

Алферова Е.В.¹, Скурко Е.В.²

Особенности конституционно-правового развития Венгрии и Польши

Аннотация. В статье рассматриваются недавние конституционные изменения в Венгрии и Польше, их природа и причины, а также трактовка в рамках конституционного развития постсоциалистических стран Евросоюза. С середины 2010-х годов некоторые из этих стран начали проводить государственно-правовую политику, диссонирующую с принципом верховенства закона, который поддерживает ЕС. Нынешняя модель правления в Венгрии и Польше определяется как «нелиберальный конституционализм», по своей природе отличный от «демократического конституционализма», характерного для других стран – участниц ЕС. Эти «нелиберальные» формы правления в обеих странах не являются ни полностью конституционно-демократическими, ни полностью авторитарными, а, скорее, представляют собой формы гибридных режимов. Польшу и Венгрию отличает стремление проводить самостоятельную национальную политику, несмотря на усиление центро-стремительных тенденций в Евросоюзе. Причины возникновения, правовые формы и основные направления так называемой «нелиберальной» политики указанных государств, а также их движение к «новому конституционализму» (по В. Орбану) и конституционно-правовая трансформация в рамках Евросоюза отражают эволюцию сложившегося в этих странах конститу-

¹ Алферова Елена Васильевна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник, зав. отделом правоведения, ИНИОН РАН; ealf@list.ru

² Скурко Елена Вячеславовна – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, ИНИОН РАН; e.skurko@mail.ru

ционного порядка, реализация которого в немалой степени зависит от смены политической власти и ее лидеров.

В центре внимания авторов – особенности конституционно-правового развития Венгрии и Польши в конце XX – начале XXI в. Выделяются общие черты и различия венгерского и польского конституционализма, прослеживается влияние на его развитие центро斯特ремительных тенденций в Евросоюзе.

Ключевые слова: Европейский союз, Венгрия, Польша, конституционное развитие, кризис верховенства закона, конституционализм, нелиберальный конституционализм, новый конституционализм.

С середины 2010-х годов в Европе начали подводить итоги и оценивать первые результаты вступления в Евросоюз новых членов из числа постсоциалистических государств Восточной Европы. Одновременно в государственной политике и праве некоторых из этих стран выявился ряд тенденций, причины и последствия которых пока до конца неясны, но воспринимаются как диссонирующие с общей политикой «объединенной Европы». Проследить развитие этих стран, в том числе конституционно-правовое, можно, если рассматривать этот процесс в контексте политической и экономической жизни Евросоюза.

Важными факторами, оказавшими большое влияние на политическое развитие стран ЕС с середины 2010-х годов, стали, во-первых, невиданный подъем правопопулистских и националистических сил (особенно во время миграционного кризиса 2015–2016 гг.) и, во-вторых, последствия пандемии COVID-19 в 2020–2022 гг. Успехи правых популистов в ряде новых стран – участниц ЕС, в том числе в Венгрии и Польше, были обусловлены целым рядом причин социально-экономического (безработица, размытие среднего класса), политического (неэффективность экономической политики находившихся у власти либеральных демократов) и даже культурного (страх перед потерей национальной идентичности) характера. Либеральная демократия, которая на протяжении многих лет считалась едва ли не идеалом государственного устройства, стала объектом ожесточенной критики. Это побудило сотни тысяч людей, многие из которых еще вчера не проявляли никакого интереса к политике, поддержать праворадикальные популистские партии и движения [Белинский, 2018, с. 16 ; Пархалина, 2023, с. 241–242].

В последнее время исследователи все чаще обращают внимание на развитие кризисных явлений в ЕС – «экзистенциальный кризис»; «кризис верховенства закона»; «поликризис» (англ. polycrisis), возникший в связи с неудавшимся принятием Договора о европейской Конституции (Конституции ЕС), кризисом евро и страхом перед потенциальным выходом Греции из еврозоны; миграционный кризис 2015–2016 гг.; Брекзит и др. [Mavrouli, van Waeyenberge, 2023]. Еще одна «головная боль» Брюсселя – конфликт Венгрии и Польши с Еврокомиссией по поводу распределения бюджетных средств [Шишелина, 2020, с. 5].

С точки зрения европейских ученых Р. Маврули и А. ван Вайенберте, эти неудачи можно объяснить недостаточной легитимностью системы ЕС, причинами которой являются, с одной стороны, отсутствие у граждан возможности влиять на принятие решений, контролировать их исполнение и – в меньшей степени – осуществлять ограниченное прямое участие в делах Евросоюза, с другой – отсутствие реального институционального проектирования европейской интеграции и несоответствие между ожиданиями граждан, их выбором и действиями политиков [Mavrouli, van Waeyenberge, 2023].

По мнению российского ученого Л.Н. Шишелиной, страны Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ), по мере своего «вживания» в европейскую систему, стали чувствовать себя более уверенно и, видя несовершенства системы ЕС, начали чаще либо отступать от принятых в ЕС норм, либо предлагать свое видение конкретной проблематики. Однако Евросоюз по-прежнему отказывается воспринимать страны ЦВЕ, вступившие в организацию в 2004–2013 гг., как абсолютно равноправных членов, и, игнорируя их региональную и историческую специфику, пытается «подстроить» их развитие под себя. Эта ситуация усиливает латентный конфликт в рамках ЕС, формируя внутри него коалицию сторонников более свободной политической интеграции [Шишелина, 2020, с. 5–6].

Многие указанные кризисные явления нашли свое отражение в современных тенденциях конституционно-правового развития Венгрии и Польши. По мнению доктора М. Сольска из Фрибурского университета (Швейцария), Польша – «самый загадочный случай отступления от демократии в ЕС за последние годы» [Solska, 2018, р. 97]. Основная причина кризиса либеральной демократии в

Польше, полагает исследователь, – противоречивые политico-правовые изменения, обусловленные отношением правящей партии к судебной системе страны и прежде всего касающиеся работы Конституционного трибунала и процедуры назначения на государственные должности, а также затрагивающие вопросы, связанные со свободой СМИ [Solska, 2018, p. 97].

Венгрия, в отличие от Польши, по утверждению научного сотрудника Германского фонда Маршалла (США) Д. Хегедуша, рассматривается как «основная модель нелиберализма и авторитарных тенденций в Европе» [Hegedüs, 2018, p. 123]. С его точки зрения, ключевыми факторами, способствовавшими «откату демократии» в Венгрии, были «крах прогрессивных политических партий из-за скандалов, плохое функционирование всей системы государственного управления, неблагоприятная внешнеэкономическая конъюнктура и мажоритарная избирательная система» [Ibid.].

Тем не менее для обозначения конституционных режимов Венгрии и Польши зачастую используют один термин – «нелиберальный конституционализм», поскольку, как отмечают профессор Т. Дриноци из Федерального университета Минас-Жерайса (Бразилия) и профессор А. Бьен-Кацала из Государственного университета Николая Коперника (Польша), с одной стороны, в обеих странах засвидетельствованы «нападки» на независимые надзорные органы, включая суды, и отступления «от либеральных обязательств в отношении инклузивности, открытости и транснационального взаимодействия», с другой – эти страны все-таки «не скатились к полномасштабному авторитаризму или полностью волонтаристской системе правления» и каждая из них демонстрирует «определенную приверженность ограниченному правлению посредством соблюдения национальных и европейских правовых норм или, по крайней мере, частичную готовность применять и имплементировать законодательство ЕС» [Drinoczi, Bien-Kacala, 2022, p. 9].

«Нелиберально-конституционные» системы не являются ни полностью конституционно-демократическими, ни полностью авторитарными, а скорее представляют собой формы гибридных режимов. В ЕС такую концепцию считают «своеобразной» и рассматривают «как переходную от либерального конституционализма к авторитаризму» [Ibid.].

По мнению Т. Дриноци и А. Бьен-Кацалы, успехи нелиберального конституционализма, обусловленные «постсоциалистическим синдромом» и победой на выборах лидеров-автократов, привели к деградации конституционной демократии в Польше и Венгрии. Отдельные проявления нелиберального конституционализма можно наблюдать также в Чехии и Румынии [Drinoczi, Bien-Kacala, 2022, р. 2]. Вместе с тем влияние и интегрированность законодательства ЕС, а также сохраняющаяся приверженность обязательствам в области прав человека удержали эти государства от полного перехода к авторитаризму (в его современных формах). В целом для населения постсоциалистических стран нелиберальный конституционализм оказался более привлекательным. Причины этого, возможно, кроются в «несбалансированной конституционной идентичности граждан, которых скорее привлекает харизматичный лидер, нежели определенная политическая философия» [Ibid.].

Российский эксперт Л.Н. Шишелина отмечает, что сегодня Венгрия и Польша находятся в откровенной оппозиции планам Брюсселя по созданию на пространстве ЕС единого идеально функционирующего экономического и политического механизма [Шишелина, 2020, с. 6].

Рассмотрим подробнее современное развитие конституционализма и конституционно-правовую динамику в Венгрии и Польше.

Венгрия

До середины XX в. в Венгрии действовала так называемая «историческая конституция», состоявшая из ряда доктрин и нескольких общезначимых статутов. После Второй мировой войны основы нового демократического республиканского режима были закреплены в Законе «Об учреждении государства Венгрия» (1946), некоторые положения которого впоследствии воспроизвелись в более поздних конституционных текстах. Однако этот закон не был полноценной конституционной хартией, а затрагивал лишь незначительное число вопросов, касающихся государственности. Новая Конституция, утвержденная Законом «О Конституции Венгерской Народной Республики» (1949), являлась в значительной степени переводом советской («сталинской») Конституции 1936 г. Согласно Конституции 1949 г., государственно-правовая система Венгрии основывалась на обобществлении средств произ-

водства, централизации государственной власти, административном праве, диктатуре пролетариата (в форме руководства коммунистической партии), исключительности социализма как политической идеологии [Jakab, Bodnár, 2021, p. 105–106].

Содержание Конституции 1949 г. менялось и дополнялось по мере происходивших в стране перемен. Последняя редакция Конституции была принята в 1989 г., когда в Венгрии был мирным путем ликвидирован социалистический строй и соответствующая ему политическая система. Текст Конституции 1989 г. имел мало общего с первоначальным вариантом: наряду с исключением из Основного закона всех положений идеологического характера, в него были внесены изменения, отражающие сложившиеся общественно-экономические отношения. Тем не менее в Конституции 1989 г. сохранились первоначально закрепленные в Конституции 1949 г. гарантии социально-экономических прав граждан: права на труд, на отдых, на образование и ряд других [Меркулова, 2012, с. 71].

С этого момента в Венгрии стали говорить о новой Конституции 1989 г., хотя формально это была просто очередная редакция старой (т.е. конституционная поправка). По сути же, вместе с законами, которые были приняты в то же время, новая версия Основного закона коренным образом изменила всю конституционную систему страны [Jakab, Bodnár, 2021, p. 106].

Содержание Конституции 1989 г. было во многом заимствовано из западноевропейских конституций (особенно из Основного закона ФРГ). Конституционной основой Венгрии объявлялась либеральная демократия; в качестве основного института конституционного контроля был создан Конституционный суд, в обязанности которого входило, в числе прочего, толкование конституционных положений. Деятельность Конституционного суда имела огромное значение для развития венгерской конституционной системы и конституционной культуры [Ibid.].

Ратификация Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) в 1993 г. и присоединение к Европейскому союзу в 2004 г. также оказали существенное влияние на конституционную систему Венгрии. Присоединение к ЕКПЧ, с одной стороны, позволило дополнить национальную систему правовой защиты граждан международным механизмом, с другой – стало ориентиром в деле

дальнейшего пересмотра Конституции и толкования основных принципов национальной правовой системы.

В начале 2000-х годов венгерские законодатели, выполняя предварительные условия для вступления страны в Евросоюз, приняли, дополнили или изменили многочисленные законы и иные нормативные правовые акты для приведения их в соответствие с законодательством ЕС.

Тем не менее к 2010-м годам, по убеждению значительной части венгерской общественности, в стране назрела необходимость конституционной реформы, поскольку Конституция 1949 г. с множеством изменений, внесенных в нее в 1989–1990 гг., представляла собой «хрупкий компромисс», продиктованный веяниями того времени, и ее текст содержал пробелы и противоречия, которые приходилось устранять постановлениями Конституционного суда с опорой на иностранную конституционно-правовую традицию. «Эта Конституция не вполне символизировала “демократическую трансформацию” страны и не вполне обладала “политической легитимностью”: венгерские политики рассматривали ее как некое “неизбежное зло”, но широкие слои населения об этом почти ничего не знали» [Jakab, Bodnár, 2021, p. 107].

Хотя в 1990–2000-х годах в Венгрии было предпринято несколько попыток принять новую конституцию, все они провалились из-за отсутствия консенсуса в парламенте, где требовалось большинство в две трети голосов. Этого удалось достичь только по итогам выборов 2010 г., когда правящая коалиция – партия «Фидес – Венгерский гражданский союз» и Христианско-демократическая народная партия (ХДНП) – объявила, что будет использовать свое парламентское большинство для принятия новой конституции.

Проект новой Конституции Венгрии был подготовлен за закрытыми дверями – ни члены оппозиционных партий, ни организации гражданского общества не участвовали в его разработке. Законопроект был вынесен на обсуждение 14 марта 2011 г. и принят парламентом всего месяц спустя – 18 апреля 2011 г. Ни одна из оппозиционных партий не проголосовала за новую Конституцию: некоторые из них не участвовали в голосовании, другие проголосовали «против». Новая Конституция («Основной закон», венг. Alaptörvény), была промульгирована Президентом Республики 25 апреля 2011 г. и вступила в силу 1 января 2012 г.

Европейские институты с большим вниманием следили за процессом разработки и принятия Конституции Венгрии: Венецианская комиссия Совета Европы вынесла в связи с этим два заключения, а Европейский парламент принял резолюцию по Основному закону Венгрии [European Parliament … , 2011], после чего провел дебаты по этому вопросу. Но ни один из этих шагов не возымел воздействия ни на процесс принятия Конституции, ни на ее текст (за исключением нескольких технических деталей).

Российский эксперт Т.А. Меркулова полагает, что принятие нового Основного закона Венгрии можно рассматривать как попытку возрождения национальной истории страны, ее ценностей [Меркулова, 2012, с. 71]. Текст новой Конституции включает отдельные символические или идеологические элементы, такие как преамбула, либеральный перечень основных прав человека (с отдельными исключениями). С точки зрения государственного права Венгрия сохранила парламентскую систему с однопалатным парламентом, однако целый ряд правовых положений содержит противоречия. Например, с одной стороны, закрепляется парламентский суверенитет, оправдывающий ограничение полномочий Конституционного суда, с другой – бюджетные полномочия парламента ограничены правом вето Бюджетного совета и др. [Jakab, Bodnár, 2021, p. 108].

30 декабря 2011 г. парламент Венгрии, действующий в качестве учредительной власти, принял своего рода «приложение» к Основному закону – Переходные положения. Помимо вопросов, относящихся к правовому регулированию переходного периода между старой и новой конституциями, Переходные положения содержали несколько существенных дополнений. К их числу можно отнести:

– отдельные конкретные ограничения прав Конституционного суда (например, права аннулировать законы, принятые большинством в две трети голосов парламентариев)¹ [Jakab, Bodnár, 2021, p. 108];

¹ В отношении этих положений Конституционный суд Венгрии заявил, что парламент превысил свои конституционные полномочия, добавив к Переходным положениям правила, не имеющие отношения к правовому регулированию переходного периода.

– так называемую «антимиграционную» поправку, обязывающую государственные институты защищать конституционную самоидентификацию и христианскую культуру Венгрии и не допускать «ограничения неотъемлемого права Венгрии принимать решения по вопросам ее территориальной целостности, населения, формы правления и правительственные учреждений» со стороны ЕС [Jakab, Bodnár, 2021, р. 109].

В середине 2014 г. премьер-министр Венгрии Виктор Орбан в одном из своих публичных выступлений указал на отличия «западной» модели демократии, опирающейся на либеральные ценности, от «восточного» подхода к организации публичной власти. Последний, по мнению В. Орбана, ориентирован «на реализацию идеи сильного государства при слабой оппозиции и номинальных сдержках и противовесах» (цит. по: [Кененова, 2023, с. 76]). Лидер Венгрии заявил о скептическом отношении к идеалам европейской интеграции. Он предположил, что лучшие перспективы для создания успешных и конкурентоспособных обществ имеют не либерально-демократические, а нелиберальные и, возможно, даже недемократические государственные системы, сославшись на примеры Китая, России, Турции, Сингапура и Индии. В. Орбан выступил в защиту мажоритаризма, заявив, что благотворная роль системы сдержек и противовесов явно преувеличена. Он также усомнился в том, что гражданское общество оказывает положительное влияние на государственную власть: в действительности, по его мнению, оно только мешает созданию в Венгрии эффективной альтернативы либерализму. Премьер-министр прямо заявил, что оппозиционные институты гражданского общества – это не просто неправительственные организации, а «платные политические активисты», пытающиеся обеспечить в Венгрии интересы зарубежных бенефициаров (цит. по: [Кененова, 2018, с. 26 ; Кененова, 2023, с. 76]).

Победа на парламентских выборах весной 2022 г. консервативной партии Фидес и ее лидера В. Орбана убедительно показывает, что движение к «новому конституционализму» в Венгрии продолжается.

Польша

Польша была одним из лидеров «социалистического лагеря» в процессе политической либерализации, закончившейся «переходом к демократии» в 1989 г. Конституционные изменения в стране происходили в несколько этапов. В 1988–1989 гг. представители правящей Польской социалистической рабочей партии (ПСРП) и главной оппозиционной силы, Независимого самоуправляемого профсоюза «Солидарность», провели несколько раундов переговоров во время работы так называемого Круглого стола, причем ПСРП стремилась не столько к продвижению демократизации, сколько к умиротворению оппозиции, предлагая провести определенные экономические и социальные реформы [Matthes, 2016, р. 12]. Тем не менее результатом переговоров стал конец социалистического периода в истории Польши, подтвержденный всеобъемлющей поправкой к прежней социалистической Конституции 1952 г. и пересмотром Закона о выборах с целью проведения «полусвободных» выборов в июне 1989 г.

Принятая в том же 1989 г. так называемая декабрьская поправка к Конституции 1952 г. засвидетельствовала конституционализацию принципа демократического правового государства. До 1989 г. представления о верховенстве закона в Польше определялись термином *«praworządność»* («правопорядок», «законность») и адресовывались в основном органам государственной власти. Но поскольку в течение многих десятилетий отсылка к «законности» использовалась для «легитимации реального социализма», в период политических преобразований конца 1980-х годов этот термин был отвергнут как «концепция с дурной традицией» [Wróblewska, 2021, р. 133–134]. Введение в 1989 г. понятия «правовое государство» в Конституцию страны было призвано подчеркнуть отход Польши от «тоталитарного государства» и ее «стремление к достижениям юридических наук и судебных органов западноевропейских стран» [Ibid.].

Следующим шагом стало принятие так называемой Малой конституции в октябре 1992 г., включавшей новый раздел о политических институтах и несколько значительно переработанных текстов старых статей об основных государственных структурах, политических правах и свободах, устранивших исходный комму-

нистический характер документа. Наконец, в мае 1997 г. была завершена работа над полноценной новой Конституцией Польши, вступившей в силу 17 октября 1997 г.¹ [Matthes, 2016, р. 13–17].

Согласно ст. 2 Конституции Польши 1997 г., «Республика Польша является демократическим правовым государством, реализующим принципы социальной справедливости» (цит. по: [Wróblewska, 2021, р. 133]).

После победы на всеобщих выборах в 2015 г. правая партия «Право и справедливость» (PiS) приступила к реализации программы реформ под названием «Благие перемены» (польск. «Dobra Zmiana»), и на первый план стала постепенно выдвигаться концепция демократии, понимаемой как правление большинства, не связанного законом. Политики PiS подчеркивали, что благосостояние народа – основная ценность, стоящая выше закона, даже выше Конституции. Такая концепция демократии, игнорирующая целый ряд ее существенных компонентов (таких как защита прав меньшинств и разделение властей) и сводившая демократию к гегемонии большинства, являлась очевидным отклонением от либерально-демократической системы, утверждающей ключевую роль права в сфере политики. Так, если в начале преобразований в 1990-е годы подчеркивалось, что предпосылкой верховенства закона является существование системы правовых норм, в значительной степени не зависящей от государственной системы, то в настоящее время польские власти рассматривают связь права и государства, по большей части, иначе: право играет роль политического инструмента. В польской политико-правовой науке такой подход обосновывается необходимостью восстановления баланса между правом и политикой; в его поддержку выступает теория «политического конституционализма», который, в отличие от «юридического конституционализма», не допускает чрезмерной формализации и отделения правовых норм от реальной жизни и предполагает, что решающее влияние на развитие и исполнение законодательства оказывает «суверен» (власть), а не юристы [Wróblewska, 2021, р. 138].

¹ С 1989 по 1992 г. в Польше было принято шесть законов о конституционных поправках, а с 1992 по 1997 г. – четыре. Напротив, с 1997 по 2014 г. в польскую Конституцию поправки вносились всего дважды.

Однако системные изменения, происходящие в польском конституционализме с 2015 г., выходят за рамки даже политического конституционализма. Консервативные политические силы использовали эту концепцию для «узурпации» (или «выведения из строя») институтов конституционного судопроизводства. На практике право стало инструментом достижения текущих специфических целей, находящихся в руках тех, кто пребывает у власти, в то время как «воля народа» – лишь лозунг, который польское правительство использует для оправдания своего произвольного «законотворчества» [Wróblewska, 2021, p. 138]. Помимо прочего, это приводит к беспрецедентному ослаблению роли парламента, который фактически превращается в «машину для принятия законов», разрабатываемых правительством.

Что же касается взаимосвязи между демократией и верховенством закона, то можно отметить, что до выборов 15 октября 2023 г. в Сейм и Сенат польские власти использовали идею о ценности демократии (в смысле волеизъявления народа) как аргумент против принципа верховенства закона. Такой аргумент содержится, например, в польском ответе на заключение Венецианской комиссии, вынесенном по поводу программы PiS «Благие перемены»: польские правительственные эксперты утверждали, «что специалисты Венецианской комиссии не поняли польскую Конституцию, которая устанавливает примат народной воли, выраженной на выборах, над законом, включая саму Конституцию» [Ibid., p. 138–139].

Общие черты и различия польского и венгерского конституционализма

Несмотря на то, что между характером конституционных реформ и тенденциями развития Венгрии и Польши наблюдается определенное сходство, их интересно сравнить в контексте развития принципов конституционализма. В то же время, признавая существующие различия в конституционных системах (роль и функции институтов президента, характеристика оппозиции и гражданского общества, институциональное влияние Католической церкви), можно поставить вопрос об уместности подобного сравнения. По мнению Т. Дриноци и А. Бьен-Кацалы, смысл сравнения польского и венгерского конституционализма состоит, в первую

очередь, в том, что оно позволяет показать характерную для современной Европы (и в особенности – для восточноевропейского постсоциалистического региона) тенденцию нелиберальной трансформации конституционализма [Drinoczi, Bien-Kacala, 2022, p. 4].

Так, можно утверждать, что система двухпалатного парламента в Польше обеспечивает больший баланс в осуществлении власти, чем однопалатная система в Венгрии. Действительно, двухпалатное устройство парламента имеет преимущества, например, с точки зрения инклузивности. Польский двухпалатный парламент асимметричен (полномочия верхней палаты польского парламента (Сената) не равны полномочиям нижней палаты (Сейма)). При этом и Сенат, и Сейм избираются всеобщим прямым голосованием, поэтому Сенат может использовать свою легитимность для того, чтобы в какой-то степени компенсировать отсутствие собственной формальной власти. В Венгрии, имеющей однопалатный парламент, такая возможность отсутствует.

Еще одно отличие, на которое можно было бы указать, – более сильная конституционная позиция польского президента, которая может служить противовесом при узурпации власти отдельными политическими силами. Однако с этим связана и различная роль правительства в каждой из рассматриваемых стран, которая в Венгрии определяется концепцией парламентской республики.

В Венгрии президента избирает парламент, в то время как в Польше президент избирается всенародным голосованием на выборах. Это различие обеспечивает болееенную легитимацию власти польского президента и одновременно порождает у избирателей более высокие ожидания от реализации его власти. При этом президент Польши не имеет расширенных полномочий по разработке политики страны и контролю за ее осуществлением. Тем не менее можно сказать, что польский президент обладает большим потенциалом для политической мобилизации, чем его венгерский коллега [Drinoczi, Bien-Kacala, 2022, p. 5–6].

Характер политических (парламентских и внепарламентских) оппозиционных сил, а также протестных движений в Венгрии и Польше также различен. Внепарламентская оппозиция, протестные движения и их мобилизующие силы всегда были более заметны (и эффективны) в Польше (начиная с легендарной «Солидарности»). В целом оппозиция в Венгрии слабее, чем в Польше.

Специалисты также обращают внимание на такой важный фактор как влияние Католической церкви: в Польше Католическая церковь традиционно глубже вовлечена в политику, нежели в Венгрии, и ее легитимирующая сила для действующего в стране правительства гораздо больше.

Если же говорить о сходствах, то с исторической точки зрения венгры и поляки имеют похожий опыт. В конце 1980-х годов Польша и Венгрия пережили сходные процессы «трансформации» от социализма к либеральной демократии. Обе страны, используя различные подходы при разработке конституционных хартий, обновили свои конституционные режимы на основе «западных образцов» – с опорой на принципы верховенства закона, демократии и прав человека.

Таким образом, в Венгрии и Польше сформировался «либеральный конституционализм» – система, подразумевающая как необходимость ограничения государственной власти и защиты прав человека посредством признания верховенства закона, так и необходимость демократии, т.е. правления народа, которое обычно (но не исключительно) осуществляется через выборных представителей. «В этих вновь созданных политических системах “конституционной демократии” либеральный конституционализм и демократия не вступали в противоречие, а скорее, должны были дополнять друг друга» [Drinoczi, Bien-Kacala, 2022, p. 10].

Центральную роль в подобных системах обычно играет институт конституционного суда. На разных этапах «постсоциалистической» истории Венгрии и Польши конституционные суды этих стран действительно играли существенную роль, обеспечивая, с одной стороны, правозащитную функцию для граждан, с другой – развитие законодательства посредством восполнения пробелов и устранения противоречий в конституционном праве и отраслевом национальном законодательстве. Конституционный суд Венгрии и Конституционный трибунал Польши активно толковали национальные Конституции и множественные «расплывчатые» конституционные положения, помогая обществам своих стран преодолевать трудности «переходного периода» постсоциалистической государственности. Оба государства присоединились к Евросоюзу в 2004 г., признав таким образом наличие единых интересов и ценностей,

разделяемых всеми государствами – членами ЕС, и необходимость адаптации своих правовых систем к законодательству Евросоюза.

Вместе с тем, по мнению некоторых европейских авторов, примеры Венгрии и Польши, несмотря на различия в их конституционной истории, в некотором роде уникальны из-за действия на их политической сцене «преобразующих сил популизма», который из «теневой представительной политики» в обеих странах превратился в неотъемлемую часть нелиберальной конституционной политической повестки [Drinoczi, Bien-Kacala, 2022, p. 11–12]. Так, в обеих странах популистские партии победили на всеобщих выборах после политических кризисов. Лидеры популистов – Виктор Орбан, премьер-министр Венгрии с 2010 г., представлявший формальную власть, и Ярослав Качиньский, председатель польской партии «Право и справедливость», осуществлявший неформальную власть, – с середины 2010-х годов начали преобразовывать сложившиеся в Венгрии и Польше «конституционные демократии». Оба лидера пользуются неизменной народной поддержкой.

В силу различий в политико-правовых системах рассматриваемых стран Виктор Орбан и Ярослав Качиньский использовали разные средства для проведения общественно-политических преобразований. Венгерский путь – более формальный, основанный на конституционных мерах, таких как принятие и внесение поправок в Конституцию. Польша же достаточно часто применяла неформальные инструменты, нарушая и обходя конституционные положения, особенно связанные с работой с Конституционного трибунала и судебной системы.

Центростремительные тенденции институтов Евросоюза

Европейский парламент, Европейская комиссия и Европейский совет пытаются остановить развитие авторитарных тенденций в странах – участницах ЕС, в числе прочего используя в качестве рычага для изменения национальной политики угрозу приостановить финансирование тех государств-членов, которые, по мнению Брюсселя, не в полной мере соблюдают основополагающие принципы европейского конституционного порядка – независимость судебной власти, общественный плюрализм, обеспечение свободы прессы.

В июле 2020 г. противодействие национальных правительства Венгрии и Польши регулированию условий соблюдения верховенства закона едва не привело к блокированию работы фонда «ЕС следующего поколения» (англ. Next Generation EU, NGEU), созданного для устранения социально-экономических последствий пандемии COVID-19 [European Council ... , 2020]. Обе страны полагали, что являются главными мишениями, на которые нацелено заключенное Европарламентом и Европейским советом соглашение о регулировании условий соблюдения верховенства закона посредством выделения средств из этого фонда¹. Варшава и Будапешт сочли, что такой подход – большая ошибка, однако многие европарламентарии назвали соглашение историческим [Шишелина, 2020, с. 11].

Вопрос о соблюдении верховенства закона при использовании финансирования ЕС также находился в центре внимания в декабре 2020 г. при принятии нового Регламента об общем режиме соблюдения условий для защиты бюджета Евросоюза [Regulation ... , 2020]. Чтобы заблокировать утверждение Регламента, Венгрия и Польша подали иски в Суд ЕС об отмене постановлений «О собственных ресурсах» (англ. EU Own Resource Decision, ORD) и «О Фонде восстановления и жизнестойкости» (англ. Recovery and Resilience Facility, RRF). Стороны обосновали свои претензии отсутствием надлежащей правовой основы в Договоре о Европейском союзе (англ. Treaty on European Union, TEU) и Договоре о функционировании Европейского союза (англ. Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU), несоответствием определенных положений Регламента процедуре, предусмотренной ст. 7 TFEU, превышением Европейским союзом своих полномочий и нарушением принципа правовой определенности.

В связи с этим вопрос о правомерности регулирования условий соблюдения верховенства закона стал предметом юридического разбирательства в Суде ЕС. В феврале 2022 г. Суд ЕС отклонил

¹ Соглашение о регулировании условий соблюдения верховенства закона посредством работы механизма выделения средств из фондов ЕС вступило в силу 1 января 2021 г. Несмотря на двусмысленности, появившиеся в результате заключений Европейского совета от 10–11 декабря 2020 г., оно имеет полную юридическую силу [Fabbrini, 2022, р. 12].

возражения Венгрии и Польши против Регламента [Case C-156/21 ... , 2022 ; Case C-157/21 ... , 2022]. В своем решении Суд постановил, что Регламент был принят на соответствующей правовой основе и процедура приостановки определенных прав государства – члена ЕС и соответствует ст. 7 Договора о функционировании Европейского союза. Суд разъяснил, что общие ценности, закрепленные в ст. 2 Договора, являются конституционными основами ЕС и что «соблюдение этих ценностей не может быть сведено к обязательству, которое государство-кандидат должно выполнить для вступления в Европейский союз и которым оно может пренебречь после своего вступления» [Case C-156/21 ... , 2022, § 126]. Таким образом, Суд ЕС оставил в силе Регламент и отклонил утверждения Венгрии и Польши, что Регламент нарушает принцип правовой определенности, подчеркнув, что государства – члены ЕС «в состоянии с достаточной точностью определить существенное содержание и требования, вытекающие из каждого из принципов, перечисленных... в оспариваемом Регламенте» [Case C-156/21 ... , 2022, § 240].

Фонд восстановления «ЕС следующего поколения», Регламент об общем режиме соблюдения условий для защиты бюджета Евросоюза, а также решения Суда ЕС и другие акты учредительных органов ЕС могут оказать значительное конституционное воздействие на архитектуру экономического управления ЕС и его бюджетную федерализацию [Fabbrini, 2022, р. 11–12].

В целом влияние современного конституционно-правового развития Венгрии и Польши на политическую и экономическую интеграцию в рамках Евросоюза, а также центростремительные тенденции институтов Евросоюза, пытающихся оказывать существенное давление на государства-члены, проводящие более независимую национальную политику, еще предстоит исследовать.

По мнению бывшего премьер-министра Польши Матеуша Моравецкого, «попытки централизации в Европейском союзе» – стремление упразднить единогласную систему принятия решений в пользу принципа большинства, обеспечить юридические полномочия ЕС в областях обороны, налогообложения, внешней политики и других – «рано или поздно разрушат его», а потому «Евросоюзу следует отказаться от централизации ради собственного выживания» [Премьер Польши ... , 2023]. В августе 2023 г., когда Европарламент подготовил проект соглашения о передаче полно-

мочий по обеспечению безопасности с национального уровня на общеевропейский, Польша выступила против данной инициативы. В конце ноября 2023 г. тогдашний глава Минобороны Польши Мариуш Блащак заявил, что подобная передача полномочий «угрожает безопасности» Варшавы. По его словам, страны ЕС должны сами обеспечивать свою безопасность, не передавая полномочия «вымышленной армии» Евросоюза [Премьер Польши ... , 2023].

После парламентских выборов 15 октября 2023 г. в Польше произошла смена власти. Правящая партия «Право и справедливость», несмотря на то, что победила на парламентских выборах (получила наибольшее число голосов избирателей – 35,38%), уступила большинство в Сейме объединенной оппозиции. Премьер-министром страны стал Дональд Туск, лидер партии «Гражданской платформы», выступающий за дальнейшее развитие евроинтеграции Польши. В Брюсселе на эти изменения возлагают большие надежды, поскольку евроскептическая позиция PiS была постоянным источником «головной боли» для политиков Евросоюза. Сейчас ЕС пересматривает свои стратегические приоритеты для перезагрузки отношений с Варшавой. Самый насущный вопрос – сможет ли Польша получить доступ к финансовым средствам (35 млрд евро в виде грантов и кредитов ЕС на устранение последствий пандемии COVID-19, а также 76,5 млрд евро на дальнейшее развитие), которые были заморожены Брюсселем из-за отступления Польши от политики верховенства закона [Баранов, 2023].

Российский исследователь А. Братерский полагает, что Д. Туск, несомненно, улучшит отношения Польши и ЕС, но будет руководить «расколотым» польским обществом, находящемся в перманентном конфликте [Братерский, 2023]. Победа Д. Туска символизирует начало нового курса Польши, цель которого – дальнейшее развитие евроинтеграции страны.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

Баранов В. (2023). Старый новый Дональд Туск : чего ждать от нового польского правительства? // Новая газета. – Рига. – 18.12. – URL: <https://web.archive.org/web/20240111210557/https://novayagazeta.ee/articles/2023/12/18/staryi-novyi-donald-tusk-chego-zhdat-ot-novogo-pol'skogo-pravitel'stva> (дата обращения: 26.02.2024) [Baranov V. (2023) The old new Donald Tusk : what can we

expect from the new Polish government? [*Staryi novyi Donal'd Tusk : chego zhdat' ot novogo pol'skogo pravitel'stva?*] // Novaya Gazeta. – Riga. – 18.12. – URL: <https://web.archive.org/web/20240111210557/https://novayagazeta.ee/articles/2023/12/18/staryi-novyi-donald-tusk-chege-zhdat-ot-novogo-polskogo-pravitelstva> (date of access: 26.02.2024)] (In Russian).

Белинский А.В. (2018). «Восстание против элит» : всплеск праворадикального популизма в Западной Европе // Актуальные проблемы Европы / ИНИОН РАН. – Москва. – № 2. – С. 14–36 [Belinsky A.V. (2018). «The revolt against elites» : radical right populism surge in Western Europe [*«Vosstanie protiv elit» : vsplesk pravoradikal'nogo populizma v Zapadnoi Evrope*] // Current problems of Europe / INION RAN. – Moscow. – N 2. – P. 14–36] (In Russian).

Братерский А. (2023). Старый премьер для новой Польши : Дональд Туск вернулся к власти // Финам. – Москва. – 12.12. – URL: <https://www.finam.ru/publications/item/staryy-premer-dlya-novoy-polshi-donald-tusk-vernulsya-k-vlasti-20231212-1718/> (дата обращения: 26.02.2024) [Braterski A. (2023). The old Prime Minister for the new Poland : Donald Tusk has returned to power [*Staryi prem'er dla novoi Pol'shi : Donal'd Tusk vernulsya k vlasti*] // Finam. – Moscow. – 12.12. – URL: <https://www.finam.ru/publications/item/staryy-premer-dlya-novoy-polshi-donald-tusk-vernulsya-k-vlasti-20231212-1718/> (date of access: 26.02.2024)] (In Russian).

Кененова И.П. (2018). Конституционализм и политическое лидерство в странах Центральной и Восточной Европы : проблемы и перспективы // Сравнительное конституционное обозрение. – Москва. – № 5 (126). – С. 11–41 [Kenenova I. (2018). Constitutionalism and political leadership in the countries of Central and Eastern Europe : problems and prospects [*Konstitutsionalizm i politicheskoe liderstvo v stranakh Tsentral'noi i Vostochnoi Evropy : problemy i perspektivy*] // Comparative constitutional review. – Moscow. – N 5 (126). – P. 11–41] (In Russian). DOI: 10.21128/1812-7126-2018-5-11-41.

Кененова И.П. (2023). От «перестройки» к «новому конституционализму» : путевые заметки // Вестник Моск. ун-та. Серия 11 : Право. – Т. 64, № 2. – Москва. – С. 68–85 [Kenenova I.P. (2023). From «perestroika» to «new constitutionalism» : travel notes [*Ot «perestroiki» k «novomu konstitutsionalizmu» : putevye zametki*] // Bulletin of Moscow univ. Series 11 : Law. – Moscow. – Vol. 64, Issue 2. – P. 68–85] (In Russian). DOI: 10.55959/MSU 0130-0113-11-64-2-5.

Меркулова Т.А. (2012). Новый основной закон Венгрии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – Москва. – № 3. – С. 70–77 [Merkulova T.A. (2012). The new Basic Law of Hungary [*Novyi osnovnoi zakon Vengrii*] // J. of foreign legislation and comparative jurisprudence. – Moscow. – N 3. – P. 70–77] (In Russian).

Пархалина Т.Г. (2023). Настоящее и будущее Европы : вызовы и перспективы : обзор конференции // Россия и современный мир / ИНИОН РАН. – Москва. – № 4 (121). – С. 221–252 [Parkhalina T.G. (2023). The present and the future of Europe : challenges and prospects : conference overview [*Nastoyashchee i budushchee Evropy : vyzovy i perspektivy : obzor konferentsii*] // Russia and contemporary world / INION RAN. – Moscow. – N 4 (121). – P. 221–252] (In Russian). DOI: 10.31249/rsm/2023.04.14.

Премьер Польши предрек «конец европейского сообщества» из-за реформ. (2023) // Новости. – Москва. – 11.12. – URL: <https://news.mail.ru/politics/58964313/> (дата обращения: 26.02.2024) [The Prime Minister of Poland predicted the «end of the European Community» due to reforms [*Prem'er Pol'shi predrek «konets evropeiskogo soobshchestva» iz-za reform*]. (2023) // News. – Moscow. – 11.12. – URL: <https://news.mail.ru/politics/58964313/> (date of access: 26.02.2024)] (In Russian).

Шишелина Л.Н. (2020). Будапешт и Варшава : противостояние с Брюсселем // Современная Европа / РАН, ИЕ. – Москва. – № 7. – С. 5–15 [Shishelina L.N. (2020). Budapest and Warsaw : confrontation with Brussels [*Budapest i Varshava : protivostoyanie s Bryusselem*] // Contemporary Europe / RAS, IE. – Moscow. – N 7. – P. 5–15] (In Russian).

Case C-156/21 : Hungary vs Parliament and Council : judgment of the Court. (2022) / Court of Justice of the European Union. – Luxembourg. – 16.02. – URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254061&pageIndex=0&dclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3725739> (date of access: 26.02.2024).

Case C-157/21 : Poland vs Parliament and Council : judgment of the Court. (2022) / Court of Justice of the European Union. – Luxembourg. – 16.02. – URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254062&pageIndex=0&dclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3728590> (date of access: 26.02.2024).

Drinoczi T., Bien-Kacala A. (2022). Illiberal constitutionalism in Poland and Hungary : the deterioration of democracy, misuse of human rights and abuse of the rule of law. – London ; New York : Routledge. – 238 p.

European Council conclusions. (2020) / European Council. – Brussels. – 17–21.07. – 67 p. – URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> (date of access: 26.02.2024).

European Parliament resolution on the revised Hungarian Constitution. (2011) / European Parliament. – Strasbourg. – 05.07. – URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0315_EN.html (date of access: 26.02.2024).

Fabbrini F. (2022). Next Generation EU : legal structure and constitutional consequences // Cambridge yearbook of European legal studies. – Cambridge : Cambridge univ. press. – Vol. 24. – P. 1–22.

Hegedüs D. (2018). Pioneering illiberal state building in the European Union : the case of Hungary // Illiberal and authoritarian tendencies in Central, South-Eastern and Eastern Europe / ed. M. Solska, F. Bieber, D. Taleski / M. Solska, F. Bieber, D. Taleski (Eds.). – Bern. – P. 123–146.

Jakab A., Bodnár E. (2021). The rule of law, democracy, and human rights in Hungary : tendencies from 1989 until 2019 // Rule of law, common values, and illiberal constitutionalism : Poland and Hungary within the European Union / T. Drinócz, A. Bien-Kacala (Eds.). – London ; New York : Routledge. – P. 105–118.

Matthes C.-Y. (2016). Poland // Constitutional politics in Central and Eastern Europe : from post-socialist transition to the reform of political system / A. Fruhstorfer, M. Hein (Eds.). – Wiesbaden : Springer. – P. 11–37.

Mavrouli R., van Waeyenberge A. (2023). EU responses to the democratic deficit and the rule of law crisis : is it time for a (new) European exceptionalism? // Hague j. on the rule of law. – Vol. 15. – P. 405–439. – URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-023-00198-w> (date of access: 26.02.2024).

Regulation (EU, Euratom) 2020 / 2092 of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. (2020) / European Parliament. – Strasbourg. – 16.12. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj> (date of access: 26.02.2024).

Solska M. (2018). The politics of «good change» in Poland // Illiberal and authoritarian tendencies in Central, South-Eastern and Eastern Europe / M. Solska, F. Bieber, D. Taleski (Eds.). – Bern. – P. 97–122.

Wróblewska I. (2021). The rule of law : the Polish perspective // Rule of law, common values, and illiberal constitutionalism : Poland and Hungary within the European Union / T. Drinoczi, A. Bien-Kacala (Eds.). – London ; New York : Routledge. – P. 133–150.

DOI: 10.31249/ape/2024.02.04

Alferova E.V.¹, Skurko E.V.²
***Specificities of the constitutional
and legal development of Hungary and Poland***

Abstract. The article examines recent constitutional changes in Hungary and Poland, their nature and causes, as well as the interpretation of those changes within the framework of the constitutional development of the post-socialist countries of the European Union. Since the mid-2010s, some of these countries have begun to pursue public legal policies that are dissonant with the rule of law principles, supported by the EU. The current model of government in Hungary and Poland is defined as «illiberal constitutionalism», which is inherently different from the «democratic constitutionalism» typical for other EU member states. Those «illiberal» forms of government in both countries are neither completely constitutionally democratic nor completely authoritarian, but rather represent forms of hybrid regimes. Poland and

¹ Alferova Elena Vasilyevna – PhD in Law, Leading Researcher, Head of the Department of Jurisprudence, INION RAN; ealf@list.ru

² Skurko Elena Vacheslavovna – PhD in Law, Senior Researcher, INION RAN; e.skurko@mail.ru

Hungary are distinguished by their desire to pursue independent national policies, despite the strengthening of centripetal tendencies in the European Union. The reasons for the emergence, legal forms and main directions of the so-called «illiberal» policy of these states, as well as their constitutional and legal transformation within the European Union and the movement towards «new constitutionalism» (according to V. Orban) reflect the evolution of the constitutional order that has developed in those countries, the implementation which depends to a large extent on changes in political power and its leaders.

The authors focus on the specificities of the constitutional and legal development of Hungary and Poland at the end of the 20th – beginning of the 21st centuries. The common features and differences of Hungarian and Polish constitutionalism are highlighted, and the influence of centripetal trends in the European Union on its development is traced.

Keywords: European Union, Hungary, Poland, constitutional development, crisis of the rule of law, constitutionalism, illiberal constitutionalism, new constitutionalism.

Статья поступила в редакцию (Received) 12.12.2023

Доработана после рецензирования (Revised) 06.02.2024

Принята к публикации (Accepted) 04.03.2024