

УДК 327(438)
ББК 66.4(4+4Пол)
DOI: 10.52311/2079-3359_2022_4_114

Актуальные противоречия между Европейским союзом и Польшей как отражение проблемы суверенитета «средней державы»

Кучук Андрей Валерьевич,

аналитик Научного центра (Лаборатории) интеллектуального анализа данных в области международных отношений Института международных исследований МГИМО МИД России.

E-mail: kuchuk.a.v@my.mgimo.ru

Статья посвящена конфликтной повестке дня в отношениях между Брюсселем и Варшавой. Проанализирован кризис вокруг судебной реформы в Польше, который, по оценке автора, является следствием более широкой дискуссии об ограниченности суверенитета «средних держав». В контексте актуальных двусторонних противоречий исследованы тенденции в вопросах соотношения норм коммуни-тарного и национального права в Евросоюзе, а также формирования в объединении так называемого дефицита легитимности. Сделан акцент на попытках Еврокомиссии инкриминировать Польше нарушение правовых норм ЕС и особенностях восприятия в Варшаве соответствующей деятельности еврочиновников. Дан вероятностный прогноз перспектив развития интеграции на пространстве Евро-союза (проблема finalité ЕС).

Цитирование: Кучук А.В. Актуальные противоречия между Европейским союзом и Польшей как отражение проблемы суверенитета «средней державы» // Проблемы национальной стратегии. 2022. № 4 (73). С. 114–130.

Ключевые слова

Польша

ЕС

конфликт

Лиссабонский договор

Recent Tensions between the European Union and Poland as a Reflection of «Middle Power» Sovereignty Issue

Kuchuk Andrei Valerievich,

Analyst at the Scientific Center (Laboratory) of Intellectual Data Analysis in the Area of International Relations, Moscow State Institute of International Relations under Russia's Ministry of Foreign Affairs.

E-mail: kuchuk.a.v@my.mgimo.ru

The article observes the controversial agenda of relations between Brussels and Warsaw. The author analyses the recent crisis arising from the judicial reform in Poland, which, in his opinion, is stemming from a wider discussion about possible limits to middle powers' sovereignty. Recent tendencies in balancing community and national laws in the EU as well as aggravating deficit of legitimacy there are studied in the article in the context of actual EU-Poland tensions. The author makes an accent on the European Commission's efforts to blame Poland for violating the EU legal norms and the latter's perception of the aforementioned activity of the European officials. The probability forecast for further prospects of the European integration (the EU's «finalité» issue) is also presented in the article.

Citation: *Kuchuk A. V.* Recent Tensions between the European Union and Poland as a Reflection of «Middle Power» Sovereignty Issue // *National Strategy Issues*. 2022. No. 4 (73). P. 114–130.

Keywords

Poland

European Union

conflict

Lisbon Treaty

Генезис противоречий

В 2004 г. произошло восточное расширение Европейского союза, ставшее самым масштабным за всю историю изменения его состава. Тогда все включённые в объединение страны признавались Брюсселем соответствующими критерию демократичности. Между тем спустя десятилетие Польша, крупнейшее из принятых в 2004 г. государств, начала вызывать большую обеспокоенность у европейского ядра (Бенилюкс, ФРГ, Франция и Италия). К настоящему времени политики в Варшаве серьёзно разошлись во мнениях по многим вопросам с брюссельскими элитами, и количество этих вопросов продолжает увеличиваться.

По оценкам ряда отечественных и зарубежных экспертов, дестабилизация отношений между Варшавой и Брюсселем произошла в результате пересечения двух параллельно идущих процессов: расшатывания внутренних механизмов функционирования ЕС, переросшего впоследствии в системный кризис организации¹, и переоценки Польшей своей роли в еврорегионе, в связи с чем она начала себя осознавать и позиционировать как региональную «среднюю державу» (middle power)². Обострение противоречий между польским истеблишментом и европейскими чиновниками стало особенно заметно после 2015 г., когда к власти в Польше пришла консервативная партия «Право и справедливость» (ПиС).

В последнее время нарастание кризисных явлений непосредственно внутри Европейского союза во многом связано с неспособностью брюссельских элит обеспечить относительно равномерный уровень интеграции для входящих в европроект стран. В данном контексте в экспертной среде актуализировались дискуссии о таких вариантах дифференцированной интеграции на пространстве ЕС, как Европа «двух скоростей», «концентрических кругов» и «по своему усмотрению» (à la carte).

Ещё до официального вступления в Евросоюз Польша активно вела переговоры с европейскими лидерами о предоставлении ей гарантий того, что мнение Варшавы по вопросам будущего европейского интеграционного проекта должно приниматься во внимание

¹ Жуковская Н.Ю. «Средние державы» как элемент современной мировой системы: к вопросу о теоретическом осмыслении концепта // Вестн. Тамбовского ун-та. Сер.: Гуманитарные науки. 2018. Т. 23. Вып. 1. С. 172–178. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/srednie-derzhavy-kak-element-sovremennoy-mirovoy-sistemy-k-voprosu-o-teoreticheskom-osmyslenii-kontsepta/viewer> (дата обращения: 04.08.2022); Кавешников Н.Ю. Европейский союз: История, институты, деятельность. М.: Аспект Пресс, 2021. С. 328.

² Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021 // Ministerstwo Spraw Zagranicznych. URL: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/strategia> (дата обращения: 30.05.2022).

в Брюсселе. В частности, Польша принимала участие в дискуссии, посвящённой проектам европейской конституции и федерализации ЕС, выступая резко против голосования по принципу «двойного большинства»³. Данный механизм был разработан специально до начала процесса расширения ЕС на восток, с тем чтобы сохранить доминирующее влияние в нём четырёх ведущих стран (Великобритании, Италии, Франции и ФРГ)⁴. В более поздний период Польша также неоднократно выражала сомнения в целесообразности практического применения на европейском пространстве разнообразных концепций дифференцированной интеграции. Политики в Варшаве полагали, что их развитие может привести к определённой маргинализации в рамках ЕС и созданию впоследствии «союза в союзе»⁵.

В настоящее время у польского руководства существуют сомнения относительно успеха дальнейшей консолидации европейских государств по принципу принадлежности к зоне евро⁶. Это обусловлено тем, что Польша, менее пострадавшая от кризиса еврозоны, чем, например, страны PIIGS (Португалия, Италия, Ирландия, Греция, Испания), в случае присоединения к ней может не только недополучить позитивного эффекта, но и столкнуться с крупными негативными последствиями для национальной экономики⁷.

Расходится с брюссельской позиция Польши и в вопросах приёма на территорию стран-членов мигрантов. Так, во время кризиса 2015–2016 гг., когда в Европу массово направлялись люди из самых проблемных государств Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА), Варшава выступила решительно против приёма беженцев по квотам. По оценкам большинства аналитиков, это произошло в связи с опасениями польских властей по поводу перспектив социальной

³ Данный принцип учитывает не только голос самой страны, но и численность её населения. См., напр.: *Zięba R.* Poland's Foreign and Security Policy: Problems of Compatibility with the Changing International Order. Cham: Springer International Publishing, 2020. P. 136.

⁴ *Шишкина О.В.* Европейская интеграция в 1991–2020 гг. // Современные международные отношения (1991–2020 гг.): Европа, Северо-Восточная Азия, Ближний Восток, Латинская Америка: Учебник / Под ред. Б.Ф. Мартынова, Ю.В. Боровского, О.В. Шишкиной. М.: АСТ, 2021. С. 177.

⁵ *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021.*

⁶ *Landsberg K.* Europa dwóch prędkości – czy Polsce grozi marginalizacja w UE? // *Sprawy bieżące.* 2018. 9 marca. URL: <https://www.kuriereuropejski.org/europa-dwoch-predkosci-czy-polsce-grozi-marginalizacja-w-ue?lang=fr> (дата обращения: 25.05.2022).

⁷ *Europa dwóch prędkości: aspekty prawne, polityczne i gospodarcze // Mroczkowski P.* Czy Polska może skorzystać na koncepcji Europy dwóch prędkości? Warszawa: Think & Make, 2017. P. 304.

адаптации приезжих, возможного ухудшения криминогенной обстановки, а также роста столкновений на этнической или религиозной почве⁸.

Стоит отметить, что подобная ситуация сложилась и осенью 2021 г. Тогда Польша отказалась не только принять, но первоначально даже пропустить через свою территорию беженцев, находившихся на польско-белорусской границе. Причём, как отмечают специалисты-международники, это было обусловлено не соображениями безопасности, а прежде всего стремлением всё той же правящей консервативной партии «Право и справедливость» сохранить поддержку населения⁹.

Важными недавними «стресс-тестами» для общеевропейского единства стали кризис, вызванный пандемией COVID-19, и отсутствие чёткой позиции входящих в ЕС государств относительно развития конфликта вокруг Украины. Так, дискуссия о выделении Брюсселем средств на восстановление национальных европейских экономик переросла в открытый конфликт между Варшавой и Еврокомиссией. Что касается украинских событий, то польские власти критикуют европейских чиновников за «недостаточную активность и энергичность» антироссийской позиции¹⁰.

Таким образом, под ударами кризисов последнего десятилетия авторитет Европейского союза на международной арене, и в частности в глазах Варшавы, постепенно снижался. Одновременно в Польше после вступления в европроект сформировался образ ЕС как недостаточно эффективного объединения, неспособного справиться с противоречиями функционирования собственными силами. Закономерно, что такая ситуация способствовала росту польских амбиций в борьбе за влияние в Евросоюзе. Вполне естественно и то, что сегодня польские элиты выступают против диктата Брюсселя в вопросах, которые, по мнению Варшавы, входят исключительно в сферу полномочий национального правительства.

⁸ Тарасов И. Интересы стран Вышеградской группы и миграционная политика ЕС // Внешняя политика. 2015. 13 октября. URL: <http://www.foreignpolicy.ru/analyses/interesy-stan-vyshegradskoy-gruppy-i-migratsionnaya-politika-es/> (дата обращения: 25.05.2022).

⁹ «Опасения Польши по поводу мигрантов – это по большей части игра на публику». Интервью // Россия в глобальной политике. 2021. 23 ноября. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/opaseniya-polshi/> (дата обращения: 25.05.2022).

¹⁰ Bodalska B. Morawiecki po zbrodni w Buczy: To jest ludobójstwo, dość gry na zwłokę // Euractiv.pl. 2022. 5 kwietnia. URL: <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/morawiecki-po-zbrodni-w-buczy-to-jest-ludobojstwo-dosc-gry-na-zwloke/> (дата обращения: 25.05.2022).

Польша как «средняя держава»

Согласно действующим стратегическим документам в области национальной безопасности (Стратегии польской внешней политики 2017–2021 гг. и Стратегии национальной безопасности 2020 г.), Польша является региональной державой, проводящей проактивную внешнюю политику, направленную на реализацию как её национальных интересов, так и интересов всего Европейского союза. Примечательно, что достижение поставленных задач предусмотрено прежде всего за счёт использования преимуществ, предоставляемых стране в рамках евро-атлантических структур, а именно ЕС и НАТО¹¹.

С точки зрения политического реализма такая линия Варшавы на внешней арене укладывается в концепцию «средней державы», роль которой менее значима, чем роль великой державы, но всё же не минимальна, тем более в региональном контексте. «Средние державы» обладают политическими, экономическими и военными ресурсами, хотя и ограниченными, недостаток которых они компенсируют посредством сотрудничества с более сильными государствами, что проявляется через проведение так называемой *политики примыкания* (bandwagoning) и *поиска убежища* (shelter theory)¹². Подобные страны демонстрируют определённые внешнеполитические амбиции на международной арене, которые они во многом стремятся реализовать посредством союза с великими державами либо создания альянса с другими «средними державами». Чаще всего такое сотрудничество имеет взаимовыгодный характер, поскольку «средние державы» получают могущественного патрона, способного обеспечить в первую очередь их безопасность, а великие – лояльного союзника, которого можно использовать как инструмент влияния и дальнейшей экспансии. Отдельно стоит отметить попытки «средних держав» укрепить свой авторитет на глобальной арене путём подчёркнутой демонстрации уважения таких категорий, как национальное и международное право, права человека (status game и status-seeking) и пр.¹³

С учётом сказанного Польша, находящаяся на геополитически важном стыке Западной и Восточной Европы, вполне может рассчитывать

¹¹ Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021; Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020. Warszawa, 2020.

¹² Thorhallsson B. Studying small states: A review // Small States & Territories. 2018. January. P. 17–34. URL: https://www.researchgate.net/publication/327074818_Studying_small_states_A_review (дата обращения: 31.05.2022).

¹³ Кудряшова И.В. Легко ли быть средневеликим... // Междунар. процессы. 2008. Т. 6. № 3 (18). С. 78.

как на Североатлантический альянс, выступающий в роли ключевого гаранта европейской безопасности, так и на Европейский союз, обеспечивающий её экономическое и социальное процветание¹⁴. Вместе с тем Варшава проявляет определённые, иногда даже чрезмерные, внешнеполитические амбиции. Например, страна позиционирует себя как некий «компас нравственности» при реализации своей политики на постсоветском пространстве (Украина, Молдова, Грузия). В основе польской деятельности в этих государствах, вступивших на путь «демократических преобразований», лежит стремление решать вопросы в прагматическом ключе, исходя в первую очередь из национальных интересов¹⁵.

В целом современный внешнеполитический курс Варшавы вполне соответствует определению «средней державы». В актуальных документах в области национальной безопасности зафиксирована твёрдая убеждённость в том, что Польша успешно «вернулась» в группу стран Запада, а нахождение её в составе ЕС обеспечивает экономическое развитие и позволяет пользоваться имеющимися в распоряжении Брюсселя ресурсами для реализации собственных внешнеполитических целей¹⁶.

Действительно, как следует из данных статистической службы Европейского союза (Eurostat), на протяжении 2014–2020 гг. Польша была одним из крупнейших бенефициаров коммунитарного бюджета союза, в то время как основные взносы в него делали такие государства, как Германия, Франция, Италия, Нидерланды (до своего выхода из состава объединения в их числе также была Великобритания)¹⁷. Кроме того, польские регионы весьма эффективно сотрудничают на сетевом уровне с другими европейскими регионами.

Несмотря на это, партия «Право и справедливость», пришедшая к власти в Польше в 2015 г., пользуется благами, которые предоставляет ей членство в Евросоюзе, и одновременно весьма болезненно относится к любым попыткам со стороны Брюсселя навязать стране какие-либо чуждые ей ценности или модели поведения.

Создаётся впечатление, что чрезмерно острое восприятие действующими польскими властями вмешательства извне обусловлено преимущественно историческим опытом разделов Речи Посполитой,

¹⁴ Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ EU spending and revenue // European Commission. Official website. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en (дата обращения: 25.05.2022).

а во многом и немецкой оккупацией в период Второй мировой войны. Именно в этом заключается основной источник противоречий между Евросоюзом и Польшей – в вопросе соотношения преимуществ от пребывания в ЕС и издержек, выражающихся в контроле со стороны наднациональных органов европроекта. Данные противоречия вылились в конфликт на почве процесса реформирования польских судов и нарушения европейских ценностей.

Реформа польского судопроизводства и реакция Евросоюза

Придя к власти в 2015 г., ПиС уже на следующий год инициировала изменения в национальном законодательстве, которые касались функционирования Верховного суда Польши. По мнению руководства страны, необходимо было скорректировать процедуру назначения судей, ликвидировав право Национального судебного совета номинировать судей Верховного суда. Кроме того, предлагалось ввести дополнительные механизмы контроля за деятельностью судей путём учреждения Чрезвычайной и Дисциплинарной палат.

Эти реформы вызвали неоднозначные оценки среди западных, прежде всего европейских, экспертов. Например, Венецианская комиссия при Совете Европы, исполняющая консультативные функции в вопросах конституционного права, указала на то, что создание таких органов, как Чрезвычайная и Дисциплинарная палаты, не соответствует международным стандартам правосудия, а механизм формирования Национального судебного совета при непосредственном участии президента и Министерства юстиции прямо угрожает независимости судебной ветви власти¹⁸.

Вполне ожидаемо, что деятельность польских реформаторов вызвала негативную реакцию и в самом руководстве Европейского союза. Чиновники в Брюсселе усмотрели в нововведениях нарушение принципов верховенства права и демократического правления, – по сути, европейских ценностей, закреплённых в ст. 2 Лиссабонского договора.

Под предлогом защиты так называемых ценностей ЕС Европейская комиссия в 2017 г. запустила механизм, наделяющий её правом требовать от страны-члена разъяснений относительно вектора развития внутренней политики, а в случае систематического нарушения

¹⁸ Фокин Е.А., Черенкова В.С. Судебная реформа в Польше: аналитический обзор Заключение, принятого Венецианской комиссией на 113-й пленарной сессии в отношении Польши // Журн. зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2 (69). С. 129.

положений Лиссабонского договора – приостановить в союзе права государства-нарушителя вплоть до лишения его голоса (предусмотрено ст. 7 Лиссабонского договора).

В 2018 г. в Польше был принят закон о понижении пенсионного возраста судей, вызвавший волну их отставок. Европейская комиссия направила иск в Суд ЕС, чтобы он принял меры относительно данных действий. В 2020 г., когда в Польше вступил в силу очередной закон о судах, известный как «закон о наморднике»¹⁹, Европейская комиссия вновь потребовала от Варшавы внести исправления в законодательство страны и обеспечить независимость судей, угрожая новым иском в Суд ЕС²⁰.

В данном противостоянии можно выделить три аспекта. Во-первых, реакция руководства Польши была ожидаемо негативной и довольно резкой. Власти заявили, что подобные действия нарушают суверенитет Польши как независимого государства. Они апеллируют к доктрине международного права, известной как доктрина «контрлимитов» (примечательно, что к ней в своих разбирательствах с Судом ЕС отсылала и ФРГ)²¹. Согласно указанной доктрине принцип верховенства права ЕС над национальным правом действует до тех пор, пока объединение не выходит за рамки собственной компетенции, установленной Договором о Европейском союзе²². В настоящий момент в ЕС продолжается дискуссия о том, как должно соотноситься коммунитарное право ЕС с национальным правом стран-членов²³.

Во-вторых, председатель ПиС Ярослав Качиньский на пике противостояния с Судом ЕС заявлял, что на современном этапе Германия

¹⁹ Закон предусматривал введение дисциплинарной ответственности для судей и наделял Палату чрезвычайного контроля и публичных вопросов Верховного суда правом выносить решения относительно статуса судьи.

²⁰ *Bielecki T.* Bruksela wzięła się za ustawę kagańcową // DW. 2020. 29 kwietnia. URL: <https://www.dw.com/pl/bruksela-wzięła-się-za-ustawę-kagańcową> (дата обращения: 25.05.2022).

²¹ *Белослудцев О.С.* Доктрина контрлимитов в контексте правовых позиций ФКС Германии (Görgülü и Solange I) // Орпёв-Online. 2019. № 16 (137). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/doktrina-kontrlimitov-v-kontekste-pravovyh-pozitsiy-fks-germanii-g-rg-l-i-solange-i> (дата обращения: 26.05.2022).

²² *Филатова М.* Конфликты конституционных и наднациональных норм: способы преодоления (на примере Европейского Союза и правовых систем государств-членов ЕС) // *Междунар. правосудие / Ин-т права и публичной политики.* 2013. № 4 (8). С. 100.

²³ *Мещерякова О.М.* Наднациональность в Европейском Союзе и принципы действия коммунитарного права // *Вестн. РУДН. Сер.: Юридические науки.* 2011. № 4. С. 172–179. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nadnatsionalnost-v-evropeyskom-soyuzе-i-principy-deystviya-kommunitarnogo-prava> (дата обращения: 31.05.2022).

якобы строит на базе Европейского союза некий «Четвёртый рейх», пытаясь подчинить своей воле другие государства. При этом Берлин, отмечал польский политик, нарушал договоры ЕС, лишая поляков права на самоопределение, и значительную роль в этом процессе играл именно Суд Европейского союза²⁴. Как представляется, в таких оценках довольно рельефно выступают страхи Польши перед мощью Германии, а также её собственные амбиции – как страны, претендующей на особую роль в ЕС.

В-третьих, у Брюсселя длительное время отсутствовал опыт применения механизма санкций в отношении стран-членов, которые нарушают нормы ЕС, указанные в ст. 2 Лиссабонского договора. Сознавая это, польские власти проводили реформы судебной системы, не опасаясь каких-либо рестриктивных мер. Перелом произошёл после вспышки нового коронавируса в 2020 г., когда противоречия между Варшавой и Брюсселем окончательно вскрылись.

Проблема принятия национального плана по восстановлению экономики

Летом 2020 г. Евросоюз столкнулся с большими экономическими трудностями, когда встал вопрос об утверждении долгосрочного бюджета (2021–2027 гг.), а также о создании дополнительных фондов для борьбы с последствиями пандемии. Согласование бюджета проходило в очень напряжённой обстановке, в которой страны так называемой скупой четвёрки (Австрия, Дания, Нидерланды, Швеция) требовали принятия более строгих мер по контролю за расходами бюджета, а применительно к Польше – введения принципа «деньги в обмен на демократию»²⁵.

Тогда после длительного обсуждения бюджет был принят, однако национальные планы по восстановлению экономик Еврокомиссия должна была утвердить отдельно. План, предложенный польской стороной, предусматривал выделение ей из бюджета ЕС 23,9 млрд евро в форме дотаций и 34,2 млрд евро в виде низкопроцентных кредитов в рамках программы Next Generation EU²⁶. В сложившейся

²⁴ Kaczyński: Niemcy na bazie UE budują IV Rzeszę Niemiecką. Rola TSUE jest oczywista // Dziennik.pl. 2021. 24 grudnia. URL: <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8321225,jaroslaw-kaczynski-iv-rzesza-niemiecka-ue-federalizacja-unia-euro-pejska-tsue.html> (дата обращения: 01.06.2022).

²⁵ Krzysztozek A. Ostry negocjator czy «czarny character»? Czy Mark Rutte ustąpi w sprawie Funduszu Odbudowy UE? // Euractiv.pl. 2020. 17 lipca. URL: <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/czy-mark-rutte-ustapi-w-sprawie-fundusz-odbudowy-ue-oszczedna-czworka/> (дата обращения: 31.05.2022).

²⁶ O Krajowym Planie Odbudowy // Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo> (дата обращения: 31.05.2022).

ситуации Евросоюз наконец нашёл средство давления на Польшу: Еврокомиссия обусловила выделение Варшаве средств на восстановление экономики требованием изменить внутреннее законодательство. Правомочность и этичность подобного метода стали предметом дискуссий, однако европейские эксперты в итоге признали, что это был практически единственный способ принуждения Польши.

Вполне ожидаема резкая негативная реакция на действия Брюсселя польских политиков. Так, премьер-министр страны Матеуш Моравецкий в интервью крупному британскому изданию *Financial Times* заявил, что фактически Еврокомиссия приставила Польше «пистолет к виску» и данные действия могут грозить миру даже «третьей мировой войной». Как отметил тогда политик, поляки не сдадутся и будут сражаться за свою независимость. Одновременно он успокоил и сограждан, и других жителей ЕС: у Польши нет каких-либо намерений выходить из Евросоюза, «Polexit» – это инсинуации оппозиции и тех, кто клеветает на польское правительство²⁷.

Действительно, в настоящих обстоятельствах, учитывая хотя бы экономическую зависимость Польши от ЕС, сложно представить сценарий выхода страны из евроинтеграционного объединения.

Отсутствие консенсуса в Евросоюзе

Позиции европейских государств по конфликту между Варшавой и Брюсселем различаются. За усиление давления на Польшу выступают страны Западной Европы, которые не только представляют собой эталон западной демократии, но и являются основными плательщиками в бюджет ЕС (Бенилюкс, Франция, ФРГ). В поддержку Польши высказывается, например, её идейный и региональный союзник – Венгрия.

Здесь следует отметить, что политика Будапешта также подвергается значительной критике со стороны Еврокомиссии – вплоть до разбирательств в вышеупомянутом Суде ЕС по всё той же ст. 7 Лиссабонского договора. Ещё в 2017 г. Венгрия заявляла, что если ЕС попытается приостановить права Польши, то она использует своё право вето и поддержит соседа²⁸.

В целом в складывающейся ситуации ЕС, будучи весьма неоднородным по составу, видимо, ещё столкнётся с проблемой достижения консенсуса между различными странами-членами, а также

²⁷ Poland's prime minister accuses EU of making demands with «gun to our head» // *Financial Times*. 2021. October, 26. URL: <https://www.ft.com/content/ac57409d-20c9-4d65-9a5d-6661277cd9af> (дата обращения: 26.05.2022).

²⁸ Węgry zawetują decyzję przeciwko Polsce. «Ona narusza suwerenność Polski» // *Radio Szczecin*. 2017. 20 grudnia. URL: <https://radioszczecin.pl/6,364422,wegry-zawetuja-decyzje-przeciwko-polsce-ona-naru> (дата обращения: 26.04.2022).

с трудностями в вопросе перераспределения средств внутри союза на относительно справедливой основе.

Принятие национального плана в июне 2022 г.

Несмотря на разногласия последних лет, к настоящему времени Польше и Европейскому союзу удалось прийти к компромиссу относительно мер по восстановлению экономики страны. 1 июня 2022 г. Европейская комиссия утвердила план в размере 35,4 млрд евро²⁹, средства которого пойдут на такие цели, как повышение устойчивости и конкурентоспособности польской экономики, развитие зелёной энергетики, цифровой трансформации, рост эффективности национальной системы здравоохранения³⁰.

Стоит отметить, что для получения этих средств Польша должна выполнить ряд условий. Так, все дисциплинарные дела против судей будут рассматриваться в новом судебном органе, отличном от существующей в стране Дисциплинарной палаты и выполняющем требования законодательства ЕС в том, что касается независимости и беспристрастности. Его судьи не могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности за обращение в Суд за предварительным решением, за содержание своих судебных решений или за проверку того, является ли другой суд независимым и созданным на основании закона. Кроме того, планируется усилить процессуальные права сторон в дисциплинарных разбирательствах. Наконец, как предполагается, все судьи, пострадавшие от предыдущих решений Дисциплинарной палаты, смогут обжаловать их в суде, который отвечает требованиям ЕС и, следовательно, беспристрастен³¹.

Создаётся впечатление, что главной целью польского правительства было утверждение указанного плана по спасению экономики страны, – настолько важным был политический эффект от самого этого события. Для достижения указанной цели было допустимо согласиться, как полагают в Варшаве, на реформирование национальной судебной системы.

В связи с этим председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен на слушании в Европейском парламенте заявила, что она, положительно оценивая польский план, не намерена санкционировать

²⁹ NextGenerationEU: European Commission endorses Poland's €35.4 billion recovery and resilience plan // European Commission. Official website. 2022. June, 1. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3375 (дата обращения: 04.06.2022).

³⁰ O Krajowym Planie Odbudowy.

³¹ NextGenerationEU: European Commission endorses Poland's €35.4 billion recovery and resilience plan.

выплату средств по нему вплоть до момента, когда в польском законодательстве будут проведены реформы. «Я знаю, что некоторые из вас настроены скептически, но я могу заверить вас, что никакие деньги не будут выплачены до тех пор, пока не будут проведены эти (вышеперечисленные) реформы. Первая выплата станет возможна только после вступления в силу нового закона, отвечающего всем этим требованиям», – подчеркнула У. фон дер Ляйен, добавив также, что стратегией Евросоюза является использование *всех доступных средств* для разрешения проблем, связанных с верховенством права в Польше³².

В принципе данное заявление можно расценивать как косвенное подтверждение предположения о том, что структуры Евросоюза наконец нашли способ воздействия на наиболее проблемных его членов, но вместе с тем они не намерены обострять ситуацию до критического уровня³³.

Как представляется, стоит обратить внимание на то, что под серьёзным давлением со стороны ЕС польские власти всё-таки оказались способны пойти на уступки. В феврале 2022 г. президент Польши Анджей Дуда внёс законопроект, предусматривающий изменения в Верховном суде Польши, главным из которых была ликвидация Дисциплинарной палаты³⁴. В соответствии с законопроектом взамен неё должен быть создан новый орган – Палата профессиональной ответственности. После тщательного обсуждения в конце мая 2022 г. сейм Польши одобрил законопроект и направил его на рассмотрение в сенат, но законодатели потребовали внести в документ дополнительно ещё 29 поправок³⁵.

Весьма вероятно, что правящая польская партия ПиС, уже пообещавшая народу отклонить поправки сенаторов, при поддержке других

³² Ursula von der Leyen o polskim KPO: żadne pieniądze nie zostaną wypłacone, dopóki reformy nie będą zrealizowane // *Wiadomosci.live*. 2022. 7 lipca. URL: <https://tvn24.pl/swiat/krajowy-plan-odbudowy-ursula-von-der-leyen-o-warunkach-wyplaty-i-zatwierdzeniu-polskiego-kpo-5741897> (дата обращения: 08.07.2022).

³³ *Кувалдин С.А.* Увязывание бюджетных ассигнований ЕС с соблюдением верховенства права: пример Польши и Венгрии // *Анализ и прогноз. Журн. ИМЭМО РАН*. 2021. № 2. С. 46.

³⁴ Prezydent składa projekt zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym // *Prezydent.pl*. 2022. 3 lutego. URL: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-sklada-projekt-zmiany-ustawy-o-sadzie-najwyzszym,48237> (дата обращения: 08.06.2022).

³⁵ Senat przyjął nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym. Blisko 30 poprawek // *RMF24*. 2022. 1 czerwca. URL: https://www.rmf24.pl/raporty/raport-batalia-o-sady/fakty/news-senat-przyjal-nowelizacje-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-blisko-.nId,6065090#crp_state=1 (дата обращения: 08.06.2022).

правых партий вновь проголосует за принятие первоначальной редакции законопроекта. В данном случае, согласно польской конституции 1997 г., законопроект будет направлен на рассмотрение президенту.

Учитывая давление Еврокомиссии, налицо стремление польских элит не лишиться средств из бюджета ЕС и одновременно не испортить свой политический имидж внутри страны, а также на уровне ЕС, где они слывут евроскептиками. Можно ожидать, что Пис будет пытаться аккуратно корректировать воздействие институтов ЕС на сугубо польские дела, отстаивая право на собственную специфику внутреннего государственного развития.

* *
*

Исходя из вышеизложенного, можно сделать определённые выводы.

В последние годы в Евросоюзе наблюдается углубление существовавших ранее кризисных явлений. Одним из вызовов для объединения стал конфликт с правительством Польши, которое в ходе реформы национальной судебной системы столкнулось с необходимостью учёта европейских ценностей, закреплённых в ст. 2 Договора о ЕС. Не исключено, что по мере накопления трудностей, особенно ввиду актуальной нестабильности в мировой экономике и политике, Евросоюз обнаружит новые барьеры для своего развития.

Польша позиционирует себя во взаимодействии с внешними партнёрами в качестве «средней державы», стремясь в том числе сократить вмешательство наднациональных органов Евросоюза во внутреннюю политику государства. Однако, как видно, сегодня такая линия Варшавы вступила в противоречие с нормами ЕС, и Брюссель не намерен сдавать позиции. Таким образом, и у «средних держав» имеются явные ограничения в суверенитете, в частности когда дело касается более мощных и развитых государств и структур, в данном случае Европейского союза, в котором существует довольно разветвлённая система наднациональных институтов.

Наконец, тенденции углубления противоречий между Брюсселем и Варшавой наглядно показывают, что даже в сложный для Евросоюза момент у Еврокомиссии, изначально лишённой реальных мер воздействия на Польшу, появились силы для развития европейского законодательства и принуждения к уважению его норм и принципов наиболее самостоятельных государств-членов. Для многих юристов вопрос о законности данных мер до сих пор остаётся

открытым, однако этот прецедент, видимо, будет взят на вооружение брюссельскими элитами для воздействия на страны, нарушающие или якобы нарушающие основополагающие нормы Европейского союза (например, на Венгрию).

Список литературы

1. Белослудцев О.С. Доктрина контрлимитов в контексте правовых позиций ФКС Германии (Görgülü и Solange I) // Огарёв-Online. 2019. № 16 (137). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/doktrina-kontrlimitov-v-kontekste-pravovyh-pozitsiy-fks-germanii-g-rg-l-i-solange-i> (дата обращения: 26.05.2022).
2. Жуковская Н.Ю. «Средние державы» как элемент современной мировой системы: к вопросу о теоретическом осмыслении концепта // Вестн. Тамбовского ун-та. Сер.: Гуманитарные науки. 2018. Т. 23. Вып. 1. С. 172–178. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/srednie-derzhavy-kak-element-sovremennoy-mirovoy-sistemy-k-voprosu-teoreticheskogo-osmysleniya-kontsepta/viewer> (дата обращения: 04.08.2022).
3. Кавешников Н.Ю. Европейский союз: История, институты, деятельность. М.: Аспект Пресс, 2021. 368 с.
4. Кувалдин С.А. Увязывание бюджетных ассигнований ЕС с соблюдением верховенства права: пример Польши и Венгрии // Анализ и прогноз. Журн. ИМЭМО РАН. 2021. № 2. С. 38–48.
5. Кудряшова И.В. Легко ли быть средневеликим... // Междунар. процессы. 2008. Т. 6. № 3 (18). С. 78–83.
6. Мещерякова О.М. Наднациональность в Европейском Союзе и принципы действия коммунитарного права // Вестн. РУДН. Сер.: Юридические науки. 2011. № 4. С. 172–179. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nadnatsionalnost-v-evropeyskom-soyuze-i-printsipy-deystviya-kommunitarnogo-prava> (дата обращения: 31.05.2022).
7. «Опасения Польши по поводу мигрантов – это по большей части игра на публику». Интервью // Россия в глобальной политике. 2021. 23 ноября. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/opaseniya-polshi/> (дата обращения: 25.05.2022).
8. Тарасов И. Интересы стран Вышеградской группы и миграционная политика ЕС // Внешняя политика. 2015. 13 октября. URL: <http://www.foreignpolicy.ru/analyses/interesy-stan-vyshegradskoy-gruppy-i-migratsionnaya-politika-es/> (дата обращения: 25.05.2022).
9. Филатова М. Конфликты конституционных и наднациональных норм: способы преодоления (на примере Европейского Союза и правовых систем государств-членов ЕС) // Междунар. правосудие / Ин-т права и публичной политики. 2013. № 4 (8). С. 94–106.

10. Фокин Е.А., Черенкова В.С. Судебная реформа в Польше: аналитический обзор Заключения, принятого Венецианской комиссией на 113-й пленарной сессии в отношении Польши // Журн. зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2 (69). С. 124–130.
11. Шишкина О.В. Европейская интеграция в 1991–2020 гг. // Современные международные отношения (1991–2020 гг.): Европа, Северо-Восточная Азия, Ближний Восток, Латинская Америка: Учебник / Под ред. Б.Ф. Мартынова, Ю.В. Боровского, О.В. Шишкиной. М.: АСТ, 2021. 768 с.
12. Bielecki T. Bruksela wzięła się za ustawę kagańcową // DW. 2020. 29 kwietnia. URL: <https://www.dw.com/pl/bruksela-wziela-sie-za-ustawe-kagancowa> (дата обращения: 25.05.2022).
13. Bodalska B. Morawiecki po zbrodni w Buczy: To jest ludobójstwo, dość gry na zwłokę // Euractiv.pl. 2022. 5 kwietnia. URL: <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/morawiecki-po-zbrodni-w-buczy-to-jest-ludobojstwo-dosc-gry-na-zwloke/> (дата обращения: 25.05.2022).
14. Europa dwóch prędkości: aspekty prawne, polityczne i gospodarcze // Mroczkowski P. Czy Polska może skorzystać na koncepcji Europy dwóch prędkości? Warszawa: Think & Make, 2017. 497 p.
15. EU spending and revenue // European Commission. Official website. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en (дата обращения: 25.05.2022).
16. Kaczyński: Niemcy na bazie UE budują IV Rzeszę Niemiecką. Rola TSUE jest oczywista // Dziennik.pl. 2021. 24 grudnia. URL: <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8321225,jaroslaw-kaczynski-iv-rzesza-niemiecka-ue-federalizacja-unia-europejska-tsue.html> (дата обращения: 01.06.2022).
17. Krzysztofszek A. Ostry negocjator czy «czarny character»? Czy Mark Rutte ustąpi w sprawie Funduszu Odbudowy UE? // Euractiv.pl. 2020. 17 lipca. URL: <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/czy-mark-rutte-ustapi-w-sprawie-fundusz-odbudowy-ue-oszczedna-czworka/> (дата обращения: 31.05.2022).
18. Landsberg K. Europa dwóch prędkości – czy Polsce grozi marginalizacja w UE? // Sprawy bieżące. 2018. 9 marca. URL: <https://www.kuriereuropejski.org/europa-dwoch-predkosci-czy-polsce-grozi-marginalizacja-w-ue?lang=fr> (дата обращения: 25.05.2022).
19. NextGenerationEU: European Commission endorses Poland's €35.4 billion recovery and resilience plan // European Commission. Official website. 2022. June, 1. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3375 (дата обращения: 04.06.2022).
20. Poland's prime minister accuses EU of making demands with «gun to our head» // Financial Times. 2021. October, 26. URL: <https://www.ft.com/content/ac57409d-20c9-4d65-9a5d-6661277cd9af> (дата обращения: 26.05.2022).
21. Prezydent składa projekt zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym // Prezydent.pl. 2022. 3 lutego. URL: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-sklada-projekt-zmiany-ustawy-o-sadzie-najwyzszym,48237> (дата обращения: 08.06.2022).

22. Senat przyjął nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym. Blisko 30 poprawek // RMF24. 2022. 1 czerwca. URL: https://www.rmf24.pl/raporty/raport-batalia-o-sady/fakty/news-senat-przyjal-nowelizacje-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-blisko-,nId,6065090#ср_state=1 (дата обращения: 08.06.2022).
23. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020. Warszawa, 2020.
24. Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021 // Ministerstwo Spraw Zagranicznych. URL: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/strategia> (дата обращения: 30.05.2022).
25. Thorhallsson B. Studying small states: A review // Small States & Territories. 2018. January. P. 17–34. URL: https://www.researchgate.net/publication/327074818_Studying_small_states_A_review (дата обращения: 31.05.2022).
26. Ursula von der Leyen o polskim KPO: żadne pieniądze nie zostaną wypłacone, dopóki reformy nie będą zrealizowane // Wiadomosci.live. 2022. 7 lipca. URL: <https://tvn24.pl/swiat/krajowy-plan-odbudowy-ursula-von-der-leyen-o-warunkach-wypłaty-i-zatwierdzeniu-polskiego-kpo-5741897> (дата обращения: 08.07.2022).
27. Węgry zawetują decyzję przeciwko Polsce. «Ona narusza suwerenność Polski» // Radio Szczecin. 2017. 20 grudnia. URL: <https://radioszczecin.pl/6,364422,wegry-zawetuja-decyzje-przeciwko-polsce-ona-naru> (дата обращения: 26.04.2022).
28. Zięba R. Poland's Foreign and Security Policy: Problems of Compatibility with the Changing International Order. Cham: Springer International Publishing, 2020. 280 p.