

Брексит заставил многих европейских политиков переосмыслить сущность интеграционных процессов на континенте. Брюссельская бюрократия и евроскептики ведут жаркие споры по поводу будущего Европы. В октябре 2019 г. Франция заблокировала начало переговоров с Албанией и Северной Македонией о присоединении к Европейскому союзу. Эммануэль Макрон выдвинул ряд инициатив по проблемам расширения интеграционного пространства. Реформа процедуры вступления в ЕС для стран-кандидатов открывает новые возможности, но одновременно таит риски несбалансированного развития внутри Союза. Противниками ускоренного расширения ЕС выступают Австрия, Швеция, Нидерланды и Дания. Их главная претензия – неэффективная политика реформ в новых странах-членах и странах-кандидатах. Польша – один из самых успешных пользователей средств еврофондов, и опыт этой страны представляет значительный исследовательский интерес. С одной стороны, путь Польши к полноправному членству в ЕС сопровождался глубокими переменами внутри страны, в ее правовом и политическом поле. С другой стороны, нарастала резистентность европейской интеграции, ширилось движение польских евроскептиков. Спустя полтора десятилетия после вступления в ЕС польскому обществу так и не удалось выработать оптимальную модель отношений с коммунитарными институтами. Наибольшие политические «перегрузки» испытывает посткоммунистическое конституционное право Республики Польша, анализу которых посвящена статья доктора политических наук профессора Варминьско-Мазурского университета в Ольштыне Вальдемара Томашевски.

*И.Н. Тарасов, доктор политических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник Центра исследований стран Балтийского региона
Балтийского федерального университета им. И. Канта (г. Калининград)*

ТОМАШЕВСКИ Вальдемар — доктор политических наук, Институт политических наук, Варминьско-Мазурский университет в Ольштыне (Польша, г. Ольштын, ул. Феликса Шрайбера, 11; waldemar.tomaszewski@uwm.edu.pl)

ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ОБУСЛОВЛЕННЫЕ ЧЛЕНСТВОМ ГОСУДАРСТВА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ (на примере Польши)

Аннотация. Вступление нового государства в Европейский союз всегда влечет за собой множество проблем. Самые важные вопросы включают в себя взаимодействие внутригосударственного и общеевропейского законодательства, особенно в отношении верховенства прав, необходимости изменения конституции и контекста суверенитета. Также значительной проблемой является новая система позиционирования органов власти государства-члена. Это затрагивает снижение законодательных полномочий парламента или независимости органов исполнительной власти в многоуровневой системе управления. Посредством передачи некоторых из компетенций ЕС меняется реальная система управления государством-членом. Эти и другие проблемы, связанные с членством в Европейском союзе, рассматриваются на примере Польского государства.

Ключевые слова: политика, Европейский союз, власть, Польша, многоуровневая система управления

Вступление Польши в Европейский союз состоялось 1 мая 2004 г. Это произошло спустя 7 лет после принятия новой польской конституции¹. Разумеется, перспектива потенциального членства в Европейском союзе была принята к сведению в процессе работы над основным законом. Однако основное внимание было уделено подготовке таких его положений, которые соответствовали бы требованиям так называемых копенгагенских критериев (главным образом это стабильность демократии, верховенство права, уважение прав человека).

Тем не менее не все аспекты функционирования в соответствии с положениями «Достижений Сообщества» можно было предсказать. Как следствие, возникли многочисленные политические и юридические проблемы. В 2006 г. были внесены поправки в ст. 55 Конституции Республики Польша 1997 г. Эта была регламентация условий экстрадиции гражданина Польши, основанная на европейском ордере на арест².

Помимо этого, членство в Европейском союзе повлекло за собой ряд проблем в Польше. Необходимо упомянуть самые важные из них:

- 1) аспект согласованности законодательства ЕС с Конституцией Республики Польша;
- 2) вопрос верховенства закона;
- 3) способность контролировать внедрение европейского законодательства и противоречия, касающиеся упрощенной процедуры пересмотра договоров;
- 4) вопрос о передаче полномочий польской власти ЕС и его институтам и проблема сохранения суверенитета польского государства;
- 5) новая система взаимоотношений между органами власти Польши, созданная после принятия, и возникающие конфликты компетенций;
- 6) необходимость дополнять и изменять положения Конституции Республики Польша, с тем чтобы улучшить функционирование государства в пределах

¹ Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997. — *Journal of Laws RP*. 1997. No. 78. Item 483.

² The Act of 8 September 2006 amending the Constitution of the Republic of Poland. — *Journal of Laws of the Republic of Poland*. 2006. No. 200. Item 1471.

Европейского союза в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Первое противоречие в отношении согласованности польского законодательства с ЕС было обусловлено Договором о присоединении, принятым в Афинах 16 апреля 2003 г.¹

Главными аргументами против совместимости договора с Конституцией Республики Польша являлись посягательство на суверенитет нации, несоблюдение верховенства конституции в правовой системе Республики Польша и нарушение конституционных границ передачи компетенций органов государственной власти международной организации.

В решении судебного процесса 11 мая 2005 г. Конституционный трибунал Польши (КТ) отклонил обвинение в несоответствии этого акта Конституции. КТ постановил, что Конституция останется высшим законом Республики Польша. Однако Польша обязана уважать нормы международного права. Поэтому ратифицированное международное соглашение является элементом польской правовой системы. Предметом передачи могут быть компетенции, которые до этого контролировались польскими властями. Тем не менее передача этих компетенций не может лишить государство суверенной деятельности. Конституция запрещает передачу власти, которая может привести Польшу к потере статуса суверенного государства².

Значительные правовые и политические споры возникли в ходе ратификации польским государством Лиссабонского договора. В частности, они касались приоритета прав, государственного суверенитета и новых процедур принятия решений в Европейском союзе [Chruściak 2010]. Эти разногласия также были разрешены постановлением Конституционного трибунала (постановление от 24 ноября 2010 г.)³. Трибунал вынес решение, согласно которому польское государство не обязано принимать все системные изменения в ЕС. Польша не может отказаться от обеспечения передачи ЕС компетенций только «по определенным вопросам». Это положение является основой для защиты суверенитета государства. Помимо этого, передача компетенций государственным органам ЕС может быть осуществлена только при согласии парламента или народа. Народ выражает его посредством общенационального референдума. Власть, которая передается при этом, обязана обеспечить сохранение суверенитета и демократическое функционирование государства-члена [Tomaszewski 2015: 130].

Вступление Польши в ЕС обязало Польшу применять европейское законодательство в соответствии с требованиями, установленными в договорах [The Institutions... 2017]. Кроме того, введение правовых актов ЕС не зависит от прав, закрепленных в Конституции Республики Польша. Однако предоставление польским конституционным правам возможности определения места европейского законодательства и норм поведения в случае конфликта законодательств может привести к снижению эффективности правового порядка ЕС. Такие доводы означают, что Суд Европейского союза решительно показывает принцип верховенства законодательства ЕС по отношению к законодательству государства-члена. Это является следствием задач европейской интеграции и необходимости создания единой европейской правовой системы.

Касательно верховенства закона необходимо отметить, что после вступле-

¹ Treaty on the Accession of the Republic of Poland to the European Union. — *Journal of Laws of the Republic of Poland*. 2004. No. 90. Item 864.

² Justification of the judgment of the Constitutional Tribunal. Доступ: http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2005/k_18_04.htm (проверено 15.01.2020).

³ Judgment of the Constitutional Tribunal of November 24, 2010. — *Journal of Laws of the Republic of Poland*. 2010. No. 229. Item 1506.

ния в ЕС Польша должна уважать договоры и акты, принятые институтами Европейского союза. Это означает, что Польша также обязана принять судебную практику Суда ЕС. Здесь возникает дилемма относительно того, представляет ли собой признание верховенства законодательства ЕС нарушение Конституции Республики Польша и не лишает ли оно нацию ее суверенной власти. Эта дилемма постоянно вызывает внутригосударственные политические разногласия в Польше.

Участие Польши в формировании законодательства ЕС все еще находится за пределами регламента основного закона Республики Польша. Механизмы контроля институтов ЕС и их законодательной деятельности также очень немногочисленны и не особенно эффективны. Это является проблемой в случае возражений по поводу материальной ценности публикуемых актов. В данной связи главные сомнения касаются режима формирования законодательства Европейского союза.

Существенные политические оговорки касаются упрощенной процедуры пересмотра договоров, представленной в Лиссабонском договоре. Это позволяет Совету ЕС принимать (независимо или совместно с Европейским парламентом) правовые акты, в которых основной закон ЕС претерпевает изменения [Rewizja traktatów... 2012: 112]. Многие политические образования Польши призывают польское правительство наложить вето на изменение законодательства ЕС в случае, если при этом не соблюдается польская конституция.

Лиссабонский договор предусматривает, что в полномочия Совета ЕС могут быть внесены поправки решением Европейского совета или самим Советом ЕС. Это вызывает обеспокоенность тем, что компетентные польские органы не будут участвовать в законодательном процессе. Также отмечается, что расширение компетенций органов ЕС может произойти только при условии консультативной роли властей Польского государства и ограниченных правах на возражение.

По мнению Польского конституционного трибунала, Конституция Республики Польша допускает видоизменение положений договоров без изменения самих договоров и, вследствие этого, передачу компетенций международной организации. Это может быть осуществлено без пересмотра более раннего договора, хотя и с завершением международного соглашения. Согласно Конституционному трибуналу, такая упрощенная процедура ЕС по изменению договоров не обернется потерей суверенитета польского государства. Однако, несмотря на правовое урегулирование, все же остаются аксиологические дилеммы, которые постоянно поднимаются в ходе политических дискуссий.

Вопрос соответствия законодательства ЕС Конституции Республики Польша также является проблемным. Это особенно важно применительно к юридически обязывающим правовым документам. В Конституции Республики Польша 1997 г. Конституционный трибунал не обладает явной властью контролировать подобные правовые акты. Основные сомнения, таким образом, касаются того, может ли вторичный закон Европейского союза рассматриваться как «другой нормативный акт» и правомочен ли КТ анализировать его соответствие Конституции.

Конституционный трибунал урегулировал эту дилемму к настоящему времени, наделив себя правом контролировать производное законодательство ЕС. Тем не менее данная проблема до сих пор окончательно не разрешена.

Вопрос о передаче определенных компетенций польских государственных органов на уровень международной организации все еще является серьезной правовой и политической проблемой. Эта процедура была осуществлена в соответствии со ст. 90 Конституции Республики Польша. Было предложено интер-

претировать данное положение таким образом, что возможная передача власти международным органам может быть реальной, только если воля нации была выражена посредством референдума. Более того, ст. 90 не определяет порядок расторжения международного соглашения.

Проблемным также является нестандартный способ ратификации международного соглашения. Это стало очевидным в процессе референдума о вступлении в ЕС (7–8 июня 2003). Существуют две эквивалентные процедуры одобрения ратификации договора президентом Республики Польша: 1) после одобрения ратификации договора президентом Республики Польша после принятия парламентом этого законопроекта; 2) после проведения всенародного референдума. В случае проведения референдума требуется более 50% голосов. При рассмотрении в парламенте – 2/3 в сейме и сенате. Наконец, была принята трактовка, что договор, ратифицированный одним или другим способом, имеет одинаковую юридическую силу. Договор о присоединении был принят посредством референдума. Однако, вопреки политическим заявлениям, другой договор – Лиссабонский, который вступил в системную практику в 2009 г., – был ратифицирован с предварительного согласия, оговоренного в законе, принятого по парламентскому маршруту. Таким образом, данная проблема неизменно остается среди системных дилемм.

Помимо этого, трактовка Конституционного трибунала, согласно которой сфера охвата полномочий властей, делегируемых ЕС, не может привести к утрате Польшей суверенитета, открыла этап определения так называемого ядра суверенитета [Jaskiernia 2004]. На основании прецедентного права КТ¹ и в ходе конституционных и политических прений было признано, что не подлежащие передаче компетенции включают в себя те, что являются элементами конституционной идентичности и таким образом отражают конституционную аксиологическую систему. В частности, это относится к требованию обеспечивать защиту человеческого достоинства и конституционных прав так же, как и принципов государственности, демократии, верховенства закона, социальной справедливости, субсидиарности, так же, как и необходимости обеспечения лучшей реализации конституционных ценностей и запрету на передачу власти и полномочий по созданию новых компетенций ЕС.

Суверенитет Польши и ее независимость, рассматриваемые как существование самобытного государства в пределах нынешних границ, в условиях ЕС означают подтверждение главенствующей роли нации в определении своей судьбы. Нормативным выражением этого принципа выступает конституция, согласно которой суверенитет польского государства выражается в не подлежащей передаче полномочиях органов государственной власти, составляющих идентичность государства [Czaputowicz 2018].

Необходимость дополнять и изменять положения Конституции. Вступление Польши в Евросоюз повлияло на изменение функционирования конституционных государственных органов. Было осуществлено распределение полномочий этих органов. Данное распределение является следствием передачи некоторых компетенций, ранее принадлежавших польским властям, институтам ЕС.

Новые компетенции польского парламента, обусловленные членством Польши в Евросоюзе, включают в себя, в частности, его контролирующую функцию. Одним из инструментов политического контроля сейма над Советом министров Польши является институт «относительно» обязательных мнений, вынесенных Комитетом сейма по делам Европейского союза (определено

¹ Judgment of the Constitutional Tribunal of November 24, 2010. – *Journal of Laws of the Republic of Poland*. 2010. No. 229. Item 1506.

в Акте от 8 октября 2010 г.)¹. Данные мнения адресованы Совету министров. Они определяют позицию, которую стоит занять по отношению к проекту ЕС. Существуют мнения, что влияние парламента на деятельность правительства в законодательных процедурах ЕС не подпадает под сферу законодательной функции и не согласуется с Конституцией Республики Польша.

После вступления в ЕС охват потребностей и свободы парламента изменился, когда закон был принят. Некоторые дела были полностью изъяты из национального законодательства – главным образом по тем вопросам, где ЕС обладал исключительными полномочиями. Это не предусматривалось в Основном законе Республики Польша. С другой стороны, вследствие вступления в ЕС вовлеченность парламента в формирование европейской политики Польши значительно возросла, например, посредством включения польского сейма и сената в законотворческий процесс ЕС.

Членство Польши в Евросоюзе также важно для функционирования исполнительной власти: президента Республики Польша и Совета министров. Функционирование исполнительной власти в области отношений с ЕС послужило причиной одного из самых серьезных политических кризисов.

Законодательство Европейского союза лишь в общих чертах определяет состав отдельных государств-членов в Европейском совете [The European Council... 2014]. Таким образом, положения национального законодательства важны в данной связи. Отсутствие точного разделения компетенций между членами исполнительной власти в Конституции Республики Польша послужило причиной различных интерпретаций функционирования этих органов в ЕС. Настоящим аспектом в разногласиях относительно этой компетенции было заседание Совета Европы, проведенное 15–16 октября 2008 г. в Брюсселе.

Спор о компетенциях между исполнительными членами был разрешен Конституционным трибуналом. КТ постановил, что премьер-министр должен информировать президента об объекте заседания Европейского совета и о позиции, занимаемой Советом министров². Президент обязан дать информацию о своем намерении участвовать в заседании Совета Европы. Органы исполнительной власти должны прийти к согласию в вопросе своего участия в собрании Совета Европы. Однако участие президента в заседании не может привести к изменению позиции Совета министров³.

Решение, вынесенное Конституционным судом, разрешило конфликт в правовой сфере, но не в политической. В то же время можно отметить, что наблюдалась асимметрия между обоими исполнительными органами в их обязательстве сотрудничать. Данное обязательство гораздо более выражено применительно к президенту Республики Польша. Оно ослабляет конституционную и политическую позиции президента.

¹ Act on cooperation between the Council of Ministers and the Sejm and the Senate in matters related to the membership of the Republic of Poland in the European Union of October 8, 2010 [Акт о сотрудничестве между Советом Министров и Сеймом и Сенатом по вопросам, связанным с членством Республики Польша в Европейском Союзе от 8 октября 2010 г.]. – *Journal of Laws RP*. 2010. No. 213. Item 1395.

² From March to May 2009, the Constitutional Tribunal resolved the competence dispute between the President of the Republic of Poland and the Prime Minister regarding the determination of the central constitutional body of the state, which is authorized to represent the Republic of Poland at meetings of the European Council [С марта по май 2009 года Конституционный трибунал разрешил спор о компетенции между Президентом Республики Польша и Премьер-министром в отношении определения центрального конституционного органа государства, уполномоченного представлять Республику Польша на заседаниях Европейского Совета]. Доступ: <http://trybunal.gov.pl/s/kpt-208> (проверено 15.01.2020).

³ Case file reference number: Kpt 2/08. – *Monitor Polski*. 2009. No. 32. Item 478.

Также стоит отметить, что дилемма приоритета представленности в Европейском совете была урегулирована по многим аспектам. Между тем не были приняты никакие решения для случая, когда никто из исполнительной власти (ни президент, ни премьер-министр) не хочет принимать участие в этих дебатах, перекладывая бремя ответственности. Этот прецедент произошел после президентских выборов 2015 г.

Более того, по Конституции Республики Польша президент не обладает правом эффективно защищать суверенитет государства в пределах ЕС или в отношениях с Союзом.

Президент также не обладает полномочиями контролировать законодательство, созданное Евросоюзом. Что касается первичного права, единственным реальным инструментом, который президент может использовать в подобной ситуации, является отсрочка или отказ ратифицировать международное соглашение. Он был использован президентом во время ратификации Лиссабонского договора. Однако это является действием, которое неоднозначно оценивается с точки зрения соответствия Конституции.

Членство Польши в Евросоюзе также вызывает ряд сомнений относительно функционирования Совета министров, особенно применительно к передаче определенных компетенций ЕС и, как следствие, сокращению круга задач и независимости Совета министров. Помимо прочего, Совет министров не может выполнять задачи, которые способны воспрепятствовать выполнению обязательств перед ЕС в случаях, когда компетенции были переданы органам ЕС.

Функционирование государства в Европейском союзе привело к модификации парламентской системы Польши. Действительная система управления приблизилась к парламентаризму. Позиция президента ослаблена. С другой стороны, усилилась позиция законодательной власти. Поэтому с точки зрения функционирования государства в ЕС наблюдается уход от рационализации парламентской модели, характерной для польского государства.

Практика функционирования государства в Евросоюзе показывает дисбаланс между законодательной и исполнительной властью. К тому же дела ЕС показывают ослабление президента Республики Польша, в то время как полномочия парламента параллельно расширяются. Это не является системой парламентского перевеса, однако дальнейшее возрастание парламентских компетенций в европейских делах может привести к образованию монистической парламентской системы.

Разумеется, эта эволюция (или, скорее, рационализация) системы управления должна рассматриваться с точки зрения цели, которой предстоит достигнуть, — эффективной деятельности государственной власти в пределах Евросоюза и его институтов.

Процесс рационализации еще не завершен. Он подлежит изменениям наряду с углублением евроинтеграции. Можно прогнозировать, что с реформой Европейского союза Польшу ожидает дальнейшее видоизменение системы управления. Тем не менее конституционные решения для подобного эффекта членства страны в ЕС еще не готовы.

В период функционирования Польши в ЕС в сфере необходимых конституционных изменений были указаны положения, касающиеся Национального банка Польши и Совета по денежно-кредитной политике, в ракурсе валютного объединения. Полномочия Верховного суда также должны быть усилены, главным образом с точки зрения возможности изучения приоритета прав. Помимо этого, статью, касающуюся передачи компетенций польских властей международным институтам, следует изменить. Все еще не существуют положения относительно расторжения соглашения и возможного выхода из ЕС. Прецедент

Брексита показал, что это является серьезной проблемой. Местные власти также должны быть включены в систему управления делами ЕС. Такая необходимость является следствием принципа субсидиарности и создания многоуровневой системы управления (МСУ).

Главной целью статьи было выявить основные политические и юридические проблемы, обусловленные членством государства в Европейском союзе, и показать изменение системы государственного управления Польши. После вступления Польши в Евросоюз изменилась система управления в сфере конституционной практики. Этот процесс был вызван необходимостью выполнения обязательств перед ЕС и передачи некоторых компетенций государственной власти институтам ЕС. В результате изменились отношения между различными ветвями власти Польши. Членство в ЕС также обязало государственную власть выполнять назначенные ЕС обязательства. Таким образом, политические цели Польши должны быть достигнуты с учетом выгод других государств – членов Евросоюза.

Польский кабинет министров занимает ведущую позицию по европейским вопросам. Он отвечает главным образом за эффективное функционирование государства в системе Европейского союза. Возможная деятельность президента Республики Польша значительно ограничена, что фактически ослабило его «рационализированную» позицию, определенную Конституцией. В то же время польский парламент, главным образом вследствие компенсации потери своей законодательной значимости, приобрел значительные компетенции в делах ЕС. Подобные обстоятельства означают, что членство Польши в Европейском союзе вызвало практическое отклонение от установленной нормативной системы управления. С учетом требований ЕС конституционная система Польши была заменена новой формой парламентаризма.

Как в польской Конституции 1997 г., так и на практике функционирование государства в пределах Евросоюза – это не типовая система управления. Оно также претерпело некоторые рациональные изменения, которые являлись следствием реальных действий, осуществленных государственной властью и в законодательном процессе, и в процессе принятия решений в Европейском союзе, а также относительно форума институтов ЕС. Эта система пока находится в зачаточном состоянии.

Политические и юридические проблемы, обусловленные членством Польши в ЕС, к настоящему времени решаются посредством интерпретации Конституции Республики Польша. Неточные положения конституции было предложено дополнить так называемым еввроманом или внесением поправок, а возможно, – принять новую конституцию. Подобные предложения выдвигались много раз [Tomaszewski 2018]. Однако значительным препятствием для исполнения этих намерений служат политические разногласия и различие идей о функционировании Польши в ЕС.

Список литературы

Chruściak R. 2010. *Ratyfikacja Traktatu z Lizbony. Spory polityczne i prawne*. Warszawa. 202 s.

Czaputowicz J. 2018. *Suwerenność*. Warszawa. 472 s.

Jaskiernia J. 2004. *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a potrzeba nowelizacji Konstytucji RP*. Warszawa. 110 s.

Rewizja traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (red. M. Nowacki). 2012. Warszawa. 170 s.

The European Council and European governance: the commanding heights of the EU (ed. by F. Foret, Y-S. Rittelmeyer). 2014. London. 200 p.

The Institutions of the European Union (ed. by D. Hodson, J. Peterson). 2017. Oxford. 496 p.

Tomaszewski W. 2015. *Władza wykonawcza w Polsce z perspektywy funkcjonowania państwa w Unii Europejskiej. Pomędzy normatywizmem a realizmem*. Olsztyn. 298 s.

Tomaszewski W. 2018. *Proces przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w aspekcie doświadczeń ustrojowych oraz prac nad nową konstytucją*. Olsztyn. 187 s.

TOMASZEWSKI Waldemar, Doctor hab. of Political Science, Institute of Political Science, University of Warmia and Mazury in Olsztyn (11 Feliksa Szrajbera St, Olsztyn, Poland; tomaszewski.waldemar@xl.wp.pl)

THE POLITICAL AND LEGAL PROBLEMS RESULTING FROM MEMBERSHIP OF THE STATE IN THE EUROPEAN UNION (the example of Poland)

Abstract. *The accession of a new state to the European Union always causes many problems. The most important issues include the relationship between national and EU laws, especially in terms of the primacy of rights, the need to change the constitution and the context of sovereignty. In addition, the new system positioning the authorities of a member state is a significant problem. This concerns lowering the legislative power of the parliament or the independence of executive bodies in the multi-level governance system. By transferring some of the EU's competences, the real system of government of a member state is changing. The author presents these and other dilemmas related to membership in the EU on the example of the Polish state.*

Keywords: *politics, European Union, power, Poland, MLG system*
