УДК 341.161, 327

Станислав КУВАЛДИН

ЦЕННОСТИ ЕС И ИХ ЗАЩИТА В ЕВРОПЕЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Статья поступила в редакцию 16.04.2020

Аннотация. Договор о Евросоюзе предусматривает меры реагирования на нарушение государствами – членами ценностей демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, а также введение санкций против государства – нарушителя. Тем не менее структуры ЕС крайне осторожно относятся к данному механизму. В статье проанализирована история ст. 7 в европейском законодательстве и первые попытки общеевропейского воздействия на государства – участники. На примере Польши и Венгрии, в отношении которых обсуждается возможность применения санкций, сделан вывод о малой вероятности такого исхода. Показано, что ст. 7 намеренно была сформулирована таким образом, чтобы оставить решения о санкциях в руках национальных правительств и дать возможность решить проблему путем переговоров. Также показан процесс поиска альтернативных способов воздействия на государства – нарушители.

Ключевые слова: Европейский союз, Польша, Венгрия, Австрия, Договор о Европейском союзе, ценности Европейского союза.

Ценности Евросоюза в основополагающих документах ЕС

Европейский союз как политическое и экономическое объединение 27 государств Европы постулирует не только нормативные, но и ценностные основания собственного устройства. Согласно ст. 2 Договора о ЕС в действующей редакции, Союз основан «на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам». Европейское объединение, основанное на общих ценностях, отрицает традиционное со времен Вестфальского мира понимание государственного суверенитета, подразумевающего, что государства не вмешиваются в вопросы идеологии соседей [Wilms, 2017: 5]. Подобное утверждение, впрочем, рискует стать пустой декларацией в том случае, если не предусматривает механизмы оценки правовых систем государств Союза, а также меры воздействия на страны, нарушающие европейские ценности.

Общий принцип реагирования на нарушение государством – членом ценностей ЕС закреплён в ст. 7 договора. Предполагается, что Совета ЕС констатирует угрозу нарушения государством – участником ценностей ЕС на основании «мотивирован-

© **Кувалдин Станислав Аркадьевич** – к. и. н., научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук.

Адрес: 117997, Россия, Москва, Профсоюзная ул., 23. **E-mail:** kuvaldin35@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope720203745>

ного обращения» одной трети государств – членов или Европейской комиссии. Обращение должен поддержать Европарламент и четыре пятых членов Совета. Учитываются также аргументы государства, а также проводится мониторинг правовой и политической ситуации в этой стране. Вердикт выносят члены Европейского совета на основе консенсуса после обращения трети государств – членов, либо Еврокомиссии и постановления Европарламента. После этого на государство – нарушителя могут быть наложены санкции, например, лишение права голоса в Совете ЕС. Решение принимается квалифицированным большинством членов Совета. Учитывая сложность описанной процедуры, руководящие структуры Евросоюза осторожно относятся к применению инструментов ст. 7. В 2017 г. Еврокомиссия формально инициировала такие меры в отношении Варшавы. Предложения начать аналогичную процедуру неоднократно звучат и в отношении Венгрии. Однако пример Польши показывает противоречивость данного способа защиты ценностей ЕС.

Ст. 7 договора о Евросоюзе остается предметом политических дискуссий. В этом смысле научный анализ указанной проблемы также можно считать не вполне свободным от политизации. Достаточно часто к теме эффективности данного механизма обращался специалист по европейскому праву профессор Гронингенского университета Дмитрий Коченов. Он поддерживает применение санкционного механизма против государств – нарушителей, а нерешительность Брюсселя и отдельных государств-членов объясняет не вполне рациональными опасениями по поводу тяжести и необратимости данной процедуры [Kochenov, 2017]. Один из ранних обзоров истории появления ст. 7 в законодательстве ЕС принадлежит профессору Европейского университетского института во Флоренции и Сиднейского университета правоведа Войцеху Садурскому [Sadurski, 2010]. Ученый с осторожностью говорит о перспективах применения данного механизма, хотя и считает статью необходимой для наднационального характера правового пространства ЕС [Sadurski, 2010: 34]. Учитывая актуальность механизмов защиты основополагающих ценностей Евросоюза, ученые – правоведы нередко выступают с предложениями новаций, способных повысить эффективность данных инструментов. Например, принстонский политолог и философ Ян Вернер Мюллер предложил учредить специальный экспертный орган внутри ЕС, уполномоченный оценивать соблюдение принципов верховенства закона в государствах – членах и вводить санкции в отношении нарушителей. С точки зрения Мюллера, ст. 7 Договора о Евросоюзе в последней редакции сложна для практического применения и может стать эффективной мерой лишь в отношении очевидно авторитарных нарушений принципа верховенства закона [Mueller, 2013: 17–18].

Различным аспектам нового механизма реагирования на нарушения ценностей Евросоюза посвящена работа группы ученых во главе с Серхио Каррерой из брюссельского Центра исследований Европейской политики. Авторы также пришли к выводу о неэффективности нынешних механизмов защиты фундаментальных европейских ценностей, которые могут противоречить принципам суверенности правовых систем государств-членов [Carrera, Guild and Hernanz, 2013: 35–36]. Стоит также обратить внимание на подробную работу Гюнтера Вильмса. В ней тщательно исследованы юридические основания для защиты ценностей ЕС и примеры действий европейских структур, однако мало учитываются политические аспекты данного вопроса [Wilms, 2013: 1–126]. В целом большинство ученых склонны оценивать

существующие механизмы, как неэффективные, хотя и содержащие правильные установки.

Ст. 7 Договора о ЕС. История появления и первые попытки применения

История появления ст. 7 в Договоре о ЕС связана с опасениями западноевропейских государств, когда-то начинавших процессы евроинтеграции, рисков новых расширений. С определенного момента евроинтеграция затронула страны, чьи политические традиции отличались от норм, установленных после Второй мировой войны в Западной Европе. Это могло поставить под угрозу первоначально не четко сформулированные, но подразумеваемые гуманистические и демократические принципы объединения. Впервые подобные опасения были вызваны присоединением к Европейскому экономическому сообществу Греции (1981 г.), а позже – Испании и Португалии (1986 г.). В послевоенной истории этих стран был опыт авторитарного правления либо военных диктатур. В 1978 г. Европейская комиссия рассматривала возможность санкций против стремившейся в ЕЭС Греции, если демократия в этой стране окажется под угрозой, а в 1984 г. в одном из первых вариантов договора о создании ЕС уже предусматривались санкции против стран, отступивших от норм демократии и правового государства [Kochenov, 2017: 4].

В 1990-х гг. перспектива вступления в Евросоюз постсоциалистических государств Центральной и Восточной Европы дала повод для дополнительного беспокойства за поведение стран с многолетним опытом авторитарного правления. Это заставило государства ЕС вновь задуматься о механизме санкций. Впервые ст. 7 была сформулирована в рамках Амстердамского договора, вступившего в силу в мае 1999 г. Договор уточнил условия вступления в Европейский союз новых членов, что было не только одной из предохранительных мер, но и стало важным этапом подготовки к расширению санкций против государств, отступающих от принципов правового государства.

Войцех Садурский отмечает, что процедура введения санкций свидетельствует о нежелании государств – членов ЕС предоставлять новые полномочия надгосударственным структурам. Право признавать нарушения ценностей принадлежит Совету ЕС и Европейскому совету, решения которого принимаются единогласно. Процедуры не предусматривают участие Европейского суда [Sadurski, 2010: 10].

Впервые Брюссель ввел ограничительные меры в отношении государства – члена за отступление от ценностей Союза еще до расширения европейской интеграции на Восток. Поводом стало формирование в Австрии в 2000 г. правительства с участием право-популистской Австрийской партии свободы, возглавляемой на тот момент скандальным лидером Йоргом Хайдером.

Меры против Вены ввели одновременно все государства ЕС. Технически это был бойкот нового австрийского правительства со стороны национальных правительств других государств. Члены Союза отказывались от сотрудничества с новым австрийским правительством и заявляли, что не станут поддерживать кандидатов этой страны в общеевропейские структуры, а также ограничат контакты с послами.

Инициатором санкций в рамках ст. 7 оказался Европарламент¹. Однако они в

¹ European Parliament resolution on the result of the legislative elections in Austria and the proposal to form a coalition government between the ÖVP (Austrian People's Party) and the FPÖ

отношении Вены не применялись, а ограничения, введенные государствами ЕС, были отменены спустя несколько месяцев. Следует отметить отсутствие оснований для обвинения Австрии в отступлении от ценностей ЕС и нарушении принципов правового государства. Характерно высказывание заместителя председателя Европейской комиссии Нила Киннок на дебатах в Европарламенте 2 февраля 2000 г., который отметил, что прекрасно знаком с ксенофобскими высказываниями господина Хайдера и его «избирательной памятью» об эпохе нацизма, но тем не менее «Комиссия должна руководствоваться ценностями и законами, а не инстинктами» [Sadurski, 2010: 16].

После попытки ввести санкции против Австрии государства – члены Евросоюза решили уточнить процедуру ст. 7. В Ниццком договоре, подписанном 26 февраля 2001 г., представлена новая редакция статьи с многоступенчатой процедурой подготовки к санкциям. В октябре 2003 г. Еврокомиссия выступила со специальными разъяснениями для Европарламента и Совета ЕС о смысле предлагаемых нововведений. В частности, говорилось, что поводом для запуска механизма ст. 7 должен быть системный характер нарушений, т.к. разовые отступления рассматривают Суд ЕС, Европейский суд по правам человека и другие судебные институции¹.

Подчеркивалось, что Совет ЕС, уполномоченный вводить санкции за нарушения государством – членом европейских ценностей, тем не менее не обязан так поступать даже в случае установления факта нарушений. Это объясняет «политический» характер правовой нормы, которая оставляет широкие возможности для дипломатического урегулирования.

Запуск процедуры ст. 7 ЕС в отношении Венгрии и Польши

Руководящим органам ЕС приходилось реагировать на резонансные случаи нарушения принципов верховенства права в ряде государств Союза и после австрийского прецедента, в частности, на депортацию цыган из Франции, предпринятую в 2010 г., или использование территории некоторых стран Евросоюза (в частности, Польши и Румынии) для тайных тюрем ЦРУ. Однако в этих случаях применение ст. 7 всерьез не обсуждалась [Grzeszczak, 2019: 31]. Когда же ЕС столкнулся с новыми вызовами для политико-правового единства, то про ст. 7 вспомнили далеко не сразу, а ее возможное применение было обставлено новыми предохранительными механизмами.

На этот раз угроза была связана с установлением в двух государствах Центральной Европы правления правопопулистских евроскептических сил. В Венгрии, начиная с 2010 г., лидер партии Фидес и премьер-министр страны Виктор Орбан последовательно проводил правоконсервативный курс, вытесняя левую и либеральную оппозицию из сфер общественно-политической жизни и усложняя деятельность НКО. В 2015 г. правоконсервативная и евроскептическая партия «Право

(Austrian Freedom Party), B5-0101,0101,0103 and 0107/2000. 3 February 2000. URL: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0045+0+DOC+XML+V0//EN> (дата обращения: 10.04.2020)

¹ Communication from the Commission to the Council and European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based, Brussels, 15.10.2003 COM (2003) 606 final. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-606-EN-F1-1.Pdf> (дата обращения: 03.07.2020)

и справедливость» получила полноту власти в Польше и начала серию политических реформ.

За годы пребывания в ЕС страны Центральной и Восточной Европы и, прежде всего, члены Вишеградской группы, не раз высказывали особую позицию по фундаментальным политическим вопросам. Можно вспомнить, что Варшава и Прага не без проблем утвердили Лиссабонский договор, укрепивший евроинтеграцию и определивший политическую структуру Евросоюза [Вишеградская четверка..., 2017: 19–21]. Позже, во время кризиса, связанного с наплывом беженцев, Вишеградские страны также проявили особую позицию и предложили концепцию «гибкой солидарности», фактически желая ограничить свое участие в приеме лиц, ищущих убежище [Потемкина, 2016]. Реформу Орбана внутри ЕС критиковали структуры, не обладающие полномочиями для введения санкций. Обеспокоенность по поводу разработанного властями Венгрии проекта закона, усиливающего контроль над СМИ, а позже и в связи с проектом консервативной Конституции была выражена в соответствующих резолюциях Европарламента 10 марта и 5 июля 2011 г.¹

Исполнительные структуры ЕС смотрели на ситуацию иначе. 12 сентября 2012 г., выступая на пленарном заседании Европарламента, глава Еврокомиссии Жозе Мануэль Баррозу заметил, что ЕС необходимо выработать «средний» механизм воздействия на государства – нарушители, помимо добрых увещеваний или санкций. Ограничительные меры в этой речи впервые были названы «ядерным вариантом» (с учетом отсутствия опыта и неопределенности последствий)².

Усиление авторитарного курса венгерских властей заставили Брюссель и влиятельные государства ЕС четче обозначить свое недовольство. В частности, 8 марта 2013 г., накануне голосования по проекту поправок к закону о Конституционном суде Венгрии, председатель Еврокомиссии Баррозу лично звонил Виктору Орбану с предложением отложить голосование, назначенное на 11 марта. Жесткое заявление по поводу законопроекта сделал глава МИД Германии Гвидо Вестервелле, прямо обозначивший угрозу нарушения ценностей ЕС с принятием этого закона³. Федеральный канцлер Ангела Меркель провела в венгерском парламенте встречу с президентом этой страны Яношем Адером и посоветовала «серьезно отнестись» к «обеспокоенности европейских партнеров и друзей» по поводу нового закона⁴.

¹ European Parliament resolution of 10 March 2011 on media law in Hungary, P7_TA(2011)0094. URL: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//EN> (дата обращения: 10 April 2020), European Parliament resolution of 5 July 2011 on the Revised Hungarian Constitution, P7_TA(2011)0315. URL: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0//EN> (дата обращения: 10.04.2020)

² José Manuel Durão Barroso President of the European Commission State of the Union 2012 Address. Plenary session of the European Parliament/Strasbourg 12 September 2012. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596 (дата обращения: 11.04.2020)

³ Hungary, defying EU, limits powers of top court. *Reuters*. March 12, 2013. URL: <https://www.reuters.com/article/us-hungary-constitution/hungary-defying-eu-limits-powers-of-top-court-idUSBRE92B0OM20130312> (дата обращения: 11.04.2020)

⁴ Germany leads EU criticism of Hungary reforms. *The Irish Times*. March 12, 2013. URL: <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/germany-leads-eu-criticism-of-hungary-reforms-1.1323684> (дата обращения: 12.04.2020)

Тем не менее Брюссель осторожно реагировал на развитие события в Венгрии. Новый рамочный механизм реагирования Еврокомиссии на нарушения фундаментальных ценностей ЕС появился 11 марта 2014 г. вслед за предложением Баррозу, высказанным в упомянутой речи от 12 сентября 2012 г. Процедура предполагала заявление от имени Комиссии о существовании такой угрозы в диалоге с властями государства-члена. В случае, если ситуация не улучшается, Комиссия должна рассмотреть возможность перехода к процедуре ст. 7. Появление новой процедуры лишь дублировало уже предусмотренные предварительные консультации, необходимые для запуска механизма ст. 7, однако на этот раз проводить такие консультации должен не только Совет ЕС, но и Еврокомиссия [Kochenov, 2017: 8]. Иными словами, предполагался еще один этап предварительных консультаций, оттягивающий возможный запуск процедуры санкций.

Новый повод для беспокойства Евросоюза дала политическая ситуация в Польше. В 2015 г. правоконсервативная партия «Право и справедливость» выиграла президентские выборы в этой стране и завоевала большинство мест в парламенте. Одним из важных шагов, предпринятых победителем, стала крайне противоречивая судебная реформа, ограничивающая полномочия органов судейского самоуправления, изменяющая порядок утверждения судей, а также изменившая состав Конституционного суда. Эти неоднозначные решения впервые вплотную приблизили структуры Евросоюза к запуску механизма ст. 7 против страны-члена ЕС.

Рамочный механизм Еврокомиссии для реакции на угрозу ценностям верховенства закона в Польше был запущен 13 января 2016 г. Вести процесс поручили первому заместителю председателя ЕК Франсу Тиммермансу. Характер диалога Варшавы с еврокомиссаром был расценен как формальный. Поэтому 20 декабря 2017 г. ЕК, в соответствии со своими полномочиями, официально обратилась в Совет ЕС с предложением оценить угрозу верховенству права в стране¹.

В ходе дискуссии с европейскими структурами по поводу проходящей судебной реформы власти Польши вынуждено пойти на ряд уступок, оставив, однако, без изменений общее направление этих реформ [Петровская, 2019: 69–70]. Консервативное руководство при этом пользовалось характерной риторикой, в частности, сравнивая стремление ЕС добиться от Варшавы соблюдения принципов верховенства права с утратой Польшей суверенитета (например, с разделами Речи Посполитой) [Русакова, 2019]. До настоящего времени состоялось три слушания по делу Польши в Совете Евросоюза, который после обращения Еврокомиссии должен подтвердить нарушение ценностей ЕС. При этом ни на одном из заседаний не было принято решения по существу (первое слушание прошло 26 июня 2018 г; последующие – 18 сентября 2018 г. и 11 декабря 2018 г.).

Представители государств в Совете ЕС не решились голосовать по вопросу об угрозе ценностям ЕС в Польше и передавать дело в Европейский совет. В 2019 г.,

¹ European Commission, Reasoned Proposal In Accordance With Article 7(1) of The Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland (2017), COM(2017) 835 final, 2017/0360(NLE). December 12. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:0835:FIN> (дата обращения: 12.04.2020)

несмотря на ряд попыток, к слушаниям по польскому вопросу не возвращались¹. Столь же нерезультативным оказалась процедура ст. 7 в отношении Венгрии. 12 сентября 2018 г. Европарламент принял резолюцию с призывом к Совету ЕС рассмотреть данный вопрос². Еврокомиссия по различным причинам воздержалась от запуска собственного рамочного механизма реакции на угрозы нарушения европейских ценностей в отношении Венгрии [Kochenov, Pech, 2016: 8–10]. Слушания по этому вопросу состоялись 16 сентября и 10 декабря 2019 г. и также не привели к какому-либо решению³.

Отсутствие прогресса вызвало раздражение Европарламента, который в принятой 9 января 2020 г. резолюции выразил недовольство тем, что слушания носят не-системный и закрытый характер⁴. Последнее замечание связано с отказом дать разрешение на участие в слушаниях 10 декабря 2019 г. депутатам Европарламента, пославшим соответствующий запрос⁵.

Заключение

Система защиты ценностей Европейского союза носит на себе «родимое пятно» ключевых подходов ЕС, которые стремятся учесть интересы участников через формулы сложного компромисса. Механизм санкций, предусмотренный ст. 7 Договора о Европейском союзе, снабжен системой сдержек и противовесов, которая должна способствовать решению противоречий путем межгосударственных переговоров. Об этом свидетельствует и то, что первоначально в регуляторных механизмах были задействованы те органы Евросоюза, которые формируются за счет представителей исполнительной ветви власти государств – членов. По-видимому, создатели механизма не предусматривали ситуацию, в которой придется иметь дело с более чем одной страной – нарушителем. В таких условиях добиться большинства в четыре пятых голосов в Совете ЕС даже с учетом неучастия в голосовании страны – нарушителя – крайне сложная задача. На следующем же этапе, когда вопрос о нарушении ценностей решается на основе консенсуса в Европейском совете,

¹ Na posiedzeniu Rady UE ds. Ogólnych nie będzie dyskusji o praworządności w Polsce. *Gazeta Prawna*. July 24, 2019. URL: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1423451,praworzadnosc-w-polsce-posiedzenie-rady-ue-ds-ogolnych.html> (дата обращения: 13.04.2020)

² European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded, A8-0250/2018. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_EN.html (дата обращения: 13.04.2020)

³ 1. Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting, 3712th Council meeting, General Affairs, 12111/19. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/40669/st12111-en19.pdf> (дата обращения: 11.04.2020)

2. Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting, 3739th Council meeting, General Affairs. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/41738/st14959-en19.pdf> (дата обращения: 11.04.2020)

⁴ European Parliament resolution on ongoing hearings under Article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary, B9 -0032/2020. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0032_EN.html?redirect (дата обращения: 12.04.2020)

⁵ MEPs shut out of Hungary Council hearing as rule of law situation worsens. November 22, 2019. *Euractiv*. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/meps-shut-out-of-hungary-council-hearing-as-rule-of-law-situation-worsens/> (дата обращения: 12.04.2020)

представители Венгрии и Польши могут блокировать голосования отдельно по каждой стране.

Возможная эволюция данного механизма пока рассматривалась в логике создания дополнительных переговорных механизмов, например, подключение Еврокомиссии к предварительным переговорам со странами-нарушителями. Однако пока это обеспечивает сохранение давления на страны – нарушители без решения вопроса по существу.

Оформление группы государств, не соблюдающих фундаментальные ценности Евросоюза, и их принадлежность к одному региону с особенностями экономического развития внутри Европейского союза привело к поиску дополнительных механизмов воздействия на такие страны. В частности, одним из инструментов может стать увязывание дотаций, предоставляемых из бюджета ЕС, с оценкой соблюдения принципов верховенства права. Такое предложение в мае 2018 г. было выдвинуто от имени Еврокомиссии¹. Идея получила поддержку ряда членов ЕС (Германии, Бельгии, Франции и Швеции)². Сохранение вопроса о применении механизмов ст. 7 в подвешенном состоянии может помочь государствам – донорам воздействовать на получателей дотаций из бюджета Евросоюза.

Пункт об увязывании предоставления дотаций ЕС с вопросом о верховенстве права вошел в проект бюджета, принятый на саммите Евросоюза в июле 2020 г. Однако итоговая формулировка получилась компромиссной: механизм может применяться в той мере, в какой состояние правовой системы страны ЕС затрагивает финансовые интересы Союза³. Это рекурсивно возвращает вопрос о механизме санкционного воздействия на страны ЕС к его истокам – опасениям «старых» и богатых государств ЕС по поводу сомнительного поведения «новых» и менее богатых членов Союза. Впрочем, оценивать перспективы введения подобного механизма еще рано с учетом сложностей вокруг утверждения бюджета 2021–2027 гг.

Примеры поиска эффективного инструмента воздействия на нарушителей ценностного единства Евросоюза показывает, что даже в случае, если структуры ЕС не готовы к прямым действиям, само рассмотрение проблемы и давление на страны – нарушители способствует тому, что другие государства могут воспользоваться этим в борьбе за практические и экономические интересы внутри Союза.

Список литературы

Вишеградская четверка в Европейском союзе: дилеммы конвергенции (2017) Отв. редактор Л.Н. Шишелина. Доклады Института Европы РАН, № 342. Москва, Россия. С. 137.

Петровская О.В. (2019) Разногласия Варшавы с Брюсселем в контексте перспектив европейского интеграционного проекта, *Проблемы национальной стратегии*, № 2. С. 68–112.

Потемкина О.Ю. (2016) Вишеградская группа и «гибкая солидарность», *Современная Европа*. № 6 (72). С. 43–52. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620164352>

¹ EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends. European Commission. 2018. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3570 (дата обращения: 13.04.2020)

² Poland, Hungary push back at EU budget 'conditionality'. *Euobserver*. 2018. URL: <https://euobserver.com/institutional/141808> (дата обращения: 13.04.2020)

³ European Council conclusions, 17-21 July 2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> (дата обращения: 22.07.2020)

Русакова М.Ю. (2019) Европейский Союз и проблемы конвергенции стран Центральной и Восточной Европы, *Европейский Союз: факты и комментарии*, № 94, С. 73–77.

References

Grzeszczak R. (2019) Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państwa członkowskich, *Panstwo i Prawo*, No 6, pp. 28–54.

Carrera S., Guild E., Hernanz E. (2013) The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU Towards an EU Copenhagen Mechanism, Centre for European Policy Studies, pp. 1–93.

Kochenov D. (2017) Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU, *EUI Working Paper LAW*, No 10, pp. 1–13.

Kochenov D., Pech L. (2016) Better Late than Never? On the Commission's Rule of Law Framework and its First Activation, *University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series*, No 08/2016, pp. 1–19.

Mueller J-W. (2013) Safeguarding Democracy inside the EU: Brussels and the Future of Liberal Order, Transatlantic Academy, Paper Series, No 3, pp. 1–27.

Petrovskaya O. (2019) Raznoglasiya Varshavy z Brusselem v Kontekste Perspektiv Evropejskogo Integratsionnogo Proekta [Disagreements between Warsaw and Brussels in the context of the prospects of the European Integration project]. *Problemy nacionalnoy Strategii*, № 2, pp. 68–112. (in Russian).

Potemkina O. (2016) Vishegradskaya chetverka i "gibkaya solidarnost" [Visegrad Group and "flexible solidarity"]. *Sovremennaya Evropa*, № 6(72), pp. 43–52. (in Russian). DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620164352>

Rusakova M. (2019) Evropejskiy Soyuz i problem konvergentsii stran Centralnoy i Vostochnoy Evropy [The European Union and the problems of convergence in Central and Eastern Europe]. *Evropejskiy Soyuz: fakty i kommentarii*, № 94, pp. 73–77. (in Russian).

Sadurski, W. (2010) Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haid-er, *Legal Studies Research Paper, Sydney Law School*, No 10/01, pp. 1–36.

Vishegradskaya chetverka v Evropejskom soyuze: dilemmy konvergentsii (2017) [The Visegrad Four in the European Union: Dilemmas of Convergence] Otv. redaktor L.N. Shishelina. *Doklady Instituta Evropy RAN*, № 342. Moscow, Russia, p. 137. (in Russian).

Wilms G. (2017) Protecting Fundamental Values in the European Union Through the Rule of Law – Articles 2 and 7 TEU from a legal, historical and comparative angle, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, pp. 1–125.

The Values of the EU and their Protection in the European Law

Received 16.04.2020

Author: Kuvaldin S., Candidate of Science (History), Research Associate, Primakov Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences (IMEMO). **Address:** 23, Profsoyuznaya Street, Moscow, Russia, 117997. **E-mail:** kuvaldin35@gmail.com

Abstract. Article 7 of the Treaty on the European Union envisages a mechanism for responding to breaching by Member States the values of democracy, equality, the rule of law and human rights proclaimed by the Union, as well as the introduction of sanctions. Nevertheless, the EU structures are extremely cautious about this mechanism, despite the reasons for its application. The article analyzes the history of this clause in European legislation and the first attempts to influence dubious decisions of the Member States. The author explores the cases of Poland and Hungary in light of discussions to initiate the Article 7 procedures against these countries. It is concluded that such an outcome is unlikely. It is highlighted that the clause was deliberately formulated so that it allows to limit the actions of European institutions, to leave decisions in the hands of national governments and to provide an opportunity to settle the dispute through negotiations. The author explores the internal discussions of alternative ways to influence values-violating Member States.

Key words: The European Union, Poland, Hungary, Treaty on European Union, The Values of the European Union, Sanctions.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope720203745>