ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ 07.12.2020 | Анника Хольц

Нежелательный побочный эффект

Лишить Польшу и Венгрию денег небезопасно – в выигрыше от этого могут оказаться экономически сильные государства – члены ЕС

Данная статья также доступна на немецком языке

Принятие бюджета ЕС в настоящий момент оказалось на грани срыва из-за обусловленности выделения финансовой помощи требованием соблюдения принципов правового государства. В частности, именно Европейский парламент настаивает на увязке предоставления субсидий с соблюдением множества принципов верховенства права. Однако этот механизм натолкнулся на столь сильное неприятие со стороны Польши и Венгрии, что оба эти государства – члена ЕС наложили вето на бюджет ЕС на следующий год.

Идея привязки субсидий ЕС к выполнению условий и определению таких условий совсем не нова и вызывала острые споры между государствами – членами ЕС еще в 2012 и 2013 годах во время переговоров о так называемых Многолетних финансовых рамках (МФР) на очередной семилетний период. Еще тогда Федеральному правительству Германии, вопреки ожесточенному сопротивлению со стороны стран, у которых средства из структурных фондов превышают их взносы в бюджет ЕС, а также позиции Европейского парламента, удалось настоять на расширении макроэкономических условий для предоставления финансовых ресурсов. С тех пор ЕС имеет право на сокращение выплаты средств из структурных фондов ЕС, а также из фонда выравнивания экономических различий государствам-членам, превышающим допустимый уровень государственного долга.

Голоса таких авторитетных лиц, как Роберт Хабек или Жан Ассельборн, требующие еще и привязки предоставления средств ЕС к готовности принимать у себя беженцев, наглядно демонстрируют, сколь широк спектр тех вопросов, для решения которых можно было бы применить такой механизм. Но расширять сферы применения подобных условий нужно осторожно, так как слишком активная

реализация такого подхода может повлечь за собой изменение соотношения сил в ЕС на длительную перспективу.

Требования привязки предоставления финансовых средств к определенным условиям звучат в настоящий момент все громче, поскольку ЕС исчерпал возможности других санкционных инструментов. И хотя Европейская комиссия имеет право подать иск в Европейский суд против государства – члена ЕС, не выполняющего свои обязанности, такое производство малоэффективно в случае регулярных и предумышленных нарушений. Так, иски в связи с нарушением принципов правового государства, в частности, более раннего выхода на пенсию судей-женщин в Венгрии, вылились лишь в косметические поправки.

Требования привязки предоставления финансовых средств к определенным условиям звучат в настоящий момент все громче, поскольку ЕС исчерпал возможности других санкционных инструментов

Для реагирования на подобные систематические нарушения в европейских договорах предусмотрены другие санкционные возможности. Например, в статье 7 Договора о функционировании Европейского союза определена процедура наложения санкций в случае серьезных и длительных нарушений основополагающих ценностей ЕС. Однако ее эффективное применение нереально из-за возможности наложения вето Польшей и Венгрией.

Ужесточение санкций невозможно реализовать политическим способом. Для внесения необходимых изменений в договоры требуется их единогласное одобрение государствами – членами ЕС, чему препятствуют претензии на национальную автономию. ЕС оказывается перед дилеммой. С одной стороны, растут требования к эффективному кризисному менеджменту на европейском уровне, с другой – правовая дееспособность ЕС оказывается в состоянии застоя.

Предоставление финансовых ресурсов лишь в случае выполнения определенных условий может существенно облегчить трудный путь к поиску решений в ЕС. С правовой точки зрения санкции и предоставление финансов четко отделены друг от друга. Санкции являются средством наказания государств-членов за нарушение ими установленных правовых норм. В отличие от этого, при предоставлении финансовых ресурсов под определенные условия речь идет не об инструментах принуждения к соблюдению законодательства ЕС, а об административных мерах в целях

обеспечения эффективного использования субсидий ЕС. Поэтому они могут приниматься в Совете ЕС двумя третями голосов, то есть в обход требования о единогласном одобрении. Поэтому предоставление финансовых ресурсов под определенные условия, несмотря на их явное правовое отличие от санкций, все чаще используется в иных политических целях, которые не находятся в прямой связи с эффективным распоряжением предоставляемой финансовой помощью.

Требование соблюдения верховенства права особенно ярко демонстрирует двойную природу механизма привязки предоставления средств под определенные условия. Так, свод правил и норм ЕС по оказанию финансовой поддержки давно предоставляет возможность отказывать в выделении таких средств тем, кто нарушает действующее право. В 2008 году Болгария, например, потеряла 220 млн евро финансовой помощи в связи с различными коррупционными махинациями. Однако Европейский парламент прямо требует, чтобы новые условия предоставления финансовых ресурсов не ограничивались рамками целевого использования средств и предусматривали возможность наказания по широкому перечню систематических нарушений принципов правового государства. Опосредованно через механизм выдвижения условий в таких случаях могут вводиться санкции, которые напрямую обычными правовыми способами осуществить было бы невозможно. Тем самым все больше увеличивается пропасть между реальными и договорными полномочиями ЕС на обеспечение реализации своих решений.

Последние реформы косвенно свидетельствуют о попытке систематического расширения сферы применения механизма, предусматривающего выделение средств под определенные условия. В 2014 году макроэкономическая обусловленность выделения средств распространилась на структурные фонды и фонд регионального выравнивания ЕС, а с 2021 года впервые обусловленность предоставления средств соблюдением принципов верховенства права должна быть расширена на весь бюджет ЕС. Помимо всего прочего, нынешний прорыв в вопросе верховенства права является свидетельством того, что условия предоставления финансовых ресурсов все больше начинают применяться в разных областях политики. В будущем в качестве инструмента они могут найти применение и в других сферах, например, в общей европейской политике предоставления убежища.

Опосредованно через механизм выдвижения условий могут вводиться санкции, которые напрямую обычными правовыми

способами осуществить было бы невозможно

Предпосылкой правовой приемлемости условий для предоставления финансовых средств, согласно предыдущим решениям Европейского суда, в конечном счете является достаточно прямая связь между такими условиями и соответствующей строкой в бюджете. Но такая связь в случае, например, с условиями макроэкономического характера может истолковываться довольно широко. Тут в качестве аргумента будет достаточно утверждения, что для эффективного управления средствами фондов необходимы надлежащие макроэкономические рамочные условия. Но в судебной практике не принимается во внимание вопрос о том, насколько глубоко выдвигаемые условия могут вторгаться в сферу полномочий государств – членов ЕС.

Тем самым условия предоставления финансовых ресурсов являются своеобразными «кнутом и пряником» ЕС, благодаря чему он может вмешиваться в различные сферы полномочий национальных государств. Возникает опасность, что в результате такого ползучего расширения полномочий может быть подорвана прозрачность принятия решений и уровень доверия к европейским институциям. В том, насколько взрывоопасна эта проблема, можно как раз убедиться на примере Венгрии и Польши, которые оценивают выдвижение условия соблюдения верховенства права как чрезмерное вмешательство в свои внутренние дела.

И хотя такое вмешательство в случае с Венгрией и Польшей все же кажется заслуживающим одобрения, в долгосрочной перспективе необходим политический дискурс о границах расширения возможностей применения санкций через выдвижение условий для предоставления финансовых средств. Гюнтер Эттингер, в прошлом комиссар ЕС по бюджету, еще тогда заострял внимание на вероятности принятия Европейским судом в последующие годы ряда основополагающих решений по этому вопросу. Но определение полномочий по обеспечению выполнения решений ЕС государствами, входящими в его состав, – задача политиков, а не судебной власти.

Участившееся применение условий для выделения финансовой помощи меняет не только распределение полномочий между европейским и национальным уровнем, но и влияет на распределение власти между государствами – членами ЕС. Как условия макроэкономического характера, так и условия соблюдения принципов верховенства права были предметом переговоров в рамках согласования Многолетних финансовых рамок. При этом

страны, взносы которых в бюджет ЕС превышают средства, получаемые ими из структурных фондов ЕС, в частности Германия, смогли воспользоваться своей выгодной переговорной позицией для того, чтобы определить такие условия.

Страны, взносы которых в бюджет ЕС превышают средства, получаемые ими из структурных фондов ЕС, в частности Германия, смогли воспользоваться своей выгодной переговорной позицией, чтобы определить условия предоставления финансовых средств

В 2013 году Германии, например, удалось настоять на расширении макроэкономических условий для предоставления финансовых ресурсов вопреки ожесточенному сопротивлению со стороны стран, у которых средства из структурных фондов ЕС превышают их взносы в его бюджет. С тех пор ЕС имеет право на сокращение выплаты средств из структурных фондов ЕС, а также фонда выравнивания региональных различий государствам-членам, превышающим допустимый уровень государственного долга. Для них политическая цена наложения вето слишком высока, ибо отсутствие единогласного решения блокирует выделение всех средств из бюджета ЕС. Поэтому и южные государства – члены ЕС втайне все же с определенным скепсисом относятся к новым условиям представления финансовых средств под соблюдение принципов верховенства права. Лишь в случае создания эффективного механизма он может найти применение для последующих экономических санкций. При этом страны, у которых средства из структурных фондов превышают их взносы в бюджет ЕС, почти ничего не могут противопоставить переговорной позиции стран, которые платят в бюджет ЕС больше денег, чем получают из него. Если же Венгрия и Польша все же наложат вето, то его последствия испытают на себе прежде всего региональные и местные получатели бюджетных средств во всей Европе.

И, наконец, возникает вопрос: являются ли условия для предоставления денежных ресурсов в самом деле эффективной альтернативой отсутствующим договорным полномочиям по обеспечению реализации решений ЕС? Недавно Катарина Барли

потребовала жесткого механизма обеспечения принципов верховенства права, так как лишь борьба за основополагающие ценности ЕС оправдывает высокую политическую цену запоздалого объединения Европы. Она права в том смысле, что выдвижение такого условия стало бы довольно сильным политическим сигналом.

Впрочем, не стоит и переоценивать эффективность выдвижения условий. Прошлый опыт выдвижения макроэкономических условий является косвенным свидетельством сложностей в применении таких механизмов. В 2016 году из-за политического сопротивления со стороны Европейского парламента потерпела неудачу попытка процесса формального применения такого механизма протии Португалии и Испании.

Даже если выдвижение условий удастся с успехом применить, реальный эффект от материальных санкций все же вызывает сомнения. В исследованиях, содержащих критический анализ применения условий к странам-кандидатам на вступление в ЕС, отмечается ограниченное влияние материальных санкций на нелиберальные правительства. Напротив, санкции ЕС могут даже способствовать мобилизации антиевропейских сил. Следовательно, и применение механизма выдвижения условий не решает проблемы собственного бессилия ЕС.

И все же в нынешней полемике вокруг вопроса о выдвижении условий, связанных с соблюдением верховенства права, нужно проявлять осторожность. Ведь здесь речь идет не только о введении механизма обеспечения принципов правового государства. В данном случае расширяется еще и механизм санкций в обход высоких политических барьеров на пути к изменению договоров. Опыт показывает, что такой механизм может распространяться и на другие области политики. При этом может возникнуть опасность сдвига в балансе сил в ЕС в пользу стран, которые вносят в бюджет ЕС средств больше, чем получают из него.



Анника Хольц

Анника Хольц (Annika Holz) – докторант по политологии Института изучения общества им. Макса Планка. Занимается исследованиями в области политической экономии, в частности, сменой парадигм в политике консолидации Европейского союза. В область ее научных интересов входят также европейская интеграция, условия, связанные с предоставлением финансовых ресурсов, региональная политика и многоуровневое управление.