

Зависимость ассигнований из бюджета Европейского Союза с соблюдением принципов верховенства права государствами-членами: пример Польши и Венгрии (решение Суда Европейского Союза от 16 февраля 2022)

*(По материалам пресс-релиза СЕС)**

*Оригинал см. на официальном сайте Суда Европейского Союза - Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 28/22 Luxemburg, den 16. Februar 2022, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028de.pdf> (Рубрикация и выделения в тексте - **Дайджеста**).

Содержание:

1. Задействование «механизма кондициональности» по защите бюджета Европейского Союза	195
2. Предмет рассмотрения в Суде	197
3. Позиции сторон	198
4. Обоснование Суда	200

1. Задействование «механизма кондициональности» по защите бюджета Европейского Союза

В декабре 2020 года лидеры стран ЕС согласовали многолетний финансовый план ЕС на период 2021–2027 гг. и механизм обязательных условий, который должен использоваться для защиты бюджета Союза в случае нарушения верховенства права государствами-членами. Данный механизм, в свою очередь, предполагал, что Брюссель может заморозить средства предоставляемые из бюджета ЕС для государств-членов, которые по мнению Европейской Комиссии нарушают верховенство права.

Принятие подобных мер стало одним из выражений существующих внутри ЕС противоречий, связанных, среди прочего, с попытками преодолеть наблюдаемое в некоторых государствах-членах усиление тенденций, идущих вразрез с общими евросоюзными ценностями. Единство вокруг таких ценностей, как «уважение человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдение прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам», является одной из провозглашаемых основ Евросоюза, закрепленной в ст. 2 Договора о Европейском Союзе. В целях защиты этого «единства ценностей», законодательством ЕС предусматривало определенные инструменты, которые прописаны в ст. 7 ДЕС и предполагают санкции в отношении государства-члена, признанного нарушителем, вплоть до лишения его права голоса в Европейском Совете. Ст. 7 ДЕС предусматривает двухэтапную процедуру: Если существует явный риск серьезного нарушения государством-членом ценностей, указанных в статье 2, Европейский парламент, Европейская комиссия или одна треть государств-членов могут обратиться к Европейскому совету с просьбой вынести соответствующее определение. Для того чтобы Совет принял такое решение, необходимо согласие четырех пятых государств-членов. Порог большинства установлен высокий, но он ниже требования единогласия для следующих шагов. Это официальное предупреждение и, наконец, санкции и лишение права голоса.

Однако попытки применения механизма ст. 7 Договора в отношении государств-членов, политические процессы в которых вызывали и вызывают в последние годы обеспокоенность в ЕС, показали свою неэффективность и сложность в использовании, и не привели к какому-либо осязаемому практическому результату. Неэффективность механизма ст. 7 Договора о ЕС заставила искать другие способы для воздействия на страны-нарушители. Одной из новаций на этом направлении стала идея сделать соблюдение принципов верховенства права и других провозглашаемых общих ценностей одним из критериев при решении вопроса о выделении стране средств из фондов Евросоюза.

В настоящее время основными мишенями критики за несоответствие проводимой национальной внутренней политики ценностям Евросоюза стали две страны – члена ЕС: Польша и Венгрия. В обоих случаях поводом для беспокойства оказывается политика правящих партий, много лет находящихся у власти (партия “Фидес” в Венгрии с 2010 г. и партия “Право и Справедливость” в Польше с 2015 г.). В Венгрии главным объектом критики со стороны ЕС стало усиление контроля государства над СМИ. Польше предъявлялись схожие претензии и, кроме того, серьезное

беспокойство вызвали инициированные правительством изменения судебной системы. Не менее важный повод для критики дала политика обеих стран в вопросах миграции и размещения на своей территории прибывающих в Европу беженцев, а также амбициозные заявления о необходимости защиты национальных ценностей и суверенных прав.

2. Предмет рассмотрения в Суде

Европейский Совет и Европейский Парламент 16.12.2020 приняли Регламент (2020/2092/EU) об общих принципах защиты бюджета Евросоюза в случае нарушения верховенства закона в государстве-члене. Регламент вводит т.н. механизм кондициональности (режим обусловленности), который ставит получение финансирования из бюджета Союза в зависимость от соблюдения государствами-членами принципов верховенства права, а также устанавливает правила для принятия мер в случае нарушений (ст. 1). В соответствии со ст. 3 к таким нарушениям относится и угроза независимости судебной системы. Для достижения целей Регламента, в частности, предусматривается, что Европейский Совет, действуя по предложению Европейской Комиссии, может принять в отношении государства-нарушителя такие меры, как приостановление платежей, взимаемых из бюджета Союза, или приостановление утверждения одной или нескольких программ, финансируемых из бюджета Союза.

Если говорить более конкретно, то предписанные данным Регламентом меры принимаются, если в соответствии со ст. 6 будет установлено, что нарушения принципов законности в государстве-члене прямо влияют или угрожают серьезным нарушением экономического управления бюджета Союза или защиты его финансовых интересов (ст. 4 п. 1). Соответствующие меры включают приостановление платежей (ст. 5). Ст. 6 указывает на то, что Совет может констатировать нарушение верховенства права большинством голосов его членов по ходатайству Европейской комиссии. Это явное отличие от ст. 7 Договора о функционировании Европейского Союза, которая дает Совету полномочие временно ограничить в правах – например, лишение права голоса – государства, нарушающие верховенство права. Такое ограничение в правах в соответствии со ст. 7 Договора о Европейском союзе может наступить в случае единогласного решения государств-членов.

В принятом Регламенте были сформулированы и крайне неудобные для стран-нарушительниц положения. Например, в преамбуле содержится пояснение, что даже установленное единичное нарушение принципа верховенства права может стать поводом для запуска процедуры. При этом Регламент 2020/2092 уточнял сроки для различных этапов процедуры введения ограничений, в частности, был установлен срок, в течение которого страна, которой вменялось нарушение принципов верховенства права, должна ответить на замечания Еврокомиссии (в срок от одного до трех месяцев), а также определено время, за которое Еврокомиссия в свою очередь должно оценить содержание данных ответов (один месяц).

3. Позиции сторон

Венгрия и Польша обратились в Суд с исками об отмене этого решения. Польское и венгерское правительства считали, что данное решение не может иметь юридической силы, поскольку оно было принято большинством голосов, а не единогласно, как того требует процедура. Также обращалось внимание на то, что функционирование механизма обусловленности несовместимо с договорами ЕС и означает вмешательство в компетенцию государств-членов, и что ЕС превышает тем самым свои полномочия, поскольку в договорах ЕС - в Договоре о ЕС (ДЕС) и Договоре о функционировании ЕС (ДФЕС) - нет надлежащей правовой основы для принятия указанного регулирования, а предусмотренная в нём процедура подменяет собой правила, предусмотренные ст. 7 Договора о ЕС (принцип единогласия для принятия решений). Особо отмечалось, что в принятом евросоюзными инстанциями Регламенте также не установлены ни определение понятия верховенство права, ни конкретные и четкие его критерии, что противоречит принципам правовой определенности и соразмерности и что дает возможность превратить данный механизм в рычаг политического давления. В поддержку своих аргументов Венгрия и Польша сослались на конфиденциальное заключение юридической службы Совета, в котором критикуется первоначальное предложение, на основе которого был разработан Регламент.

Примечательным было также заявление представителя Польши о том, что принципы верховенства права в соответствии со ст. 2 ДЕС не являются обязательными для государств-членов. Согласно этой позиции, они не были источником юридических обязательств для государств-членов, а

были адресованы ЕС. ЕС является международной организацией и не знает разделения властей, а только институциональный баланс. Соответственно ЕС не обладает компетенцией определять принципы верховенства права: это относится к национальной идентичности и самопониманию стран-участниц.

Европейский Парламент (ЕП) ответил, что бюджет не может достичь цели солидарности без ответственности государств-членов действовать в соответствии с общими ценностями статьи 2 ДЕС. Верховенство права является необходимым условием для соблюдения рационального финансового управления. Регламент поставил предоставление бюджетных средств в зависимость от соблюдения верховенства права. Его дополнительная ценность заключается во введении горизонтальной процедуры защиты всего бюджета в целом (статьи 6 и 7 Регламента). В этом заинтересованы все стороны. Механизм подлежит применению только в случае выполнения двух "кумулятивных" условий статьи 4 (1) Регламента - "золотого правила": во-первых, нарушение верховенства права и, во-вторых, воздействие на бюджет ЕС.

Совет согласился с ЕП и подчеркнул важность эффективного использования средств ЕС для реализации всех политик ЕС и целей ЕС. Бюджет Союза имеет конституционное значение и может функционировать только при соответствующем уровне ответственности государств-членов. Положение создает реальный "механизм бюджетных условий". Европейская комиссия согласилась с этим.

При рассмотрении представленных жалоб в Суде Венгрия и Польша поддержали иски друг друга, а Бельгия, Дания, Германия, Ирландия, Испания, Франция, Люксембург, Нидерланды, Финляндия, Швеция и Комиссия выступили в поддержку Парламента и Совета. По просьбе парламента Суд рассмотрел эти дела по ускоренной процедуре. Кроме того, дела были переданы в Суд полного состава, поскольку в них поднимается принципиальный вопрос, а именно: в какой степени Союз имеет полномочия в соответствии с Договорами защищать свои бюджетные и финансовые интересы от нарушений принципов верховенства права в государствах-членах.

Суд Евросоюза отклонил возражения Венгрии и Польши против правил, прописанных спорным Регламентом. По мнению Суда, Союз основан на общих ценностях, и уважение государствами-членами этих общих ценностей является необходимым условием для пользования государством-членом всеми правами, вытекающими из применения Договоров. Механизм управление бюджетом и финансовые интересы Союза могут быть серьезно затронуты нарушениями принципов верховенства права в

государстве-члене. Установленные Регламентом правила не предназначены для наказания государства-члена за нарушение верховенства права как такового.

4. Обоснование Суда

В отношении правовой основы спорного регламента Суд отмечает, во-первых, что процедура, предусмотренная регламентом, может быть инициирована только при наличии достаточных оснований не просто для установления факта нарушения принципов верховенства права в государстве-члене, но, более конкретно, для установления того, что эти нарушения имеют достаточно прямое влияние или могут иметь серьезные последствия для рационального управления бюджетом Союза или защиты его финансовых интересов. Более того, меры, которые могут быть приняты в соответствии с регламентом, относятся исключительно к исполнению бюджета Союза, и все они направлены на ограничение средств, поступающих из бюджета Союза, в зависимости от того, в какой степени такое ухудшение или серьезный риск ухудшения влияет на бюджет. Следовательно, целью регламента является защита бюджета Союза от ущерба, возникающего достаточно непосредственно в результате нарушения принципов верховенства права, а не наказание за такие нарушения как таковые.

В этой связи Суд отмечает, что взаимное доверие между государствами-членами основано на уважении общих ценностей, на которых основан Союз. Эти ценности были заложены государствами-членами и являются общими для них. Они являются самой сутью Союза как сообщества, основанного на принципах правового государства. К ним относятся верховенство права и солидарность. Поскольку уважение общих ценностей является, таким образом, предпосылкой для пользования всеми теми правами, которые вытекают из применения Договоров к государству-члену, Союз также должен быть в состоянии защищать эти ценности в контексте возложенных на него задач.

В этой связи Суд считает, с одной стороны, что уважение к этим ценностям не может быть сведено лишь к обязательству, которому государство-кандидат подчиняется с целью присоединения к Союзу и от которого оно может впоследствии отказаться. С другой стороны, Суд подчеркивает, что бюджет Союза является одним из наиболее важных инструментов, с помощью которого основополагающий принцип солидарности между государствами-членами может получить конкретное

выражение в политике и действиях Союза. В той мере, в какой этот принцип реализуется с помощью бюджета Союза, он основан на взаимном доверии государств-членов в ответственном использовании общих ресурсов, внесенных в этот бюджет.

Однако на рациональное управление бюджетом Союза и его финансовые интересы могут серьезно повлиять нарушения верховенства права, совершенные в государстве-члене. Такие нарушения могут привести, в частности, к отсутствию уверенности в том, что расходы, покрываемые из бюджета Союза, соответствуют всем условиям финансирования, предусмотренным законодательством Союза, и, следовательно, целям, преследуемым Союзом при финансировании таких расходов.

Следовательно, горизонтальный "механизм обусловленности", подобный введенному регламентом, который ставит получение средств из бюджета Союза в зависимость от соблюдения государством-членом принципов верховенства права, может подпадать под компетенцию, предоставленную Союзу Договорами для принятия "бюджетных правил", регулирующих исполнение бюджета Союза.

Во-вторых, Суд считает, что процедура, установленная Регламентом, не обходит процедуру, предусмотренную статьей 7 ДЕС, и что она соответствует пределам компетенции Союза. Цель процедуры, предусмотренной в статье 7 ДЕС, заключается в том, чтобы позволить Совету наказывать за серьезные и постоянные нарушения каждой из общих ценностей, на которых основан Союз и которые составляют его идентичность, в частности, с целью потребовать от соответствующего государства-члена положить конец этим нарушениям. С другой стороны, Регламент направлен на защиту бюджета Союза исключительно в случае нарушения принципов верховенства права, совершенного в государстве-члене, которое влияет или серьезно угрожает повлиять на надлежащее исполнение бюджета Союза. Таким образом, так называемая процедура статьи 7 и процедура, введенная Регламентом, преследуют разные цели, и каждая из этих процедур имеет свой четко определенный предмет.

Более того, поскольку, согласно Регламенту, Комиссия и Совет могут рассматривать только обстоятельства или поведение, приписываемые властям государства-члена, которые, как представляется, имеют отношение к рациональному финансовому управлению бюджетом Союза, полномочия, предоставленные этим учреждениям Регламентом, не выходят за рамки компетенции Союза.

В-третьих, в той мере, в какой Венгрия и Польша утверждают, что произошло нарушение принципа правовой определенности - в частности, в той мере, в какой постановление не определяет ни концепцию

"верховенства права", ни принципы, относящиеся к ней - Суд подчеркивает, что принципы, упомянутые в постановлении как элементы этой концепции, были подробно изложены в прецедентном праве Суда. Эти принципы берут свое начало в общих ценностях, которые также признаются и применяются государствами-членами в их собственных правовых системах. Они основаны на понимании "верховенства права", которое государства-члены разделяют и к которому они присоединяются в смысле ценности, общей для их конституционных традиций. Следовательно, Суд считает, что государства-члены способны достаточно точно определить суть каждого из этих принципов и вытекающие из них требования.

Кроме того, Суд указывает, что для принятия защитных мер, предусмотренных Регламентом, должна быть установлена реальная связь между нарушением одного из принципов верховенства права и ухудшением или серьезным риском ухудшения рационального финансового управления бюджетом Союза или защиты его финансовых интересов. Более того, такое нарушение должно касаться обстоятельства или поведения, вменяемого государственному органу государства-члена и имеющего отношение к рациональному финансовому управлению бюджетом Союза. Выражение "серьезная угроза" уточняется в бюджетном законодательстве Союза. Кроме того, Суд подчеркивает, что предусмотренные защитные меры должны быть строго пропорциональны воздействию выявленного нарушения на бюджет Союза.

В частности, эти меры могут быть направлены на действия и программы, отличные от тех, которые были затронуты таким нарушением, исключительно в пределах того, что строго необходимо для достижения цели защиты этого бюджета в полном объеме. Более того, Комиссия - под контролем судов Союза - должна соблюдать строгие процедурные требования, включая обязательство предоставить соответствующему государству-члену несколько возможностей для представления своих замечаний. В свете вышеизложенного Суд приходит к выводу, что Регламент удовлетворяет требованиям принципа правовой определенности.

В этих обстоятельствах Суд полностью отклоняет иски Венгрии и Польши.