

УДК 327

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran62020813>

**Любовь ШИШЕЛИНА**

## БУДАПЕШТ – БРЮССЕЛЬ: РОЖДЕСТВЕНСКОЕ ПЕРЕМИРИЕ?

***Аннотация.** В статье анализируется последний этап противостояния Будапешта и Брюсселя, которому в этом году исполняется уже как минимум 10 лет. Это означает, что из 16 лет членства Венгрии в Европейском союзе 10 лет прошли не просто – в периодически возобновляющихся спорах о её праве на независимость в принятии политических решений. Наиболее трагичными оказались последние две трети пути, когда у власти в Венгрии встало правительство бессменного лидера ФИДЕС Виктора Орбана. Получив две трети голосов в парламенте, оно попыталось впервые за период реформ внести всеобъемлющие изменения в основополагающие документы страны. Как минимум дважды страна стояла на грани применения в отношении неё ст. 7 Лиссабонского договора, который она ратифицировала первой в Европе ещё в декабре 2007 г. В 2020 г., сразу после переизбрания Европарламента, дискуссия о несоответствии Венгрии ценностному ориентиру ЕС возобновилась, обострившись к концу года, когда Будапешт и Варшава вынуждены были обратить внимание на проблему своей определённой «инаковости», наложив вето на бюджетные планы ЕС.*

***Ключевые слова:** Венгрия, Европейский союз, статья 7 Лиссабонского договора, вето, бюджет ЕС, Еврокомиссия.*

10 декабря 2020 г на заседании глав правительств стран ЕС Венгрия и Польша после напряжённых и длительных переговоров, наконец, сняли своё вето, которым они ранее заблокировали принятие Многолетних финансовых рамок ЕС на 2021–2027 гг., Плана восстановления и Регламента, устанавливающего связь между выделением европейских средств и соблюдением верховенства права. Кажется, обе стороны облегчённо вздохнули. Брюссель по поводу того, что можно было начинать раздел финансового пирога – и долгосрочного, и «реабилитационного» – и приступать к планированию на национальном уровне в других странах Евросоюза. Да и председательство уходящей с поста канцлера Германии Ангелы Меркель всё же можно считать в целом не провальным.

В Венгрии и Польше скорее примирились с реальностью и порадовались тому обстоятельству, что удалось и деньги получить, и в некоторой степени сохранить лицо в условиях «25 против двоих». Именно сохранить лицо, но не более. О победе говорить пока рано. Объясним почему.

Главный положительный момент для Польши и Венгрии в том, что проект Заключения Еврокомиссии от 9 декабря 2020 г. позволяет Будапешту и Варшаве представить апелляцию в суд ЕС без риска приостановки финансирования ЕС во время юридических процедур<sup>1</sup>. В де-

---

© **Шिशелина Любовь Николаевна** – доктор исторических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований Центральной и Восточной Европы ИЕ РАН.; профессор кафедры зарубежного регионоведения и внешней политики РГГУ. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** l.shishelina@gmail.com.

Статья поступила в редакцию: 24.12.2020.

<sup>1</sup> Europe Daily Bulletin. № 12619. 10.12.2020.

кларации также говорится, что государство-член, находящееся под угрозой санкций, вправе передать этот вопрос на рассмотрение Европейского Совета для углублённого обсуждения. Однако это ни в коей мере не означает блокировки его решений, но лишь возможность голосования в данном институте по поводу уместности принятия санкций в рамках механизма верховенства права.

Тем не менее, премьер-министр Польши Матеуш Моравецкий по прибытии в Брюссель заявил, что Заключение Европейского Совета позволяет «отделить вопрос защиты бюджета от мошенничества и коррупции от вопроса верховенства права», а поскольку они имеют более высокую юридическую ценность. По его словам, верховенство права рассматривается в договорах, а регулирование, «не может иметь преимущественной силы над договорами»<sup>1</sup>.

Многие депутаты и члены Еврокомиссии не сразу уловили смысл предложенного Ангелой Меркель компромисса, запросив уточнения у главных переговорщиков. В своём письме, направленном лидерам ЕС, президент Европейского Совета Шарль Мишель оптимистично выразил уверенность, что «Евросоюз сможет найти соглашение по общему пакету, позволяющему быстро реализовать как Многолетние финансовые рамки, так и Фонд восстановления»<sup>2</sup>. А канцлер Германии А. Меркель сопроводила оглашение результата переговоров словами о том, что Германия, председательствующая в Совете ЕС, «пыталась найти решение проблем Венгрии и Польши, сохраняя при этом механизм, согласованный с Европейским парламентом»<sup>3</sup>. Однако на самом деле каждая из сторон всё же трактовала достигнутое по-своему, что само по себе свидетельствует лишь о недолгом компромиссе перед Рождеством.

### Позиции 25-ти

По завершении трудного заседания президент Европейского Совета Ш. Мишель написал в своём *Twitter*: «Есть соглашение по МФР и плану восстановления ЕС следующего поколения»<sup>4</sup>. А премьер-министр Португалии Антониу Кошта с облегчением заявил, что одним из приоритетов председательства Португалии в Совете ЕС в первой половине 2021 г. станет «реализация национальных планов восстановления». Подразумевая под этим, видимо, то, что проблема переговоров с двумя строптивыми членами ЕС, наконец, снята с повестки дня<sup>5</sup>.

Тем не менее, многие лидеры государств на данном этапе захотели получить пояснения и гарантии по вопросу регулирования перекрестного соблюдения верховенства права. Так председатель Европейской народной партии в Европарламенте Манфред Вебер из Германии – у которого куда более длительный конфликт с депутатами от ФИДЕС, нежели история с вето – не согласился с зафиксированными по результатам переговоров полномочиям Совета ЕС. По его мнению, политическая декларация Европейского Совета не является юридически обязательной, в отличие от правового регулирования. Со своей стороны, докладчик по этому досье Петри Сарвамаа (ЕНП, Финляндия) заверил, что ретроактивность механизма с 1 января 2021 г. может стать гарантией в случае разбирательства в суде<sup>6</sup>. В стане противников соглашения оказался и премьер-министр Нидерландов Марк Рютте. Он, в частности, попросил гарантий, прежде чем дать своё согласие по поводу достигнутого компромисса: «Я хочу знать, согласен ли Европейский парламент, чтобы убедиться в том, что сфера действия регламента не ограничена, и я хочу, чтобы этот механизм мог применяться задним числом».

<sup>1</sup> Ibid. № 12620. 11.12.2020.

<sup>2</sup> Ibid. № 12619. 10.12.2020.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid. № 12620. 11.12.2020.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid. № 12620. 11.12.2020.

Сопредседатель группы Зелёных / ОДВ в Европейском парламенте Ска Келлер (Германия) и вовсе заявила: «Мы сожалеем, что ЕС вынужден ждать решения Европейского суда о введении санкций и что механизм верховенства права не будет применяться уже в следующем году. Нарушения верховенства закона продолжаются, пока мы говорим». Группу противников Венгрии и Польши поддержала Софи ин т'Вельд (Нидерланды) из фракции «Обновляя Европу». Она не согласилась с тем, что в результате «Комиссия получила право по своему усмотрению откладывать вступление в силу закона ЕС»<sup>1</sup>.

Умеренные же, к которым наряду с А. Меркель можно отнести председателя Европейского Совета Ш. Мишеля, отнеслись к достигнутому соглашению более реалистично. Он высоко оценил «спокойную силу» Европы в таких сложных вопросах. Тот факт, что ЕС наконец-то обладает финансовыми возможностями для решения проблем климата и осуществления прорыва в области цифровизации, для поддержки бизнеса и граждан, пострадавших от кризиса COVID-19, является, по мнению Ш. Мишеля долгожданным сюрпризом и шагом вперёд.

Президент Франции Эммануэль Макрон подчеркнул, что «соглашение позволит в полной мере применить механизм, который связывает выплату европейских средств с уважением наших ценностей и принципов общего права»<sup>2</sup>.

Испанцы и итальянцы воздержались от политических комментариев, выразив удовлетворение тем, что теперь смогут получить доступ к средствам из плана восстановления экономики. Испании досталось 140 млрд евро в рамках плана восстановления экономики, а Джузеппе Конте сообщил: «Мы должны потратить 200 млрд евро, это большая ответственность. Это невероятное усилие на всех уровнях».

Премьер-министр Португалии, страны, которая с 1 января 2021 г. становится председателем Совета ЕС, счёл главным результатом то, что МФР и план восстановления «дают государствам-членам средства для преодоления экономического и социального кризиса».

Канцлер Германии А. Меркель особо подчеркнула, что государства-члены «позаботились о том, чтобы провести различие между статьёй 7 Договора и вторичным законодательством. Ни одно дело не проскользнёт сквозь это сито», – заверила председатель Совета ЕС. Её поддержала председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен, которая вновь заявила, что «убеждена в достоинствах этого механизма». Одновременно она признала различия в толковании некоторых положений текста, которые должны быть «разъяснены». Что касается осуществления, то она согласилась с тем, что потребуется время для принятия руководящих принципов по этому механизму.

Председатель Комиссии призвала как можно скорее доработать бюджетный пакет в тандеме с Европейским парламентом, чтобы государства-члены могли обеспечить быструю ратификацию решения о собственных ресурсах на национальном уровне. Это позволит Еврокомиссии выделить деньги на план восстановления рынков уже весной 2021 г. После этого Члены Комитета постоянных представителей государств – членов ЕС (COREPER) запустили письменные процедуры принятия одобренных на завершающем год высоком совещании ЕС документов.

Однако в ходе обсуждения принятого в связи с вето Венгрии и Польши документа, выявились и те, кто скорее поддержал своих соседей по Центральной Европе. Так, президент Чехии Милош Земан, принимая у себя в начале декабря 2020 г. польского коллегу Анджея Дуду, заявил, что вишеградской «четвёрке» следовало бы поддержать Польшу и Венгрию в от-

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Ibid. № 12621. 12.12.2020.

стаивании своих позиций перед Брюсселем<sup>1</sup>.

Фактически солидаризировался с ними и премьер-министр Словении Янез Янша. В письме президенту Европейского Совета он указал, что «некоторые политические группы открыто угрожают использовать инструмент, ошибочно названный “верховенством права”, чтобы воспитывать отдельные государства – члены ЕС, используя парламентское большинство. Только независимая судебная система способна определить, что такое верховенство закона, а не политическое большинство»<sup>2</sup>.

Таким образом, к концу года в отношениях Брюссель – Центральная Европа появилась серьёзная трещина. Польша и Венгрия подтвердили, что они передадут в суд сформулированные в их адрес претензии Брюсселя, на основании которых к ним может быть применена ст. 7 Договора о ЕС. Они также считают, что обладают иммунитетом от возможных санкций, ведущих к приостановлению финансирования ЕС на время процедуры аннулирования. По их мнению, выводы Европейского Совета имеют более высокую юридическую ценность, чем Положение о верховенстве права. Премьер-министр Польши М. Моравецкий, в частности, заявил, что достигнутое соглашение соответствует «нашим прежним условиям», и он ожидает, что комиссия быстро переведёт выводы саммита в руководящие принципы по механизму верховенства права.

### **В Будапеште между тем ...**

Первое, что предпринял Виктор Орбан, вернувшись в Будапешт, – провёл 14 декабря 2020 г. через парламент поправки в Конституцию, которые среди прочего закрепили итак уже десятилетие раздражающее Брюссель положение о правовой защите пола ребёнка и о традиционной семье. Это девятая по счёту поправка в новой конституции страны со времени её принятия в 2011 г. Теперь в основном законе записано: «мать – женщина, отец – мужчина. Они защищают право на самоидентификацию в зависимости от пола ребёнка при рождении и обеспечивают ему ценностное образование, основанное на конституционной идентичности и христианской культуре Венгрии». Несмотря на незадолго до того получивший большую огласку инцидент с евродепутатом от ФИДЕС в бельгийской столице, партия продолжает позиционировать себя как ревностный блюститель семейных ценностей. Впрочем, сам лидер партии – отец пятерых детей и дедушка уже пяти внуков вполне соответствует этому представлению.

Кроме того, поправки в конституции касаются понятия государственных денег и норм особого правового порядка. За поправки проголосовали 134 депутата, против 45 и 5 присутствовавших воздержались. Поправка о государственных деньгах изменяла правила использования целевых фондов в общественных интересах: с шести до трёх сократились случаи особого правового порядка, применявшегося в этой связи ранее. Она вряд ли заинтересует Брюссель.

Другое дело – поправка о чрезвычайном положении, введение которого В. Орбаном в марте 2020 г. на пике борьбы с пандемией вызвало бурную реакцию его противников дома и за рубежом. Действующий Основной Закон предусматривал 6 случаев особого правового порядка: чрезвычайное положение; положение, связанное с обстоятельствами непреодолимой силы; необходимость превентивной защиты от надвигающегося бедствия; террористическая угроза; неожиданное нападение; ситуация опасности. В новой трактовке они сводятся до

<sup>1</sup> V4 by měla být jednotná ve sporu o unijní rozpočet, řekl Zeman po setkání s Dudou. Ceskatelevize.cz. 09.12.2020. URL: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3238232-zive-milos-zeman-prijal-polskeho-prezidenta-andrzej-dudu> (дата обращения: 23.12.2020).

<sup>2</sup> Europe Daily Bulletin. № 12604. 19.11.2020.

трёх: состояния войны; положения, связанного с обстоятельствами непреодолимой силы; ситуации опасности. В любом из этих вариантов право принимать законы предоставляется правительству. Тем самым аналогичной функции лишаются Совет обороны в условиях военного положения и президент в случае возникновения обстоятельств непреодолимой силы.

Таким образом, чрезвычайное положение заменяется военным положением, определяющим правила превентивной защиты. Его объявление требует согласия  $2/3$  членов парламента. Положение, связанное с обстоятельствами непреодолимой силы, может быть введено в случае попытки свержения, подрыва или единоличного захвата власти, а также серьёзного противоправного деяния, угрожающего в массовом порядке жизни и собственности венгров. Оно применяется 30 дней, и, если обстоятельства, послужившие основанием для его объявления, не устранены, может быть продлено парламентом ещё на 30 дней<sup>1</sup>.

Поправка к основному закону вступает в силу на следующий день после его опубликования, однако правила, касающиеся особого правового порядка, вступают в силу только с 1 июля 2023 г., т.е. уже после следующих парламентских выборов, которые намечены на весну 2022 г.

Поправки в конституцию, безусловно, вызовут очередную реакцию неприятия и как только наступит новый год и начнутся выплаты по одобренным в декабре документам, спор между Будапештом и Брюсселем возобновится.

\* \* \*

Только политическая реформа ЕС могла бы спасти ситуацию в устраивающем все стороны ключе. Вместе с тем его политическое реформирование, имеющее печальные прецеденты 1950-х гг.<sup>2</sup> и даже начала 2000-х гг., является для ЕС самой большой проблемой. Отличие нынешней ситуации, однако, состоит в том, что с выходом Великобритании из ЕС процесс объединения Европы превращается в улицу с двусторонним движением. Таким образом, трещина в отношениях центральноевропейцев с Брюсселем обретает характер более серьёзного вызова для этой организации, чем можно было предположить ранее.

Венгрия и Польша, конечно же, не выйдут из ЕС. В отличие от Великобритании они будут оставаться в одиночестве в центре Европы: слишком живы воспоминания о «коммунистической диктатуре», вновь и вновь подогреваемые прессой и политиками. Отсюда крепкое и непреходящее ощущение необходимости группового сплочения ради противостояния потенциальной угрозе. И ЕС, и НАТО в этом плане видятся идеальными структурами.

Подвергается испытанию и региональное единство. Несмотря на заверения президента Чехии, вишеградские коллеги так и не дождались реакции ни премьер-министра А. Бабиша, «индивидуально ускользнувшего» от преследования со стороны органов ЕС, ни новичка в большой политике, руководителя словацкого правительства И. Матовича. Вообще Прага и Братислава без особого восторга наблюдают за баталиями своих вишеградских союзников в Брюсселе. Хотя во времена Фицо или же Нечаса можно было говорить о консерватизме, словацкая и чешская его версии все же иного рода, нежели тот, что исповедуется ныне Будапештом и Варшавой. И потому на укрепление подобных тенденций в соседних столицах и Бабиш, и Матович смотрят скорее с опаской, нежели с энтузиазмом. Ведь добейся Орбан или «условный Качиньский» – Моравецкий, победы – две страны, итак, превышающие Чехию и Словакию в В4 и территориально, и по численности, сразу же изменят линию поведения в регио-

<sup>1</sup> Elfogadták az alaptörvény módosításait. Magyar Hírlap. 15.12.2020. URL: <https://www.magyarhirnap.hu/belfold/20201215-elfogadtak-az-alaptorveny-modositasait> (дата обращения 24.12.2020).

<sup>2</sup> Провал создания Европейского политического сообщества. Более подробно: Шишелина Л.Н. Расширение Европейского союза на восток и интересы России. М.: Наука, 2006.

нальном союзе. Потому Чехия и Словакия в последнее время – как уже, бывало, в истории – всё чаще обращают свой взор к Вене. Таким образом, не исключено, что противостояние Венгрии и Польши с Брюсселем в отдалённой перспективе начнёт расшатывать и Вишеградскую группу, по крайней мере, до появления какой-либо новой угрозы центральноевропейскому региону. Возможно, это также повод для раздумий в Будапеште и в Варшаве.

### Список литературы

Busek E. New centre, new peripheries: the role of Central Europe in the changing political landscape // Вишеградская Европа. Центральноевропейский журнал. 2019. №3-4. URL: <http://visegradeuropa.ru/wp-content/uploads/2020/05/1-Busek.pdf> (дата обращения 24.12.2020).

Дрыночкин А.В., Сергеев Е.А. Иностраный капитал и «недемократическая» Венгрия: меняются ли взгляды друг на друга? // Вишеградская Европа. Центральноевропейский журнал. 2019. № 1-2. URL: <http://visegradeuropa.ru/wp-content/uploads/2020/05/8-Drynochkin-Sergeev.pdf> (дата обращения 24.12.2020).

Журкин В.В. Европейская оборона: от мифа к реальности // Современная Европа. 2001. №3. С. 52-65.

Марушыяк Ю. Изменение политического ландшафта Центральной Европы после 2010 // Вишеградская Европа. Центральноевропейский журнал. 2019. №1-2. URL: <http://visegradeuropa.ru/wp-content/uploads/2020/11/5.-Masusiak.pdf> (дата обращения 24.12.2020).

Русакова М.Ю. Европейский союз и проблемы конвергенции стран Центральной и Восточной Европы (июнь – август 2020) // Европейский союз: факты и комментарии. 2020. №101. С. 75-82. DOI: 10.15211/eufacts320207582

Саморуков М. Отношения стран Вишеградской четвёрки с Москвой, Брюсселем и Вашингтоном после вступления в ЕС // Вишеградская Европа. Центральноевропейский журнал. 2019. №1-2. URL: <http://visegradeuropa.ru/wp-content/uploads/2019/10/3-Samorukov.pdf> (дата обращения 24.12.2020).

Шишелина Л.Н. Расширение Европейского союза на восток и интересы России. М., Наука, 2006.

Шишелина Л.Н. Возрождение Центральной Европы // Вишеградская Европа. Центральноевропейский журнал. 2019. №1-2. URL: <http://visegradeuropa.ru/wp-content/uploads/2019/10/2-Shishelina.pdf> (дата обращения 24.12.2020).

### References

Busek, E. (2019). New centre, new peripheries: the role of Central Europe in the changing political landscape. *Vishegradskaja Evropa. Central'noevropejskij zhurnal* [Visegrad Europe. Central European Journal]. 3-4. P. 5-10. Available at: <http://visegradeuropa.ru/wp-content/uploads/2020/05/1-Busek.pdf> (accessed 24.12.2020).

Drynochkin, A.V., Sergeev, E.A. (2019). Inostrannyj kapital i «nedemokraticeskaja» Vengrija: menjajutsja li vzgljady drug na druga? [Foreign Capital and «Non-democratic» Hungary: Are There Any Changes in Mutual Relationships?] *Vishegradskaja Evropa. Central'noevropejskij zhurnal* [Visegrad Europe. Central European Journal]. 1-2. P. 118-135. (In Russian). Available at: <http://visegradeuropa.ru/wp-content/uploads/2020/05/8-Drynochkin-Sergeev.pdf> (accessed 24.12.2020).

Marušiak, J. (2019). *Izmenenie politicheskogo landshafta Central'noj Evropy posle 2010* [Change of Political Landscape in Central Europe since 2010]. *Vishegradskaja Evropa. Central'noevropejskij zhurnal* [Visegrad Europe. Central European Journal]. 1- 2. P. 59-73. (In Russian). Available

at: <http://visegradeuropa.eu/wp-content/uploads/2020/11/5.-Masusiak.pdf> (accessed 24.12.2020).

Rusakova, M.Ju. (2020). Evropejskij sojuz i problemy konvergencii stran Central'noj i Vostochnoj Evropy (ijun' – avgust 2020) [The European Union and the Problems of Convergence in Central and Eastern Europe (June – August 2020)]. Evropejskij sojuz: fakty i kommentarii [European union: facts and comments]. 101. P. 75-82. (In Russian). DOI: 10.15211/eufacts320207582

Samorukov, M. (2019). Otnoshenija stran Vishegradskoj chetverki s Moskvoj, Brjusselem i Vashingtonom posle vstuplenija v ES [Relations of the Visegrad Countries with Moscow, Brussels and Washington after Joining the EU]. Vishegradskaja Evropa. Central'noevropejskij zhurnal [Visegrad Europe. Central European Journal]. 1-2. P. 23-30. (In Russian). Available at: <http://visegrad.europa.eu/wp-content/uploads/2019/10/3-Samorukov.pdf> (accessed 24.12.2020).

Shishelina, L.N. (2006). Rasshirenie Evropejskogo sojuza na vostok i interesy Rossii [The expansion of the European Union to the east and Russia's interests]. Moscow: Nauka. (In Russian).

Shishelina, L.N. (2019). Vozrozhdenie Central'noj Evropy [The renaissance of the Central Europe]. Vishegradskaja Evropa. Central'noevropejskij zhurnal [Visegrad Europe. Central European Journal]. 1-2. P. 6-22. (In Russian). Available at: <http://visegradeuropa.eu/wp-content/uploads/2019/10/2-Shishelina.pdf> (accessed 24.12.2020).

Zhurkin, V.V. (2001). Evropejskaja oborona: ot mifa k real'nosti [European defense: from myth to reality]. Sovremennaja Evropa [Contemporary Europe]. 3. P. 52-65. (In Russian).

### **Budapest – Brussels: Christmas Truce?**

**Author.** Lyubov Shishelina, Doctor of Sciences (History), Head of the Department for Central and Eastern Europe, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Professor, Department of Foreign and Regional Policy Studies, RSUH. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** l.shishelina@gmail.com.

**Abstract.** The article analyzes the last stage of the confrontation between Budapest and Brussels, which this year marks at least 10 years. This means that out of Hungary's 16 years of membership in the European Union, 10 years have not been easy – in periodically recurring disputes about its right to independence in political decision-making. The most tragic were the last two-thirds of the way, when the government of permanent FIDESZ leader Viktor Orbán came to power in Hungary, having received two-thirds of the votes in parliament, which tried for the first time during the reform period to make comprehensive changes to the country's fundamental documents. At least twice, the country was on the verge of applying article 7 of the Lisbon Treaty, for which it was one of the first to vote in 2009. In 2020, immediately after the re-election of the European Parliament, the discussion about Hungary's inconsistency with the EU's value area resumed, taking on a tragic framework towards the end of the year, when Hungary, together with Poland, was forced to pay attention to the problem of its certain «otherness» by vetoing the EU's budget plans.

**Key words:** Hungary, European Union, Article 7 of the Lisbon Treaty, veto, EU budget, European Commission.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran62020813>