

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОСУДИЕ

Мотивация решений в международном публичном управлении

Международные суды в поисках формулы эволютивного толкования

Пережитки архаического в международном правосудии

**Международный Суд и юрисдикционные оговорки:
риски и возможности для государств**

**Новые приключения неуловимых:
вручение документов иностранному ответчику**

**Персидский залив:
торговые пути и территориальные споры**

**Верховенство права:
миф и реальность Европейского Союза**

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОСУДИЕ

Том 14 №3 (51) • 2024

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Учредитель

О. Б. Сидорович

Издатель

ООО «Центр конституционных исследований»

Редакционный совет

А. И. КОВЛЕР, председатель (Институт законодательства и сравнительного правоведения)

Б. БАУРИНГ (Лондонский университет, Великобритания)

Л. ГАРЛИЦКИЙ (Варшавский университет, Польша)

А. Я. КАПУСТИН (Институт законодательства и сравнительного правоведения)

Т. Н. НЕШАТАЕВА (Российский государственный университет правосудия)

А. НУССБЕРГЕР (Кельнский университет, Германия)

С. М. ПУНЖИН (Международный Суд ООН, Нидерланды)

М. Л. ЭНТИН (МГИМО МИД России)

Редакционная коллегия

А. П. ЕВСЕЕВ (Российский государственный университет правосудия)

Д. В. КРАСИКОВ (Саратовская государственная юридическая академия)

И. М. ЛИОШИЦ (Всероссийская академия внешней торговли)

С. Д. ПИМЕНОВА (Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова)

И. В. РАЧКОВ (НИУ «Высшая школа экономики»)

А. К. СОБОЛЕВА (НИУ «Высшая школа экономики»)

Е. В. СЫЧЕНКО (Санкт-Петербургский государственный университет)

М. П. ТРУНК-ФЕДОРОВА (Санкт-Петербургский государственный университет)

М. А. ФИЛАТОВА (НИУ «Высшая школа экономики»)

К. В. ЭНТИН (Суд Евразийского экономического союза, Беларусь)

Главные редакторы

Д. В. КРАСИКОВ (Саратовская государственная юридическая академия)

И. В. РАЧКОВ (НИУ «Высшая школа экономики»)

Выпускающий редактор

О. Б. СИДОРОВИЧ (ООО «Центр конституционных исследований»)

Редакторы-корректоры

Т. СЕЙГЕР (англ.)

М. СИДОРОВИЧ

С. Ф. УСПЕНСКАЯ

Журнал издаётся при
финансовой поддержке

Решением ВАК журнал включён в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук».

Журнал входит в базу журналов Russian Science Citation Index на платформе Web of Science, а также в базу данных периодических и продолжающихся изданий Ulrich'sPeriodicalsDirectory.

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-82341 от 23 ноября 2021 года выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Тираж 300 экз. Периодичность — 4 номера в год. Цена свободная.

Подписной индекс (Каталог «Почта России») — ПН994.

Дата выхода в свет: 28 сентября 2024 года.

Адрес редакции: 129090 Москва, ул. Щепкина, д. 8.

Тел.: +7 (495) 608-69-59. Эл. почта: info@mp-journal.ru

Адрес издателя (фактический): 129090 Москва, ул. Щепкина, д. 8.

Отпечатано в типографии ООО «Буки Веди»

117393, г. Москва, вн.тер.г. муниципальный округ Обручевский,

ул. Профсоюзная, д. 56, этаж 3, помещение XIX, ком. 321.

Тел.: +7 (495) 926-63-96; www.bukivedi.com; info@bukivedi.com

Позиции авторов статей могут не совпадать с мнением редакции.

При цитировании материалов ссылка на журнал и правообладателя обязательна.

Перепечатка разрешена только с письменного согласия правообладателя.

© ООО «Центр конституционных исследований», 2024

SCRIPTORIUM**OPINIO JURIS**

ЧУЖОЙ СРЕДИ СВОИХ: ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ
МЕЖДУНАРОДНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
(НА ПРИМЕРЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА МОТИВИРОВАТЬ РЕШЕНИЯ)

3

Алексей Должиков

JUSTICIA

ЭВОЛЮТИВНОЕ ТОЛКОВАНИЕ:
РАЗМЫШЛЕНИЯ ОБ ЭВОЛЮЦИИ, МОРАЛИ
И СЛОЖНОСТИ КОНСЕНСУСА

29

Тигран Оганесян

ЮРИСДИКЦИОННЫЕ ОГОВОРКИ (КЛАУЗУЛЫ)
В ПРАКТИКЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СУДА ООН

54

Алексей Исполинов

DISCERTATIO

ЮРИСДИКЦИОННЫЕ ОГОВОРКИ И *LAWFARE*:
КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЯМ
А. С. ИСПОЛИНОВА И С. Д. ПИМЕНОВОЙ

75

Владислав Толстых

JUS CRIMINALE

ПРЕСТУПНИК-ПРИМИТИВ КАК ОСОБЫЙ ТИП
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРЕСТУПНИКА
(ПО МАТЕРИАЛАМ АФРИКАНСКИХ ДЕЛ)

90

Александр Евсеев

JUS GENTIUM

НЕВОЗМОЖНОСТЬ ВРУЧЕНИЯ СУДЕБНОГО ИЗВЕЩЕНИЯ
НА ТЕРРИТОРИИ ИНОСТРАННОГО ГОСУДАРСТВА:
РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

108

Александр Костин, Алексей Долгушин

JUS COMMUNE

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ
ИДЕНТИЧНОСТЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

123

Василий Загретдинов

HISTORIA

СПОР МЕЖДУ ИРАНОМ
И ОБЪЕДИНЕННЫМИ АРАБСКИМИ ЭМИРАТАМИ
ПО ПОВОДУ ОСТРОВОВ В ОРМУЗСКОМ ПРОЛИВЕ:
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ КВАЛИФИКАЦИИ

149

Владислав Толстых

INTERNATIONAL JUSTICE

Volume 14 3 (51) • 2024

Founder

O. Sidorovich

Publisher

Center for Constitutional Studies Ltd.

Scientific Advisory Board

A. KOVLER, Chairman (Institute of Legislation and Comparative Law)

B. BOWRING (Birkbeck College of the University of London, UK)

L. GARLICKI (University of Warsaw, Poland)

A. KAPUSTIN (Institute of Legislation and Comparative Law)

T. NESHATAEVA (Russian State University of Justice)

A. NUSSBERGER (University of Cologne, Germany)

S. PUNZHIN (International Court of Justice, Netherlands)

M. ENTIN (MGIMO University)

Board of Editors

K. ENTIN (Court of the Eurasian Economic Union, Belarus)

A. EVSEEV (Russian State University of Justice)

M. FILATOVA (Higher School of Economics)

D. KRASIKOV (Saratov State Law Academy)

I. LIFSHITS (Russian Foreign Trade Academy)

S. PIMENOVA (Lomonosov Moscow State University)

I. RACHKOV (Higher School of Economics)

A. SOBOLEVA (Higher School of Economics)

E. V. SYCHENKO (Saint Petersburg State University)

M. TRUNK-FEDOROVA (Saint Petersburg State University)

Editors in Chief

D. KRASIKOV (Saratov State Law Academy)

I. RACHKOV (Higher School of Economics)

Managing Editor

O. SIDOROVICH (Center for Constitutional Studies Ltd.)

Proofreaders

A. SAGER (eng.)

M. SIDOROVICH

S. USPENSKAYA

Published under the sponsorship of the



ISSN 2226-2059; e-ISSN 2541-8548

Address: 8, Shchepkin Str., Moscow, 129090, Russian Federation

Mailing Address: 8, Shchepkin Str., Moscow, 129090, Russian Federation

Phone: +7 (495) 608-69-59

E-mail: info@mp-journal.ru

https://mp-journal.ru

© Center for Constitutional Studies Ltd., 2024

SCRIPTORIUM**OPINIO JURIS**

- A STRANGER AMONG HIS OWN: GENERAL PRINCIPLES OF INTERNATIONAL ADMINISTRATIVE LAW (WITH SPECIAL REFERENCE TO THE DUTY OF REASON-GIVING FOR DECISIONS)** **3**
Alekssei Dolzhikov

JUSTICIA

- EVOLUTIONARY INTERPRETATION: REFLECTIONS ON EVOLUTION, MORALITY, AND THE COMPLEXITY OF CONSENSUS** **29**
Tigran Oganessian

- COMPROMISSORY CLAUSES IN THE JURISPRUDENCE OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE** **54**
Alexey Ispolinov

DISCEPTATIO

- JURISDICTIONAL CLAUSES AND LAWFARE: COMMENTARY TO THE ARTICLES BY A. S. ISPOLINOV AND S. D. PIMENOVA** **75**
Vladislav Tolstykh

JUS CRIMINALE

- THE PRIMITIVE CRIMINAL AS A SPECIAL TYPE OF INTERNATIONAL CRIMINAL — AFRICAN CASES** **90**
Aleksandr Evseev

JUS GENTIUM

- FAILURE TO SERVE A FOREIGN PARTY TO A COURT PROCEEDING: REGULATION AND LEGAL EFFECT** **108**
Alexander Kostin, Alexey Dolgushin

JUS COMMUNE

- RULE OF LAW AS CONSTITUTIONAL IDENTITY OF THE EUROPEAN UNION** **123**
Vasily Zagretdinov

HISTORIA

- DISPUTE BETWEEN IRAN AND THE UNITED ARAB EMIRATES ABOUT ISLANDS IN THE STRAIT OF HORMUZ: PROBLEMS OF LEGAL QUALIFICATION** **149**
Vladislav Tolstykh

Верховенство права как конституционная идентичность Европейского Союза

Василий Загретдинов*

В статье автор подвергает деконструкции механизм «верховенства права», легализованный в правопорядке Европейского Союза. Исследование представляет собой критическую оценку указанной конструкции в нескольких политико-правовых измерениях. Во-первых, автор статьи анализирует обстоятельства, способствовавшие введению механизма «верховенства права» в правовое поле Европейского Союза. Во-вторых, автор критически оценивает шаги основных игроков (стейкхолдеров) европейского политического процесса, сопровождавшие процедуру имплементации механизма «верховенства права». В этой связи дополнительно выявляются политические цели и стремления заинтересованных лиц. В-третьих, автор оценивает новое правовое регулирование в контексте правовой традиции Европейского Союза и стоящих перед ним вызовов. Наконец, статья завершается выводами относительно способности механизма «верховенства права» в принятом европейскими институтами варианте разрешить стоящие перед Европейским Союзом масштабные политико-правовые вызовы. Новизна исследования состоит в обращении к широкому кругу источников для восстановления социальной реальности, в которой был сформирован инструмент «верховенства права». Таким образом, в научный оборот вводятся сведения, факты и обстоятельства, не попавшие в классический академический дискурс. Другой отличительной особенностью исследования является критическая оценка глубоко идеологизированной правовой конструкции «верховенства права». В отличие от стандартных работ по данной теме, автор демонстрирует, как классический демократический правовой институт используется в политических целях и как такой подход может изменить сущность «верховенства права». По итогам исследования сформулированы выводы, которые существенно влияют на содержание концепции «верховенства права» в текущих политических условиях развития Союза. Так, Европейский Союз продолжает опираться на право как на инструмент интеграции ЕС. Однако, учитывая ухудшающиеся условия политического взаимодействия внутри Союза, содержание и применение концепции «верховенства права» всё больше отклоняются от классических правовых постулатов в сторону политической необходимости. Этот факт, наряду с выявленными проблемами межинституционального взаимодействия в ЕС, позволяет говорить о продолжающейся эрозии права как инструмента регулирования общественных отношений в развитых и богатых традициями правопорядках.

DOI: 10.21128/2226-2059-2024-3-123-148

→ *Европейский Союз; верховенство права; конституционализация верховенства права; конституционализация Европейского Союза; популизм; постидеология; эрозия права*

* *Загретдинов Василий Ильясович* — соискатель степени кандидата юридических наук юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, магистр юриспруденции (Российская школа частного права), Master of Science (London School of Economics), Москва, Россия (e-mail: v.zagretdinov@gmail.com). Статья подготовлена на основе конкурсной работы, особо отмеченной по результатам конкурса на соискание премии «Международное право в XXI веке» как лучшая научная работа по международному публичному праву в 2024 году. О проекте см.: URL: <https://iclr.ru/ru/projects/award> (дата обращения: 10.09.2024).

*И с ними ангелов дурная стая,
Что, не восстав, была и не верна
Всевышнему, средину соблюдая.
Их свергло небо, не терпя пятна;
И пропасть Ада их не принимает,
Иначе возгордилась бы вина.*

Данте Алигьери¹

1. Введение

В статье исследованы политико-правовые инструменты разрешения споров внутри интеграционных объединений на примере Европейского Союза (*далее* — ЕС, Евросоюз, Союз). В статье предпринимается попытка найти решение конфликта между европейскими институтами и, с одной стороны, западными, а с другой стороны, восточными странами ЕС. Конфликт привёл к обострению глубинных противоречий европейской интеграции. По мнению автора, некоторые из них были заложены ещё в момент формирования правовой конструкции ЕС, другие же были накоплены в ходе углубления и расширения интеграции.

В настоящей статье продемонстрированы такие противоречия, а также содержатся анализ попытки их разрешения и, напротив, разбор причины их игнорирования. В своём исследовании автор апеллирует к особенностям современного состояния (англ.: *condition*²) общества. Так, представляется, что развитие общественных отношений определяет особенности формирования политико-правовых пространств, функционирование права и правовых институтов. Такой подход позволяет добиться универсальных научных результатов, применимых для стратегического планирования развития иных интеграционных объединений.

Катализатором описываемого в настоящей статье конфликта стал очередной этап углубления европейской интеграции. В 2020 году страны ЕС достигли соглашения об уникальном механизме восстановления от экономического шока, вызванного пандемией COVID-19 (*далее* — пандемия). В основу соглашения легло решение о масштабных инвестициях (свыше 800 млрд евро) в экономики государств — членов Союза по программе Фонда «ЕС Следующего поколения» (англ.: «*NextGenerationEU*»; *далее* — Фонд восстановления)³.

Масштаб финансового инструмента ожидаемо повлёк за собой обострение ключевых противоречий по линии запад — восток ЕС. В числе причин конфликта — разногласия по поводу развития Союза, а также растущий «авторитарный популизм» в странах восточной и центральной части ЕС (*далее* — страны ЦВЕ). Так, к моменту формирования общего долгового механизма правительства некоторых стран ЦВЕ подошли с рядом завершённых конституционных преобразований, существенно нивелирующих демократические достижения посткоммунистического транзита.

¹ Алигьери Д. Божественная комедия / пер. с итал. М.Л. Лозинского. Минск : Мастацкая літаратура, 1986. С. 25.

² Термин «состояние» (англ.: *condition*) заимствован из работы Ж.-Ф. Лиотара «Состояние постмодерна». Лиотар определяет этот термин как «положение современной культуры, сложившееся в результате трансформаций конца XIX века, которые изменили правила игры в науке, литературе и искусстве» (*Lyotard J.-F. The Postmodern Condition: A Report on Knowledge / transl. by G. Bennington, B. Massumi. Manchester : Manchester University Press, 1984. P.XXIII*).

³ European Commission: Directorate-General for Budget, The EU's 2021–2027 long-term budget and Next-GenerationEU — Facts and Figures. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2021.

Эти реформы обосновывались необходимостью защиты национального суверенитета от «глобалистского Брюсселя». Ирония сложившейся ситуации заключается в том, что экономика государств ЦВЕ в существенной степени зависит от средств, распределяемых из столицы Европейского Союза, с которой в ЦВЕ при этом показательно боролись. Ожидаемо в Брюсселе возникли опасения, что средства Фонда восстановления фактически будут направлены на финансирование авторитаризма.

В этой связи для противодействия укрепляющемуся авторитаризму стран ЦВЕ был разработан механизм «обусловленности верховенством права» (англ.: *rule of law conditionality*; далее — механизм «верховенства права»). Названный механизм сводится к тому, чтобы привязать («обусловить») расходование средств из европейских фондов к соблюдению конституционных демократических стандартов в стране-получателе.

Среди основных лоббистов механизма «верховенства права» называются страны Северной Европы, критиковавшие использование общеевропейских заимствований «автократами» из восточной части Союза⁴. В свою очередь, Венгрия и Польша противились введению механизма верховенства права. Такой демарш был вполне ожидаем, ведь именно эти страны считаются ключевыми нарушителями демократических стандартов в ЕС, при этом они же одновременно являются крупнейшими получателями средств европейских фондов⁵.

Согласование механизма «верховенства права» превратилось в настоящий политико-правовой триллер⁶. Правовые позиции сторон конфликта, решения Европейского суда справедливости (далее — Европейский суд, Суд, Суд ЕС), выработанные во время оспаривания механизма странами ЦВЕ, содержат ценные сведения о состоянии европейской интеграции. Разрешение спора обнажило подлинное отношение европейских элит к краеугольному камню интеграционного процесса — проблеме трансфера суверенитета государств-членов на уровень Союза.

Рассматриваемый спор позволил по-новому посмотреть на роль наднационального права на организацию и развитие интеграционных объединений. В частности, одна из ключевых правовых новелл, которую ввёл Европейский суд, — это понятие правовой идентичности Союза, ставшее ядром механизма «верховенства права». Однако, по мнению автора настоящей статьи, конструкция европейской правовой идентичности ограничилась лишь ролью легитимации морального превосходства ЕС в рассматриваемом конфликте.

Особый интерес для исследователя представляет политико-правовой аспект спора. Конфликтующие стороны, в силу их нахождения в едином интеграционном объединении, ограничены в выборе инструментов защиты своего интереса. Иными словами, разумная эгоистичность противоборствующих сторон, хотя бы в рамках формальных требований европейского права, налагает на них обязанность учитывать, насколько действия по защите своей позиции соотносятся с благом и выживанием всего европейского объединения.

⁴ См.: Barrett G. Coronavirus and EU Law: Driving the Next Stage of Economic and Monetary Union? // The Future of Legal Europe: Will We Trust in It? Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel / ed. by G. Barrett, J.-Ph. Rageade, D. Wallis, H. Weiz. Cham : Springer International Publishing, 2021. P. 55–79, 74–75.

⁵ См. об этом: How the EU Should Turn the Tables on Hungary and Poland // Hartie School. Jacques Delors Centre. 2020. 27 November. URL: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/how-the-eu-should-turn-the-tables-on-hungary-and-poland> (дата обращения: 04.09.2024).

⁶ См.: 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: A Journal on Law and Integration. Vol. 6. 2021. No. 1. P. 101–110.

Одновременно сама по себе правовая природа ЕС как объединения, стремящегося к углублению интеграции, становлению «более тесного союза» (англ.: *ever closer union*)⁷, и фактически полноценный политический конфликт между хоть и входящими в состав этого объединения, но сохраняющими суверенитет государствами создают уникальную ситуацию. В этой связи конфликт демонстрирует сложности в применении системы институтов и права ЕС, которая во многом повторяет национальные системы, к отношениям между государствами, а также в том, насколько идеи И. Канта⁸, на основе которых во многом построена современная система международных отношений, отвечают реальному положению вещей в современном международном праве.

Текст настоящей статьи организован следующим образом. Автор объясняет суть согласования механизма верховенства права с политической точки зрения (раздел 2), оценивает правовую природу выработанных договорённостей (разделы 3 и 4) и политико-правовые шаги европейских институтов, относящиеся к механизму (раздел 5). Особое внимание уделяется судебному измерению конфликта, а именно аргументам противников введения механизма (раздел 6) и позиции Европейского суда (раздел 7), а также значению дела для правопорядка ЕС и ключевым правовым концепциям, предложенным Европейским судом. В заключение даётся оценка предложенному способу разрешения спора и предлагаются практические выводы по существу конфликта внутри ЕС.

2. Путь к «верховенству права»

Идея обусловить финансирование из общеевропейских фондов с обязанностью государств-получателей соблюдать стандарты «верховенства права» высказывалась задолго до пандемии⁹, но именно беспрецедентная энергия общеевропейского долгового инструмента смогла, казалось, разрубить гордиев узел и дать шанс формализации «верховенства права». Ситуация достигла кульминации в декабре 2020 года, когда оставались считанные дни для согласования Фонда восстановления и Долгосрочного бюджета ЕС (англ.: *Multiannual Financial Framework*) на очередной период.

О накале ситуации на тот момент можно было судить по действиям противников введения механизма «верховенства права». Сопrotивление Польши и Венгрии было настолько решительным, что они были готовы заблокировать и документ об очередном бюджете ЕС, и Фонд восстановления¹⁰. Неприкрытый шантаж удалось нивелировать

⁷ Article 1 of Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union (*далее* — OJ). С 326. 26.10.2012. P. 47–390, 50.

⁸ Имеется в виду идея рассматривать государства как отдельных людей, вступающих в союзы. См.: Кант И. К вечному миру // Кант И. Сочинения : в 8 т. Т. 7. М. : Чоро, 1994. С. 5–56.

⁹ См.: Kelemen D. R., Scheppelle K. L. How to Stop Funding Autocracy in the EU // *Verfassungsblog*. 2018. 10 September. URL: <https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-eu/> (дата обращения: 04.09.2024); Barrett G. Op. cit. P. 74–75; Halmai G. The Possibility and Desirability of Economic Sanction: Rule of Law Conditionality Requirements Against Illiberal EU Member States. EUI Working Paper LAW 2018/06. 2018. URL: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/51644/LAW_2018_06.pdf (дата обращения: 04.09.2024).

¹⁰ См.: Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary // Gov.pl. 2020. 26 November. URL: <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary> (дата обращения: 04.09.2024); Bayer L. Viktor Orbán Rejects Rule of Law Compromise Idea // *Politico*. 2020. 4 December. URL: <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-rejects-rule-of-law-compromise/> (дата обращения: 04.09.2024); Gros D., Blockmans S., Corti F. Rule of Law and the Next Generation EU Recovery // Centre for European Policy Studies. 2020. 15 October. URL: <https://www.ceps.eu/rule-of-law-and-the-next-generation-eu-recovery/> (дата обращения: 04.09.2024).

лишь совершением специальной политической сделки на уровне глав правительств стран Союза, которая стала первым шагом к разрешению спора внутри ЕС.

Сделка была основана на трёх документах. Первый из них — это Заключение Европейского совета (*далее* — Евросовет), принятые по результатам саммита 10 и 11 декабря 2020 года (*далее* — Заключение EUCO 22/20) и фиксировавшие политическую договорённость глав правительств ЕС¹¹. В документе отражено принципиальное согласие стран ЕС на разработку и применение механизма «верховенства права», а также детализированы политико-правовые шаги, необходимые для окончательного введения механизма. В частности, были упомянуты дополнительные правовые акты и процедуры, которые должны предшествовать вступлению механизма «верховенства права» в законную силу. Важно отметить, что Заключение не относится к источникам европейского права.

Второй документ сделки — это Регламент об общем режиме обусловленности для защиты бюджета ЕС от 16 декабря 2020 года (*далее* — Регламент 2020/2092)¹². В отличие от упомянутых заключений, Регламент является источником европейского права. В документе отражено существо механизма «верховенства права»: определяются нарушения «верховенства права» (ограничение независимости судов, неисполнение их решений и неспособность реагировать на произвол органов исполнительной власти), условия и порядок введения санкций (ограничение или прекращение доступа к бюджетным средствам).

Наконец, третий документ сделки — это сам бюджет ЕС — Многолетний финансовый план ЕС на 2021–2027 годы (*далее* — Многолетний финансовый план)¹³. Как и Регламент 2020/2092, названный документ относится к числу источников права. Однако, в отличие от двух других принятых по итогам сделки документов, Многолетний финансовый план практически не содержал норм, посвящённых механизму «верховенства права», за исключением скромного упоминания будущих «новых» правил «защиты бюджета Союза» (статья 7 вводной части («Recital») документа) и отсылочной нормы к Регламенту 2020/2092 (статья 6)¹⁴.

3. Несовершенство «верховенства»

Несмотря на кажущийся успех самого факта правового оформления механизма «верховенства права», новые правила были серьёзно раскритикованы экспертным сообществом. Замечания были сформулированы сразу по нескольким основаниям.

В первую очередь критиковался выбор правовой конструкции нарушения «верховенства права». В силу Регламента 2020/2092, санкции к государству-нарушителю могут применяться только в том случае, если «нарушения принципов верховенства права в государстве-члене затрагивают или серьёзно рискуют повлиять на надёжное финансовое управление бюджетом Союза или на защиту финансовых интересов Союза достаточно непосредственным образом»¹⁵. Иными словами, регулирование запрещает не наруше-

¹¹ The European Council meeting (10 and 11 December 2020) — Conclusions. EUCO 22/20. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> (дата обращения: 04.09.2024).

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Article 4(1) of 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. P.6.

ния принципа «верховенства права» как таковые, а лишь те, что влияют на бюджетные интересы ЕС. При этом громоздкость формулировки тут же снискала репутацию *probatio diabolica*, то есть тех требований, которые невозможно доказать¹⁶.

Другая линия критики была выстроена в отношении выбора защиты бюджетных интересов ЕС как условия применения новых норм: почему именно нарушение финансовых интересов Союза было выделено как условие наступления ответственности. Этот аргумент заслуживает внимания, так как нарушения «верховенства права» в странах ЦВЕ составляют ограничение судебной власти или вмешательство в систему сдержек и противовесов. Таким образом, они направлены на максимизацию власти, но едва ли угрожают бюджетной дисциплине ЕС¹⁷.

Представляется, что при таких обстоятельствах складывается весьма необычная конструкция, поскольку материальный характер состава правонарушения нивелируется необычным выбором защищаемого правового блага (финансовые интересы Союза). Фактически создаётся ситуация, при которой не наказание следует за проступок, формируя осознанное поведение в будущем, но угроза потери финансирования, которая в результате определяет меру поведения членов ЕС, как бы отказывая национальному правительству в самостоятельности.

Таким образом, ЕС скорее пошёл по пути дисциплинарного воздействия на государства-члены, чем предложил деликтную схему реагирования на правонарушения. С тем же успехом можно было бы сравнить денежный штраф водителю за нарушение правил дорожного движения и угрозу родителей ограничить детей в «карманных расходах» за неудовлетворительные успехи в школе.

Третья линия критики направлена на противоречие всей конструкции, закрепившей механизм «верховенства права», законодательству ЕС. Так, как уже было сказано выше, сделка о механизме «верховенства права» составляет три документа: Заключение EUCO 22/20, Регламент 2020/2092 и Многолетний финансовый план ЕС на 2021–2027 годы. При этом регулирование механизма «верховенства права» сосредоточено лишь в первых двух из них. Заключение EUCO 22/20 содержит основные условия политической договорённости между государствами-членами по поводу введения механизма «верховенства права» и принятия бюджета (то есть существо сделки), а Регламент 2020/2092 вводит понятие нарушения «верховенства права» и устанавливает процессуальные нормы о его применении.

Однако, в отличие от Регламента 2020/2092, Заключение EUCO 22/20 не имеют обязательной юридической силы, согласно статье 288 Договора о Функционировании Европейского Союза (*далее* — ДФЕС)¹⁸. Кроме того, пункт 1 статьи 15 Договора о Европейском Союзе (*далее* — ДЕС)¹⁹ прямо указывает, что Евросовет «не осуществляет законодательную функцию», хотя и «даёт Союзу необходимые для его развития побудительные импульсы и определяет его общие политические ориентиры и приоритеты».

Действительно, в литературе продолжают споры о неформальной роли Евросовета и его заключений для правовой системы ЕС²⁰. Исследователи, ссылаясь на политиче-

¹⁶ См.: *Scheppele K.L., Pech L.* Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law // *Verfassungsblog*. 2020. 13 December. URL: <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/> (дата обращения: 04.09.2024).

¹⁷ См.: *Gros D., Blockmans S., Corti F.* *Op. cit.*

¹⁸ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

¹⁹ Article 15(4) of Consolidated version of the Treaty on European Union // OJ. C 326. 26.10.2012. P. 13–390, 23.

²⁰ Например, в этом исследовании предпринята попытка проследить количество ссылок на заключения в законодательных актах ЕС. См.: *Lonardo L.* The Relative Influence of the European Council in EU External Action // *Journal of Contemporary European Research*. 2019. No. 15. P. 36–56.

скую природу этого органа (состоит из глав государств ЕС), говорят о его особом авторитете²¹, а сам Евросовет двусмысленно указывает, что его заключения хоть и «не являются обязательными с точки зрения права», но оказываются обязывающими для ЕС²². Тем не менее на настоящий момент можно констатировать наличие консенсуса об отсутствии обязывающей в юридическом смысле природе заключений Евросовета. В частности, Европейский суд сформировал устойчивую практику по этому вопросу и неоднократно подчёркивал, что Европейский совет не может вторгаться в полномочия и ставить под сомнение независимость и самостоятельность других европейских институтов, которые гарантированы в европейских договорах²³.

Пикантность сложившейся ситуации состоит в том, что Заключение EUCO 22/20 содержит сложный порядок вступления механизма «верховенства права» в силу, упоминаний о котором не найти в самом Регламенте 2020/2092. Заключение EUCO 22/20 предписывает Европейской комиссии (*далее* — Еврокомиссия, Комиссия) порядок действий, без соблюдения которого механизм не «заработает». В частности, Еврокомиссии следует разработать «руководящие указания о том, как будет применяться Регламент, включая методологию проведения его оценки»²⁴.

Кроме того, эта же норма устанавливает, что Регламент не может применяться, а разработка руководящих разъяснений не может быть завершена, если несогласные с Регламентом страны оспорят его в Европейском суде (в порядке статьи 263 ДФЕС²⁵), вплоть до вынесения последним решения по такому заявлению. Наконец, Заключение EUCO 22/20 предписывает «плотное взаимодействие Еврокомиссии со государствами — членами ЕС при разработке таких разъяснений», при этом сам Регламент не содержит ни слова об указанном порядке.

Едва ли читатели увидят в таком регулировании решение, удовлетворяющее сторонников правового воздействия на авторитарных лидеров Евросоюза. Скорее, перед нами результат политической сделки, в которой каждой из сторон был предложен способ сохранить лицо, а правовые пределы полномочий европейских институтов были проигнорированы, что само по себе говорит о том, какую роль сегодня играют право и политика в управлении евроинтеграцией и разрешении споров внутри ЕС.

4. Институциональный дисбаланс

Неудивительно, что такая конструкция механизма «верховенства права» вызвала волну пессимизма в прессе²⁶ и в экспертных кругах²⁷. В вину еврочиновникам ставились игно-

²¹ См.: *Lonardo L.* Op. cit.

²² European Court of Justice (*далее* — ECJ). *Slovakia and Hungary v. Council EU*. Joined cases nos. C-643/15 and C-647/15. Judgment of 6 September 2017. § 141.

²³ См.: *Ibid.* См. также: ECJ. *Council of the European Union v. Commission* [GC]. Case no. C-409/13. Judgment of 14 April 2015. § 64, 70; *Poland v. Parliament and Council of the European Union* [GC]. Case no. C-5/16. Judgment of 21 June 2018. § 83–90.

²⁴ The European Council meeting (10 and 11 December 2020) — Conclusions. EUCO 22/20. § 2(c).

²⁵ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

²⁶ См., например: *Zelan E.* EU Leaders Unblock Budget in Deal with Hungary and Poland // EUobserver. 2020. 11 December. URL: <https://euobserver.com/eu-political/150357> (дата обращения: 04.09.2024); *Bayer L.* EU Budget Plan Lets Hungary, Poland Off the Rule-of-Law Hook (for Now) // Politico. 2020. 9 December. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-budget-plan-lets-hungary-poland-off-the-rule-of-law-hook-for-now/> (дата обращения: 04.09.2024).

²⁷ См.: *Alemanno A., Chamton M.* To Save the Rule of Law You Must Apparently Break It // Verfassungsblog. 2020. 11 December. URL: <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/> (дата обращения: 04.09.2024).

рирование исторической возможности закрепить долгожданный механизм и создание многочисленных оснований для оспаривания новых норм и для их неисполнения. Положение о предварительном судебном контроле механизма повсеместно рассматривалось как намеренное затягивание вступления новых норм в силу (минимум на два года, то есть на средний срок рассмотрения дел в Европейском суде). Наконец, эксперты указывали на формальное нарушение Заключениями EUCO 22/20 институционального баланса внутри Евросоюза, так как Заключение фактически вступило в противоречие с европейскими договорами, гарантирующими самостоятельность и независимость европейских институтов.

Согласно Заключениям EUCO 22/20, формально независимая Еврокомиссия²⁸ фактически не может применять Регламент 2020/2092, пока не состоится решение Европейского суда, если механизм будет обжалован. Аналогично выглядела бы гипотетическая ситуация, если бы президент абстрактного государства запретил правительству исполнять вступивший в силу закон до его проверки конституционным судом²⁹. Одновременно Заключение EUCO 22/20 предписывает Еврокомиссии разработать дополнительные документы для функционирования механизма «верховенства права»³⁰. Пока таковые не будут разработаны, Регламент 2020/2092 не может вступить в законную силу.

Подтверждения легальности этих отлагательных условий со стороны институтов ЕС было более чем скромным. Юридической службой Совета ЕС (как и Евросовет, этот институт формируется не непосредственно ЕС, а состоит из чиновников из государств — членов Союза в рамках занимаемой ими должности) был подготовлен специальный комментарий, который, впрочем, содержал лишь лаконичное сообщение об отсутствии нарушений: Заключение «соответствует договорам ЕС и принципу институционального баланса» Союза³¹.

Мнения экспертов по вопросу реагирования на указанные противоречия разошлись. Часть из них соглашалась с несовершенством правового материала ради компромисса, ведь механизм «верховенства права» был наконец легализован³². Другая группа экспертов, напротив, не хотела останавливаться на достигнутом и призывала Европейский парламент (*далее* — Европарламент, Парламент) оспорить конституционно-правовую конструкцию сделки как противоречащую европейскому праву и не отвечающую своей основной задаче — защите «верховенства права»³³. При этом сама по себе политическая сделка из-за исключительной роли Германии в её подготовке с горькой иронией называлась критиками «соглашением между Европейским Советом, также известным как Ангела Меркель, и Европейской Комиссией, также известной как бывший министр обороны Ангелы Меркель»³⁴.

Можно заключить, что способ разрешения конфликта посредством сделки был далёк от совершенства и свидетельствовал о недостаточности существующих правовых ин-

²⁸ См.: Article 17 of Consolidated version of the Treaty on European Union. P.25–26.

²⁹ См.: *Alemanno A., Chamon M.* Op. cit.

³⁰ См. подробнее: *Kirst N.* Op. cit.

³¹ Council of the European Union. Part I of the Conclusions of the European Council of 10 and 11 December 2020 — Conformity with the Treaties and with the text of the Regulation on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. § 4. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13961-2020-INIT/en/pdf> (дата обращения: 04.09.2024).

³² См.: *Nguyen T.* Op. cit.; *Kirst N.* Op. cit.

³³ См.: *Alemanno A., Chamon M.* Op. cit.

³⁴ *Scheppele K.L., Pech L.* Op. cit.

струментов Союза. Неудивительно, что с правовой точки зрения сделка могла быть обоснована лишь «резиновыми» нормами о полномочиях Европейского совета (статья 15 ДЕС): «Европейский совет даёт Союзу необходимые для его развития побудительные импульсы и определяет его общие политические ориентиры и приоритеты». Такая позиция наглядно иллюстрирует скромную роль права в разрешении конфликтов и споров внутри ЕС. Едва ли стоит удивляться, что отпраздновать заключённую сделку по ненавистному механизму «верховенства права» лидер Венгрии В. Орбан решил шампанским, о чём он поспешил уведомить своих подписчиков в социальных сетях.

5. Внутреннее дело Европейского Союза

Перипетии регулирования механизма «верховенства права» ожидаемо привели к противоречивым действиям европейских институтов. Первым атаке подвергся институциональный дисбаланс Союза, порождённый сделкой. В авангард защиты «верховенства права» попытался встать Европейский парламент.

5.1. Парламентский контроль

Буквально вооружившись советами экспертов, Европейский парламент через считанные после принятия Регламента дни (и даже до вступления его в силу) выступил с Резолюцией от 17 декабря 2020 года, в которой подчеркнул, что Европейский совет не обладает законодательными функциями, а потому его «политическая декларация» (то есть Заключение EUCO 22/20) не влечёт за собой юридических последствий. Европейский парламент призвал Европейскую комиссию применять положения Регламента 2020/2092 независимо от каких-либо политических условий или дополнительных документов. В противном случае, Парламент пригрозил оспариванием бездействия Еврокомиссии в Европейском суде³⁵.

В следующей Резолюции от 25 марта 2021 года Европарламент всё же признал необходимость скорейшей разработки руководящих разъяснений в развитие Регламента 2020/2092, но тут же предъявил Еврокомиссии ультиматум: либо последняя до 1 июня 2021 года начинает применять Регламент 2020/2092, либо Парламент обратится в Европейский суд с требованием о принуждении к таким действиям³⁶. В Резолюции от 10 июня 2021 года Европарламент констатировал невыполнение ультиматума и поручил своему президенту готовить судебное обращение³⁷.

Между тем иск Европейского парламента лишь нискал репутацию «политической демонстрации». По мнению экспертов, Европарламент тем самым уклонился от более радикальных шагов, как, например, оспаривание существования политической сделки (то есть Заключений EUCO 22/20) или даже выражение вотума недоверия Еврокомиссии

³⁵ См.: 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)) // OJ. C 445. 29.10.2021. P. 15–17. § 9.

³⁶ См.: European Parliament resolution of 25 March 2021 on the application of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, the rule-of-law conditionality mechanism (2021/2582(RSP)) // OJ. C 494. 08.12.2021. P. 61–63. § 13, 14.

³⁷ European Parliament resolution of 10 June 2021 on the rule of law situation in the European Union and the application of the Conditionality Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 (2021/2711(RSP)) // OJ. C 67. 08.02.2022. P. 86–89. § 12.

(статья 234 ДФЕС)³⁸. Заслуживает внимания то обстоятельство, что действия Парламента красноречиво говорят о состоянии демократии в ЕС, отличительной чертой которой стало избегание ответственности за принятие решений³⁹.

Судя по всему, Европарламент в этом конфликте выбрал реактивную, а не проактивную позицию, то есть не самостоятельные действия, но принуждение к таким действиям Еврокомиссии⁴⁰. В частности, и после обращения в Европейский суд Европарламент продолжил выпускать резолюции о механизме «верховенства права» со свойственной таким обращениям формальной риторикой⁴¹.

5.2. Европейская волокита

Особую роль в складывающейся эпопее вокруг «верховенства права» сыграла Европейская комиссия. Лишённая значительной части своей политической легитимности на выборах 2019 года⁴² и неоднократно доказавшая свою политическую вторичность по отношению к главам европейских государств, Еврокомиссия ожидаемо не стала борцом за ценности «верховенства права» или активным модератором конфликта. Напротив, Еврокомиссия демонстрировала чудеса политико-правовой волокиты.

Например, Еврокомиссия направила в Польшу и Венгрию письма с указанием на нарушения стандартов независимости судов и других составляющих системы сдержек и противовесов лишь 19 ноября 2021 года, то есть уже после того, как Европарламент оспорил её бездействие в Европейском суде. Письма не были опубликованы, но об их содержании можно судить по утечкам в прессу⁴³ и по реакции других европейских институтов⁴⁴. Представляется, что Еврокомиссия намеренно скрывала содержание писем для создания правовой неопределённости, в рамках которой она пыталась выиграть время и отложить активные действия по имплементации механизма «верховенства права».

Так, в силу части 1 статьи 6 Регламента 2020/2092 запуск механизма «верховенства права» начинается с направления Еврокомиссией предполагаемому нарушителю «письменного уведомления... с изложением фактических элементов и конкретных оснований [нарушений]». Одновременно часть 4 той же статьи предусматривает право Европейской комиссии направить запрос в адрес предполагаемых нарушителей принципа «вер-

³⁸ См.: *Chamon M.* A Hollow Threat // *Verfassungsblog*. 2021. 16 June. URL: <https://verfassungsblog.de/a-hollow-threat/> (дата обращения: 04.09.2024).

³⁹ См. дискуссию о состоянии демократии безответственности: *Slavoj Žižek: On Violence* // *The LRB Podcast*. 2008. 10 January. URL: <https://www.lrb.co.uk/podcasts-and-videos/podcasts/the-lrb-podcast/on-violence> (дата обращения: 04.09.2024).

⁴⁰ См. дискуссию о таком поведении Европарламента: *Buonanno L., Nugent N.* Policies and Policy Processes of the European Union. London : Palgrave MacMillan, 2013. P. 54–55.

⁴¹ См.: European Parliament resolution of 24 November 2021 on the revision of the Financial Regulation in view of the entry into force of the 2021–2027 multiannual financial framework (2021/2162(INI)) // *OJ. C 224*. 08.06.2022. P. 37–46.

⁴² См. подробнее, например: *Потемкина О.* Кто убил Spitzenkandidat? // *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. 2019. № 4. С. 32–37.

⁴³ См.: *Shotter J., Fleming S., Khan M.* Letters to Warsaw and Budapest Are Informal Step Towards a Decision on Whether to Hold Back EU Funds // *Financial Times*. 2021. 20 November. URL: <https://www.ft.com/content/ef1f2c45-c792-4569-88fc-a454ed2d9bb8> (дата обращения: 04.09.2024); *Virovac P., Kasek L., Bennecki R.* Poland and Hungary Have Much to Lose from ECJ Decision // *ING Think*. 2022. 23 February. URL: <https://think.ing.com/articles/poland-and-hungary-have-much-to-lose-from-ecj-decision/> (дата обращения: 04.09.2024); *Zelan E.* EU Commission Letters to Poland, Hungary: Too Little, Too Late? // *EUobserver*. 2021. 23 November. URL: <https://euobserver.com/rule-of-law/153591> (дата обращения: 04.09.2024).

⁴⁴ См.: European Parliament resolution of 10 March 2022 on the rule of law and the consequences of the ECJ ruling (2022/2535(RSP)) // *OJ. C 347*. 09.09.2022. P. 168–171.

ховенства права» с тем, чтобы уточнить факт наличия нарушений до формальной инициации механизма. В отличие от первого, такой запрос не влечёт за собой правовых последствий.

В этой связи неясно, какой именно опцией воспользовалась Комиссия и был ли это лишь «вегетарианский» запрос в порядке части 4 статьи 6 Регламента 2020/2092. При этом Комиссия могла формально действовать в рамках положений Регламента. Фактически её действия были тактической уловкой, чтобы отложить реальные шаги по инициации механизма «верховенства права» посредством юридически непрозрачных шагов до выполнения всех условий политической сделки.

Отдельного внимания заслуживает направление письма Еврокомиссией 23 августа 2021 года, что по праву признаётся экспертами циничным затягиванием времени. Это письмо было формальным ответом на призыв Президента Европарламента Д. М. Сассоли от 23 июня 2021 года инициировать механизм «верховенства права». Документ, подписанный Сассоли, был последним приглашением Парламента действовать перед обращением в Европейский суд в порядке статьи 265 ДФЕС. Направление такого документа обязательно в силу названной статьи, на ответ предусмотрено два месяца (§ 2 статьи 265). В самом документе содержался призыв к реакции на «наиболее очевидные случаи нарушения верховенства закона»⁴⁵.

В ответе Комиссии, направленном в *последний день* (sic!) установленного статье 265 ДФЕС срока, содержится хрестоматийный образец правовой волокиты и юридического формализма. С одной стороны, Комиссия заверила Парламент, что Регламент 2020/2092 действует с момента вступления его в силу (то есть с 1 января 2021 года), а его применение не ограничено никакими политическими условиями. Кроме того, Комиссия сообщила, что тщательно изучит возможность применения документа, если нарушения принципа «верховенства права» будут выявлены.

С другой стороны, Еврокомиссия указала, что предложение Парламента начать реагировать «на самые очевидные нарушения» (тут она, видимо, не без иронии даже процитировала запрос Парламента) не может быть выполнено из-за неточности полученного запроса. Комиссия напомнила, что согласно материалам судебной практики запрос в порядке статьи 265 ДФЕС должен содержать описание нарушений «верховенства права», а также указания на конкретные действия, которые необходимо совершить. В отсутствие таких деталей запрос Парламента не может считаться обязывающим с точки зрения статьи 265 ДФЕС⁴⁶.

Таким образом, Еврокомиссии удалось отложить применение механизма «верховенства права», сохраняя формальную законность действий. Даже юридическая служба Европейского парламента, оценивая переписку с Еврокомиссией, скептически отнеслась к перспективе обращения в Европейский суд (попутно заметив, что служба не привлекалась для составления первоначального запроса Парламента)⁴⁷. Такие действия

⁴⁵ The President of the European Parliament's letter to the President of the European Commission No. D 303117 of 23 June 2021. URL: <https://web.archive.org/web/20210710085026/https://the-president.europarl.europa.eu/files/live/sites/president/files/pdf/Letter%20to%20EC%20RoL%20230621/Sassoli%20Letter%20EC%20230621.pdf> (дата обращения: 04.09.2024).

⁴⁶ См.: The President of the European Commission's letter to the President of the European Parliament No. Ares (2021) 413 7550 of 23 August 2021.

⁴⁷ Документ носит конфиденциальный характер, тем не менее он попал в прессу. См. Section II. Background to the Commission's letter of the Legal Service of the European Parliament. Note for the attention of Mr. David Maria Sassoli on the Application of the Conditionality Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of 27 August 2021. P. 2. URL: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/10/21/Legal-Service-Opinion.pdf> (дата обращения: 04.09.2024).

Еврокомиссии свидетельствуют о превалировании политической составляющей в урегулировании рассматриваемого спора и подчёркивают роль Комиссии скорее как исполнителя политической воли государств — членов ЕС, а не как исполнителя европейского права.

6. Возмущение несогласных

Следующий этап развития конфликта состоит в реакции лидеров стран ЦВЕ на легализацию механизма «верховенства права». Речь пойдёт о лидерах Венгрии и Польши, поведение которых спровоцировало легализацию механизма. Хотя недемократическое поведение элит не является редкостью в других странах ЦВЕ и западноевропейских государствах⁴⁸, нигде системные конституционные трансформации «со знаком минус» не привлекли столько внимания исследователей и европейских институтов, как в Польше и Венгрии⁴⁹.

Неслучайно к рассматриваемому моменту в отношении Польши и Венгрии в 2017–2018 годах⁵⁰ уже была запущена процедура, предусмотренная статьёй 7(1) ДЕС. Это специальный инструмент, направленный на борьбу с нарушениями членами ЕС ценностей Союза (статья 2 ДЕС), который предусматривает применение санкций, в том числе «ядерную опцию»⁵¹ — приостановление права голоса государства-члена в Совете ЕС. На настоящий момент этот инструмент фактически неприменим из-за его процедурных сложностей, а также в силу взаимной поддержки «провинившихся» государств (для введения некоторых санкций требуется единогласие в Евросовете, а Венгрия и Польша поддерживают друг друга)⁵² и даже саботирования процедуры самими европейскими институтами⁵³.

⁴⁸ См.: 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. Brussels, 30 September 2020. COM/2020/580 final. URL: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumentid/Rule%20of%20Law/Rule%20of%20Law_raport_general_EN_2020.pdf (дата обращения: 04.09.2024).

⁴⁹ См. подробнее: *Загретдинов В.* Конституционно-правовые реформы как инструменты управления смыслами в публичном пространстве Польши // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 1 (146). С. 76–107.

⁵⁰ См.: 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; European Commission Reasoned Proposal in Accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland. Proposal for a Council decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law. Brussels, 20 December 2017. COM(2017)0835. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2017/0835/COM_COM\(2017\)0835_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2017/0835/COM_COM(2017)0835_EN.pdf) (дата обращения: 04.09.2024).

⁵¹ См.: Opening remarks of First Vice-President Frans Timmermans, Readout of the European Commission discussion on the Rule of Law in Poland // European Commission. 2017. 20 December. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_5387 (дата обращения: 04.09.2024).

⁵² См. подробнее: *Zalan E.* Poland and Hungary Sanctions Procedure Back after Pandemic // EUobserver. 2021. 22 June. URL: <https://euobserver.com/rule-of-law/152211> (дата обращения: 04.09.2024); *Maurice E.* Protecting the Checks and Balances to Save the Rule of Law // The Robert Schuman Foundation. The Research and Studies Centre on Europe. 2021. 6 April. URL: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0590-protecting-the-checks-and-balances-to-save-the-rule-of-law> (дата обращения: 04.09.2024); *Michélot M.* The “Article 7” Proceedings Against Poland and Hungary: What Concrete Effects? // Institut Jacques Delors. 2019. 6 May. URL: https://institutdelors.eu/en/publications/_trashed/ (дата обращения: 04.09.2024).

⁵³ См.: *Pech L.* From “Nuclear Option” to Damp Squib? // Verfassungsblog. 2019. 13 November. URL: <https://verfassungsblog.de/from-nuclear-option-to-damp-squib/> (дата обращения: 04.09.2024).

Вместе с тем, учитывая, что Польша и Венгрия являются крупнейшими бенефициарами европейских бюджетных фондов, применение ограничений на пользование этими средствами рассматривается как параллельная и более эффективная мера, чем «ядерная опция». Неудивительно, что, избежав угрозы приостановления права голоса, Польша и Венгрия решили атаковать и механизм «верховенства права».

Тактически выждав окончания срока обжалования, Венгрия и Польша одновременно подали два самостоятельных заявления в Европейский суд 11 марта 2021 года, последовав по указанному в Заключениях EUCO 22/20 пути и оспорив Регламент 2020/2092, с тем чтобы нейтрализовать механизм «верховенства права». Следует отметить, что иски были поданы в последние возможные для этого дни, а затягивание сроков можно считать неотъемлемой частью практики выполнения процедур вокруг механизма «верховенства права» со стороны как Еврокомиссии, так и предполагаемых нарушителей «верховенства права».

В обоснование своих требований оба государства привели сходные аргументы, ключевые из которых можно разделить на следующие группы.

Во-первых, по мнению заявителей, нормы Регламента 2020/2092 приняты вне надлежащей правовой процедуры и потому лишены юридических оснований. Так, Регламент принят в развитие и на основании правил исполнения бюджета (статья 322(1)(a) ДФЕС). Однако вопросы санкций (именно такую природу видели заявители в оспариваемом регулировании) в отношении государств — членов ЕС регулируются исключительно статьёй 7 ДЕС. Таким образом, Польша и Венгрия пытались поместить механизм «верховенства права» в ту систему норм, которая требует недостижимого единогласия всех государств-членов, в чём заявители уже фактически одерживали победу.

Во-вторых, по мнению заявителей, новое регулирование нарушает принцип правовой определённости, ведь соображения бюджетной дисциплины не могут иметь отношения к оценке соблюдения принципа «верховенства права». Последний имеет политическую, а не правовую природу и представляет собой руководящий принцип, а не конкретную норму, за нарушение которой может следовать ответственность. Введение мер ответственности за нарушение абстрактной нормы создаст излишнюю дискрецию европейских институтов. В этой части аргументации заявители буквально повторили претензии экспертов, высказанные в отношении Заключений EUCO 22/20.

В-третьих, заявители указали на нарушение Регламентом 2020/2092 основополагающих принципов европейского права (статьи 4 и 5 ДЕС), а именно требования равенства и защиты «национальной самобытности государств-членов, присущей их основополагающим политическим и конституционным структурам». В этой части заявители, по всей видимости, планировали сформировать позицию для будущего дискурса о вмешательстве ЕС в суверенные полномочия его членов.

До настоящего момента речь в статье шла о борьбе вокруг формализации и о политических шагах разрешения спора, касающегося механизма «верховенства права». Далее предлагается проанализировать попытки решить этот конфликт с помощью права. По мнению автора настоящей статьи, полученные выводы позволяют по-новому посмотреть на перспективы и существо европейской интеграции.

7. «Неоспоримое конституционное значение»

Европейский суд всячески подчёркивал неординарность процессов, инициированных по заявлениям Польши и Венгрии. В тексте решений Европейского суда неоднократно встречаются превосходные степени сравнения, оттеняющие важность дел. Спор был

признан Судом обладающим «исключительной важностью» (англ.: *exceptional importance*) и заслуживающим рассмотрения в особом порядке — в полном составе судей (статья 16 Статута Суда ЕС)⁵⁴. Согласно имеющимся материалам, Венгрия просила рассмотреть её заявление в составе Большой палаты, то есть в рамках нестандартного судебного состава, но Европейский суд пошёл ещё дальше и принял решение рассматривать дело в предельно возможном составе (пленумом).

Кроме того, Суд удовлетворил заявление Европейского парламента об ускоренном рассмотрении дел в связи с его «фундаментальной значимостью» (англ.: *fundamental importance*) для европейского правопорядка и «экономической неотложностью» (англ.: *economic urgency*). Наконец, впервые Европейский суд огласил решения по делам в режиме прямой трансляции, причём на языках заявителей⁵⁵.

Решениями Суда от 16 февраля 2022 года № C-156/21 и № C-157/21 претензии Венгрии и Польши были отклонены⁵⁶. И Генеральный адвокат⁵⁷, и Европейский суд не нашли оснований для удовлетворения требований несогласных государств-членов и попутно сформировали несколько важных для развития европейского правопорядка правовых позиций, которые будут детально рассмотрены далее.

7.1. Надлежащая правовая процедура

Ключевым для обоих дел было решение вопроса о надлежащем правовом основании Регламента 2020/2092. В этой части предстояло дать ответ на первую группу аргументов заявителей, утверждавших, что Регламент принят вне правовой процедуры, предусмотренной договорами ЕС. Иными словами, Европейскому суду предстояло разъяснить, вправе ли были европейские институты устанавливать ограничительные меры для нарушающих принцип «верховенства права» стран на основании бюджетных норм (статья 322(1)(а) ДФЕС) или ограничительные меры могли основываться исключительно на нормах и процедурах, предусмотренных статьёй 7 ДЕС.

Заслуживает внимания, что Генеральный адвокат не только обозначил этот вопрос центральным для этих дел, но и отметил «неоспоримость его конституционного значения» (англ.: *undeniable constitutional significance*; курсив Генерального адвоката)⁵⁸. Так, на этом этапе разрешения конфликта политические инструменты решения спора начали уступать место правовым.

По существу аргументов Европейский суд указал, что защита механизма «верховенства права» в ЕС не может сводиться лишь к строгой процедуре в рамках статьи 7 ДЕС.

⁵⁴ См.: Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Protocol (No. 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union // OJ. C 115. 09.05.2008. P.210–229.

⁵⁵ См.: Court of Justice to Livestream Delivery of Judgment for the First Time // EU Law Live. 2022. 14 February. URL: <https://eulawlive.com/court-of-justice-to-livestream-delivery-of-judgment-for-the-first-time/> (дата обращения: 04.09.2024); *Maksimov V. EU Top Court Quashes Hungary, Poland's Challenge to Rule of Law Tool* // EURACTIV. 2022. 16 February. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-top-court-quashes-hungary-polands-challenge-to-rule-of-law-tool/> (дата обращения: 04.09.2024).

⁵⁶ ECJ. *Hungary v. European Parliament and Council of the European Union*. Case no. C-156/21. Judgment of 16 February 2022; *Poland v. European Parliament and Council of the European Union*. Case no. C-157/21. Judgment of 16 February 2022.

⁵⁷ Независимое должностное лицо при Европейском суде, в чьи задачи входит подготовка беспристрастного заключения по рассматриваемому Судом делу. См.: Article 19(2) of Consolidated version of the Treaty on European Union. P.27; Articles 253 and 254 of Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. P.158–159.

⁵⁸ ECJ. *Poland v. European Parliament and Council of the European Union*. Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona of 2 December 2021. § 2.

По мнению Суда, указанная статья направлена на защиту не только «верховенства права», но и иных ценностей Союза, поименованных в статье 2 Договора о ЕС. Исключительная особенность санкционной процедуры, установленной статьёй 7 ДЕС, продолжил Европейский суд, состоит в том, что она позволяет реагировать на серьёзные и постоянные нарушения ценностей ЕС⁵⁹.

Поэтому, в отличие от инструмента статьи 7 ДЕС, оспариваемый Регламент не «преследует цели наказать за несоблюдение верховенства права через нормы о бюджете», а, напротив, стремится к «защите бюджета Союза в случае нарушения принципов верховенства права»⁶⁰. Таким образом, Европейский суд сделал акцент именно на финансовой стороне механизма «верховенства права», который направлен на защиту законных интересов конечных получателей или бенефициаров бюджетных средств, а не на наказание «государства-члена за нарушение принципа “верховенства права”, как это предлагает Венгрия и Польша»⁶¹.

Отметим, что едва ли политики вкладывали именно такое «скромное» значение защиты финансовых интересов в сделку о «верховенстве права». Градус эмоциональной поддержки, оказываемой Регламенту 2020/2092, явно говорит об обратном⁶², да и текст политической сделки⁶³ прямо называет меры воздействия Регламента «исключительными» наряду с другими инструментами реагирования на нарушения европейского права. Надо ли говорить, что в условиях зависимости «несогласных» стран от европейских фондов любые ограничения будут весьма чувствительными.

На этом фоне лукавый формализм Европейского суда сильно бросается в глаза. Представляется, что его подход можно объяснить не только вынужденным софизмом для целей сохранения юридической силы механизма, но и политико-правовыми целями. Можно предположить, что надлежащее обоснование финансовых ограничений для населения стран, сильно зависящих от европейских фондов, — довольно деликатный вопрос, а болезненные последствия любых санкций могут только сплотить избирателя вокруг лидеров стран ЦВЕ. Потому смещение фокуса с санкций на нарушение бюджетных правил, пусть и через нарушение «верховенства права», мог показаться выходом из политического цугцванга.

С другой стороны, не без иронии можно наблюдать, как Европейский суд фактически использовал логику противников и критиков Заключений EUCO 22/20 против них самих. Напомним, что задолго до вынесения решений, отклонивших претензии Венгрии и Польши, критики сетовали на узость инструментария Регламента 2020/2092, ведь его ограничения могут быть направлены только против тех случаев нарушения принципа «верховенства права», которые можно увязать с бюджетными нарушениями. Европейский суд, по всей видимости, взял эту логику на вооружение и заключил, что именно ограниченность механизма реагирования Регламента 2020/2092 выводит его из-под действия сложной процедуры, предусмотренной статьёй 7 ДЕС⁶⁴.

⁵⁹ См.: ECJ. *Hungary v. European Parliament and Council of the European Union*. § 169–180.

⁶⁰ Ibid. § 171, 172, 174.

⁶¹ Ibid. § 115.

⁶² См., например, пресс-релиз Европейского парламента, посвящённый принятию Регламента 2020/2092: Parliament Approves the “Rule of Law Conditionality” for Access to EU Funds // European Parliament. 2020. 16 December. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201211PR93622/parliament-approves-the-rule-of-law-conditionality-for-access-to-eu-funds> (дата обращения: 04.09.2024).

⁶³ См.: The European Council meeting (10 and 11 December 2020) — Conclusions. EUCO 22/20. § 2(d).

⁶⁴ См.: ECJ. *Poland v. European Parliament and Council of the European Union*. § 162, 163, 220, 221.

7.2. Горизонтальная обусловленность

Вторая группа аргументов Польши и Венгрии строилась вокруг нарушения нормами Регламента 2020/2092 принципа правовой определённости. Заявители настаивали, что «верховенство права» — это не правовой механизм, а политическая категория. В связи с этим введение ответственности за нарушение неопределённой нормы лишь приведёт к излишней дискреции для правоприменителя⁶⁵. В пользу этой точки зрения говорят и отчёты европейских институтов об общем состоянии «верховенства права», ведь они содержат указания на то, что нарушения в разной степени происходили во всех странах Союза⁶⁶.

Заявители как будто предвидели, что Европейский суд будет пытаться обойти дискреционность «верховенства права» через идею «защиты бюджета ЕС», и постарались опередить эту логику. По их мнению, сведение «верховенства права» к защите бюджета необоснованно сужает «понимание концепции “верховенства права” как общей ценности ЕС»⁶⁷. Заявители вывернули аргументацию европейского законодателя «наоборот»: если «верховенство права» применимо лишь для защиты бюджета, то «верховенство права» будет не универсальной ценностью, а лишь инструментом защиты финансовых интересов.

Кроме того, заявители обратили внимание, что связь «верховенства права» и защиты бюджета построена на праве европейских институтов устанавливать финансовые правила, то есть порядок исполнения бюджета ЕС (статья 322(1)(а) ДФЕС). Однако названные правила никогда не использовались для защиты таких абстрактных категорий, как «верховенство права», а финансовые программы ЕС не содержат указания на соблюдение «верховенства права»⁶⁸. Наконец, оспариваемый Регламент вовсе не включает в себя правила, определяющие порядок исполнения бюджета Союза.

На самом деле, как указали заявители, Регламент под тенью правовой неопределённости преследует цель, которая заключается в создании возможности наказать любое государство ЕС за нарушение ценности «верховенства права» в трактовке европейских институтов и тем самым обойти сложную процедуру, предписанную статьёй 7 ДЕС⁶⁹. Широкая дискреция под видом «защиты бюджета» позволит выходить за пределы права ЕС, вторгаясь, таким образом, в исключительную сферу национальных правовых порядков (в частности, в законодательный процесс и дизайн судебных систем государств — членов Союза⁷⁰).

Аргументация Европейского суда в ответ на эти замечания сводилась к следующему. Нормы Регламента 2020/2092 не сужают ценность «верховенства права» (статья 2 ДЕС) до бюджетных интересов. Напротив, Регламент принят в развитие ДЕС, а защита бюджета является частным проявлением ценности «верховенства права». По мнению Суда⁷¹, не требуется специальная отсылка к принципу «верховенства права» в каждой финансовой программе ЕС, поскольку названный принцип поименован в перечне об-

⁶⁵ См.: ECJ. *Hungary v. European Parliament and Council of the European Union*. § 200.

⁶⁶ См.: ECJ. *Poland v. European Parliament and Council of the European Union*. Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona of 2 December 2021.

⁶⁷ ECJ. *Hungary v. European Parliament and Council of the European Union*. § 222, 226.

⁶⁸ См.: Ibid. § 79, 141.

⁶⁹ См.: Ibid. § 79–81.

⁷⁰ См.: *Baraggia A., Bonelli M. Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges // German Law Journal*. Vol. 23. 2022. No. 2. P. 131–156, 147.

⁷¹ См.: ECJ. *Hungary v. European Parliament and Council of the European Union*. § 123–124.

щих ценностей ЕС (статья 2 ДЕС), а согласие с этими ценностями является обязательным условием вступления в Союз (статья 49 ДЕС).

Для решения проблемы юридической связи ценности «верховенства права» (статья 2 ДЕС) и механизма «верховенства права», направленного на защиту бюджета (Регламент 2020/2092), Европейский суд ввёл доктрину «горизонтальной обусловленности» (англ.: *horizontal conditionality*). В силу этой доктрины взаимодействие членов ЕС, в том числе система финансовых обязательств, строится на взаимном доверии. В свою очередь, доверие обеспечивается презумпцией соблюдения права ЕС всеми участниками.

Для усиления позиции Европейский суд обратился к другой норме из общей части ДЕС — к принципу солидарности. Суд указал, что европейский бюджет представляет собой «практическое воплощение солидарности, фундаментального принципа европейского права», поименованного наряду с ценностью «верховенства права» в статье 2 ДЕС. Реализация принципа солидарности осуществляется через исполнение бюджета и построена на взаимном доверии государств — членов Союза. Таким образом, теория завершает круг и возвращается к «верховенству права», соблюдение которого требуется для обеспечения доверия, а доверие — это условие для солидарности и выполнения европейского бюджета, в связи с чем подмены Регламентом санкционного механизма нет⁷². Эту логику Суда можно условно представить в виде следующего силлогизма:

Солидарность в ЕС (взаимное доверие) = Взаимные обязательства в ЕС (бюджет)

Солидарность в ЕС (взаимное доверие) = Соблюдение «верховенства права»

Соблюдение «верховенства права» = Взаимные обязательства (бюджет)

В литературе такую правовую эквилибристику Европейского суда посчитали не самым удачным примером судебного правотворчества. Скорее, это позиция стала результатом политико-правового компромисса между европейскими институтами: Европейский парламент выступал за введение общих норм ответственности, а Совет ЕС настаивал на более предметной концепции, чтобы избежать обвинений в обходе санкционных правил, представленных нормами статьи 7 ДЕС⁷³. Так родилась идея представить механизм защиты «верховенства права» как направленный на защиту бюджета, а не вводящий санкции, альтернативные уже существующим (Европейский суд неоднократно подчёркивает это различие по тексту решений⁷⁴).

Однако едва ли доктрина горизонтальной обусловленности помогла развести меры воздействия, существующие в силу Регламента 2020/2092, и те, что предусмотрены статьёй 7 ДЕС. Сам по себе механизм «верховенства права» содержит неясные свидетельства о «санкционной» природе и даже адресной направленности на конкретные государства — члены Союза. Иными словами, как бы законодатель ни старался представить обратное, сложно скрыть природу Регламента как инструмента, направленного против правительств Польши и Венгрии.

В частности, вряд ли случайно, что при выборе аргументов Европейский суд в качестве примеров нарушений «верховенства права» указывает в первую очередь на независимость судебной власти, которая, как известно, атакована властями именно в этих

⁷² Доктрина изложена в: ECJ. *Hungary v. European Parliament and Council of the European Union*. § 123–133.

⁷³ См.: Baraggia A., Bonelli M. Op. cit. P. 137–138.

⁷⁴ См.: ECJ. *Poland v. European Parliament and Council of the European Union*. § 262.

странах. Равно как и направленность регулирования механизма на самых крупных реципиентов европейского финансирования вновь указывает на особое внимание европейского законодателя к Польше и Венгрии⁷⁵. Наконец, меры воздействия, предусмотренные Регламентом, прямо называют «на самом деле санкциями» даже на мероприятиях проевропейских научных центров (цитата принадлежит Станиславу Бернату, вице-президенту в отставке Конституционного трибунала Польши⁷⁶). При этом и в самом тексте Регламент говорит о себе как о дополнительном инструменте к санкционным процедурам (статья 14 вводной части документа).

Хотя детали использования нового механизма сложно предугадать из-за широкой дискреции, логика формулировок Регламента, а также позиция Европейского суда позволяют предполагать адресное и проблемное правоприменение. Регламент рискует остаться либо адресным инструментом атаки на «неугодных» автократов, либо заранее неприменимым, но устрашающим инструментом. Впрочем, реализация любого из указанных сценариев лишь обострит отношения внутри ЕС: либо Брюсселя и авторитарных стран Восточной Европы (в первом случае), либо Брюсселя и стран-доноров, настаивавших на введении механизма «верховенства права» (во втором).

7.3. Идеология «верховенства права»

Третья группа аргументов заявителей строится вокруг идеи защиты самобытности правопорядков стран Союза. Эти аргументы рассмотрены на примере решения Суда от 16 февраля 2022 года, отклонившего претензии Польши. Заявители указали, что разница конституционно-правовых традиций членов ЕС не позволяет выработать единого для всего ЕС стандарта ценности «верховенства права»⁷⁷. Они обратили внимание, что критерии оценки соблюдения стандарта «верховенства права» касаются ключевых функций государства: «...защиты территориальной целостности, поддержания общественного порядка и обеспечения национальной безопасности»⁷⁸. В этой связи, продолжили заявители, Регламент формально преследует защиту «верховенства права», а фактически позволяет предписывать структуру государственных органов в членах ЕС. Таким образом, Регламент выходит за пределы права ЕС, а Союз вторгается в сферу исключительной компетенции⁷⁹ государств-членов⁸⁰.

Европейский суд полностью отклонил претензии Польши и Венгрии. Суд признал, что «уважает национальную самобытность государств-членов» и что «государства пользуются определённой степенью свободы действий в осуществлении принципов верховенства права»⁸¹. Одновременно Суд заметил, что свобода действий государств-членов не может позволять выходить за пределы понимания «верховенства права», установленные правом ЕС⁸², практикой самого Суда и разъяснениями консультативных органов (например, § 342 Венецианской комиссии). Вступление государств в ЕС знаменует

⁷⁵ См.: ECJ. *Poland v. European Parliament and Council of the European Union*. § 152.

⁷⁶ College of Europe Bruges. Panel discussion on the Rule of Law Conditionality // YouTube. 2022. 7 May. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=NjuLR1gn9TU> (дата обращения: 04.09.2024).

⁷⁷ См.: ECJ. *Poland v. European Parliament and Council of the European Union*. § 313.

⁷⁸ Ibid. § 254.

⁷⁹ См.: Articles 4(1), 4(2) and 5(2) of Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. P.51–52.

⁸⁰ См.: ECJ. *Poland v. European Parliament and Council of the European Union*. § 253–259.

⁸¹ Ibid. § 265.

⁸² См.: Ibid. § 328.

вступление в «единый правовой порядок» и требует следования «ценностям», составляющим идентичность самого Союза⁸³.

Представляется, что такое толкование следует читать как важную политико-правовую идеологему. Европейский суд для обоснования своей позиции выбрал формальное противопоставление «самобытности» государств — членов ЕС общеевропейскому стандарту «верховенства права». Заслуживает внимания то обстоятельство, что «верховенство права» в рассматриваемом решении трактуется не как совместное достижение европейских правопорядков, как европейская идентичность, которая присуща каждому члену ЕС и благодаря общности которой родилась природа и дух евроинтеграции. Напротив, «верховенство права» понимается как непреложное свойство самой интеграции, некий фиксированный результат, состоявшийся факт, отличающий Союз от индивидуальных европейских правопорядков, которые сами по себе и в отрыве от Союза не обязательно следуют логике «верховенства права». Эта правовая позиция Суда может быть представлена в виде двух посылок.

Первая посылка состоит в том, что «верховенство права» — это отличительная особенность именно политически оформленной Европы: «...уважение ценностей [ЕС] является необходимым условием для вступления в Европейский Союз любого европейского государства, подающего заявку на членство в Европейском Союзе»⁸⁴. По свидетельству наблюдателей, во время слушаний возник «эмоциональный момент», отражающий существо ценностного противостояния в Союзе: польский судья Европейского суда М. Сафьян уточнил у представителя правительства Польши, поддерживает ли последний идею о существовании конституционной идентичности Европейского Союза и считает ли он «верховенство права» её частью⁸⁵. В результате рассмотрения дела Суд пришёл к выводу о существовании такой идентичности на уровне ЕС и праве Союза на его защиту.

В решении подчёркивается, что «верховенство права» понимается не как ценность государств Европы по отдельности, а как ценность Европейского Союза. Иными словами, Союз — это не результат солидарности стран и общности их правопорядков, реализовавшихся в политическом объединении, а, напротив, само политическое объединение является условием для последующей солидарности вошедших в него стран. В частности, автору статьи удалось найти в тексте разбираемого решения лишь одно упоминание Судом «верховенства права» как ценности, присущей именно самим правопорядкам государств-членов, а не Союзу в целом⁸⁶.

Более того, решение гласит, что защита «верховенства права» Европейским Союзом — это не что иное, как защита Союзом своей собственной «идентичности»⁸⁷, которой могут угрожать национальные органы власти. При этом речь может идти и о высшем органе власти государства — члена ЕС: в борьбе с отступлением от «верховенства права» нарушителем может оказаться «орган власти, который... участвует в суверенных действиях [государства — члена ЕС] в областях, имеющих основополагающее значение для выполнения его [государства] основных функций»⁸⁸.

Вторая посылка завершает оформление ценностной разницы ЕС и национальных правопорядков. Для обоснования своей позиции Европейский суд ввёл доктрину «ре-

⁸³ См.: ECJ. *Poland v. European Parliament and Council of the European Union*. § 145, 264.

⁸⁴ Ibid. § 142.

⁸⁵ См.: College of Europe Bruges. Panel discussion on the Rule of Law Conditionality.

⁸⁶ См.: ECJ. *Poland v. European Parliament and Council of the European Union*. § 266.

⁸⁷ Ibid. § 268.

⁸⁸ Ibid.

зультата» соблюдения «верховенства права», где вновь подчеркнул разницу между природой ЕС и природой национального правопорядка, проводимую на основании соблюдения принципов «верховенства права». В этой концепции правопорядки как бы делятся на «до» и «после» вступления в ЕС.

Так, «верховенство права» понимается Судом как «результат, который должен быть достигнут со стороны государств-членов». «Результат» при этом понимается как следование ценностям ЕС в интерпретации практики Европейского суда и положений Регламента⁸⁹. Обязательство достигнуть такой «результат» вытекает из существа подписанных государствами — членами ЕС договоров⁹⁰. Хотя такое обязательство не исключает вариативности имплементации «верховенства права» на национальном уровне, говорит Европейский Суд, однако «результат, который должен быть достигнут, не может варьироваться от одного государства-члена к другому»⁹¹.

По существу аргументов Суда можно отметить следующее. Во-первых, Европейский суд вновь подтвердил своё ампула проводника углубления интеграции и «конституционализации [ЕС] через право»⁹². Эта роль Суда выделяется на фоне несговорчивости глав стран ЕС по поводу «верховенства права» при оформлении политической сделки. Иными словами, шаги по разрешению спора совершали исключительно главы государств ЕС, их действия были формализованы посредством сделки. Напротив, институты ЕС устранились от активного вмешательства в спор, ограничиваясь лишь формальными декларациями, тем самым перекадывая ответственность за окончательное разрешение спора на Европейский суд.

Во-вторых, внимание привлекает выбранный Судом подход, заключающийся в противопоставлении ценностей Союза и национальных правопорядков. На первый взгляд, такая аргументация звучит довольно стройно, будто ЕС служит инструментом фиксации лучших правовых традиций. Действительно, история знает пёстрые и не самые положительные примеры политико-правовой практики не только стран ЦВЕ, но и других членов Союза. На этом фоне нарратив «ЕС — успешный проект, гарантирующий высокое качество правоприменения», выглядит привлекательно. Другое дело, что выбранное Судом упрощённое противопоставление может содержать в себе тревожный и даже опасный потенциал.

Так, едва ли можно признавать «верховенство права» изобретением именно современной политической Европы, то есть самого Европейского Союза. Скорее, это результат поступательной эволюции европейских правопорядков, и именно достижения каждого из них стали подлинной основой ЕС как союза некогда враждовавших или далёких от современного понимания «добра и справедливости» государств.

При этом противопоставление «недемократичных» государств — членов ЕС «правильным» подходам Союза умаляет эту ценность. Ни для кого не секрет, что ЕС сам избилует не только откровенно недемократическими практиками управления, но и нередко попирает ценности, за которые сам выступает⁹³. В этой связи фиксация «верхо-

⁸⁹ См.: ECJ. *Poland v. European Parliament and Council of the European Union*. § 169.

⁹⁰ См.: Ibid. § 263.

⁹¹ Ibid. § 265.

⁹² *Davies B. Resisting the European Court of Justice: West Germany's Confrontation with European Law, 1949–1979*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012. P.IX, 1–45.

⁹³ См. подробнее о дискурсе европейской идеи в этом контексте, например: *Kundnani H. What Does It Mean to Be “Pro-European” Today? // The New Statesman*. 2021. 4 February. URL: <https://www.newstatesman.com/ideas/2021/02/what-does-it-mean-be-pro-european-today> (дата обращения: 04.09.2024).

венства права» как достигнутого результата на уровне ЕС, выглядит по меньшей мере противоречивой позицией.

7.4. Оспоримость конституционного значения

Суммируя изложенное, отметим, что Европейский суд стремился разрешить две проблемы: введение европейского стандарта (формального критерия сравнения национальных правопорядков), а также создание возможности для воздействия на «сферу исключительной компетенции» государств-членов, которая была бы невозможна при буквальном прочтении положений европейских договоров.

Однако у этого подхода есть и осязаемые побочные эффекты. Во-первых, формализм «верховенства права» игнорирует реальные причины недемократических девиаций в национальных правопорядках. Последние рассматриваются Европейским судом как предрасположенность к авторитаризму, а не как индикатор практических проблем функционирования политики и права ЕС на местах. Открытым в этой связи остаётся вопрос о развитии некритической позиции евроинститутов и бюрократов к самим себе, что в конечном счёте может спровоцировать деградацию демократии в самом ЕС, как это произошло с теми странами, которые сегодня пугают своим авторитарным популизмом.

Во-вторых, ЕС, таким образом, фактически представляет себя устами Европейского суда как исключительный правовой авторитет и последнюю инстанцию только на основании превосходящей юридической силы европейского права. Надо ли говорить, что точно такая же аргументация использовалась и продолжает использоваться «последними защитниками христианских ценностей» в ЕС, которые в настоящих делах выступают заявителями. Кроме того, именно такой подход формального превосходства используется и «образцовыми» правопорядками Союза для атаки на европейское право⁹⁴.

Важно подчеркнуть, что приведённые выше аргументы легко вложить в уста лидеров государств — членов ЕС, фрондирующих интеграционные структуры. Однако автор исследования не преследует задачи выстроить линии защиты национальных суверенитетов внутри ЕС. По всей видимости, логика Суда как раз и состояла в необходимости создания правового инструмента для ограничения такой возможности. Между тем представляется, что легитимация Европейским судом антагонизма лишь подчёркивает существование противоречия по линии ЕС — национальное государство и даёт ещё больше аргументов противникам интеграции, ведь Европейский суд легитимировал их ценностное противостояние.

По мнению автора настоящей статьи, такое прочтение «верховенства права» Европейским судом заслуживает пристального внимания, поскольку фактически продемонстрировано состояние консенсуса среди европейских элит к интеграции. Суд уклонился от создания инструментов для углубления единства государств-членов и создания из принципа «верховенства права» некой проекции, телеологии для развития ЕС и каждого правопорядка в отдельности. Напротив, «верховенство права» было зафиксировано как достигнутое на уровне Союза, а членам ЕС фактически было отказано в поступательной эволюции.

Удивительно, что в погоне за этим выводом Европейский суд проигнорировал аргументацию государств-заявителей, которые буквально подсказывали ему альтернатив-

⁹⁴ Яркий пример — Федеральный конституционный суд Германии. См.: Bundesverfassungsgericht. 2 BvR 859/15. Judgment of the Second Senate of 5 May 2020. URL: http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html (дата обращения: 04.09.2024).

ный ход. В частности, Польша и Венгрия в обосновании своей позиции сами обратили внимание на наличие в праве ЕС конституционно значимых целей, к которым должны стремиться участники Союза, а также признали право за международными организациями вырабатывать критерии для соблюдения этих целей в национальных правовых порядках⁹⁵.

Иными словами, способность «верховенства права» проецировать своё развитие в поступательной эволюции единства в Союзе и способствовать преодолению более масштабных вызовов времени была девальвирована Европейским судом. В литературе сетуют, что «использование сложной метаконцепции [верховенства права] для краткосрочных выгод обесценивает её эпистемологическую значимость и, следовательно, способность осмысленно рассуждать о практиках и явлениях»⁹⁶. Вместо этого Европейский суд выбрал фактически заморозить конфликт между Брюсселем и государствами — членами Союза.

Представляется, что такое прочтение «верховенства права» отражает подлинное отношение к евроинтеграции среди элит ЕС. По-настоящему не заинтересованные в проведении структурных изменений в Союзе и фактически намеревающиеся сохранять свою власть в рамках концепции национального государства, национальные элиты западноевропейских стран на самом деле ментально придерживаются концепции «Европа разных скоростей» и едва ли хотят углубления интеграции в том числе и через право.

В этой связи «верховенство права» всё больше напоминает популистский лозунг, исходящий уже от европейских элит, которые стремятся с его помощью принудить национальные власти стран ЦВЕ к формальному соблюдению европейского права, не разбираясь в причинах роста поддержки авторитаризма и не направляя существенных усилий на борьбу с ними. Впрочем, на такой подход традиционно обращают внимание критики формализма европейской политики: «Повторяя слово “Европа” как мантру, размахивая знаменем “Европы” перед лицом непокорных “националистических” еретиков с криком “Отрекитесь, отрекитесь”, однажды мы проснёмся и обнаружим, что далеки от решения проблем континента, а миф о “Европе” стал препятствием для их признания»⁹⁷.

В критической литературе справедливо обращают внимание, что «верховенство права» в интерпретации ЕС, будто следуя конструкции А. Грамши, приобрело черты культурного гегемона неолиберализма, распространившегося вслед за ускоренной европеизацией в Восточной Европе. Тогда обширная имплементация рыночных подходов и большого объёма норм европейского права не оставила возможности их осмысления для национальных правовых порядков в странах Восточной Европы⁹⁸. Такое развитие социальной структуры общества закономерно привело к повсеместному исключению широких слоёв сельского населения и населения малых городов из выгодоприобретателей европеизации⁹⁹.

Шире такой подход критикуется в современной европейской политической философии как «технопопулизм», то есть ситуация, при которой западноевропейские полити-

⁹⁵ См.: ECJ. *Poland v. European Parliament and Council of the European Union*. § 68.

⁹⁶ Iancu B. Status Quo Hegemony? // *Verfassungsblog*. 2020. 6 October. URL: <https://verfassungsblog.de/status-quo-hegemony/> (дата обращения: 04.09.2024).

⁹⁷ Judt T. *A Grand Illusion?: An Essay on Europe*. New York : New York University Press, 2011. P. 140.

⁹⁸ См., например: Zielonka J. *Conclusions: Foreign Made Democracy // Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. 2: International and Transnational Factors* / ed. by J. Zielonka, A. Pravda. Oxford : Oxford University Press, 2001. P. 511–532.

⁹⁹ См., например: Iancu B. *Op. cit.*

ки отказываются от подлинной ценностной борьбы с популизмом в пользу сохранения власти. Хорошо эта политика продемонстрирована на примере президентских выборов во Франции в 2022 году или выборов в Европейский парламент в 2019 году. В обоих случаях угроза «популизма» как бы доставалась из политического «шкафа» для устрашения избирателей, привлечения их голосов и создания искусственно единого фронта борьбы, а после победы убиралась обратно вместе с прочими чаяниями экономически незащищённых граждан ЕС. Эта логика даже удостоилась сатиры в современной русской поэзии: «Исламист и феминист, / Содомит с шиитом, / Антиглобалист, троцкист... / Все за мир открытый <...> // В общем, не прошел злодей, / Выпал в маргинальность. / Торжество святых идей, / Мультикультуральность»¹⁰⁰.

8. Заключение

Перипетии на пути формализации механизма «верховенства права» и противоречивая позиция Европейского суда — всё это попытки разрешения сложного и глубокого конфликта в европейском интеграционном объединении. Заинтересованные стороны прибегали как к политическим, так и к правовым способам для поиска выхода из сложившейся ситуации, однако едва ли приблизились к подлинным причинам конфликта.

Сам по себе механизм «верховенства права» — это довольно противоречивый и не самый положительный пример правотворчества ЕС. Фактически механизм представляет собой меру формального воздействия европейских институтов на неугодные шаги авторитарных политических режимов. При этом инструмент не содержит следов заботы его разработчиков о существовании причин нарушения принципа «верховенства права».

Бросается в глаза «половинчатый» характер механизма «верховенства права». С одной стороны, строго юридически он не является санкционным механизмом, с другой стороны, это инструмент, явно создающий рычаги для адресного давления. Неестественность конструкции видна даже в юридической технике разбираемых в статье решений Европейского суда. Их тексты изобилуют бланкетными нормами, заставляющими читателя собирать правовые позиции по крупинцам буквально по всему тексту решений, а попытки следовать за линией аргументации Суда и вовсе приводят к движению по кругу.

Выбирая стратегию противостояния национальным правопорядкам, ЕС как будто бы подтверждает идею, что последние обладают особенностями, противоречащими природе Союза. Европейский законодатель может и хотел представить ЕС как союз особых ценностей, но в результате отказывается национальным правопорядкам в их поступательном развитии к подлинной «европейскости». Иными словами, ЕС из объединения народов Европы превращается в «заповедник», окружённый «джунглями»¹⁰¹.

Уклонение от реального воздействия на проблемы популизма видится как проявление общей тенденции политики ЕС, равно как и общего состояния развития демократии. Тезис о «верховенстве права», как и тезис о всепроникающей и победившей «европейскости», всё больше напоминает собственный популизм Евросоюза, пустые концепции без существенного ценностного наполнения. Инструментализм и поиск бессодержательной золотой середины (то, что удручало Данте¹⁰²) правят бал в современной политике.

¹⁰⁰ Емелин В. Ода на выход Ж.-М. Ле Пенна во 2-й тур президентских выборов во Франции // Емелин В. *Götterdämmerung*: стихи и баллады. М.: Ад Маргинем Пресс, 2012. С. 172.

¹⁰¹ European Diplomatic Academy: Opening remarks by High Representative Josep Borrell at the inauguration of the pilot programme. 2022. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration-pilot_en (дата обращения: 04.09.2024).

¹⁰² См. эпиграф к статье.

Неудивительно, что буквально те же претензии высказываются экспертами-конституционалистами к тому, как равнодушен оказывается европейский дискурс к новому витку конституционного самоопределения государств ЕС: «Заблуждение золотой середины — это не только диалектическая уловка для закрепления пунктов в споре... Используя его, вы определяете, где середина, а где крайности. Середина, таким образом, становится нейтральной, уравновешенной, непротиворечивой точкой зрения... пока она остаётся равноудалённой от крайностей»¹⁰³.

«Содержание европейской идентичности — смысл того, чтобы быть европейцем в новой Европе, — остаётся неясным», — сетовали в диссертациях начала 2000-х годов¹⁰⁴. Через несколько лет в ЕС возникнет и сразу погаснет дискуссия о «европейском образе жизни»¹⁰⁵, а вопрос трансформаций снова повиснет в воздухе. «Есть ли путь для существенных изменений в Европе, или выбор сужается только до знакомых нам рецептов, “балансирующ[их] между противоположными идеями союза государств и союзного государства”¹⁰⁶?» — спросит читатель. Возможно, существует альтернативный вариант, построенный на сочетании самых удачных достижений социального строительства: «неопознанный политический объект»¹⁰⁷, «пространство ценностей»¹⁰⁸ и «неосредневековая империя»¹⁰⁹, «о чём мы только начинаем думать»¹¹⁰.

Причины политического кризиса пробует найти и словенский философ С. Жижек, обозначая в качестве его причины «неспособность Европы совершить что-либо “героическое”»¹¹¹ и утверждая, что будущее Европы заключается в возвращении «подлинной», а не имитационной «политизации общественной жизни»¹¹². Опасность, поджидающая конструктора масштабных политических пространств, кроется в зудящем желании предложить окончательный рецепт для их функционирования. Более того, сталкиваясь с уязвлённой гордостью, это желание приводит не к созданию стройного рецепта, а к изоляции: «Каждый в отдельном обществе хотел “вернуться” в воображаемую Европу, которой когда-то якобы принадлежали приукрашенные версии его национальной истории»¹¹³.

¹⁰³ Steinbeis M. This Is Not Just Another “Judicial Reform” // Verfassungsblog. 2021. 29 October. URL: <https://verfassungsblog.de/this-is-not-just-another-judicial-reform/> (дата обращения: 04.09.2024).

¹⁰⁴ Polyakova A. The Dark Side of European Integration. Stuttgart : ibidem Press, 2015. P. 160.

¹⁰⁵ Promoting our European way of life. Priorities 2019–2024. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life_en (дата обращения: 04.09.2024).

¹⁰⁶ Медушевский А. Будущее Европы: политическая дискуссия о перспективах интеграционного проекта ЕС // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 5(144). С. 15–41, 17.

¹⁰⁷ См.: Delors J. Speech to the inaugural session of the Intergovernmental Conference. 1985. Luxembourg, 9 September. Bulletin of the European Communities. September 1985, No. 9. Luxembourg : Office for official publications of the European Communities. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf (дата обращения: 04.09.2024).

¹⁰⁸ President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (дата обращения: 04.09.2024).

¹⁰⁹ Zielonka J. Is the European Union a Neo-Medieval Empire? // The Cicero Foundation. Great Debate Paper. 2008. No. 1. URL: https://www.cicerofoundation.org/wp-content/uploads/Jan_Zielonka_The_EU_Neo-Medieval_Empire.pdf (дата обращения: 04.09.2024).

¹¹⁰ См.: Glendinning S. The European Hamlet // The Routledge Handbook of Philosophy and Europe / ed. by D. Meacham, N. de Warren. London : Routledge, 2021. P. 155–165, 163.

¹¹¹ Žižek S. Heroes of the Apocalypse // Project Syndicate. 2022. 11 May. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/european-response-to-ukraine-war-test-for-climate-other-crises-by-slavoj-zizek-2022-05> (дата обращения: 04.09.2024).

¹¹² Žižek S. Žižek po wyborach w Słowenii: Triumf technopopulizmu // KrytykaPolityczna.pl. 2022. 29 April. URL: <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ue/slowenia-triumf-techno-populizmu-zizek/> (дата обращения: 04.09.2024).

¹¹³ Iancu B. Op. cit.

Закономерный вопрос, который встаёт перед исследователем в этом контексте, можно сформулировать следующим образом: как тогда у отдельных представителей европейских политиков в разное время получалось нарушать эти правила ради создания чрезвычайно действенных и тонких механизмов интеграции и как с помощью даже манипуляций, преодолевая ригидность и сопротивление своих партнёров, им удавалось не обрушить весь европейский проект, а добиться его гармоничного развития? Возможно, ответ заключается в том, что обходить правила допустимо лишь до определённого предела, ограниченного теми самыми ценностями христианской политики, до сих пор сохраняющимися в основе политико-правовых конструкций политической Европы. Относиться к этому предлагается так же, то есть априорно: «Впрочем, ведь все теории стоят одна другой. Есть среди них и такая, согласно которой каждому будет дано по его вере. Да сбудется же это!»¹¹⁴

Библиографическое описание:

Загреддинов В. Верховенство права как конституционная идентичность Европейского Союза // Международное правосудие. Т. 14. 2024. № 3(51). С. 123–148. EDN WGJZUT.

Rule of law as constitutional identity of the European Union

Vasily Zagretdinov

Ph.D. Candidate, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University, Master of Jurisprudence (Private Law Research Center under the President of the Russian Federation named after S. S. Alexeev), Master of Science (London School of Economics), Moscow, Russia (e-mail: v.zagretdinov@gmail.com).

Abstract

The article aims to deconstruct the mechanism of the “rule of law” concept in the legal order of the European Union (“EU”). The study is a critical assessment of this concept across several political and legal dimensions. First, it analyzes the circumstances that contributed to the introduction of the “rule of law” mechanism into the EU’s legal framework. Second, it critically evaluates the actions of key stakeholders in this process, identifying their political goals and aspirations. Third, it assesses this new legal concept in the context of the EU’s legal tradition and the challenges it faces. Finally, the article makes conclusions regarding the ability of the “rule of law” mechanism to address the large-scale political and legal challenges facing the EU. The study refers to a wide range of sources in reconstructing the social reality in which the “rule of law” legal tool was formed. It introduces information, facts, and circumstances not included in classic academic discourse. It also critically evaluates the deeply ideological legal construct of the “rule of law.” Unlike standard works on this topic, it demonstrates how a classical democratic legal institution is used for political purposes and how such an approach can change the essence of the “rule of law”. Its conclusions significantly impact the content of the “rule of law” concept in the current political conditions of the development of the EU, which continues to rely on law as a tool for integration. However, given the deteriorating conditions of political interaction within the EU, the content and application of the “rule of law” concept increasingly deviate from classical legal principles, toward political necessity. This, along with the problems of interinstitutional interaction within the EU, suggests an ongoing erosion of law as an instrument for regulating social relations in legal systems which are well-developed and have a rich legal tradition.

¹¹⁴ *Булгаков М.А.* Мастер и Маргарита. Франкфурт-на-Майне : Посев, 1969. С. 345–346.

Keywords

European Union; rule of law; constitutionalization of the rule of law; constitutionalization of the European Union; populism; post-ideology; erosion of law.

Citation

Zagretdinov V. (2024) Verkhovenstvo prava kak konstitutsionnaya identichnost' Evropeyskogo Soyuza [Rule of law as constitutional identity of the European Union]. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, vol. 14, no. 3, pp. 123–148. (In Russian).

References

- Alighieri D. (1986) *Bozhestvennaya komediya* [The divine comedy], M. L. Lozinskiy (transl.), Minsk: Mastatskaya literatura. (In Russian).
- Baraggia A., Bonelli M. (2022) Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges. *German Law Journal*, vol. 23, no. 2, pp. 131–156.
- Barrett G. (2021) Coronavirus and EU Law: Driving the Next Stage of Economic and Monetary Union? In: Barrett G., Rageade J.-Ph., Wallis D., Weiz H. (eds.) *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It? Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel*, Cham: Springer International Publishing, pp. 55–79.
- Bulgakov M. A. (1969) *Master i Margarita* [The Master and Margarita], Frankfurt am Main: Posev. (In Russian).
- Buonanno L., Nugent N. (2013) *Policies and Policy Processes of the European Union*, London: Palgrave MacMillan.
- Davies B. (2012) *Resisting the European Court of Justice: West Germany's Confrontation with European Law, 1949–1979*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Emelin V. (2012) *Götterdämmerung: stikhi i ballady* [Götterdämmerung: poems and ballads], Moscow: Ad Marginem Press. (In Russian).
- Glendinning S. (2021) The European Hamlet. In: Meacham D, de Warren N. (eds.) *The Routledge Handbook of Philosophy and Europe*, London: Routledge, pp. 155–165.
- Judt T. (2011) *A Grand Illusion?: An Essay on Europe*, New York: New York University Press.
- Kant I. (1994) *Sochineniya. Tom 7* [Works. Vol. 7], in 8 vols., Moscow: “Choro”. (In Russian).
- Kirst N. (2021) Rule of Law Conditionality: The Long-Awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union? *European Papers: A Journal on Law and Integration*, vol. 6, no. 1, pp. 101–110.
- Lonardo L. (2019) The Relative Influence of the European Council in EU External Action. *Journal of Contemporary European Research*, no. 15, pp. 36–56.
- Liotard J.-F. (1984) *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*, G. Bennington, B. Massumi (transl.), Manchester: Manchester University Press.
- Medushevsky A. (2021) Budushchee Evropy: politicheskaya diskussiya o perspektivakh integratsionnogo proekta ES [The future of Europe: a political discussion of prospects of the European Union integration project]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 30, no. 5, pp. 15–41. (In Russian).
- Polyakova A. (2015) *The Dark Side of European Integration*, Stuttgart: ibidem Press.
- Potemkina O. (2019) Kto ubil Spitzenkandidat? [Who killed Spitzenkandidat?]. *Nauchno-analiticheskiy vestnik Instituta Evropy Rossiyskoy akademii nauk*, no. 4, pp. 32–37. (In Russian).
- Zagretdinov V. (2022) Konstitutsionno-pravovye reformy kak instrumenty upravleniya smyslami v publichnom prostranstve Pol'shi [Legal reforms as a tool of managing meanings in the Polish public sphere]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 31, no. 1, pp. 76–107. (In Russian).
- Zielonka J. (2001) Conclusions: Foreign Made Democracy. In: Zielonka J., Pravda A. (eds.) *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. 2: International and Transnational Factors*, Oxford: Oxford University Press, pp. 511–532.