

Обзор

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS679005>

EDN: OCQLCX



Реформирование судебно-правовой системы в странах Юго-Восточной Европы: социокультурный контекст и последствия политики Европейского Союза

Е.В. Масловская

Социологический институт РАН — филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, Санкт-Петербург, Россия

АННОТАЦИЯ

В статье представлена социолого-правовая концептуализация трансформации судебной системы в Болгарии и Румынии после 1989 г. Теоретической рамкой исследования выступает композиция концепции множественных модернов, исторической социологии и социологии права. Обе страны аналитически объединены в один типологический кейс. В частности, для этих стран характерны православно-византийская традиция и наследие османского владычества, способом создания национального права была имплементация иностранного права. Несмотря на отличительные особенности, развитие этих стран в период социализма характеризовалось рядом общих закономерностей. При этом отказ от коммунистического проекта не привел к полному разрыву с его наследием. Новая ситуация возникла после вступления Болгарии и Румынии в Европейский Союз в 2007 г. В статье представлена эволюция подходов к изучению процесса европеизации в странах Юго-Восточной Европы. Показано, что долгое время выделялись лишь позитивные последствия данного процесса, в редких случаях отмечались ограничения влияния Европейского Союза на правовые реформы в новых государствах-членах. Выявлено, что с середины 2010-х годов больше внимания стало уделяться «патологическим» аспектам воздействия механизмов и процедур Европейского Союза на трансформацию правовых институтов в Болгарии и Румынии, где на момент их вступления верховенство права было укоренено в недостаточной степени. На основании проведенного анализа сделан вывод, что быстрые темпы реформ привели скорее к формальному соблюдению, чем к подлинному следованию принципам верховенства права. Несмотря на то, что мониторинг Болгарии и Румынии Европейской комиссией в рамках Механизма сотрудничества и верификации был официально прекращен в 2023 г., в правовой сфере обеих стран по-прежнему сохраняется много проблем. Реформы в правовой сфере, проводимые извне, скорее закрепляют существующий социальный порядок и режим управления, основанные на маргинализации и инструментализации права. Подчеркивается, что создание системы верховенства права в данных обществах требует коренного изменения системы социальных отношений. В статье сделан вывод о том, что ситуация в Болгарии и Румынии отражает не столько локальную специфику, сколько некоторые общие тенденции в посткоммунистических государствах, связанные с патологическими ошибками при проведении реформ и выборе способов их осуществления.

Ключевые слова: социология права; правовые институты; судебная система; верховенство права; политика Европейского Союза; Болгария; Румыния.

Как цитировать

Масловская Е.В. Реформирование судебно-правовой системы в странах Юго-Восточной Европы: социокультурный контекст и последствия политики Европейского Союза // Российский журнал правовых исследований. 2025;12(2):9–18. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS679005> EDN: OCQLCX

Review

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS679005>

EDN: OCQLCX

Reforming the Judicial and Legal Systems in South-Eastern Europe: Sociocultural Context and Consequences of European Union Policy

Elena V. Maslovskaya

Sociological Institute of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, Saint Petersburg, Russia

ABSTRACT

The paper describes the concept of sociological and legal transformation of the Bulgarian and Romanian judicial system after 1989. The theoretical framework of the study is a combination of concepts, including multiple modernities, historical sociology, and the sociology of law. Both countries are analytically combined into one typologic case. In particular, these countries are characterized by the Orthodox-Byzantine tradition, the legacy of Ottoman rule, and the method of creating national law by implementing the provisions of foreign law. Despite the distinctive features, the development of these countries during the socialism age had some common patterns. However, the rejection of the communist project did not lead to a complete separation from its legacy. Since the accession of Bulgaria and Romania to the European Union in 2007, the situation has altered. The paper describes the evolution of approaches to studying the Europeanization of the South-Eastern Europe. It shows that only the positive consequences of this process have been highlighted for a long time, whereas limitations of the EU's influence on legal reforms in new member states were reported only in rare cases. The study shows that, since the mid-2010s, the researchers have focused on unhealthy influence of EU mechanisms and procedures on the transformation of legal institutions in Bulgaria and Romania, where the rule of law was insufficient at the time of their accession. The analysis identified that rapid reforms led to formal compliance rather than genuine adherence to the rule of law. Although the European Commission's monitoring of Bulgaria and Romania under the Cooperation and Verification Mechanism was officially terminated in 2023, legal frameworks of both countries still have many defects. External legal reforms tend to consolidate the existing social order and governance principles based on the marginalization and instrumentalization of law. It is emphasized that the development of the rule of law system in these societies requires a fundamental change in the system of social relations. The paper concludes that the situation in Bulgaria and Romania shows some general trends in post-communist states associated with congenital errors in the reforms and the choice of their implementation methods.

Keywords: sociology of law; legal institutions; judicial system; rule of law; European Union policy; Bulgaria; Romania.

To cite this article

Maslovskaya EV. Reforming the Judicial and Legal Systems in South-Eastern Europe: Sociocultural Context and Consequences of European Union Policy. *Russian journal of legal studies*. 2025;12(2):9–18. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS679005> EDN: OCQLCX

Submitted: 29.04.2025

Accepted: 06.05.2025

Published online: 28.06.2025

ВВЕДЕНИЕ

Несмотря на быструю имплементацию законов, внедрение процедур и институтов Европейского Союза (далее — ЕС, Союз, Евросоюз) после присоединения к ЕС, в Болгарии и Румынии не создана эффективная судебная правовая система. Меры давления и поощрения, используемые ЕС, также не привели к ожидаемому эффекту. В сфере безопасности и правосудия евроинтеграция обоих государств повлияла больше на темпы, чем на качество трансформации. Более того, на фоне процессов, происходящих в Польше и Венгрии, стало очевидно, что ситуация в Болгарии и Румынии не столько отражение местной специфики, как казалось первоначально, но, скорее, проявление проблем, характерных для всех посткоммунистических стран Восточной Европы.

Одним из следствий продолжающегося кризиса верховенства права в Болгарии и Румынии (связанного, в частности, с неудачами в борьбе с системной коррупцией) стало понимание лидерами ЕС важности продуманной институционально поддерживаемой политики защиты основополагающих европейских ценностей. Следующим важным уроком, вынесенным ЕС из многолетних попыток использовать Механизм сотрудничества и верификации в качестве дорожной карты для создания системы верховенства права в Болгарии и Румынии, было осознание необходимости изменения сложившегося подхода к расширению Союза.

Вместе с тем ЕС, в силу в том числе и геополитических обстоятельств, уже не мог открыто признать неэффективность собственного подхода к созданию системы верховенства права в этих странах. В результате 15 сентября 2023 г. Механизм сотрудничества и верификации был отменен, а с 1 января 2025 г. эти страны вошли в Шенгенскую зону. На первый взгляд может показаться, что тем самым было признано выполнение Болгарией и Румынией требований, включенных в Механизм сотрудничества и верификации. Однако более детальное и глубокое погружение в изучение данной темы позволяет увидеть неизбежность принятия такого бюрократически обусловленного решения на фоне сохраняющихся проблем в области правосудия в этих странах.

Исследования посткоммунистических преобразований в Юго-Восточной Европе в основном опирались на ранние версии теории модернизации, согласно которой переход к демократическим политическим институтам и верховенству права — это линейный процесс, ведущий к заранее определенному результату. Однако трансформационные процессы в этом регионе оказались более сложными. В статье представлен анализ влияния политики ЕС на развитие правовых институтов в Болгарии и Румынии. В частности, в статье выявлены причины и эффекты непредвиденных последствий воздействия ЕС на процесс трансформации судебной системы. В первой части представлен анализ различных подходов к изучению

посткоммунистических трансформаций, включая теорию модернизации и транзитологическую парадигму. Во второй части статьи раскрываются неоднозначные результаты реформирования судебной-правовой системы в Болгарии и Румынии. В третьей части рассмотрены особенности политики ЕС по продвижению верховенства права в Юго-Восточной Европе и ее противоречивые последствия.

Теоретические основания изучения трансформационных процессов в Восточной Европе

В 1990-е годы большой популярностью среди исследователей, изучающих процессы социальной трансформации в странах Восточной Европы, пользовался транзитологический подход. Важно отметить, что данный подход формировался под влиянием модернизационной теории, прежде всего, концепции известного американского социолога Т. Парсонса. Как подчеркивает автор альтернативного подхода к изучаемым явлениям Й. Арнасон, наследие социализма сводится сторонниками этого направления к ряду негативных моментов, «включая паттерны общественного развития и человеческой ментальности, плохо сочетающиеся с рынком и продолжающие блокировать ход трансформации» [1, р. 89]. В свою очередь, в рамках модернизационного подхода западная модель рассматривается как образец, приближение к которому возможно посредством конкретных шагов и мер.

Й. Арнасон выявляет фундаментальную посылку транзитологии, состоящую в том, что «нынешняя западная комбинация капитализма, демократии и национального государства (по поводу последнего фактора допускаются определенные разночтения) представлена в качестве универсальной и законченной модели, которой и предстоит утвердиться повсеместно» [1, р. 90]. Более того, сторонники транзитологии не задумывались о возможных непреднамеренных последствиях трансфера институтов и практик, возникших в западных странах, при этом очевидно вступающих во взаимодействие с историческим наследием восточноевропейских обществ и динамикой глобальных процессов, что приводит к последствиям, существенно отличающимся от провозглашенных целей. Пренебрежение спецификой исторического развития стран вне западного центра, отличающее сторонников транзитологии, даже позволило определить данное направление как вид интеллектуального неокOLONИализма [1, р. 90].

Признавая существование определенных различий между странами Восточной Европы, последователи транзитологии все-таки акцентировались на гомогенизирующем воздействии опыта реального социализма. Между тем «возвращение в Европу» имело разное значение для стран, чье историческое наследие досоциалистического периода также существенно различалось. В частности, необходимо учитывать особенности стран Юго-Восточной Европы, в которых до прихода к власти

коммунистических партий были укоренены наследие Османской империи и православная религиозная традиция, в отличие от государств Центрально-Восточной Европы с их имперским габсбургским и католическим наследием. Кроме того, структурные и культурные паттерны социалистического периода также отличались своеобразием.

В данном случае релевантным можно считать анализ исторического наследия коммунизма в Восточной Европе, представленный в работе С. Коткина и М. Бейсинджера [2]. По мнению исследователей, это наследие обнаруживается не линейно, но посредством сложного взаимодействия исторического опыта и новых социально-экономических условий. Акцент на динамическом взаимодействии и множественности форм проявления обусловлен стремлением Коткина и Бейсинджера подчеркнуть причинные взаимосвязи и механизмы, объединяющие прошлое и настоящее. С точки зрения этих авторов, определенные формы исторического наследия могут не охватывать все части бывшего социалистического блока. Кроме того, в разных странах «могут сохраняться разнообразные виды наследия, в том числе предшествовавшие коммунизму (российские имперские, габсбургские, османские)» [2, р. 7]. Эмпирически ориентированный подход этих исследователей во многом совпадает с концепцией множественных модернов Й. Арнасона, выделяющей вариативность и взаимодействие факторов социокультурных изменений [3, с. 14].

Среди последователей концепции множественных модернов фокус на трансформации правовых институтов в странах Восточной Европы отличает П. Блоккера [4]. Описывая этот процесс, Блоккер приходит к выводу о том, что преобладавший в нулевые годы подход к реформированию политико-правовой сферы в Восточной Европе (впрочем, как и к анализу этих реформ) оказался принципиально не способен отрешиться от логики модернизации. В рамках этой логики «крайне сложные и извилистые процессы политических, социальных, экономических и культурных трансформаций понимались теоретиками модернизации как полностью управляемые и регулируемые. Сторонники подобной инженерии исходили из того, что демократию (и правовое государство) можно исчерпывающим образом представить в виде четко выстроенной институциональной констелляции, рационально и последовательно воплощаемой на практике» [5, с. 166]. Позицию Блоккера, в свою очередь, отличает понимание необходимости использования подхода, учитывающего исторические траектории «демократического и правового развития» и видящего в них «процессы и взаимодействия, протекающие внутри общества» [5, с. 172].

Разработка такого подхода явилась результатом определенной эволюции в изучении трансформаций правовых институтов в восточноевропейских странах. Первоначально в исследованиях «европеизации» государств Восточной Европы, в том числе по теме установления верховенства права, превалировала чрезмерно

оптимистичная риторика, поддерживающая соответствующие настроения политиков и чиновников ЕС. Отсутствие критики и некоторая робость исследователей в раскрытии ограничений и недостатков комплекса требований к вступлению в ЕС и их неоднозначных (в ряде случаев и пагубных) последствий, вероятно, помогли легитимизировать и продвигать расширение ЕС. Тем не менее миф о преобразующей и модернизирующей силе ЕС обернулся ложными надеждами и ожиданиями процветания, достойного управления, верховенства права, которые едва ли могут быть реализованы для всех граждан восточноевропейского региона [6, р. 347]. Постепенно все очевидней становилось понимание необходимости более реалистичного подхода к европеизации, который может быть выработан лишь посредством критических исследований. В литературе началось обсуждение «ограниченного влияния» ЕС или пределов преобразующей силы ЕС [7, 8]. Эту точку зрения об ограниченном воздействии также поддержали ученые, изучающие реформы верховенства права [9–11], антикоррупционные реформы [12, 13] и демократизацию [14].

Изменение фокуса внимания исследователей в начале десятых годов получило название «патологического поворота». Понятие «патология европеизации» впервые прозвучало в статье Т. Бёрзел и Я. Памук. Эти авторы обнажили «темную сторону европеизации», утверждая, что «политика и институты ЕС не только способствуют укреплению либеральных реформаторских коалиций — в той мере, в какой они вообще существуют, но и могут укрепить власть действующих авторитарных и коррумпированных элит» [12, р. 81]. Другой исследователь, Дж. Слэпин также пришел к выводу о том, что «международное давление может создавать для правительств порочные стимулы к разработке законов, которые ни они сами, ни их граждане не намерены соблюдать» [15, р. 628]. Он объяснил этот патологический эффект тем, что в ряде стран законы, перенесенные и навязанные ЕС (например, *acquis communautaire*), не пользуются особым спросом, легитимностью и поддержкой граждан, законодателей и правоприменителей, и что этот недостаток спроса и понимания, как правило, снижает уважение к верховенству права [15].

Таким образом, можно констатировать, что реформирование правовой системы оказалось гораздо более сложным и спорным процессом, чем предполагалось первоначально, в значительной степени нелинейным и зависящим от контекста, т. е. исторически, социально и политически обусловленным. Возможно, именно по этим причинам либеральные практики и стандартные рецепты нередко демонстрируют свою несостоятельность в восточноевропейских странах. Является ли влияние ЕС отрицательным (патологическим) или положительным (преобразующим) зависит от внутренних — в подавляющем большинстве стран этого региона — неблагоприятных условий [7]. Общий вывод заключается в том, что логика

модернизации столкнулась с серьезными проблемами, особенно в государствах Юго-Восточной Европы, которые окажутся в центре нашего дальнейшего анализа. Историческое наследие, в частности, Румынии и Болгарии отличается целым рядом особенностей. Длительная историческая традиция регулирования общественной жизни, связанная с маргинализацией права и правоприменения, делает актуальной задачу социологической концептуализации изменения судебно-правовой системы этих стран в последние десятилетия.

Реформирование судебной системы в Болгарии и Румынии: институциональные инновации в условиях инструментализации права

Начало 1990-х годов характеризовалось принятием в Болгарии и Румынии новых Конституций, закрепивших институционализацию независимости судебной власти и новую структуру судебной системы. Были предприняты некоторые шаги по реформированию правовых институтов в целом, но в большей степени они так и остались «на бумаге». Однако во второй половине 1990-х годов, в контексте вступления в ЕС, странам-кандидатам, с одной стороны, пришлось преодолевать наследие социализма, с другой — приводить судебный и административный аппарат в соответствие с требованиями ЕС. Одним из приоритетов стало принятие новых законов, направленных на реализацию принципа независимости судебной власти. Введение Совета судей рассматривалось в качестве важнейшего институционального механизма достижения независимости.

Первоначально усилия по реорганизации судебных институтов в Восточной Европе были обусловлены озабоченностью вопросом о независимости судебной власти, которая должна была стать предпосылкой реализации принципа верховенства права. Более поздние изменения, сделанные под влиянием вступления в ЕС, воплотили в себе дополнительную задачу: наделить судебные органы стран данного региона институциональной способностью обеспечивать соблюдение свода законов ЕС — *acquis communautaire*, когда он вступает в противоречие с внутренним законодательством. Действительно, в своем нынешнем виде ЕС существует благодаря судебным решениям как внутренних, так и наднациональных судов [16]. Расширение на Восток, однако, поставило под угрозу интеграцию, драйвером которой выступали суды. Привыкшие к подчинению партийно-государственному аппарату в условиях социалистического государства, судьи в посткоммунистический период, согласно результатам исследований, не обладают, в частности, личной и институциональной автономией — необходимым условием для отстаивания наднациональных правовых норм перед национальным государством в случае конфликта с внутренним

законодательством [17]. Поэтому неудивительно, что создатели дорожной карты реформирования правовых институтов сосредоточились на расширении возможностей судебной власти стран Восточной Европы, наделяя ее институциональной автономией, заключающейся как в изоляции от сдержек и противовесов со стороны выборных ветвей власти, так и в делегировании судебной системе полномочий по самоуправлению.

Постфактум можно выделить две модели осуществления реформы судебной системы в странах Восточной Европы. Реализация принципа независимости судебной власти в Чехии, Польше и Венгрии осуществлялась «снизу вверх». Напротив, в Румынии и Болгарии, в которых юридически Советы судей были наделены большим объемом полномочий, — реформы осуществлялись «сверху вниз». По мнению исследователей, после присоединения к ЕС, обе страны формально обладают наиболее независимыми судебными органами в регионе [17, р. 61]. Однако имидж Советов судей, задуманных как институциональное решение проблемы политизации судебной власти [18], ухудшается, и постепенно растет число жалоб на их безответственность. В 2010-е годы получила распространение точка зрения, согласно которой радикальные реформы, предпринятые в Венгрии, Польше, Румынии и Болгарии, привели лишь к передаче власти и неправомерного влияния от одного бюрократического института — Министерства юстиции к другому — Совету судей [19].

Например, в Румынии, согласно исследованиям, Совет «не столько выполняет свои обязанности в качестве представителя судей, скорее выступает как владеющий судебной системой, устанавливающий для нее правила и управляющий судьями» [19, р. 647]. Кроме того, как показывает опыт Румынии, полноценная корпоративная судебная автономия парадоксальным образом представляет собой опасность косвенной политизации, поскольку судебное самоуправление становится своеобразным самостоятельным правительством, имеющим политическое ядро и предпосылки для развития неконтролируемых внутренних патологий. Именно поэтому выбор оптимальной институциональной структуры должен быть предметом дискуссий, предполагающих, что применение заимствованных моделей и принципов определяется прежде всего местными особенностями и социально-экономическим контекстом. Вместо этого Министерство юстиции было заменено Советом судей, озабоченным не ролью представителя интересов юридической корпорации во вне, но централизацией и бюрократизацией ее внутреннего устройства.

Эффективность судебной системы в странах Юго-Восточной Европы, согласно оценкам исследователей, растет по отдельным параметрам, но по таким важнейшим индикаторам, как беспристрастность и независимость судей, неуклонно снижается [6]. В Болгарии данная тенденция проявляется, с одной стороны, в роли Высшего совета судей (далее — ВСС) как органа самоуправления,

а также в назначении судей по меритократическим основаниям, в увеличении заработной платы, во введении новой системы административных судов. Но, с другой стороны, согласно результатам мониторинга европейских структур, индикаторами ухудшения ситуации становятся успешные попытки политического (в некоторых случаях и административного) давления на судебную систему и неоднозначное завершение дисциплинарных и уголовных дел против судей. При этом внутри страны мониторинг ЕС вызывает критику и сопротивление со стороны правительства, но одновременно положительные отклики и поддержку со стороны либеральных СМИ и гражданского общества [6].

Заимствованные западные модели институционального строительства, вписанные в привычные практики инструментализации права, очень быстро оказываются содержательно выхолащенными, а новые институты политизированными. Хотя Конституция Болгарии предоставляет судебной власти значительную независимость, охраняемую ВСС, заметное политическое влияние на судебную власть доказывает, что ВСС сам по себе не может выполнять роль хранителя независимости и беспристрастности судебной власти [18]. Для исправления этого недостатка в Конституцию четыре раза (2003–2015) вносились поправки, чтобы еще больше гарантировать независимость судебной власти. Последняя поправка (2015) изменила структуру ВСС путем создания отдельных палат для прокуроров и судей. Также было введено новое соотношение квот судей и прокуроров, избираемых коллегами и депутатами, с целью укрепления независимости, повышения прозрачности принятия решений (по кадровым вопросам и при выборах членов ВСС) и усиления функции инспекторования. При этом законодательные реформы, призванные обеспечить прозрачность и эффективность судебной системы, особенно в процессуальном законодательстве, затягиваются или саботируются действиями административных и олигархических структур, связанных с политическими партиями. В результате неререформированное процессуальное законодательство препятствует эффективному функционированию судебной власти, прежде всего, по обеспечению защиты интересов экономических субъектов, а также прав человека.

Несмотря на типологическое сходство Болгарии и Румынии по ряду характеристик, например модели правового и государственного управления, на которую ориентировались властные группы, мы можем выявить существенную разницу между двумя странами. Каждый раз, когда Румыния обращалась к западным образцам, она стремилась подражать Франции, что нашло свое отражение как в правовом наследии досоциалистической эпохи, так и в ее правовой политике после 1990 г. Французская модель управления предполагает более ограниченную роль Конституционного суда и меньшую степень активизма судей, по сравнению с Германией после 1949 г. Что касается Конституционных судов, именно

опыт послевоенной Германии оказал большее влияние на Болгарию и страны Восточно-Центральной Европы, чем на Румынию. Это в значительной степени повлияло на тот факт, что роль судебной власти в Румынии после 1990 г. была менее заметной по сравнению с Болгарией.

В Румынии даже сама идея создания Конституционного суда (далее — КС) послужила поводом для конфликтов при обсуждении новой Конституции. Особенностью судебной системы Румынии было наличие определенной традиции судебного контроля со стороны Высшего кассационного суда. Следовательно, по мнению противников создания КС, могло возникнуть пересечение и дублирование полномочий создаваемого КС и уже существующего Верховного Суда. Как утверждал Ион Мурару, председатель КС Румынии в 1990-е годы, «в нашей стране во время дебатов в Учредительном собрании трудно было убедить даже юристов в том, что нам нужен отдельный орган власти такого рода» [13, р. 27]. В этой связи неудивительно, что КС не рассматривался как высший арбитр в конституционных вопросах, но играл второстепенную роль, по крайней мере, до 2003 г. В 1990-е и в начале 2000-х годов в Румынии существовала некая форма верховенства законодательного органа, поскольку Конституция 1991 г. позволяла парламенту большинством в две трети голосов отменять решения КС. В идеале полномочия парламента пересматривать законы, признанные неконституционными, могли бы способствовать парламентской и общественной дискуссии о конституционности законов и о конституционных принципах в целом. В действительности же этот потенциал так и остался нереализованным, поскольку отношение парламента к КС (и Конституции) было обусловлено не стремлением вызвать общественную дискуссию о конституционных нормах, скорее, было направлено на достижение тех или иных политических интересов: «Каждый раз, когда политические партии или члены парламента обращаются в Конституционный суд, это не вызвано искренним интересом выяснить статус закона, скорее используется в качестве средства подтверждения своего собственного мнения, которое в большинстве случаев не имеет ничего общего с Конституцией» [20, р. 293].

Только под давлением внешнего стимула — необходимости выполнить условия присоединения к ЕС — в 2003 г. были внесены поправки в Конституцию, укрепившие статус КС как высшего арбитра. Повышение статуса КС к середине нулевых годов привело и к росту обращений, и, как указывали исследователи, «многие общественные и политические споры внезапно стали вестись в рамках конституционных норм» [21, р. 187]. Таким образом, вслед за Конституционными судами других восточноевропейских стран, КС Румынии начал действовать в соответствии со своим обновленным статусом, вынося все больше решений по вопросам, имеющим важное политическое значение. Одним из наиболее проблемных и противоречивых решений, в частности, с точки зрения

вмешательства Суда в такого рода вопросы и возможной политической ангажированности, было его постановление по предложенной реформе судебной системы в свете вступления в ЕС в июле 2005 г. Рассмотрев обращения, инициированные политической оппозицией, КС отклонил законодательный пакет, ответственность за который взяло на себя правительство, что явилось ярким примером политической ангажированности конституционного контроля в Румынии. Признание неконституционности ряда положений этого законодательного пакета было расценено исполнительной властью как способ заблокировать реформы и поставить под угрозу вступление в ЕС. Тем самым, можно сделать вывод о том, что односторонний акцент на юридическом конституционализме, т. е. исключительной прерогативе КС в области толкования и деполитизации отдельных сфер демократии (например, связанных с основными правами), скорее контрпродуктивен.

Внешний фактор реформирования правовых институтов в Болгарии и Румынии: проблемы и противоречия политики ЕС

Болгария и Румыния вступили в ЕС в 2007 г., на три года позже и на более жестких условиях по сравнению с посткоммунистическими государствами Центрально-Восточной Европы. Тем не менее к тому времени обе страны все еще не соответствовали всем критериям членства в ЕС, существенно отставали в обеспечении прозрачности правоприменения и подотчетности акторов юридического поля. В период подготовки к вступлению давление, оказываемое ЕС, встретило сопротивление со стороны сменявших друг друга правительств двух стран, в которых политические партии проявили нежелание проводить реформы. Как подчеркивают болгарские исследователи Г. Димитров и А. Плачкова, обе страны вели себя «как „ученики“, делая вид, что следуют указаниям учителя, а не как партнеры по договору, выполняющие нормы ЕС в силу ответственности, которую они несут как часть Союза; вместо этого они ожидали вознаграждения за соответствующее поведение» [22, р. 175]. При этом ориентация на соответствие критериям ЕС способствовала усилению зависимости от внешнего подтверждения. Также авторы подчеркивают, что решение о принятии Болгарии и Румынии в ЕС было основано не на их готовности к эффективному членству, а скорее на «геополитических соображениях» [22, р. 175]. Кроме того, политика ЕС ставила во главу угла подготовку к участию в свободном рынке ЕС, в то время как верховенство права имело более низкое практическое значение, а также отсутствовали действенные инструменты для его обеспечения [22, р. 176]. Реализация ряда требований к членству была отложена на период после вступления Болгарии и Румынии в ЕС. Но после их вступления эти требования уже не рассматривались политическими и юридическими элитами двух государств как существенные. Современная литература по европеизации признает,

что неэффективность механизма по выполнению условий, предъявленных перед вступлением этих стран в ЕС, вытекает из того факта, что работа в основном была выполнена только на бумаге [22, р. 175–176]. Этот тип европеизации не мог привести к каким-либо существенным социально-структурным изменениям, которые гарантировали бы соблюдение принципа верховенства права и привели бы к изменениям в поведении политического класса.

Когда Болгария и Румыния готовились к вступлению в ЕС, в обеих странах наблюдались явные недостатки в области судебной реформы и борьбы с коррупцией. Европейская комиссия (далее — ЕК) решила, что эти две страны могут вступить в ЕС, но в первые годы членства контроль за проведением реформ будет осуществляться в рамках Механизма сотрудничества и верификации. Предполагалось, что данный механизм будет способствовать установлению верховенства права в обеих странах, которое должно было быть тесно связано с процедурами демократической подотчетности. Политика ЕС характеризовалась верой в то, что заимствованные институты и законодательство позволят Болгарии и Румынии создать систему верховенства права, похожую на существующую в государствах Западной Европы. Мониторинг усилий по противодействию системной коррупции был возложен на ежегодные отчеты по реализации Механизма сотрудничества и верификации. Поначалу доклады оказывали значительное влияние на правовую сферу в Болгарии и Румынии. Однако постепенно они становились все более рутинными, а ситуация в этих странах существенно не улучшалась.

Первоначальные неблагоприятные внутренние условия, отличающиеся слабым уровнем верховенства права и относительно низким уровнем экономического развития в Болгарии и Румынии, были результатом предыдущих исторических периодов, а также особенностей посткоммунистического транзита. Однако эти структурные предпосылки не только не были преодолены посредством реформ, инициированных извне, но и подход ЕС к реформам приобрел, по мнению ряда исследователей, «патологический» характер. Одной из причин неудач цивилизаторской миссии ЕС можно назвать то обстоятельство, что политика расширения Евросоюза с самого начала несла на себе отпечаток «модернизационного образа мышления». Внутренняя противоречивость этой политики заключается, например, в общем утверждении о том, что «независимость судебной власти должна, по идее, рассматриваться лишь как один из целого ряда инструментов, гарантирующих верховенство права». Но при этом в годовых отчетах ЕК «прогресс претендентов на вступление обосновывается, как правило, исключительно стандартом независимости судов и однозначным толкованием верховенства права» [5, с. 168–169]. Более того, акцент делается «на верховенстве права как институциональном активе, который поддается идентификации и измерению» [5, с. 170].

Сама оценка верховенства права осуществляется посредством индексов, опирающихся на экспертные

мнения, а не на систематический анализ особенностей деятельности правовых институтов в различных странах. Таким образом, на первый план выходит абстрактная «правовая рациональность», а не «живое верховенство права». Более того, «сосредоточенность исключительно на правовых и судебных институтах влечет за собой редукцию верховенства права к преимущественно функциональному концепту, который, обслуживая дальнейшее развитие юридической и иерархической архитектуры ЕС, а также продолжение интеграции на заданной основе, оборачивается полнейшим игнорированием демократических и социальных аспектов верховенства права на местах» [5, с. 173]. Однако верховенство права не сводится к юридино-формальным аспектам. Если сосредоточиться только на техническом и формальном измерении, т. е. на функционировании конкретных институтов и соблюдении специфического законодательства ЕС, то определение верховенства права может оказаться слишком узким. Очень важно подходить к верховенству права с междисциплинарной точки зрения, учитывающей, что верховенство права относится не только к идеально-типическим, нормативным представлениям о праве и их воплощению в функционирующих правовых и политических институтах, но и включает в себя право как «социальный факт» [23, р. 125]. Другими словами, самые глубинные условия и последствия верховенства права находятся не в рамках правовых институтов. Именно поэтому важно выявлять степень признания и поддержки различными группами населения официального права, а также способы, которыми общественные субъекты взаимодействуют с правом, интерпретируют и используют его, формируя свое собственное «социальное определение» и понимание верховенства права.

Вместе с тем особенность подхода ЕС к имплементации принципа верховенства права заключалась в настойчивом требовании формальной независимости судебной власти, которое, однако, не было подкреплено глубоким анализом реального функционирования такой независимости в ходе борьбы с различными социально-политическими проблемами стран Юго-Восточной Европы, например с коррупцией. Для чиновников ЕС, ответственных за механизм соблюдения и проверки условий членства в ЕС, характерно непонимание того, что верховенство права требует коренного изменения системы социальных отношений в румынском и болгарском обществах, т. е. непонимание истинной ситуации в этих странах. Фундаментальная проблема заключалась в том, что «удаленной технократии [Европейского Союза] доверили определять и оценивать в короткие сроки сложные, отягощенные политикой и историей местные проблемы, в том числе морального характера» [24, р. 40]. При этом ЕК было сложно принимать решения, учитывающие местные особенности, поскольку ее чиновники обладали лишь фрагментарной и выборочной информацией, находясь также под влиянием собственных институциональных предубеждений.

Некоторые исследователи отмечали непоследовательное и избирательное применение критериев членства в ЕС к странам-кандидатам на вступление. Непоследовательность и пристрастность со стороны ЕС проявлялись, в частности, в ходе мониторинга и оценки реформирования правовых институтов. Указывалось также, что опора на местных «агентов перемен», которые заинтересованы в сохранении благоприятного для них статус-кво или в ослаблении внутренней оппозиции (в том числе критически настроенных журналистов и судей) либо «являются коррумпированными или используют недемократические методы осуществления реформ», может фактически привести к ослаблению верховенства права [6, р. 337].

Для властных групп обеих стран вступление в ЕС, выражаясь юридическим языком, принесло с собой «бонус конституционной легитимации». Вместе с тем формальный характер реформ, требуемых и контролируемых ЕК, в действительности, обеспечил легитимность местной разновидности правового инструментализма, укореняя и увековечивая старые практики клиентелизма и патронажа. Новый арсенал готовых идеологических аргументов, основанных на верховенстве права, стал использоваться для защиты вновь сложившегося статус-кво. «Посткоммунистическая профессиональная элита привыкла к инструментализации верховенства права. С их точки зрения, превращение конституционных принципов («разделение властей», «независимость судебной власти», «верховенство закона», «академическая автономия») в клише и манипулирование ими как лозунгами в корпоративных целях означало просто приспособление к новой среде. Они заменили старый набор стереотипов новым» [24, р. 43], тем самым, обостряя существующие в обществе противоречия. В свою очередь, «нисходящий» и бюрократический подход ЕС к демократизации и вступлению стран Юго-Восточной Европы в ЕС вызвал недовольство среди различных групп населения, что способствовало росту популистских настроений и послужило благодатной почвой для манипуляций со стороны властных групп.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В исследованиях процесса европеизации долгое время подчеркивались лишь его позитивные последствия и в крайнем случае отмечались ограничения влияния Евросоюза на реформирование правовых институтов в новых государствах-членах [18]. Но, по крайней мере, с середины 2010-х годов все более очевидными стали «патологические» аспекты воздействия механизмов и процедур Евросоюза [6, р. 341–342] на такие страны, как Болгария и Румыния. Тем самым было признано, что «цивилизаторская миссия» ЕС по отношению к этим странам во многом оказалась несостоятельной и фактически способствовала укреплению существующего режима управления. ЕС не изменил фундаментальную логику поведения акторов в политической и правовой

сферах общества, «парадигмального изменения» не произошло. Более того, выявленные патологии следует рассматривать не только как краткосрочные, временные побочные эффекты судебных реформ, проводимых под внешним и административным давлением, но и как долгосрочные, системные патологии, повторяющиеся в каждой новой волне реформ. Таким образом, проходя через несколько волн реформ, системные недостатки управления и реформирования в основном сохраняются. Постоянный патологический цикл реформ и последующего противодействия им — своего рода порочный круг, препятствующий возникновению беспристрастного суда и формальной законности, т. е. важнейших элементов верховенства права. Тем самым, реформы правовых институтов, проводимые извне, закрепляют существующий социальный порядок — режим управления, основанный на маргинализации и инструментализации права.

Тем не менее, как подчеркивают Г. Димитров и А. Плачкова, из болгаро-румынского случая были извлечены некоторые уроки. Одним из результатов стало то, что Хорватия не была обременена условиями после вступления в ЕС, хотя социально-экономические и политические показатели этой страны были схожи с показателями Болгарии и Румынии. По всей видимости, это стало результатом признания того факта, что Механизм сотрудничества и верификации оказался неспособным содействовать улучшению верховенства права после вступления в ЕС. Димитров и Плачкова также утверждают, что во многом благодаря опыту преобразований в Болгарии и Румынии ЕС принял новый подход к расширению, который был применен к странам Западных Балкан и Турции. Этот подход предполагает большее внимание к установлению верховенства права как предварительному условию для вступления в ЕС, а также «включение широкой общественности, а не только политической элиты, в качестве партнера в процесс подготовки к ЕС» [22, р. 177].

Последний отчет ЕК по Болгарии опубликован в 2019 г., а по Румынии — в 2022 г. Решение о прекращении работы Механизма сотрудничества и верификации связано с введением в 2019 г. системы мониторинга всех стран-членов ЕС. Мониторинг ЕК Болгарии и Румынии в рамках Механизма официально завершился 15 сентября 2023 г. Однако это не означает, что критические замечания исследователей утратили свою актуальность. Судя по всему, проблемы в правовой сфере в двух странах сохраняются. В то же время рост иллиберализма в странах Центрально-Восточной Европы, таких как Венгрия, свидетельствует о том, что ситуация в Болгарии и Румынии была не столько специфической, сколько отражала некоторые более общие тенденции в посткоммунистических государствах, связанные с патологическими ошибками при проведении

реформ и выборе способов их осуществления. Следует также учитывать, что Болгария и Румыния в последнее время приобрели повышенное стратегическое значение для ЕС. Как и в случае с принятием обеих стран в ЕС, геополитические соображения сыграли важную роль в прекращении действия Механизма сотрудничества и верификации. Таким образом, отказ от этого механизма был обусловлен рядом причин, выходящих за рамки предположительно успешного проведения правовых реформ в Болгарии и Румынии.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Вклад автора. Е.В. Масловская — определение концепции, сбор, анализ и обобщение литературы, написание черновика, пересмотр и редактирование рукописи. Автор одобрил рукопись (версию для публикации), а также согласился нести ответственность за все аспекты настоящей работы, гарантируя надлежащее рассмотрение и решение вопросов, связанных с точностью и добросовестностью любой ее части.

Источники финансирования. Отсутствуют.

Раскрытие интересов. Автор заявляет об отсутствии отношений, деятельности и интересов за последние три года, связанных с третьими лицами (коммерческими и некоммерческими), интересы которых могут быть затронуты содержанием статьи.

Оригинальность. При создании настоящей работы автор не использовал ранее опубликованные сведения.

Генеративный искусственный интеллект. При создании настоящей статьи технологии генеративного искусственного интеллекта не использовались.

Рассмотрение и рецензирование. Настоящая работа подана в журнал в инициативном порядке и рассмотрена по обычной процедуре. В рецензировании участвовали два рецензента.

ADDITIONAL INFO

Author contribution: E.V. Maslovskaya: conceptualization; investigation; writing—original draft, writing—review & editing. The author approved the version of the manuscript to be published and agrees to be accountable for all aspects of the work, ensuring that questions related to the accuracy or integrity of any part of the work are appropriately investigated and resolved.

Funding source: No funding.

Disclosure of interests: The author has no relationships, activities or interests for the last three years related with for-profit or not-for-profit third parties whose interests may be affected by the content of the article.

Statement of originality: The author did not use previously published information to create this paper.

Generative AI: Generative AI technologies were not used for this article creation.

Provenance and peer review. This work was submitted to the journal on its own initiative and reviewed according to the usual procedure. Two internal reviewers participated in the review.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ | REFERENCES

1. Arnason J. Designs and destinies: making sense of post-communism. *Thesis Eleven*. 2000;63(1):89–97. EDN: JQEVIV doi: 10.1177/0725513600063000008
2. Kotkin S, Beissinger M. The historical legacies of communism: an empirical agenda. In: Beissinger M, Kotkin S, editors. *Historical legacies of communism in Russia and Eastern Europe*. New York: Cambridge University Press; 2014. P. 1–27. doi: 10.1017/CBO9781107286191.001
3. Maslovskaya EV, Maslovskiy MV. The Soviet version of modernity and its historical legacy: new theoretical approaches. *RUDN Journal of Sociology*. 2020;20(1):7–17. EDN: DFNWKV doi: 10.22363/2313-2272-2020-20-1-7-17
4. Blokker P. Populist counter-constitutionalism, conservatism and legal fundamentalism. *European Constitutional Law Review*. 2019;15(3):519–543. doi: 10.1017/S157401961900035X
5. Blokker P. On surprising persistence of modernization theory. *Neprikosnovennyi zapas. Debaty o politike i kul'ture*. 2022;(1):163–174. (In Russ.) EDN: GLENPB
6. Mendelski M. The EU's pathological power: the failure of external rule of law promotion in South Eastern Europe. *Southeastern Europe*. 2015;39(3):318–346. doi: 10.1163/18763332-03903003
7. Pridham G. *Designing democracy: EU enlargement and regime change in post-communist Europe*. New York: Palgrave; 2005. 284 p. doi: 10.1057/9780230504905
8. Elbasani A, editor. *European integration and transformation in the Western Balkans. Europeanization or business as usual?* New York: Routledge; 2013. 232 p. EDN: WPJHVZ doi: 10.4324/9780203386064
9. Piana D. The power knocks at the courts' back door: two waves of post-communist judicial reforms. *Comparative Political Studies*. 2009;42(6): 816–840. doi: 10.1177/0010414009333049
10. Mendelski M. EU-driven judicial reforms in Romania: a success story? *East European Politics*. 2012;28(1):23–42. doi: 10.1080/13523279.2011.636806 EDN: XSYXPB
11. Parau C. Explaining governance of the judiciary in Central and Eastern Europe: external incentives, transnational elites and parliamentary inaction. *Europe-Asia Studies*. 2015;67(3):409–442. doi: 10.1080/09668136.2015.1016401
12. Börzel T, Pamuk Y. Pathologies of Europeanisation: fighting corruption in the Southern Caucasus. *West European Politics*. 2012;35(1):79–97. doi: 10.1080/01402382.2012.631315
13. Mungiu-Pippidi A. The legacies of 1989: the transformative power of Europe revisited. *Journal of Democracy*. 2014;25(1):20–32. doi: 10.1353/jod.2014.0003
14. Sadurski W. Accession's democracy dividend: the impact of the EU enlargement upon democracy in the new member states of Central and Eastern Europe. *European Law Journal*. 2004;10(4):371–401. doi: 10.1111/j.1468-0386.2004.00222.x EDN: FOZQAJ
15. Slapin J. How European Union membership can undermine the rule of law in emerging democracies. *West European Politics*. 2015;38(3):627–648. doi: 10.1080/01402382.2014.996378
16. Alter K. *Establishing the supremacy of European law: the making of an international rule of law in Europe*. Oxford: Oxford University Press; 2001. 284 p.
17. Schönfelder B. Judicial independence in Bulgaria: a tale of splendour and misery. *Europe-Asia Studies*. 2005;57(1):61–92. doi: 10.1080/0966813052000314110
18. Coman R. Quo vadis judicial reforms? The quest for judicial independence in Central and Eastern Europe. *Europe-Asia Studies*. 2014;66(6):892–924. EDN: WQQVAJ doi: 10.1080/09668136.2014.905385
19. Parau C. The drive for judicial supremacy. In: Seibert-Fohr A, editor. *Judicial independence in transition*. New York: Springer; 2011. P. 619–665. doi: 10.1007/978-3-642-28299-7_16
20. Sadurski W, editor. *Constitutional justice, East and West: democratic legitimacy and constitutional courts in post-communist Europe in a comparative perspective*. Kluwer International; 2002. 453 p.
21. Iancu B. Constitutionalism in perpetual transition: the case of Romania. In: Iancu B, editor. *The law/politics distinction in contemporary public law adjudication*. Eleven International Publishing; 2009. P. 187–211.
22. Dimitrov G, Plachkova A. Bulgaria and Romania, twin Cinderellas in the European Union: how they contributed in a peculiar way to the change in EU policy for the promotion of democracy and the rule of law. *European Politics and Society*. 2021;22(2):167–184. doi: 10.1080/23745118.2020.1729946 EDN: CSLEDX
23. Krygier M. The rule of law and state legitimacy. In: Sadurski W, Sevel M, Walton K, editors. *Legitimacy: the state and beyond*. Oxford: Oxford University Press; 2019. P. 106–136. doi: 10.1093/oso/9780198825265.003.0007
24. Iancu B. Post-accession constitutionalism with a human face: judicial reform and lustration in Romania. *European Constitutional Law Review*. 2010;6:28–58. doi: 10.1017/S1574019610100030

ОБ АВТОРЕ

Масловская Елена Витальевна, д-р социол. наук;
 адрес: Россия, 190005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская
 ул., д. 25/14; ORCID: 0000-0001-9759-5298;
 eLibrary SPIN: 8550-6742; e-mail: ev.maslovskaja@socinst.ru

AUTHOR INFO

Elena V. Maslovskaya, Dr. Sci. (Sociology);
 address: 25/14, 7th Krasnoarmeyskaya st., St. Petersburg, 190005,
 Russia; ORCID: 0000-0001-9759-5298; eLibrary SPIN: 8550-6742;
 e-mail: ev.maslovskaja@socinst.ru