3) обращения от бизнес-сообщества; 4) уведомления об ограничениях, вводимых государствами на основании ст. 29 Договора о ЕАЭС.

Однако, практическое значение европейского опыта для России и ЕАЭС состоит не только в необходимости избегания произвольного расширения правовых оснований для применения механизмов принуждения. Целесообразно также учесть негативный опыт ЕС в части отсутствия строгих критериев оценки влияния конкретных нарушений интеграционных обязательств на состояние господства права.

В ЕАЭС необходимо закрепить критерии для применения конкретных мер по устранению препятствий на внутреннем рынке. При этом соответствующие критерии должны быть основаны на принципе пропорциональности предлагаемых мер национальным интересам государств-членов, что обеспечит больший учет национальных интересов и будет способствовать наиболее полной реализации принципа главенства национального суверенитета.

В целом, как показал опыт ЕС критически важно обеспечивать правовую определенность в интеграционных процессах: нарушение данного принципа ведет к политизации интеграции и подрыву взаимного доверия между государствами-членами, что особенно опасно для ЕАЭС с его принципом добровольного сотрудничества.

4. По результатам анализа практики применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в отношении Польши были подтверждены общие выводы об иерархии эффективности механизмов принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права.

Дискурсивные механизмы (Рамочная процедура борьбы с системными угрозами господству права, Механизм укрепления господства права в Союзе) продемонстрировали полную неэффективность в достижении заявленных целей. В настоящее время они используются сугубо как механизмы для сбора и анализа доказательной базы нарушений принципа господства права в отдельных государствах-членах ЕС.

Политико-правовые инструменты (ст. 7 ДЕС) и обжалование фактов неисполнения интеграционных обязательств в Суде ЕС столкнулись с системными препятствиями в виде процедурных барьеров и конституционного сопротивления польских высших судов.

Общий механизм обусловленности господством права мер по защите бюджета Союза к Польше так и не был применен вследствие отсутствия «достаточно прямой» связи между нарушениями принципа господства права в его наднациональном понимании и финансово-бюджетными интересами Союза.

Эффективность продемонстрировали только механизмы финансово-бюджетного принуждения, а именно Специальный механизм обусловленности господством права выплат из Фонда восстановления и устойчивости и Специальный механизм предварительной и текущей обусловленности господством права выплат из структурных фондов ЕС.

При этом Польша успешно использовала концепт конституционной идентичности и доктрину контрлимитов как эффективный инструмент сопротивления наднациональному принуждению. Конституционный суд Польши фактически блокировал чрезмерное вмешательство Комиссии в национальную судебную систему, отметив, что соответствующая компетенция не была предоставлена ей учредительными договорами (несмотря на то что ранее Суд ЕС подтвердил правомерность использования механизмов финансово-бюджетного принуждения для обеспечения господства права).

Следствием подобного противостояния стали эрозия принципа искреннего сотрудничества в ЕС и замена презумпции взаимного доверия отношениями подозрительности. Реальное повышение степени соблюдения принципа господства права в его наднациональном понимании было достигнуто только после смены правящей партии Польши на проинтеграционную.

Негативный опыт ЕС содержит критически важные уроки для евразийской интеграции, а именно – недопустимость создания механизмов политического принуждения в рамках ЕАЭС.

Вместе с тем, технические аспекты европейских механизмов принуждения Польши к соблюдению принципа господства права могут быть адаптированы в ЕАЭС. Так, может использоваться механизм предварительной обусловленности выполнением предыдущих интеграционных обязательств участия отдельных государств-членов в новых интеграционных проектов.

Кроме того, польский опыт еще раз подчеркивает целесообразность распространения компетенции Суда ЕАЭС на споры об устранении препятствий для функционирования внутреннего рынка – даже в условиях политической ангажированности наднациональных институтов обращение Польши в Суд ЕС позволило приостановить запуск механизмов финансово-бюджетного принуждения, а также дополнительно уточнить критерий «достаточно прямой» связи и ряд иных значимых правовых аспектов.

5. Анализ обязательств, взятых на себя Польшей в рамках примененных к ней механизмов принуждения, выявляет фундаментальную трансформацию природы интеграционных обязательств.

Польские «супервехи», закрепленные в Национальном плане восстановления и устойчивости, представляют собой качественно новый тип интеграционных обязательств. Вместо традиционных интеграционных обязательств выдвигаются требования о проведении конституционных реформ национальной судебной системы. Подобные обязательства выходят за пределы компетенции ЕС и фактически наделяют наднациональные институты полномочиями по конструированию национального конституционного порядка (как минимум, в части построения национальной судебной системы, как это было в случае с Польшей).

Впрочем, подобная трансформация носит, скорее, политический, а не правовой характер, поскольку оценка исполнения обязательств в сфере

соблюдения господства права осуществляется Комиссией в отсутствие правовой определенности. Произвольное изменение оценки одних и тех же польских реформ в зависимости от политических обстоятельств (создание Палаты по профессиональной ответственности было квалифицировано как недостаточная мера в 2022 г. и как полное выполнение обязательств в 2024 г.) свидетельствует об инструментализации принципа господства права и о его превращении в инструмент политического воздействия. Право, таким образом, утрачивает универсальность действия и перестает быть правом.

При этом стоит отметить, что концентрация исполнительных, контрольно-надзорных и квазисудебных функций в руках Европейской комиссии нарушает и принцип разделения властей на наднациональном уровне. Отсутствие четких критериев оценки и возможности судебного пересмотра решений Комиссии по Специальному механизму предварительной и текущей обусловленности господством права выплат из структурных фондов ЕС создает правовую неопределенность и подрывает правовые основы европейской интеграции.

В подобном контексте были отмечены принципиальные преимущества евразийского подхода к конструированию системы выявления и устранения препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС. Формализация критериев квалификации препятствий, конкретность и измеримость интеграционных обязательств с возможностью установления исключений (изъятий), а также процедурные гарантии против произвольного правоприменения исключают субъективность оценок и обеспечивают правовую определенность.

Как следствие, практическое значение анализа европейского опыта заключается в возможности адаптации отдельных технических элементов при сохранении торгово-экономической природы ЕАЭС. Так, например, полезным может стать введение системы «ключевых торгово-экономических обязательств» в дорожные карты устранения препятствий, закрепление принципа стабильности правоприменения с созданием публично доступного реестра решений о квалификации препятствий ЕЭК. Данные меры

предотвратят воспроизведение европейских ошибок и обеспечат предсказуемость интеграционного правоприменения для государств-членов ЕАЭС.

6. Анализ практики применения механизмов принуждения к соблюдению требований господства права в отношении Венгрии выявил формирование принципиально новой модели комплексного наднационального воздействия, основанной на одновременном использовании всех доступных механизмов финансово-бюджетного принуждения. Венгерский опыт демонстрирует эволюцию европейского подхода от точечного судебного принуждения к системному экономическому воздействию с совокупным объемом потенциальных потерь национального бюджета Венгрии на уровне 15% ВВП.

В то же время, венгерская стратегия «управляемых уступок» представляет альтернативную модель реагирования по сравнению с польским конституционным сопротивлением, демонстрируя возможность выборочной адаптации к наднациональным требованиям в сфере господства права при сохранении контроля над приоритетными сферами национальной политики.

При этом на примере Венгрии подтверждается тезис об окончательной трансформации специальных механизмов финансово-бюджетного принуждения в инструменты политического торга. Это наглядно продемонстрировала разблокировка 10,2 млрд евро в обмен на уступки Венгрии по «украинскому вопросу». Данный прецедент подрывает легитимность всей системы наднационального принуждения и подтверждает политическую, а не правовую природу соответствующих процедур (как минимум, в отношении специальных механизмов финансово-бюджетного принуждения).

Для ЕАЭС венгерский опыт служит критическим предостережением против создания механизмов финансовой обусловленности без строгой формализации критериев и процедур. Любые ограничительные меры должны основываться исключительно на объективных критериях с полным

исключением политических мотивов и недопустимостью концентрации дискреционных полномочий в руках одного наднационального органа (в ЕС таким органом стала Еврокомиссия).

7. Венгрия приняла на себя 27 «супервех» против 2 польских при сопоставимом характере «нарушений», что свидетельствует о наличии признаков дискриминации при применении механизмов принуждения и о нарушении принципа равенства государств-членов. Венгерские обязательства носят структурный характер и требуют фундаментального реформирования национальной судебной системы.

Градация финансового воздействия на Венгрию демонстрирует наличие иерархии основных ценностей: ключевой ценностью является обеспечение независимого и эффективного судебного контроля – выполнение требований в соответствующей сфере было связано с разблокировкой 85% средств, замороженных в рамках специальных механизмов финансово-бюджетного принуждения.

Анализ обязательств, возложенных на Венгрию в рамках различных механизмов принуждения, выявил системную проблему дублирования и пересечения требований. При этом множественность пересекающихся обязательств создала эффект движущихся целей, когда выполнение Венгрией одних требований автоматически влечет возникновение новых. Подобная система подрывает принцип правовой определенности и превращает процесс принуждения государств-членов к соблюдению принципа господства права в бесконечную череду требований со стороны наднациональных институтов.

Практическое значение венгерского опыта для ЕАЭС состоит в подтверждении необходимости формализации принципа правовой определенности (стабильности правоприменения) и разработки строгих критериев соразмерности между нарушениями интеграционных обязательств и применяемыми мерами.

Список использованных источников и литературы

Международные акты и официальные документы международных организаций

1. Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. № 67.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (г. Рим, 4.XI.1950 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

3. Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права (принят на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 11-12 марта 2016 г.). Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). 711/2013 CDL-AD(2016)007. Страсбург, 18 марта 2016 г.

4. ACCRA Declaration on unconstitutional changes of government in Africa (Adopted by the Participants of the AU- convened Reflection Forum, on 17 March 2022, in Accra, Ghana). [Электронный ресурс]. URL: https://www.peaceau.org/uploads/eng-declaration-on-unconstitutional-changes-of-government-in-africa-15-17-march-2022.pdf (дата обращения: 10.06.2025).

5. Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area (AfCFTA) [Электронный ресурс]. Addis Ababa: African Union, 2018. URL: https://au.int/en/treaties/agreement-establishing-african-continental-free-trade-area (дата обращения: 11.06.2025).

6. Inter-American Democratic Charter // Organization of American States. Adopted on September 11, 2001, Lima, Peru. [Электронный ресурс]. URL: https://www.refworld.org/legal/agreements/oas/2001/es/148358 (accessed: 12.06.2025).

7. Terms of reference of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. 2009. [Электронный ресурс]. URL: https://asean.org/wp-content/uploads/2016/06/34.-October-2015-TOR-of-AICHR-9th-Reprint.pdf (дата обращения: 10.06.2025).

8. Justice and Development // The World Bank: Global Program on Justice and Rule of Law - Priority Themes. [Электронный ресурс]. URL: https://www.worldbank.org/en/programs/global-program-on-justice-and-rule-of-law/priority-themes (дата обращения: 10.06.2025).

9. Opinion on the new Constitution of Hungary (CDL-AD(2011)016-e). Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session Venice, 17-18 June 2011.

10. Opinion on media legislation (Act CLXXXV on media services and on the mass media, act civ on the freedom of the press, and the legislation on taxation of advertisment revenues of mass media) of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Session. Venice, 19-20 June 2015.

11. Opinion on the Draft Law on the Transparency of Organisations receiving support from abroad (CDL-AD(2017)015). Adopted by the Venice Commission at its 111th Plenary Session. Venice, 16-17 June 2017.

12. Opinion on the compatibility of the Hungarian Government's «Stop Soros» draft legislative package with international human rights standards (CDL-AD(2018)013). Adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session. Venice, 22-23 June 2018.

13. Opinion on the constitutional amendments adopted by the Hungarian parliament in December 2020. Adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary Session. Venice, 2-3 July 2021.

14. Joint opinion of the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of 18 October 2021 on the 2020 amendments to electoral legislation in Hungary.

15. Statement of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe issued on 20 November 2020.

16. Statement of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe issued on 14 December 2018.

17. Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of 21 May 2019 following a visit to Hungary from 4 to 8 February 2019.

18. Second Interim Compliance Report of Fourth Evaluation Round on Hungary (dealing with Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors) (as adopted by GRECO at its 85th Plenary Meeting). Strasbourg, 21-25 September 2020.

19. Final report of the OSCE international election observation mission published on 29 July 2022.

Акты Евразийского экономического союза

20. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 25.05.2023) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии http://www.eurasiancommission.org/, 05.06.2014.

21. Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 25 октября 2017 г. № 17 «О плане мероприятий («дорожной карте») по устранению изъятий и ограничений на внутреннем рынке Евразийского экономического союза на 2018 - 2019 годы». [Электронный ресурс]. URL: https://www.alta.ru/tamdoc/17mr0017/ (дата обращения: 10.06.2025).

22. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 28.03.2023 № 41 «Об утверждении Методологии квалификации препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза и признания барьеров и ограничений устраненными» // Официальный сайт Евразийского экономического союза http://www.eaeunion.org/, 31.03.2023.

23. Решение Совета ЕЭК от 15.04.2022 № 55 «О Порядке взаимодействия государств-членов Евразийского экономического союза и Евразийской экономической комиссии при введении и отмене государствами-членами Евразийского экономического союза ограничений во взаимной торговле товарами по основаниям, указанным в статье 29 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» [Электронный ресурс] // URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01432272/err_18042022_55 (дата обращения: 24.05.2022).

24. Решение Совета ЕЭК от 05.10.2021 № 106 «О плане мероприятий («дорожной карте») по устранению изъятий и ограничений на внутреннем рынке Евразийского экономического союза на 2021-2022 годы» [Электронный ресурс]. URL: https://www.alta.ru/tamdoc/21sr0106/ (дата обращения: 10.06.2025).

25. Доклад о результатах работы по устранению препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза за 2021 год. М.: Евразийская экономическая комиссия, 2022.

Акты Европейского союза

26. Treaty on European Union // OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390

27. Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version) // OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390

28. Charter of Fundamental Rights of the European Union // OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407.

29. Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies // OJ L 306, 23.11.2011, p. 12–24.

30. Regulation (EU, Euratom) 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 // OJ L 433I, 22.12.2020, p. 1–10.

31. Regulation (EU) 2020/2094 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis // OJ L 433I , 22.12.2020, p. 23–27.

32. Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility // OJ L 57, 18.2.2021, p. 17–75.

33. Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European

Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy. PE/47/2021/INIT // OJ L 231, 30.6.2021, p. 159–706.

34. Regulation (EU) 2024/1263 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2024 on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97 (PE/51/2024/REV/1) // OJ L, 2024/1263, 30.4.2024.

35. Regulation (EU, Euratom) 2024/2509 of the European Parliament and of the Council of 23 September 2024 on the financial rules applicable to the general budget of the Union (recast) (PE/99/2023/REV/1) // OJ L, 2024/2509, 26.9.2024.

36. Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027 // OJ L 433I, 22.12.2020, p. 11–22.

37. Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis // OJ L 433I, 22.12.2020, p. 23–27.

38. Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market // OJ L 376, 27.12.2006, p. 36–68.

39. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals // OJ L 348, 24.12.2008, p. 98–107.

40. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection // OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95.

41. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) // OJ L 180, 29.6.2013, p. 96–116.

42. Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation // OJ L 303, 2.12.2000, p. 16–22.

43. Council Recommendation of 20 July 2020 on the 2020 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2020 Convergence Programme of Hungary (2020/C 282/17) // OJ C 282, 26.8.2020, p. 107–115.

44. Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom // OJ L 424, 15.12.2020, p. 1–10.

45. Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 «On measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary» (ST/14247/2022/INIT) // OJ L 325, 20.12.2022, p. 94–109.

46. Council implementing decision amending the Implementing Decision of 17 June 2022 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland. ST 15835 2023 REV 1. Brussels, 7 December 2023.

47. Annex to the Council Implementing Decision amending Implementing Decision of 17 June 2022 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland. 15835/23 ADD 1. Brussels, 24 November 2023.

48. 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 (2017/2131(INL)) // OJ C 433, 23.12.2019, p. 66–85.

49. European Parliament resolution of 16 January 2020 on ongoing hearings under Article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary (2020/2513(RSP)). Strasbourg, 16.01.2020.

50. European Parliament resolution of 17 April 2020 on EU coordinated action to combat the COVID-19 pandemic and its consequences (2020/2616(RSP)) // OJ C 316, 6.8.2021, p. 2–11.

51. European Parliament resolution of 17 December 2020 on the Multiannual Financial Framework 2021-2027, the Interinstitutional Agreement, the EU Recovery Instrument and the Rule of Law Regulation (2020/2923(RSP)).

52. European Parliament resolution of 21 October 2021 on the rule of law crisis in Poland and the primacy of EU law (2021/2935(RSP)).

53. European Parliament resolution of 8 July 2021 on breaches of EU law and of the rights of LGBTIQ citizens in Hungary as a result of the legal changes adopted by the Hungarian Parliament (2021/2780(RSP)) // OJ C 99, 1.3.2022, p. 218–225.

54. European Parliament resolution of 15 September 2022 on the proposal for a Council decision determining, 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 (2018/0902R(NLE)) // OJ C 125, 5.4.2023, p. 440–461.

55. Rules of Procedure – 9th parliamentary term – July 2019 // OJ L 302, 22.11.2019, p. 1–128.

56. European Council Conclusions of 17-21 July 2020. Special meeting of the European Council.

57. European Council Conclusions of 10 and 11 December 2020. European Council meeting.

58. Commission decision of 13.12.2023 on the reassessment, on the Commission’s initiative, of the fulfilment of the conditions under Article 4 of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 following Council Implementing Decision

(EU) 2022/2506 of 15 December 2022 regarding Hungary. C(2023) 8999 final. Brussels, 13.12.2023.

59. Commission Communication on Article 7 of the Treaty on European Union—Respect for and promotion of the values on which the Union is based (COM(2003) 606 final). Brussels, 15.10.2003.

60. Communication from the Commission to the European parliament and the Council «A new EU Framework to strengthen the Rule of Law» (COM/2014/0158 final). Brussels, 11.3.2014.

61. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Strengthening the rule of law within the Union» (COM(2019) 343 final). Brussels, 17.7.2019.

62. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Adjusted Commission Work Programme 2020» (COM(2020) 440 final). Brussels, 27.5.2020.

63. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions «2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union» (COM/2020/580 final). Brussels, 30.9.2020.

64. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions «2021 Rule of Law Report – the rule of law situation in the European Union » (COM (2021) 700 final). Brussels, 20.7.2021.

65. Communication from the Commission «Guidelines on the application of the Regulation (EU, EURATOM) 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget» (C(2022) 1382 final). Brussels, 2.3.2022.

66. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the

Regions «2022 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union» (COM/2022/500 final). Luxembourg, 13.7.2022.

67. Communication from the Commission to the Council on the remedial measures notified by Hungary under Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 for the protection of the Union budget (COM(2022) 687 final). Brussels, 30.11.2022.

68. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Central Bank, the European economic and social committee and the Committee of the regions «2024 EU Justice Scoreboard» (COM/2024/950 final). Brussels, 11.6.2024.

69. Commission Recommendation of 20 December 2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Commission Recommendations (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 and (EU) 2017/1520.

70. Commission Recommendation of 26 July 2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendations (EU) 2016/1374 and (EU) 2017/146.

71. Commission Recommendation of 21 December 2016 regarding the rule of law in Poland complementary to Commission Recommendation (EU) 2016/1374.

72. Commission Recommendation of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland, (EU) 2016/1374.

73. Commission staff working document «2021 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Poland» (SWD/2021/722 final). Brussels, 20.7.2021.

74. Commission staff working document «2022 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary» (SWD(2022) 517 final). Luxembourg, 13.7.2022.

75. 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 - 2018/0136 (COD)). Brussels, 2.5.2018.

76. Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by Hungary of the rule of law (ST 12266 2018 REV 1). Brussels, 18.9.2018.

77. Proposal for a Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland (COM/2022/268 final). Brussels, 1.6.2022.

78. Proposal for a Council implementing decision on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary (COM/2022/485 final). Brussels, 18.9.2022.

79. Recommendation for a Council recommendation on the 2020 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2020 Convergence Programme of Poland (COM/2020/521 final). Brussels, 20.5.2020.

80. Recommendation for a Council recommendation delivering a Council opinion on the 2021 Convergence Programme of Poland (COM/2021/521 final). Brussels, 2.6.2021.

81. Recommendation for a Council recommendation on the 2022 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2022 Convergence Programme of Poland (COM(2022) 622 final). Brussels, 23.5.2022.

82. Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland. Brussels, 13 June 2022.

83. Annexes to the Explanatory Memorandum of the Commission proposal for a Council implementing decision on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary. COM(2022) 485 final. Brussels, 18.9.2022

84. Annex to the proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Hungary (COM(2022)686 final). Brussels, 30.11.2022.

85. Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Hungary (2022/0414 (NLE)). Brussels, 1.12.2022.

86. Partnership Agreement with Poland – 2021-2027 (22 December 2022) // European commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-poland-2021-2027_en (дата обращения: 10.11.2024).

87. Partnership Agreement with Hungary – 2021-2027 (22 December 2022) // European commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-hungary-2021-2027_en (дата обращения: 10.11.2024).

88. European Rule of Law Mechanism: input from Member States (Poland). 2020. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/2020_rule_of_law_report_-_input_from_member_states_-_poland.pdf (дата обращения: 28.04.2023).

89. European Rule of Law Mechanism: input from Hungary (2020). [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/2020_rule_of_law_report_-_input_from_member_states_-_hungary.pdf (дата обращения: 28.04.2023).

90. European Rule of Law Mechanism: input from Member States (Poland). 2021. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2021-07/pl-input.pdf (дата обращения: 28.04.2023).

91. European Rule of Law Mechanism: input from Hungary (2021). [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2021-07/hu-input.pdf (дата обращения: 28.04.2023).

92. Values of the Union - Hungary - Article 7(1) TEU Reasoned Proposal - Report on the hearing held by the Council on 22 June 2021. Brussels, 9 July 2021.

Национальные нормативные правовые акты

93. Hungary Fundamental Law (prior to the Ninth Amendment, adopted on 15 December 2020) [Электронный ресурс]. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)046-e (дата обращения: 28.04.2023).

94. Act CIV of 2010 on the Freedom of Press and the Fundamental Rules of Media and Content, and on the Hungarian tax Laws on progressive Tax on Advertising revenue of media.

95. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym // Dz.U.2023.1093 t.j. [Электронный ресурс]. URL: https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/sad-najwyzszy-18669964 (дата обращения: 24.03.2024).

Материалы судебной практики

96. Решение Суда Евразийского экономического союза от 21.02.2017 «О несоблюдении Республикой Беларусь Договора о ЕАЭС в части взаимного признания решений, принятых таможенными органами» [Электронный ресурс]. URL: https://www.alta.ru/tamdoc/17bn0012/ (дата обращения: 09.06.2025).

97. C-98/78 Firma A Racke v Hauptzollamt Mainz [1979] // ECR 69.

98. Joined Cases 212 to 217/80 Meridionale Industria Salumi and Others [1981] // ECR 2735.

99. Joined cases 46/87 and 227/88 Hoechst AG v Commission of the European Communities [1989] // ECR 02859.

100. Joined cases C-174/98 P and C-189/98 P Netherlands and Van der Wal v Commission of the European Communities [2000] // ECR I-00001 ECLI:EU:C:2000:1.

101. C-496/99 P Commission of the European Communities v CAS Succhi di Frutta SpA [2004] // ECR I-03801, ECLI:EU:C:2004:236.

102. C-279/09 DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v Bundesrepublik Deutschland [2010] // ECLI:EU:C:2010:811.

103. C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals Ltd and Akcros Chemicals Ltd v European Commission [2010] // ECR I-08301 ECLI:EU:C:2010:512.

104. Joined Cases C-72/10 and C-77/10 Marcello Costa and Ugo Cifone [2012] // ECLI:EU:C:2012:80.

105. C-477 Ruslanas Kovalkovas [2016] // ECLI:EU:C:2016:861.

106. C-452/16 Krzystof Marek Poltorak [2016] // ECLI:EU:C:2016:858.

107. C-682/15 Berlioz Investment Fund v Directeur de l'administration des contributions directes [2017] // ECLI:EU:C:2017:373.

108. C-72/15 PJSC Rosneft Oil Company [2017] // ECLI:EU:C:2017:236.

109. C-64/16 Associaçã Sindical dos Juízes Portugueses v Tribunal de Contas [2018] // ECLI:EU:C:2018:117.

110. C-441/17 Commission v Poland (Białowieża Forest) [2018] // ECLI:EU:C:2018:255.

111. C-482/17 Czech Republic v European Parliament and Council [2019] // ECLI:EU:C:2019:1035.

112. C-619/18 European Commission v Republic of Poland [2019] // ECLI:EU:C:2019:531.

113. Joined Cases C-354/20 and C-412/20 L and P [2020] // ECLI:EU:C:2020:1033.

114. C-66/18 Commission v Hungary [2020] // ECLI:EU:C:2020:792.

115. C-78/18 Commission v Hungary [2020] // ECLI:EU:C:2020:476.

116. C-808/18 Commission v Hungary [2020] // ECLI:EU:C:2020:1029.

117. Case C-564/19 IS [2021] // ECLI:EU:C:2021:949.

118. C-791/19 European Commission v Republic of Poland [2021] // ECLI:EU:C:2021:596.

119. C-821/19 Commission v Hungary [2021] // ECLI:EU:C:2021:93.

120. Joined Cases C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, and C-840/19 Euro Box Promotion e.a. [2021] // ECLI:EU:C:2021:1034.

121. Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355 and 397/19 Asociația «Forumul Judecătorilor din România» [2021] // ECLI:EU:C:2021:393.

122. C-121/21R Czech Republic v Poland (Mine de Turów) [2022] // ECLI:EU:C:2022:74.

123. C-156/21 Hungary v European Parliament and Council [2022] // ECLI:EU:C:2022:97.

124. C-157/21 Republic of Poland v European Parliament and Council [2022] // ECLI:EU:C:2022:98.

125. Joined Cases C-562/21 PPU and C-563/21 X and Y v Openbaar Ministerie [2022] // ECLI:EU:C:2022:100.

126. C-204/21 Commission v Poland [2023] // ECLI:EU:C:2023:442.

127. Opinion of the Court (Full Court) of 18 December 2014. Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU, 2/13 // ECLI:EU:C:2014:2454.

128. Bundesverfassungsgericht. Urteil vom 12. Oktober 1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 (Maastricht-Urteil) // BVerfGE. 1993. Bd. 89. S. 155.

129. Bundesverfassungsgericht. Urteil vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 (Lissabon-Urteil) // BVerfGE. 2009. Bd. 123. S. 267.

130. Bundesverfassungsgericht. Urteil vom 6. Juli 2010 - 2 BvR 2661/06 (Ultra-vires-Kontrolle Mangold) // BVerfGE. 2010. Bd. 126. S. 286.

131. Bundesverfassungsgericht. Urteil vom 18. März 2014 - 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvR 1824/12, 2 BvE 6/12 (Ultra vires-Kontrolle OMT) // BVerfGE. 2014. Bd. 135. S. 317.

132. Hungarian Constitutional Court’s judgment no. 33/2012 of 16 July 2012 // AB határozat. VII. 17.

133. Alkotmánybíróság. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat (kérelmező: Dr. András Varga Zs. és társai, tárgy: a választójog korlátozásának alkotmányossága) [Электронный ресурс] // Alkotmánybíróság hivatalos honlapja. - URL:

http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0D0C4A0C9BF49CC4C1257ADA00524F96?OpenDocument (дата обращения: 12.06.2025).

134. Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z dnia 11 maja 2005 r. - K 18/04 (wnioskodawca: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie zgodności Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z Konstytucją RP) // Dziennik Ustaw. 2005. Nr 86, poz. 732.

135. Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. - K 32/09 (wnioskodawca: Rzecznik Praw Obywatelskich w sprawie zgodności z Konstytucją RP art. 188 Traktatu o funkcjonowaniu UE) // Dziennik Ustaw. 2010. Nr 229, poz. 1501.

136. Trybunał Konstytucyjny. Postanowienie z dnia 16 listopada 2011 r. - SK 45/09 (wnioskodawcy: grupa posłów Sejmu RP w sprawie wykładni art. 8 Konstytucji RP w kontekście prymatu prawa UE) // Dziennik Ustaw. 2011. Nr 262, poz. 1572.

137. Trybunał Konstytucyjny. Postanowienie z dnia 7 października 2021 r. - K 3/21 (wnioskodawca: Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego przeciwko decyzjom Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie środków tymczasowych) // Dziennik Ustaw. 2021. Nr 190, poz. 1375.

Монографии и научная литература

138. Бажанов А.А. Соразмерность как принцип права: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019. 193 с.

139. Должиков А.В. Соразмерность как общеправовой принцип в конституционном правосудии России (на примере основных социальных прав): дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2022. 579 с.

140. Защита государственного суверенитета – опыт Евросоюза и европейских стран: монография / В. Б. Белов и др.; отв. ред. В. Б. Белов; Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук. М.: ИЕ РАН, издательство «Весь Мир», 2018. 204 с.

141. Механизмы принятия наднациональных решений в ЕАЭС: вклад в стратегическое планирование и антикризисное управление: экспертный докл. к XXIV Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2023 г. / Д. В. Галушко, М. К. Глазатова, В. Н. Зуев и др. ; под науч. ред. Т. А. Колобашкиной ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2023. 234 с.

142. Туркина А. В. Построение бюджетно-фискального союза в Европейском союзе и его влияние на дальнейшую интеграцию: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 206 с.

143. Энтин К.В. Право Европейского Союза сквозь призму практики Суда Европейского Союза. Москва: Статут, 2020. 324 с.

144. Энтин Л. М. Европейское право. Отрасли права Европейского Союза и Евразийского экономического союза: учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2026. 416 с.

145. Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Политическое и регуляторное обеспечение мировых интеграционных процессов: Усилия России, Китая, Индии, ЕС и США по обретению стратегической глубины в 2022-2023 годах: Научная монография / М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина. Москва: Галактика, Издательский Дом «Зебра Е», 2023. 816 с.

146. Ahtisaari A., Froweinand J., Oreja M. Rapporto dei «tre saggi» sullo stato della democrazia in // Atripaldi V., Miccù R. (eds.) L'omogeneità costituzionale nell'Unione Europea. Padua: Cedam, 2003. P. 187-212.

147. Atripaldi V., Miccù R. La Costituzione Europea «multilivello» tra garanzie di omogeneità ed identità plurali // in: The European constitution in the making edited by R. Miccù, I. Pernice. Baden-Baden: Nomos, 2004. P. 79-80.

148. Atripaldi V., Miccù R. L'omogeneità costituzionale nell'Unione Europea. Padua: Cedam, 2003. 470 p.

149. Bartole S. The contribution of the Venice Commission to the internationalization of the national constitutional law on the organization of the

judiciary / in: Motoc I., de Albuquerque P., Wojtyczek K. New developments in Constitutional law. Essays in honour of Andras Sajo. L'Aja 2018.

150. Blanke H.-J., Mangiameli S. The Treaty on European Union (TEU): A Commentary. Springer, 2013. 643 p.

151. Cannizzaro E., Palchetti P. Ultra vires acts of international organizations. In: Research handbook on the law of international organizations. UK: Northampton; MA: Edward Elgar, 2011. P. 365.

152. Closa C., Kochenov D. Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union. Cambridge University Press, 2016.

153. Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe’s Actions / eds. A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, Ch. Grabenwarter, M. Taborowski, M. Schmidt. Berlin: Springer, 2021. 480 p.

154. Delivorias A., Scheinert C. Introduction to the European Semester. Coordinating and monitoring economic and fiscal policies in the EU. In-depth analysis. Brussels: Members' Research Service of the European Parliamentary Research Service. 2019. 29 p.

155. Gialdino C.C. Codice dell'Unione Europea Operativo - TUE e TFUE commentati articolo per articolo - OP13. Naples: Simone, 2012. 2560 p.

156. Leckow R. B. Conditionality in the International Monetary Fund //Current Developments in Monetary and Financial Law, Vol. 3. International Monetary Fund, 2002. P. 53-64.

157. Negm N. The Sanctions Regime of the African Union in Response to Unconstitutional Changes of Government // In: Johnstone I., Ratner S. (eds.). Talking International Law: Legal Argumentation Outside the Courtroom. New York: Oxford Academic, 2021. P. 218-236.

158. Pech L. Written submission in response to the Rule of Law call by the Joint Committee on European Union Affairs of the Houses of the Oireachtas (RECONNECT Policy Brief). January 2021.

159. Petra B., Carrera S. The Commission's Decision on 'Less EU' in Safeguarding the Rule of Law: A play in four acts CEPS. Policy Insights. Brussels: Center for European Policy Studies (CEPS), 2017.

160. Priollaud F.-X., Siritzky, D. Le Traité de Lisbonne: commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE). Paris: Documentation française, 2008. 523 p.

161. Rubio E. Rule of Law conditionality: What could an acceptable compromise look like? Institut Jacques Delors, 2020. 20 p.

162. Sadurski W. Poland's Constitutional Breakdown. Oxford University Press, 2019. 304 p.

163. Schroeder W. Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation. Oxford: Hart Publishing, 2019.

164. Schwarcz A. Rule of law-related «super milestones» in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland (PE 741.581). Directorate-General for Internal Policies. January 2023.

165. The European constitution in the making / ed. Miccù, I. Pernice. Baden-Baden: Nomos, 2004.

166. Toggenburg G., Grimheden J. The Rule of Law and the Role of Fundamental Rights: Seven Practical Pointers // In: C. Closa & D. Kochenov (Eds.) Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union. P. 147-171.

167. Ulfgard R. V. Norm Consolidation in the European Union: The EU14-Austria Crisis in 2000 // Acta Wexionensia. 2005. № 75. 242 p.

168. Von Bogdandy A., Lacny J. Suspension of EU funds for breaching the rule of law - A dose of though love needed? Swedish Institute for European Policy Studies, 2020. 28 p.

169. Winczorek J. Linking political reform and judicial decision making. A computational study of judicial resilience in Poland. National Science Centre, Poland. 2024.

Публикации в периодических изданиях

170. Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Институциализация защиты и поощрения прав и свобод человека в Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН): комментарий к Положению о Межправительственной комиссии по правам человека АСЕАН // Московский журнал международного права. 2010. № 2. С. 187-192.

171. Бажанов А. А. Обоснование принципа соразмерности в практике Федерального конституционного суда Германии (1950-1960 гг.) //Вестник Университета имени ОЕ Кутафина. 2018. №. 5 (45). С. 159-168.

172. Белослудцев О.С. Доктрина «контрлимитов» и доктрина «ultra vires» в контексте защиты национальной конституционной идентичности // Социально-политические науки. 2020. Т, 10. №6. С. 98-105.

173. Биткина Е.С. «Механизм обусловленности верховенством права»: новый виток принудительных мер ЕС против Польши и Венгрии / Я. И. Лебедева, Е. С. Биткина // Евразийский юридический журнал. 2022. № 1(164). С. 34-38.

174. Биткина Е.С. Доказательная база применения механизмов принуждения к соблюдению принципа господства права в практике ЕС (на примере Венгрии) // Закон и власть. 2025. № 9. С. 118-124.

175. Биткина Е.С. Принцип господства права как одна из основных ценностей ЕС (по материалам правоприменительной практики) // Образование и право. 2025. № 6. С. 132-140

176. Васильцова К. В. Практические аспекты применения механизма по защите верховенства права в Европейском союзе // Проблемы современной науки и образования. 2017. № 20(102). С. 89-91.

177. Ведерников М. Пределы сотрудничества стран-участниц Вышеградской группы на фоне кризисов 2020-х гг. // Сравнительная политика. 2024. Том 14. No 4. С. 39-58.

178. Галушко Д. В. О роли принципов права Европейского союза в его взаимодействии с национальным правом государств-членов //Вестник

Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2020. №. 2 (41). С. 284-293.

179. Довгань Г. В. Границы действия принципа верховенства права ЕС относительно конституции: acquis constitutionnel Конституционного Трибунала Польши // Проблемы законности. 2017. № 138. С. 202-209.

180. Изгагина Т.Ю. Значение решений Суда ЕАЭС в становлении наднационального законодательства // Современная наука. 2021. № 6. С. 22-26.

181. Исполинов А.С. Приоритет, прямое действие и прямой эффект норм права Евразийского экономического союза // Журнал международного права и международных отношений. 2017. № 1-2 (80-81). С. 11-21.

182. Кадышева О. В. Роль консультативных заключений в международном правосудии и в практике Суда ЕАЭС// Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 1. С. 208-231.

183. Кашкин С. Ю., Калиниченко П.А. Глобализация господства права: влияние на Россию и страны Европейского Союза //Век глобализации. 2008. №. 1. С. 98-108.

184. Клинова М., Сидорова Е. Санкционные меры внутри Европейского союза // Вопросы экономики. 2023. № 5. С. 148-160.

185. Кондратьева Н.Б. Что нового в «политике сплочения» ЕС? // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2021. №5. С. 84-91.

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

187. Кувалдин С.А. Ценности ЕС и их защита в европейском законодательстве // Современная Европа. 2020. №7. С. 37-45.

188. Лебедева Я. И. Взаимодействие права Европейского Союза и конституционного права государств-членов: плюралистические подходы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 3. С. 19-35.

189. Лебедева Я. И. Ценности Европейского Союза: понятие, правовая природа и влияние на конституционное право суверенных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18. № 2. С. 130-147.

190. Лебедева Я.И. Взаимодействие права Европейского союза и конституционного права Венгрии // Гуманитарные и юридические исследования. 2022. №3. С. 479-490.

191. Мамедова Л. К. Проблемы Польши и Венгрии с несоблюдением основополагающего принципа Евросоюза о верховенстве права: эволюция подхода институтов ЕС // Проблемы национальной стратегии. 2020. № 6(63). С. 60-75.

192. Михайлова М. Ю. Институт федерального вмешательства в зарубежных странах и его особенности //Московский журнал международного права. 2004. №. 3. С. 208-224.

193. Русакова М. Ю. Польша и Венгрия: противостояние ЕС в вопросе верховенства права (декабрь 2021 - февраль 2022) // Европейский Союз: факты и комментарии. 2022. № 107. С. 67-72.

194. Саркисян Т.С. Интеграционный «План ГОЭЛРО» для XXI века // Россия в глобальной политике. 2021. №3 (109). С. 136-149.

195. Туркина А. В. Влияние продолжающегося противостояния суда ЕС и федерального конституционного суда ФРГ на право ЕС // Суд и правосудие: традиция, новация, практика: Материалы Международной научно-практической конференции, Калининград, 15-16 декабря 2023 года. Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Русайнс», 2024. С. 139-144.

196. Филатова М. А. Конфликты конституционных и наднациональных норм: способы преодоления (на примере Европейского союза и правовых систем государств-членов ЕС) // Международное правосудие. 2013. № 4(8). С. 94-106.

197. Чехарина В. И. Принцип верховенства права в контексте конституционной практики Польши и оценке органов ЕС // Юридическая наука. 2019. № 11. С. 74-78.

198. Чувальская И. П. Позиционирование института ответственности по праву ЕС в универсальной системе международной ответственности государств // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. 2016. № 2. С. 257-273.

199. Энтин Л. М. Лиссабонский договор и реформа правовой системы ЕС: квалификационные особенности и управление развитием // Право и управление. XXI век. 2012. № 2(23). С. 25-31.

200. Энтин М. Л., Энтина Е. Г., Войников В. В. Новые принципы распределения ресурсов ЕС и их влияние на страны Балтийского региона // Балтийский регион. 2022. Т. 14. № 1. С. 122-137.

201. Энтин М.Л., Биткина Е.С. Применение механизмов принуждения к соблюдению принципа верховенства права в практике Европейского союза // Московский журнал международного права. 2024. № 2. С. 65-78.

202. Aung N. N. Principle of Irremovability of Judges: Judicial Independence in Hungary //The Journal of Education, Culture, and Society. 2019. Vol. 10. №. 2. P. 293-298.

203. Bachmaier L. Compliance with the Rule of Law in the EU and the Protection of the Union's Budget. Further reflections on the Proposal for the Regulation of 18 May // EUCRIM. 2018. № 2. P. 120-126.

204. Baptiste S. J., Kahombo B. Taking Stock of African Union's Sanctions against Unconstitutional Change of Government //RiA Recht in Afrika| Law in Africa| Droit en Afrique. 2022. Vol. 25. № 1. P. 135-178.

205. Bárd P., Fleck Z., Chronowski N. The Crisis of the Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights in Hungary // MTA Law Working Papers. 2022. № 4. 25 p.

206. Blauberger M., van Hüllen V. Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values? // Journal of European Integration. 2021. Vol. 43. № 1. P. 1-16.

207. Bokhorst D., Corti F. Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion // Government and Opposition. 2024. Vol. 59. № 3. P. 718-734.

208. Bonelli M., Claes M. Crossing the Rubicon? The Commission's use of Article 2 TEU in the infringement action on LGBTIQ+ rights in Hungary // Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2023. Vol. 30. № 3. P. 285-303.

209. Chronowski N. The post-2010 Democratic Rule of Law practice of the Hungarian Constitutional Court under a rule by law governance // Hungarian Journal of Legal Studies. 2021. Vol. 61. № 2. P. 136-158.

210. Closa C. The politics of guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance // Journal of European Public Policy. 2018. Vol 26. Is. 5. P. 696-716.

211. Czina V. The effectiveness of the EU's rule of law conditionality mechanism. Theoretical observations based on the case of Hungary // Intersections. East European Journal of Society and Politics. 2024. Vol. 10. № 1. P. 171-188.

212. Daminova N. Rule of Law vs. Poland and Hungary - An Inconsistent Approach? // Hungarian Journal of Legal Studies. 2019. Vol. 60. № 3. P. 236-259.

213. D'Erman V., Verdun A. Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the Covid-19 Crisis // Journal of Common Market Studies. 2022. Vol. 60. Is. 1: Special Issue: Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the COVID-19 Crisis. P. 3-20.

214. Dimitrovs A. Analysis: Rule of law conditionality for the EU budget: agreement is there // EU Law Live. 2020. № 5. 12 p.

215. Fasone C., Simoncini M. Next Generation EU and Governance by Conditionality // European Papers. 2024. Vol. 9. № 3. P. 1153-1172.

216. Ferreira T. S. H., Paiva A. C. A. C. Questioning Paraguay's suspension from MERCOSUR: The first application of the Democratic Clause of the regional bloc // Contexto Internacional. 2022. Vol. 44. № 3. Art. e20210002.

217. Gábor H. The Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E) (2) of the Fundamental Law // Review of Central and East European Law. 2018. Vol. 43. № 1. P. 23-42.

218. Hoffner B. Association of Southeast Asian Nations+ 3: The Chiang Mai Initiative Multilateralization //Journal of Financial Crises. 2023. Vol. 5. Vol. 1. P. 131-157.

219. Holesch A., Portela C. Money Talks? The Effectiveness of Sanctions in the «Rule of Law Crisis» in the European Union // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2024. Vol. 62. № 3. P. 1-18.

220. Hoxhaj A. The CJEU in Commission v Hungary Higher Education (C-66/18) Defends Academic Freedom Through WTO Provisions // European Constitutional Law Review. 2021. Vol. 17. № 4. P. 689-705.

221. Itzcovich G. Sovereignty, legal pluralism and fundamental rights: Italian jurisprudence and European integration (1964-1973) // European Public Law. 2004. Vol. 10. № 1. P. 107-133.

222. Kelemen R.D., Blauberger M. The European Union's Authoritarian Equilibrium // Journal of European Public Policy. 2022. Vol. 29. № 10. P. 1624-1642.

223. Kirst N. Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union? // European Papers. 2021. Vol. 6. № 1. P. 104-120.

224. Kochenov D. Better Late than Never? On the Commission's Rule of Law Framework and Its First Activation // Journal of Common Market Studies. 2016. № 54. P. 1062-1074.

225. Kochenov D. Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU //EUI Law Working Papers. 2017. №. 10. 22 p.

226. Komanovics A. Hungary and the Luxembourg Court: The CJEU's Role in the Rule of Law Battlefield // EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC). 2022. Vol. 6. P. 122-157.

227. Kos U. A. Signalling in European rule of law cases: Hungary and Poland as case studies // Human Rights Law Review. 2023. Vol. 23. №. 4. Art. ngad035.

228. Kovács K., Tóth G.A. Hungary's Constitutional Transformation // European Constitutional Law Review. 2011. Vol. 7. № 2. P. 183-203.

229. Kuhlmann K., Agutu A.L. The African Continental Free Trade Area: Toward a New Legal Model for Trade and Development // Georgetown Journal of International Law. 2020. Vol. 51, № 4. P. 753-808.

230. Lacny 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. № 13. P. 97-112.

231. Leathley C. The Mercosur Dispute Resolution System //The Journal of World Investment & Trade. 2003. Vol. 4. №. 5. P. 787-826.

232. Marcinkiewicz K., Stegmaier M. The parliamentary election in Poland // Electoral Studies. 2015. Vol 41. P. 221-224.

233. Marin L. Which Rule of Law for the External Borders of the European Union? // European Papers. 2024. Vol. 9. №. 2. P. 603-624.

234. Muntarbhorn V. Enlarging the space for the people: Whither human rights and governance in ASEAN? //Building ASEAN Community. 2017. Vol. 4. P. 208-220.

235. Nyinevi C., Fosu R. The African Union's Prohibition of Unconstitutional Changes of Government: An Uneasy Choice between Fidelity to Principle and Pragmatism // African Security. 2023. Vol. 16,№ 1.

236. Padmakumara S. C. A Conceptual Analysis on «ASEAN Way» as a Normative Approach for Conducting Regional Affairs //Colombo Journal of Multi-Disciplinary Research. 2021. Vol. 6. №. 1. P. 1-12.

237. Pech L., Wachowiec P., Mazur D. Poland's rule of law breakdown: a five-year assessment of EU's (in)action // Hague Journal on the Rule of Law. 2021. Vol. 13, No. 1. P. 1-43.

238. Popelier P., Gentile G., van Zimmeren E. Bridging the gap between facts and norms: mutual trust, the European Arrest Warrant and the rule of law in an interdisciplinary context // European Law Journal. 2021. № 27(1-3). P. 167-184.

239. Prete L. The Systemic Criterion in the Use of Infringement Proceedings // German Law Journal. 2023. Vol. 24. № 6. P. 1011-1022.

240. Rosas A. Separation of Powers in the European Union // International Lawyer. 2007. Vol. 41. № 4. P. 1033.

241. Schembera K. Understanding ASEAN's approach to sanctions against norm breakers //International Political Science Review. 2021. Vol. 42. № 4. P. 531-545.

242. Shumba W.The Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area: Historical Context and Evaluation of the Legal Texts // Comparative and International Law Journal of Southern Africa. 2024. Vol. 57, No. 3. P. 1-24.

243. Staudinger I. The Rise and Fall of Rule of Law Conditionality // European Papers. 2022. Vol. 7. № 2. P. 721-737.

244. Sussangkarn C. Chiang Mai Initiative Multilateralization: origin, development, and outlook //Asian Economic Policy Review. 2011. Vol. 6. №. 2. P. 203-220.

245. Suzuki S. Why is ASEAN not intrusive? Non-interference meets state strength // Journal of Contemporary East Asia Studies. 2019. Vol. 8. № 2. P. 157-176.

246. Taborowski M. Act on the Supreme Court after the Senate's amendments: Poland closer to RRF funds? // Batory Foundation Legal Analyses. 2023. № 2. P. 1-14.

247. van Meerbeeck J. The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust // European Law Review. 2016. № 41. P. 275.

248. Vanhercke B., Verdun A. The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility // Journal of Common Market Studies. 2022. Vol. 60. Is. 1: Special Issue: Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the COVID-19 Crisis. P. 204-223.

249. von Sydow S. H. Liberté, démocratie, droits fondamentaux et l'Etat de droit: analyse de l'article 7 du Traité UE // Revue de droit de l'Union européenne. 2001. № 2. P. 294, 314.

250. Wolkenstein A. Complicity and Democratic Backsliding: The Case of the EPP and Fidesz // Journal of European Public Policy. 2022. Vol. 29. № 5. P. 753-772.

251. Zemskova A. Rule of Law Conditionality: a Long-Desired Victory or a Modest Step Forward? Hungary v Parliament and Council (C-156/21) and Poland v Parliament and Council (C-157/21) // EU Law Live. 2022. № 18. P. 17-30.

Электронные ресурсы

252. Польша отказалась платить миллионные штрафы по приговору суда ЕС // GR.RU, 31.10.2021. [Электронный ресурс]. UR: https://rg.ru/2021/10/31/polsha-otkazalas-platit-millionnye-shtrafy-po-prigovoru-suda-es.html (дата обращения: 28.04.2023).

253. Президент Польши: Евросоюзу требуются реформы // BBC. 23.12.2015. [Электронный ресурс]. URL: https://www.bbc.com/russian/news/2015/12/151223_poland_duda_eu_reforms (дата обращения: 28.04.2023).

254. 2021-2027 Adopted National Partnership Agreements [Электронный ресурс]. URL: https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Adopted-

National-Partnership-Agreements/4jua-76d5/#5.2-eu-allocations-by-member-state-and-policy-objective (дата обращения: 21.03.2024).

255. 2022 Rule of law report [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_en (дата обращения: 03.11.2024).

256. A Union that strives for more: My agenda for Europe by candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen (Political guidelines for the next European Commission 2019-2024). [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf (дата обращения: 28.04.2023).

257. Brussels triggers unprecedented action against Poland [Электронный ресурс]. URL: https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/brussels-triggers-unprecedented-action-against-poland/ (дата обращения: 28.04.2023).

258. Brussels vs. Brussels: EU Parliament to sue Commission over Hungary cash // Politico. 12 March 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://www.politico.eu/article/parliament-sues-commission-over-unfreezing-of-hungary-funds/ (дата обращения: 24.03.2024).

259. Civil society calls for transparency in Commission’s rule of law report [Электронный ресурс]. URL: https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/civil-society-calls-for-transparency-in-commissions-rule-of-law-report/ (дата обращения: 03.11.2024).

260. Commission considers that Hungary's judicial reform addressed deficiencies in judicial independence, but maintains measures on budget conditionality // European Commission. 13 December 2023.[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465 (дата обращения: 23.03.2024).

261. Commission finds that Hungary has not progressed enough in its reforms and must meet essential milestones for its Recovery and Resilience funds

// European Commission. Press release. 30 November 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7273 (дата обращения: 28.04.2023).

262. Commission receives Poland's first payment request under the Recovery and Resilience Facility // European commission. 15 December 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_23_6643 (дата обращения: 24.03.2024).

263. Commission struggles to defend usefulness of its rule of law report [Электронный ресурс]. URL: https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-struggles-to-defend-the-usefulness-of-its-rule-of-law-rundown/ (дата обращения: 03.11.2024).

264. Commission unblocks €10.2B for Hungary as EU tries to sway Viktor Orbán on Ukraine // Politico. 13 December 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://www.politico.eu/article/commission-unblocks-e10-2-billion-for-hungary-as-eu-tries-to-sway-viktor-orban-on-ukraine/ (дата обращения: 24.03.2024).

265. Commission’s rule of law report sparks controversy in Austria [Электронный ресурс]. URL: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/commissions-rule-of-law-report-sparks-controversy-in-austria/ (дата обращения: 03.11.2024).

266. Dimitrovs A. Analysis: «Rule of law conditionality for the EU budget: agreement is there» // EU Law Live. 5 November 2020 [Электронный ресурс]. URL: https://eulawlive.com/analysis-rule-of-law-conditionality-for-the-eu-budget-agreement-is-there-by-aleksejs-dimitrovs/ (дата обращения: 01.11.2024).

267. EU blocked over sanctions on Hungary, Poland [Электронный ресурс]. URL: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/eu-blocked-over-sanctions-on-hungary-poland/ (дата обращения: 28.04.2023).

268. EU Cohesion Policy 2021-2027: Investing in a fair climate and digital transition while strengthening Hungary‘s administrative capacity, transparency and prevention of corruption // European commission. 22 December 2022

[Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/22-12-2022-eu-cohesion-policy-2021-2027-investing-in-a-fair-climate-and-digital-transition-while-strengthening-hungary-s-administrative-capacity-transparency-and-prevention-of-corruption_en (дата обращения: 21.03.2024).

269. EU Cohesion Policy: Commission adopts €76.5 billion Partnership Agreement with Poland for 2021 – 2027 // European Commission. 30 June 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4223 (дата обращения: 23.03.2024).

270. EU Commission Welcomes Polish Liberals' Power Grab Plans. February 5, 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://europeanconservative.com/articles/news/eu-commission-welcomes-polish-liberals-power-grab-plans/ (дата обращения: 03.11.2024).

271. EU holds back all of Hungary's cohesion funds over rights concerns // Reuters. December 22, 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://www.reuters.com/world/europe/eu-holds-back-all-hungarys-cohesion-funds-over-rights-concerns-2022-12-22/ (дата обращения: 21.03.2024).

272. EU Justice Scoreboard // European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (дата обращения: 03.11.2024).

273. EU questions Hungary over rule of law concerns // Reuters, 16 September 2021. [Электронный ресурс]. URL: https://www.reuters.com/article/us-eu-hungary-idUSKBN1W11YY (дата обращения: 28.04.2023).

274. EU Unblocks About €2 Billion From Suspended Funding for Hungary // Bloomberg. 1 march 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-03-01/eu-unblocks-about-2-billion-from-suspended-funding-for-hungary (дата обращения: 23.03.2024).

275. European Commission to unblock €5 billion in funds meant for Poland // NFP. 16 December 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://www.brusselstimes.com/841978/european-commission-to-unblock-e5-billion-in-eu-funds-meant-for-poland (дата обращения: 24.03.2024).

276. European Commission unblocks funds for Poland from the National Recovery Plan // Ministry of justice Republic of Poland. 1 March 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.pl/web/justice/european-commission-unblocks-funds-for-poland-from-the-national-recovery-plan (дата обращения: 24.04.2024).

277. Funding by management mode // European commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en (дата обращения: 03.11.2024).

278. New Polish judicial law does not meet all requirements to unlock funds, says EU Commission chief // NFP. 4 July 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://notesfrompoland.com/2022/07/04/new-polish-judicial-law-does-not-meet-all-requirements-to-unlock-funds-says-eu-commission-chief/ (дата обращения: 24.03.2024).

279. Partnership Agreements on EU funds 2021-2027 // European commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreements-eu-funds-2021-2027_en (дата обращения: 03.11.2024).

280. Pech L. Scheppele K. L. Poland and the European Commission, Part I: A Dialogue of the Deaf? VerfBlog, 2017/1/03 [Электронный ресурс]. URL: https://verfassungsblog.de/poland-and-the-european-commission-part-i-a-dialogue-of-the-deaf/ (дата обращения: 25.10.2024).

281. Poland's efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds // European Commission. 29 February 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1222 (дата обращения: 24.03.2024).

282. Polish judicial bill intended to unlock EU funds declared unconstitutional by top court // NFP. 13 December 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://notesfrompoland.com/2023/12/12/polish-judicial-bill-intended-to-unlock-eu-funds-declared-unconstitutional-by-top-court/ (дата обращения: 24.03.2024).

283. Polish judicial bill to unlock EU funds “unconstitutional on many levels”, says Supreme Court spokesman // NFP. 16 January 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://notesfrompoland.com/2023/01/16/polish-judicial-bill-to-unlock-eu-funds-unconstitutional-on-many-levels-says-supreme-court-spokesman/ (дата обращения: 24.03.2024).

284. Polish parliament approves judicial bill intended to unblock EU funds // NFP. 13 January 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://notesfrompoland.com/2023/01/13/polish-parliament-approves-judicial-bill-intended-to-unblock-eu-funds/ (дата обращения: 24.03.2024).

285. Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary // Council of the EU. Press release. 12 December 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/ (дата обращения: 28.04.2023).

286. Rule of law: Commission triggering of conditionality mechanism against Hungarian government long overdue [Электронный ресурс]. URL: https://www.greens-efa.eu/en/article/press/rule-of-law-commission-triggering-of-conditionality-mechanism-against-hungarian-government-long-overdue (дата обращения: 28.04.2023).

287. The Hungarian government threatens EU values, institutions, and funds, MEPs say // European Parliament. 18-01-2024. [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240112IPR16780/the-hungarian-government-threatens-eu-values-institutions-and-funds-meps-say (дата обращения: 21.03.2024).

288. The new conditionality mechanism for the protection of the EU budget: does the CJEU judgement give the all-clear? [Электронный ресурс]. URL: https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-new-conditionality-mechanism-for-the-protection-of-the-eu-budget-does-the-cjeu-judgement-give-the-all-clear/#_ftn4 (дата обращения: 28.04.2023).

289. The Recovery and Resilience Facility // European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en (дата обращения: 03.11.2024).

290. Warsaw and Brussels wage no-win battle over rule of law // POLITICO. 19 October 2021. [Электронный ресурс]. URL: https://www.politico.eu/article/poland-european-union-rule-of-law-constitution/ (дата обращения: 28.04.2023).

291. World Bank Data: Hungary [Электронный ресурс]. URL: https://data.worldbank.org/country/hungary?view=chart (дата обращения: 28.04.2023).