

РЕАКЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ УГОРЩИНИ ЗА УРЯДУВАННЯ ВІКТОРА ОРБАНА

Дмитро Ченчик

Кандидат історичних наук, доцент кафедри нової та новітньої історії
історичного факультету Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна, пл. Свободи, 4., 61022, Харків, Україна,
e-mail: d.v.chenchyk@karazin.ua, ORCID: 0000-0003-3001-1387

В статті розглядаються ключові елементи демократичного відступу Угорщини за часів урядування Віктора Орбана після його повернення до влади в 2010 році та досліджується реакція інституційної системи ЄС на ці процеси. Поступова трансформація політичного режиму країни, посилення урядового контролю в економічній сфері, періодичні розбіжності з іншими державами ЄС щодо питань безпеки та зовнішньої політики поставили під питання завершеність процесу посткомуністичної демократизації та європеїзації Угорщини. Інститути ЄС, як з'ясувалось, мали обмежений вплив для запобігання антидемократичним практикам угорського уряду. Існуючі захисні механізми, такі як процедура статті 7 Договору про Європейський Союз, виявились не надто дієвими, адже їх було важко застосувати на практиці. Після розгляду реакції та окремих дій різних європейських інституцій щодо відходу Угорщини від засадничих принципів ЄС можна констатувати, що Європейська комісія з багатьох системних причин часто-густо надавала перевагу політичному діалогу з Будапештом, уникаючи більш жорсткої інституційної відповіді. Європейський парламент, попри принциповіше ставлення до угорського прем'єра та ФІДЕС серед інших органів ЄС, так само довгий час не виходив за межі критичних зауважень, оскільки партія Орбана до 2018 року входила до фракції Європейської народної партії Європарламенту і допомагала останній зберігати провідні позиції в інституційній системі ЄС. Рада Європейського Союзу взагалі самоусунулась від обговорення проблеми, а Суд правосуддя мав занадто обмежену компетенцію. Тому процедуру позбавлення права голосу за порушення ст. 2 щодо цінностей ЄС активували проти Угорщини відбулась лише в 2018 році, а її ефективність надалі залишилась незначною. Водночас виникла потреба в розробці нових механізмів, таких як щорічний огляд з дотримання верховенства права, запроваджений у 2020 році. Завдяки йому було порушено питання обмеження фінансування Угорщини з бюджету ЄС до поліпшення ситуації в багатьох сферах, але знову результат виявився далеким від сподівань. І хоча Євросоюз застосовував різні стратегії впливу на поведінку Угорщини, зокрема вербальний тиск, політичний діалог, інституційну відповідь та їх комбінації, цього виявилось недостатньо для запобігання антидемократичним змінам в країні. Тому перед ЄС досі стоїть завдання оновлення власної інституційної спроможності для виправлення ситуації в Угорщині та запобігання подібних прецедентів в майбутньому.

Ключові слова: Європейський Союз, демократичний відступ, Віктор Орбан, Угорщина

VIKTOR ORBÁN'S HUNGARY DEMOCRATIC BACKSLIDING AND EU REACTION

Dmytro Chenchyk

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Department of
Department of Modern and Contemporary History,
4 Svobody Sq., 61022, Kharkiv, Ukraine, e-mail:
d.v.chenchyk@karazin.ua, ORCID: 0000-0003-3001-1387

The article analyses the main features of Hungarian democratic backsliding since 2010 when Viktor Orbán's rule was started ruling the country again and examines the reaction of the EU institutional system. The completeness of Europeanization and the post-communist democratic development was questioned due to the gradual autocratic transformation of the political regime, the strengthening of autho-

city's control and the permanent disputes with other EU countries regarding security and foreign affairs. The EU's institutions have mostly had limited opportunities to prevent anti-democratic actions by the Hungarian government since the existing judicial procedures, such as Article 7 of the Treaty on European Union, have not been effective. Considering the reactions of numerous European authorities to Hungarian democratic backsliding, it is possible to assume that the European Commission, due to various systemic reasons, has preferred a strategy of political dialogue with Budapest, avoiding stronger institutional responses such as sanctions. Despite being the most critical EU body of power toward the Hungarian premier and his political party since 2010, the European Parliament also restrained its reaction for a long time. The key reason for that behaviour was that FIDESZ helped to build the government coalition as a part of the European People's Party from 2010 to 2020, allowing it to hold leading positions in the EU institutional system. The European Council stepped away from the problem because other countries favoured not to criticize the Hungarian government and were reluctant to give the European Commission additional power in the dispute between EU authorities and the national government. At the time, the Court of Justice of the European Union had limited competence in those areas. And, as a result, the mechanism of Article 7 of the TEU was activated against Hungary only in 2018 and wasn't finished properly. Another EU instrument, such as the financial conditionality of EU funds, was adopted in 2020. However, its final result also hasn't been successful, and despite financial restrictions from the EU budget on Hungary, it has not stopped Viktor Orbán.

So, the EU has used numerous strategies, such as rhetorical tension, political dialogue with Budapest, institutional responses, and their combinations, but the last ones have not prevented Hungary's democratic backsliding. Now, the EU should update its institutional efficiency to correct the situation in Hungary and to lead to an end similar situation in the future.

Keywords: European Union, Democratic backsliding, Viktor Orbán, Hungary

У 2020-х рр. Європейський Союз стикнувся з низкою проблем, таких як необхідність подолання наслідків економічної рецесії 2008–2009 рр., анексією Криму Російською Федерацією й утворення Москвою маріонеткових ДНР/ЛНР на сході України та початком російсько-української війни в 2014 році, борговою кризою в Греції, припливом мігрантів і загостренням ситуації на кордонах ЄС з 2015 року, Брексітом і пандемією COVID-19. Сподівання на те, що кожна з них допоможе ЄС оновитись і стати потужнішим поступово випаровувалися, виявившись неабияким викликом для інституційної системи. Але саме в цей час формувалася інша потенційна загроза – демократичний регрес серед країн-учасниць. Поступова відмова деяких держав Центрально-Східної Європи від демократичних стандартів, посилення контролю з боку влади над економікою та трансформація політичної системи в зворотньому від ліберальної демократії напрямку стали символами краху сподівань другої половини 1990-х – початку 2000-х років, коли вступ посткомуністичних країн до ЄС розглядався як запобіжник проти авторитаризму в регіоні, а процеси європеїзації (розповсюдження норм європейського права, інституціональних практик та цінностей з наднаціонального на національний рівень) мали забезпечити сталий демократичний розвиток. Типовим прикладом таких «відступників» стала Угорщина за часів урядування Віктора Орбана після перемоги його партії Угорський громадянський союз (далі – ФІДЕС) на парламентських виборах 2010 року. Тому дослідження моделей впливу та засобів переконання країни-порушника інституційною системою ЄС є актуальною науковою проблемою, що може вплинути на передвступний процес України до ЄС.

Вчені, особливо з другої половини 2010-х років, почали приділяти все більше уваги проблемі демократичного відступу серед країн ЄС: такі автори, як А. Бозока, А. Антал, Б. Мадяр та інші висвітлювали різні аспекти політичної та економічної трансформації Угорщини, оцінюючи їх достатньо критично. А. Вахудова, дослідниця великого розширення ЄС 2004 року, ще тоді бачила можливості для втрати важелів впливу з боку інститутів Євросоюзу на держави Центрально-Східної Європи після їхнього приєднання до ЄС (Вахудова 2009). Деякі автори, прослідкувавши реакцію інституційної системи ЄС, поставили питання про адекватність існуючої моделі протидії подібним загрозам. Статті Р. Кеменен, К. Клоза, М. Браубергера, У. Седельмаера та багатьох інших звертали увагу на інституційну неспроможність органів ЄС і надавали власні рекомендації. Поширення угорського досвіду на Польщу та окремі тенденції в Румунії, Болгарії і Словаччині викликали все більше занепокоєння серед академічної спільноти. Науковці констатували, що тепер стоїть проблема не «внутрішнього дефіциту демократії» серед інститутів Європейського Союзу,

а швидше брак демократичних практик серед країн-членів ЄС, тому дослідження цієї проблематики залишається актуальним.

Фінансова криза 2008–2009 років призвела не тільки до економічних негараздів, а й мала наслідком трансформацію політичного ландшафту в окремих державах на початку 2010-х рр. Не стала винятком і Угорщина. На тлі невдоволення населення, в 2010 р. повертається до влади Віктор Орбан, що вже очолював уряд у 1998–2002 рр. Його партія змогла отримати конституційну більшість у парламенті й потім ще тричі переконливо виграла виборчі перегони – у 2014, 2018 та 2022 роках. Такий результат був пов'язаний не лише із виборчим законодавством, перерозподілом територіальних виборчих округів на власну користь, що дозволяло ФІДЕС набирати 2/3 місць в парламенті, отримуючи лише від 45% до 49% голосів (The Economist 2022, 2 April), а й з трансформацією всієї політичної та соціально-економічної моделі. Тому електоральні здобутки Орбана не можна вважати лише помилкою угорських виборців, адже вони стали сигналом про можливий відступ від демократії в державах-членах ЄС.

Формування «Орбаноміки»

З 2010 по 2024 рік керівництво Угорщини значно посилило власний контроль над економікою. Намагаючись подолати наслідки деіндустріалізації в країні, високого боргового навантаження та рівня безробіття, уряд зробив ставку на посилення елементів державного (а інколи й ручного) керування, посилення її залежності від політичних кіл через поділ економічної ренти з державного бюджету серед угорських підприємців, наближених до Орбана та ФІДЕС (прикладом може бути близький до прем'єр-міністра олігарх Лоренц Мейсайрош та зять Орбана Іштван Тіборц).

Під гаслами економічного патріотизму, апелюючи до досвіду США після останньої фінансової кризи, Орбан сприяв встановленню контролю над банківською системою. До кінця 2017 року частка іноземної власності в банківському секторі скоротилася з 80% до трохи нижче 50%, причому дві третини внутрішньої частки належало державі. Уряд Орбана націоналізував також деякі сервісні компанії, зокрема транспортну «Pecsi Kozlekedési Zrt» і телекомунікаційну «Antenna Hungaria». Крім того, були взяті під контроль невеликі підприємства м'ясної промисловості, «Hungarian Aluminium», «Dunakeszi Vehicle Repair» та автомобільна компанія «Raba Works» (Toplisek 2019, 7). Окремим здобутком стала сфера медіаринку. Через низку операцій наближених олігархів до 2019 року держава поставила під свій контроль близько 80,2% угорської друкованої преси, 86,8% радіомовлення, 52,8% телебачення та 49,2% онлайн ринку масмедіа. Типовим прикладом таких дій є поглинання опозиційних газет *Népszabadság* і *Magyar Nemzet*, які припинили своє існування після купівлі наближеними до ФІДЕС бізнесменами. Це принесло не тільки економічні дивіденди уряду, а й додаткові можливості в інформаційному просторі.

Пам'ятаючи про пастку трудомісткого виробництва з низькою доданою вартістю та про необхідність переходу до інноваційного розвитку, уряд Орбана ініціював також стимулювання науково-дослідницької діяльності та залучення прямих іноземних інвестицій зі Сходу, а саме з Китаю та Росії. Це видавалося за диверсифікацію угорського експорту, але насправді стало важливим елементом угорської стратегії «Східного відкриття» як спроби зменшити економічну залежність від західноєвропейських інвесторів та інституцій (так, в 2023 році найбільше прямих іноземних інвестицій надійшло з Китаю). Деякі автори оцінюють таку політику як «контр-неолібералізацію» (Toplisek 2019, 12).

Значна частина угорських бізнес-середовища охоче взяла участь в будівництві авторитарного режиму. Статки наближених до виконавчої влади компаній зараз значною мірою залежать від державних закупівель і політичних зв'язків, а велика група підприємців мовчки погоджується на співіснування з ФІДЕС через високу ціну незгоди та відсутність альтернативи. Таким чином, як вітчизняні, так й іноземні суб'єкти бізнесу виявились міцно вбудованими в нову економічну модель. Саме тому Б. Мадяр у своєму дослідженні та інтерв'ю визначав ключові риси Угорщини як авторитарної мафіозної держави, де ключову роль в економічних процесах відіграє рівень наближеності до уряду та його очільника (Magyar 2016, 70–88).

Менше з тим, така консолідація влади в економіці під гаслом повернення національного суверенітету себе не виправдала, якщо порівняти рівень економічного зростання з сусідніми країнами. Угорський ВВП на душу населення збільшився з 65% у 2010 році до 76% у 2023 р. від середнього по ЄС, але за той же період Румунія обігнала Угорщину за цим показником і змогла вийти на рівень 78% в 2023 р., маючи значно нижчі показники на початку 2010-х рр. (55%). Така ж ситуація спостерігається і в багатьох інших країнах ЦСЄ – Чехії з її 91%, Польщі (80%) та Литві (87%). Таким чином, багато країн за той самий час мали або швидші темпи, як Болгарія, котра зменшила відставання на 20% з 2010 по 2023 рік, або змогли перевищити угорські показники зростання економіки (Eurostat 2023a, GDP per capita in PPS).

Серед інших вад є те, що Угорщина зберігає високу залежність від російських енергоносіїв, чи не найвищі в ЄС темпи інфляції (17% за 2023 рік) (Eurostat 2023b, consumer prices), великий рівень корупції тощо. Отже, сучасні економічні проблеми країни мають головно інституційний вимір, але Будапешт традиційно перекладає відповідальність за економічні провали на Брюссель, будь-які успіхи приписуючи власним зусиллям. Виходить така собі стратегія «націоналізації здобутків та європеїзації збитків», що дозволяє В. Орбану та ФІДЕС продовжувати маніпулювати економічними показниками навіть у випадку кризових явищ.

Політична трансформація

Але найбільше нарікань з боку керівництва Європейського Союзу стосуються політичної площини. За останнє десятиліття В. Орбан та його політичні соратники з ФІДЕС своїми ініціативами неодноразово викликали роздратування не лише в інститутах ЄС в Брюсселі, а й серед політичних лідерів інших країн-членів Європейської унії. Такими подразниками після 2010 р стали встановлення опосередкованого або прямого контролю над ЗМІ та запровадження значних фінансових штрафів для них за буцімто порушення збалансованості новин, образу людської гідності, прав меншин і репутації церкви. Іншим елементом демократичного відходу стала втрата незалежності Центрального банку та судової системи, передусім Конституційного суду. Окремо стояли зміни до Конституції країни 2011 року, значна частина яких викликала багато заперечень з боку ЄС та Ради Європи. Так, в новій редакції Основного закону країни не було прописано чіткої заборони смертної кари; визнавався шлюб лише між чоловіком і жінкою, що унеможливило зрівняння у правах представників ЛГБТ; визнавалося право на життя з моменту зачаття, що ускладнило шанси на процедуру абортів; декларувалась відповідальність уряду за угорців за кордоном, що створювало потенціал для втручання у внутрішні справи сусідніх країн. В середині 2010-х років посилювався податковий тиск на незалежні ЗМІ; були й спроби прийняти аналогічне рішення для регулювання мережі Інтернет.

Угорська модель управління тепер складається з таких основних компонентів: захоплення чи закриття урядом колись незалежних ЗМІ; маніпулювання медіаринком через державні інформаційні ресурси та регуляторну владу; делегітимізація та недопущення діяльності незалежних журналістів і ЗМІ; збереження ілюзії свободи медіа (через деякі критичні онлайн-портали, які читають переважно в столиці) (Éltető, Szemlér 2023, 280). Перелік таких проблем був значно ширшим і демонстрував бажання поставити під контроль ФІДЕС ключові елементи політичної системи країни. Основним трендом стала також централізація державного управління, персоніфікація та патронізація політичних відносин всередині Угорського громадянського союзу, коли лояльність до керівництва партії стала вищою за ідейні принципи.

Періодично у своїх промовах, статтях та інтерв'ю В. Орбан критикував та фактично відступав від демократичних цінностей ЄС. Зокрема, в 2014 році він проголосив необхідність розбудови в Угорщині моделі неліберальної демократії, посилаючись на приклад таких держав, як Сінгапур, Китай, Індія, Туреччина та Росія (The Budapest Beacon 2014, 29 July). Критикуючи механізми розбудови ліберальної демократії в країні та її неспроможність захистити національні інтереси, голова ФІДЕС підкреслював, що суспільства, засновані на принципах ліберального способу організації держави, не зможуть підтриму-

вати світову конкурентоспроможність у наступні роки і, швидше за все, зазнають невдачі. Тому пропонувалось відмовитися від ліберальних методів і принципів, як і від ліберального погляду на світ. В квітні 2015 р. його суперечлива заява про необхідність суспільного обговорення можливості повернення смертної кари в Угорщині викликала бурхливу реакцію серед громадянського суспільства та окремих інституцій ЄС, оскільки вона підважувала один із засадничих принципів Європейської унії про забезпечення прав людини (Euronews. Hungary wants to bring back the death penalty, 2015). Вже через три тижні, під час дебатів в Європарламенті, В. Орбан знову наголосив на необхідності обговорення можливості повернення смертної кари, але обмовився, що в Угорщині відповідні правила можуть бути змінені лише з внесенням змін до правил ЄС (Prime Minister Viktor Orbán's Speech in the European Parliament, 2015).

Така боротьба проти цінностей та окремих напрямів політики ЄС посилювалась під час міграційної кризи 2015 року. Угорські протести проти системи розподілення біженців, будівництво стіни на кордоні з Сербією та Хорватією, введення кримінальної статті за перетин кордону та відмова забезпечувати людські умови в таборах для біженців – ось неповний перелік дій уряду В. Орбана, котрий фактично організовував фронт всередині ЄС, переконуючи, що його антимігрантська політика «цілком узгоджується з основними цінностями Європи та намірами засновників Європейського Союзу». Під час тієї кризи він жорстко протистояв ініціативам Єврокомісії щодо справедливого розподілу мігрантів, наголошуючи, що це, мовляв, німецька, а не європейська проблема (Gotev 2015); підкреслював загрози ісламізації; виступав проти посилення Європейського агентства з охорони зовнішніх кордонів. Така непоступливість Будапешта стала прикладом для наслідування в протистоянні щодо міграційного питання як всередині ЄС, так і за його межами.

Водночас розпочалась інформаційна кампанія проти Джорджа Сороса із зображенням його як однієї з ключових загроз для національних інтересів Угорщини. У наративі правлячої партії цей мільярдер-філантроп угорсько-єврейського походження був представлений одним із лідерів глобальної еліти, яка прагне підірвати національні держави, в той час як Орбан виступає її захисником (Boros 2018a). Дж. Сорос, на думку лідера ФІДЕС, втілював все, проти чого боролись праві популісти: виступав за відкрите та мультинаціональне суспільство, вірив у систему міжнародних інституцій і підтримував різні меншини. Відсутність офіційного статусу робило його зручною мішенню. Одним з практичних результатів цієї кампанії стало ухвалення у 2017 р. спірного закону про освіту, згідно з яким обмежувалась діяльність Центрально-Європейського університету в Будапешті та низки недержавних організацій, що отримували фінансову допомогу з-за кордону. Після такого тиску університет був змушений переїхати до Відня.

Демонізація Дж. Сороса продовжилась і в 2018 році під час передвиборчої боротьби через розповсюдження неіснуючого «плану Сороса» та прийняття пакету законів «Стоп-Сорос», що створювали значні перешкоди для організацій, які працювали з біженцями, та запроваджували майже повну державну монополію на надання гуманітарної допомоги (Boros 2018b, 2). Такі маніпуляції міграційною проблемою, антиелітарними настроями та теоріями змови допомогли ФІДЕС отримати 49% голосів на парламентських виборах 2018 року. В. Орбан навіть пішов на організаційну допомогу та надання політичного притулку экс-прем'єр-міністру Північної Македонії Ніколі Груєвському, котрий першим ініціював антисоросівську кампанію в своїй країні (Político 2018, 23 November). У 2019 р. в публічній кампанії проти Сороса очільник ФІДЕС використав навіть голову Комісії ЄС Ж. Юнкера.

Окремо в в Брюсселі та Страсбурзі критикували надання надзвичайних повноважень уряду В. Орбана 30 березня 2020 р. без визначення строку дії під час пандемії COVID-19, але їх достроково припинили 16 червня того ж року.

Слід згадати й періодичне використання моделі «troll-diplomacy» і «trash-talking» у публічному спілкуванні В. Орбана та його оточення із представниками інститутів ЄС та політиків інших країн. Так, у 2015 р. Орбан звинувачував А. Меркель в моральному імперіалізмі щодо біженців (Deutsche Welle 2015, 23 September). Пізніше, в 2017 р., закликав націоналістів Європи до повстання проти «нечестивого альянсу брюссельських чиновників, ліберальних світових ЗМІ і міжнародних ненаситних капіталістів», наполягаючи на тому, що саме столиці країн Західної Європи є розсадниками антисе-

мітизму, що Брюсселем керують ті, хто хоче побудувати європейську імперію замість союзу вільних держав (Reuters 2017, 15 March). Своїх критиків у Європейській народній партії В. Орбан 2019 р. назвав «корисними ідіотами», які служать інтересам лівих сил (Welt 2019, 2 March). Такі непоодинокі випадки демонстрували новий конфронтаційний стиль спілкування угорської влади.

Такий же самий стиль притаманний і топ-чиновникам із партії «ФІДЕС». Міністр закордонних справ Петер Сіярто в 2017 р. обізвав віце-президента Єврокомісії Ф. Тіммерманса боягузом, а голову МЗС Люксембургу Жана Ассельборна, давнього опонента Орбана, – представником екстремістських лібералів та ідіотом, що ненавидить Угорщину й діє спільно із Соросом (Sziijártó 2018.). У 2019 р. Швецію обурила заява віце-прем'єра Угорщини Жолта Шем'єна, котрий в ефірі одного з телеканалів під час дискусії про сімейну політику Будапешта назвав міністерку соціальних справ Швеції А. Страндхол «бідною хворою істотою» (Yevropejs'ka Pravda 2019). Подібні демонстративні риторичні випадки стали постійними інвективами угорського політикуму проти сусідніх країн, котрі звинувачували офіційний Будапешт в демократичному ревізіонізмі. І така практика була не випадкова, демонструючи системний перехід до конфліктної моделі взаємовідносин із ліберальним табором всередині ЄС.

Таким чином, спостерігалось посилення авторитарних тенденцій в політичній системі Угорщини, що з 2019 року підтверджувалось Freedom House показниками її рейтингу як частково вільної країни. За цей час Угорщина втратила 10 пунктів: з 75 в 2017 році до 65 в 2023 році (Freedom House 2023). Окремим цікавим компонентом боротьби з інакомисленням стало використання свободи пересування всередині ЄС. Виштовхуючи опозицію, представників громадянського суспільства та критично налаштованих громадян в еміграцію, угорська влада отримувала додаткові можливості для зменшення напруги та посилення контролю над політичною ситуацією. Оскільки часто еміграцію за межі Угорщини обирали молоді люди, що були добре освіченими, це зменшувало кількість потенційних опонентів всередині країни, допомагаючи ФІДЕС позбутися критично налаштованого прошарку населення і формувати автократичну модель.

Після внесення змін у виборче законодавство уряд отримав ще й електоральні переваги, ускладнивши можливість голосування для емігрантів у країнах Західної Європи (тільки особисто в дні виборів у посольствах), тоді як етнічні угорці в сусідніх країнах могли голосувати поштою протягом двох тижнів. Зрозуміло, що серед перших переважала опозиційно налаштована молодь, а серед других – виборці ФІДЕС, яких постійно підживлювали соціальними проєктами (Kelemen 2020, 6–7). Систематичне зачищення від противників В. Орбана середньої освіти та втрата автономії в академічній сфері ще більше спонукало молодь до еміграції (Éltető, Szemlér 2023, 289).

Ймовірні опоненти ФІДЕС не тільки залишали країну, але й надсилали додому значні грошові перекази: відколи Орбан вступив на посаду, обсяг їх до Угорщини зріс більш ніж удвічі – до 4,6 мільярдів доларів. А такі грошові перекази давало підстави одержувачам (тобто родичам, які залишилися в Угорщині) покращити свої оцінки ефективності діючого режиму, тим самим забезпечуючи йому ще одну непряму вигоду від заохочення незадоволених молодих людей до еміграції (Kelemen 2020, 7).

Таким чином, поєднання популізму з консервативними ідеями визначали політичні зміни в країні, котрі колись була взірцем демократичних перетворень після «оксамитових» революцій 1989–1990 рр. Загальну політичну ситуацію можна охарактеризувати як відсутність внутрішніх стимулів до змін всередині провідної партії на чолі з В. Орбаном, слабкість політичної альтернативи у вигляді опозиції та поступове ускладнення відносин з іншими країнами-членами та інститутами ЄС.

Варто також зауважити, що режим Орбана відрізнявся від класичних авторитарних систем ХХ століття, маючи радше гібридну природу. Вчені по різному дають визначення таким моделям, називаючи їх «автократіями», «демократичним відступом», «неліберальними демократіями», «спін-диктатурою», «конкурентним авторитаризмом» або «виборчим авторитаризмом», бо їхні лідери вдавались до гнучкіших та досконаліших практик обмеження демократії, ніж їхні попередники, без значного залучення репресивного апарату та обмеження прав і свобод громадян. А. Вахудова пропонує визначення політичного режиму в Угорщині як етнопопулістської автократії (Vachudova 2020, 2–3).

Його особливістю є конструювання образу зовнішніх ворогів – в Європі (головним чином мусульманських біженців та іммігрантів), ЄС та різних міжнародних організаціях, які, на думку таких лідерів як В. Орбан, загрожують національній безпеці, економіці та виживанню національної культури. Етнопопулісти стверджують, що зовнішні вороги змовляються з внутрішніми, котрі є корумпованими та корисливими, і цими внутрішніми ворогами виявляються всі ті, хто захищає ліберальну демократію, як-от опозиційні партії, ЗМІ та представники громадськості. Вони використовують встановлення державного контролю (прямого чи опосередкованого) над засобами масової інформації, університети, академічні та культурні центри для поширення неліберальних наративів у суспільстві. Політики, які використовують етнопопулістські стратегії, часто грають поза межами ліберально-демократичного дискурсу; їхня онлайн-дезінформація є настільки агресивною, а демонізація внутрішніх опонентів настільки екстремальною, що поміркованим і центристським партіям часто важко щось цьому адекватно протиставити. Це призводить до зростаючої поляризації суспільства і часто є свідомою стратегією урядових кіл для захисту власної політичної влади.

Зміна угорської моделі зовнішньої політики

Угорщина не обмежилась лише внутрішньою деєвропеїзацією. Такого самого впливу зазнала і зовнішня політика країни, часто руйнуючи спільну позицію ЄС в міжнародній та безпековій сферах. Після повернення до влади колишній євроатлантист В. Орбан почав швидкий дрейф у протилежний бік. Він заходився працювати над формуванням іміджу незалежного від Брюсселю керівника країни, спроможного очолити правий розворот в зовнішній політиці ЄС, й позиціював себе як «антисистемний» лідер, що спроможний протистояти тиску інститутів Європейської унії. Підґрунтя для такого розвороту забезпечили правопопулістичні інтелектуальні мережі, що займалися критикою лібералізму і виступали проти послаблення національних держав через загрозу втрати суверенітету та наголошували на здатності правлячої партії самостійно визначати державні інтереси. Це відображалось в гаслах посилення боротьби із незаконною міграцією, мультикультуралізмом, фемінізмом, гомосексуалізмом (Varga, Buzogány 2020, 9). Тому В. Орбан часто не звертав уваги на нормативну силу цінностей ЄС, навколо яких формувалась Спільна зовнішня політика та політика безпеки Євросоюзу, практично не згадуючи у власних промовах необхідність захисту на міжнародній арені верховенства права, прав людини, людської гідності тощо (Hettyey 2020, 7). Він періодично наголошував на специфічній регіональній ідентичності Угорщини, яка належала до Центральної Європи і тому мала власні завдання на протигагу країнам Західної Європи (Orbán 2018). Наявність владних прихильників цих ідей ще й в Польщі та Словаччині за прем'єрства Р. Фіцо підживлювали зовнішньополітичну обструкцію Угорщини всередині ЄС.

Одним з перших прикладів стала політика «Східного відкриття» після 2010 р., що мала посилити присутність Будапешту на Сході і розбудувати більш практичні відносини з КНР та Російською Федерацією (далі – РФ). Міністерство закордонних справ оголосило про необхідність залучення із цих країн інвестицій, зробивши зовнішню торгівлю одним з головних пріоритетів угорської дипломатії, хоча практичні результати виявились посередніми (Obserwator Finansowy 2020, 9 September). Створення департаменту окремого у справах Китаю та Росії ознаменувало значну реструктуризацію міністерства, коли його змуслена була покинути значна група євроатлантистів (Varga, Buzogány 2020, 13).

Політизація та посилення персонального контролю над діяльністю МЗС відображала загальну стратегію В. Orbana щодо встановлення контролю і над на зовнішньою політикою. Після призначення нового міністром закордонних справ П. Сійярто в 2014 році в штаті міністерства з'явилося близько 200 нових співробітників (із 600 наявних); 34 посла було звільнено, і це змінило інституційний баланс на користь правих популістів. На думку очільника ФІДЕС угорським дипломатам краще не бути технократами або «громадянами світу», а дивитися на світ крізь призму угорських пріоритетів, інакше вони не зможуть представляти національні інтереси країни. Тому в своїх промовах він закликав їх до більш

жорсткої моделі поведінки. Прем'єр-міністр зневажливо ставився до «певної культури в угорській дипломатії», яка раніше намагалась уникати міждержавних непорозумінь, проголошуючи, що Угорщина твердо відстоює свої національні інтереси, і це часто приводить до конфліктів (Visnovitz, Jenne 2021, 691–694). Критики ж мавпувались як представники «брюссельської еліти», котрих слід викоринити із сфери захисту інтересів країни.

Типовим прикладом нової зовнішньої політики стала домовленість про добудову атомній електростанції «Пакш II» за рахунок російського кредиту в майже 10 млрд євро. Йшлося про будівництво двох енергоблоків на АЕС, яку Єврокомісія підозрювала в невідповідності правилам державних закупівель ЄС та непрозорості процедур (European Commission 2015, 19 November).

Іншим прикладом нової ролі Угорщини на міжнародній арені є те, як вона намагалась уникнути посилення антиросійських санкцій, що накладались на РФ після анексії Криму з 2014 року, а особливо після початку повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 р. Хоча країна все ж таки підтримала всі пакети санкцій, одностороння процедура прийняття рішень сприяла періодичному шантажу та постійним торгам з боку Орбана під час їх обговорення. Тому він часто домагався або значних послаблень та винятків для Угорщини, або поєднував їх з можливістю отримати необхідні рішення в інших сферах, наприклад щодо доступу до фінансування із структурних фондів ЄС. До того ж публічно угорські урядовці наголошували, що зовнішня політика Росії не становить загрози для Угорщини і, відповідно, Москва є партнером Будапешта, а не ворогом, що загрожує країні (Hettuey 2020, 7).

Згадаймо і постійний тиск на українські уряди щодо питання захисту угорської меншини після прийняття законів про освіту 2017 р. і блокування з цією метою окремих елементів співробітництва в межах Україна-НАТО. При тому це також була скоріше стратегія зовнішньополітичних торгів. Після початку повномасштабного російського вторгнення в Україну Угорщина так і не припинила, як інші країни ЄС, практику двосторонніх зустрічей з РФ, дозволивши Кремлю уникнути зовнішньополітичної ізоляції в Європі. Довгий час блокувала вона й розширення НАТО, особливо вступ Швеції до Північноатлантичного альянсу. Такі зовнішньополітичні дії в черговий раз підкреслили реноме В. Орбана з його ФІДЕС як «троянського коня» автократій всередині ЄС (Euractiv 2023, 18 December).

Окремим випадком є механізм «національних консультацій», під час яких В. Орбан начебто запитував громадську думку щодо різних зовнішньополітичних питань. Унікаючи дотримання реальних демократичних процедур при їх проведенні, він перетворив цей елемент прямої демократії на зручний інструмент легітимізації власної позиції на міжнародній арені. Перша з таких «консультацій» була проведена в 2015 році і стосувалась питань міграції; потім були організовані подібні кампанії щодо Сороса, пандемії коронавірусу та російсько-української війни.

Отже, можна підсумувати, що інституційна трансформація угорської дипломатії після 2010 року значно вийшла за межі популістичної риторики і стала прикладом системних змін, а постійні маніпулювання зовнішньополітичними справами та безпековими питаннями загострили проблему взаємовідносин між Будапештом та Брюсселем, підкресливши глибину демократичного відступу в Угорщині та відсутність реальних ефективних можливостей ЄС протистояти цьому процесу. Угорський уряд не лише змінив інституційну систему: вільна неформальна співпраця з азіатськими автократичними державами для нього стала більш привабливою, ніж дотримання правил ЄС. А як підкреслюють А. Елтето та Т. Жемлер, співпраця між країнами із схожими політичними системами більш імовірна, ніж співпраця між країнами із різними системами, тому що демократія та автократія, швидше за все, будуть менше співпрацювати (Éltető, Szemlér 2023, 274). Тому в майбутньому угорський виклик Спільній зовнішній політиці та політиці безпеки ЄС може лише посилюватись.

Така поведінка забезпечила кращий баланс для Будапешту у взаємовідносинах з Брюсселем, збільшуючи його можливості під час протистояння з інститутами ЄС. В. Орбан та ФІДЕС також отримали додаткові важелі впливу, відмовившись від культури компромісу та солідарності всередині ЄС на користь моделі «конфліктної дипломатії», не рахуючись з традиційною моделлю довготривалого узгодження зовнішньополітичних позицій ЄС на міжнародній арені.

Угорська стратегія у відносинах з інститутами ЄС

Конфронтація урядів Орбана з союзниками Угорщини була обмежена тією обставиною, що це все ж таки середня європейська країна без виходу до моря та без реальної економічної чи військової потуги. Крім того, країна є як отримувачем фінансової допомоги з фондів розвитку ЄС, так і «споживачем» безпеки, що пропонує НАТО, тому за вихід із будь-якої з цих організацій В. Орбану мусив би заплатити значну ціну. Тому його конфліктну поведінку багато дослідників розглядають як намагання розширювати власний простір для політичного маневру. В цьому Орбан значною мірою покладався на політичні та юридичні можливості своєї стратегії *«танцю павича»* у відносинах всередині ЄС, яку він окреслив в 2012 році. Її ключовими елементами були затягування під час обговорення угорського питання, агресивна антидемократична риторика, косметичні дії для заспокоєння критиків країни всередині ЄС та продовження структурної трансформації неліберального типу. Прем'єр-міністр і його уряд діяли відповідно, робивши два кроки вперед і один крок назад в останню хвилину, висловлюючи різку антибрюссельську критику, при тому мовчки співпрацюючи в технічних питаннях. В. Орбан та його соратники систематично створювали імідж зловмисного Європейського Союзу та постійно посилювали на «Брюссель» як на різновид зовнішньої сили, а не на клуб, членом якого є Угорщина (Éltető, Szemlé 2023, 278). Між 2010 і 2013 роками парламентська більшість ФІДЕС в Угорщині прийняла понад 400 законів, багато з яких приймалися із жорсткішими формулюваннями спеціально для того, щоб їх можна було пом'якшити для компромісів з інституціями ЄС, але, як правило, ключові елементи посилення політичного контролю залишались в дії (Emmons, Pavone 2021, 11).

Йому допомагало й те, що організаційні структури НАТО та ЄС надавали своїм державам-членам асиметричні інструменти для конфронтації завдяки наявності права вето при прийнятті рішень в більшості випадків, які інакше були просто недоступні середнім або малим державам на міжнародній арені. Тому Орбан міг легко дошкуляти іншим провідним країнам, таким як Німеччина, США, Франція або інститутам ЄС.

Окремим випадком є фінансова модель взаємовідносин між Угорщиною та Європейським Союзом. Країна із часу вступу в ЄС 2004 р. завжди отримувала з бюджету більше ніж вносила до нього. Всього з 2010 по 2022 рік включно Угорщина отримала фінансування орієнтовно на 71 493 млрд. євро, в той час як сплатила до бюджету 17 702,3 млрд. євро (EU spending and revenue 2014–2020; EU spending and revenue 2021–2027). У 2014–2020 рр. в межах європейських структурних та інвестиційних фондів в Угорщину зайшло 26,83 млрд. євро інвестицій з бюджету ЄС. Загальна ж сума інвестицій склала близько 3,67% ВВП Угорщини за 2014–2020 рр. та становила 49,30% державних інвестицій (European commission, 2022a. SWD/2022/614).

Можливість на угорському рівні впливати на розподіл європейської фінансової допомоги створила парадоксальну для ЄС ситуацію. За рахунок такої допомоги Орбан отримав чудову можливість підтримувати свої клієнтські мережі всередині країни, забезпечуючи лояльних бізнесменів замовленнями за рахунок коштів ЄС і збільшуючи соціальні програми. Таким чином, Євросоюз ставав одним із головних спонсорів демократичного відступу в Угорщині. Крім того, завдяки членству в ЄС Угорщина отримала можливість залучати більше прямих іноземних інвестицій, до яких вона в протилежному випадку не мала б доступу через вищі політичні ризики інвестування в авторитарний режим (Kelemen 2020).

Ще одним компонентом складної стратегії Угорщини у взаємовідносинах з інститутами ЄС стала можливість залучати союзників на власну підтримку. Адам Холеш та Анна Кіріазі переконливо доводять, що саме неформальна коаліція з Польщею допомагала як на початковому етапі трансформації, коли Д. Туск декілька разів виступив на захист Будапешту від зайвого втручання Брюсселю. А після приходу до влади в Польщі 2015 року партії «Право та справедливість» співпраця її з ФІДЕС лише посилювалась і поглиблювалась. Такий неформальний альянс забезпечував взаємний захист у багаторівневій системі управління ЄС; також відбувався взаємний обмін відступними практиками та легітимізація власних дій за рахунок схвалення партнером. Це дозволило країнам довгий час успішно уникати ізоляції всередині ЄС і блокувати спрямовані проти них ініціативи (Holesch, Kyriazi 2022, 8–12).

Т. Вінзен додатково вказує на вибірковість маніпуляцій «урядів-відступників», таких як Угорщина і Польща, завдяки консенсусній моделі голосування в багатьох сферах у Раді ЄС. По-перше, вони часто-густо заперечуючи саме проти найзагрозливіших для себе рішень, водночас без особливих проблем погоджуючись на всі інші, намагаючись зберігати імідж конструктивних політичних гравців. По-друге, Будапешт і Варшава вправно використовували на власну користь неформальні правила та процедурні аспекти роботи багатосторонньої моделі розробки, прийняття та впровадження рішень ЄС (Winzen 2023, 24). Інколи, навіть не маючи реальної можливості заблокувати загрозливе для себе рішення, завдяки політичним торгам і використанню образу євроскептика, який «захищає» державу з боку диктату Брюсселю, часто Орбану вдавалось досягнути необхідних для себе відтермінувань, винятків або послаблень. Додатково угорський лідер докладав чимало зусиль, щоб позиціонувати себе проєвропейським та слухняним державним діячем з правого табору, котрий апелював до того, що саме його погляди ближче до ідей батьків-засновників й використовуючи неоднозначність трактувань щодо цінностей ЄС.

Дослідники політичних режимів, такі як К. Джервасоні і Д. Келемен, підкреслюють, що демократичні країни по всьому світу мають нерівномірність територіального розподілу практик та інститутів демократії в національній державі (Gervasoni 2010, 302–303). «М'які» версії автократії можуть зберігатися роками всередині держав, які є демократичними на федеральному рівні, а тим паче квазіфедерального типу, як ЄС. Такі локальні авторитарні субсистеми можуть існувати достатньо довго завдяки тому, що вони є складовою правлячої коаліції на національному або наднаціональному рівні, як у випадку відносин Угорщини з ЄС (Kelemen 2017, 216–217). Але, тим не менш, традиційно центральний уряд має можливість впливати на ситуацію і ефективно зупиняти недемократичні регіональні практики. Та, на противагу іншим країнам, можливості зворотного впливу інституцій ЄС є обмеженими з причини іншого інституційного балансу, що грає на руку місцевим автократам.

Так чи інакше за Угорщиною закріпилося реноме країни, яка розмивала існуючий консенсус всередині ЄС щодо ліберальної демократії, ринкової економіки та євроатлантичної інтеграції. А завдяки системній та різноманітній угорській стратегії «танку павича» інститути ЄС виявились перед складною дилемою: як реагувати на подібні дії угорського керівництва та як запобігти подальшій ерозії єдності Євроунії, котра у поєднанні з іншими кризами переживала не найкращі часи. Кількість проблем зростала, а сподівання на те, що із кожної з них ЄС може вийти оновленим та ефективнішим підважувалась реальними результатами.

Реакція ЄС на демократичний відступ Угорщини

Протистояння демократичному відступу Угорщини виявилось проблемним для ЄС. Як зазначалось вище, у порівнянні з іншими політичними системами в національних державах, насамперед федеративного типу, де авторитарні практики можуть припинятись завдяки впливу з боку центральної влади, Євросоюз перебував у гірших умовах, тому що такі механізми зворотного тиску на відступників виявились або слабкими, або складними до практичного застосування. До того ж ЄС мав враховувати загрозу «згуртування навколо національного прапора», коли дії Брюсселю могли спровокувати протилежну реакцію всередині Угорщини, як це було свого часу у випадку з Австрією.

Загальна абстрактність формулювань цінностей ЄС в ст. 2 Договору про Європейський Союз періодично провокувала суперечки щодо їх трактування, необхідності уточнення сфер застосування і це створило простір для різних інтерпретацій. Це дозволило В. Орбану витончено маніпулювати ними, який часто виставляв себе як «справжнього захисника», а не порушника цінностей ЄС, відводячи таку роль саме Брюсселю. Він неодноразово використовував двозначність фундаментальних цінностей на власну користь: коли його називали автократом, він посилався на свій досвід виграву виборів і використання механізмів національних консультацій; коли його звинувачували у порушенні прав ЛГБТ, він зазначав, що Союз зобов'язаний поважати права Угорщини на конституційну ідентичність; на звинувачення щодо підриву верховенства права відповідав нагадуван-

ням про принцип субсидіарності. Під час міграційної кризи середини 2010-х рр. прем'єр-міністр наголошував, що обмежувальна політика його країни є актом солідарності з іншими державами-членами, наводячи як аргумент слова одного з батьків-засновників Європи Р. Шумана про те, що «Європа або буде християнською, або її не буде». Орбан постійно підкреслював фундаментальність європейських цінностей, але часто перекичував їхній зміст. Через їх «пластичність» він позиціонував себе просвропейським державним діячем, готовим керувати процесом поверненням ЄС до своїх моральних витоків (Mos 2020, 13–14). Така інтерпретаційна політика виявилася потужним методом відвернення критики щодо авторитарної трансформації Угорщини.

Відсутність у правовому доробку Євроунії окремих актів про фундаментальні цінності піддажувала можливості Комісії та Суду ЄС, оскільки їм легше було спиратись на вторинне законодавство Євросоюзу, а не на абстрактні принципи. Єврокомісія могла діяти, вказуючи на порушені норми регламентів та директив ЄС. А Суд міг втрутитись лише в тому випадку, якщо країна, до якої висували зауваження, не прислухалась до Комісії. Тому після перших випадків, пов'язаних із змінами в угорській Конституції та посиленням урядового контролю над судовою системою, Комісія М. Баррозу спочатку обрала тактику використання положень вторинного законодавства ЄС, наприклад Директиву про рівність в сфері зайнятості (Directive 2000/78/EC). Завдяки їй були ініційовані перші справи проти Угорщини після того, як уряд В. Orbana знизив обов'язковий вік виходу на пенсію суддів, прокурорів та нотаріусів. Спираючись на норми Директиви Комісія оскаржила це як тиск на судову систему (Mos 2020, 6).

Всього у 2012 році Комісія розпочала три успішні процедури проти Угорщини. Суд правосуддя ЄС підтримав позицію Комісії щодо незалежності органу захисту даних, Центрального банку, а також зміни віку обов'язкового виходу на пенсію для суддів. У кількох інших випадках Комісія дійшла лише до стадії офіційного листа до угорського уряду (Closa 2019, 3). Так само Комісія продовжила робити й пізніше, але довга та складна процедура розгляду порушень дозволяла Угорщині тривалий час уникати найбільш загрозливих форм покарання, приймаючи косметичні зміни у внутрішнє законодавство і розпочинаючи черговий раунд обговорення з інституціями ЄС. Тому така активність не привела до необхідного результату.

На початку 2010-х рр. в розпорядженні інститутів ЄС був єдиний потужний інституційний інструмент, спеціально закладений розробниками для забезпечення дотримання фундаментальних цінностей, а саме: процедура статті 7 Договору про Європейський Союз, яку доповнювала процедура статей 258–259 Договору про функціонування Європейського Союзу. Так, в разі встановлення постійного та істотного порушення однією з держав-членів фундаментальних цінностей ЄС, зазначених у ст. 2, після спеціальної процедури могли бути призупинити певні права відповідної держави-члена, включаючи право голосу в Раді ЄС. Стаття 7 містила дві різні процедури, котрі науковці визначали як «запобіжну» та «коригуючу». Превентивний етап мав стосуватися «очевидного ризику серйозного порушення», а ініціація розгляду цього питання мусила б мати стримуючий характер для порушника. Коригувальний етап був пов'язаний з фактичним (тобто серйозним та постійним) порушенням цінностей ЄС. Але, як швидко зауважили політичні оглядачі та вчені, хоча такий механізм мав за мету запобігати потенційним порушенням і вважався «ядерним варіантом», на практиці його виявилось важко застосувати.

По-перше, самі умови процедури були складними. Згідно п. 1 статті 7, «за обґрунтованою пропозицією однієї третини держав-членів Європейського Парламенту або Європейської Комісії Рада, діючи більшістю у чотири п'ятих її членів, після отримання згоди Європейського Парламенту може встановити, що існує явний ризик тяжкого порушення державою-членом цінностей, зазначених у статті 2». Такі високі параметри превентивного етапу ускладнювали реальну ініціацію. Під час другого етапу «Європейська Рада, діючи одностайно на пропозицію однієї третини держав-членів або Комісії та після отримання згоди Європейського Парламенту може встановити існування постійного та істотного порушення», що також не додавало шансів для швидкого застосування (Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу, 19). Все це робило процедуру громіздкою і з малими реальними перспективами. Тому, інститути ЄС довго воліли використовувати саме *погрозу* застосування механізму

для посилення власних позицій в переговорному процесі. Частково це було обумовлено бажанням отримати спочатку підтримку інших держав ЄС, бо інакше такий тиск не мав би особливого сенсу. Механізми запобіжного і коригуючого етапів трохи відрізнялись, але відвертим було бажання європейських інституцій не переходити від одного до другого.

Тому механізм статті 7 де-факто перетворився на «паперового тигра», демонструючи розрив між теоретичним забезпеченням нормативної сили Євросоюзу та фактичною нездатністю його швидко реагувати та запобігати порушенню цінностей ЄС через інституційну відповідь. Це надало В. Орбану та іншим порушникам час і можливості для пристосування та розширення сфер демократичного відступу (Blauberger, Hüllen 2021, 3). Згідно з дослідженнями М. Блаубергера та Р. Келемена (Blauberger, Kelemen 2017), юридичні процедури були менш схильні до упередженості у порівнянні з політичними щодо інтерпретації статті 7. Тому Суд ЄС мав потенціал забезпечувати деполітизацію конфлікту щодо фундаментальних цінностей Євроунії, але на практиці одних судових інструментів виявилось недостатньо. Затримки в часі при розгляді питань, динамічні зміни часто зменшували можливості корекції курсу країн-відступників за рахунок судових справ.

Довго в Європейському Союзі надавали перевагу риторичному тиску. До нього слід віднести постійні зауваження, дипломатичні демарші від представників інститутів ЄС та окремих європейських політиків, які або у двосторонньому спілкуванні, або під час публічного обговорення постійно звертали увагу на порушення угорським керівництвом своїх обов'язків члена ЄС. До таких слід зарахувати голову МЗС Люксембургу Жана Ассельбанда, депутата Європарламенту та колишнього прем'єр-міністр Бельгії Гі Верхофстадта, голову Європейської комісії Жана Клода Юнкера та віце-президента Франца Тіммерманса, деяких французьких політиків на чолі з президентом Франції Е. Макроном, представників скандинавських країн, перш за все Швеції, та Нідерландів. Саме їх зусиллями були ініційовані процедури розгляду питання про обмеження повноважень Угорщини в інститутах ЄС та доступу до фінансових ресурсів; часто-густо саме вони намагались відповідати на «troll-diplomacy» угорців.

Окрім риторичних зусиль окремих політиків, зупинити демократичний відступ Угорщини намагались і в Європейському парламенті, який періодично обговорював угорське питання. Було прийнято декілька резолюцій, спрямованих на звернення уваги щодо ситуації в Угорщині і присвячених різним порушенням з її боку. В першій з них, від 10 березня 2011 р., європарламентарі звертали увагу на невідповідність угорського закону про медіа європейським нормам про свободу вираження поглядів та інформації (European Parliament resolution of 10 March 2011). У резолюціях від 5 липня 2011 р. та 16 лютого 2012 р. ставилось питання про дотримання верховенства права в оновленій угорській конституції, особливо щодо незалежності судової системи та Центрального банку (European Parliament resolution of 16 February 2012). В резолюції від 3 липня 2013 р. йшлося про ситуацію з фундаментальними європейськими свободами та цінностями в Угорщині після критичного звіту Тавареса (European Parliament resolution of 3 July 2013). Але при тому навряд чи можна говорити про існування стійкого консенсусу щодо угорського питання всередині Європарламенту. В інтересах збереження власної більшості багато представників Європейської народної партії дали зрозуміти, що готові терпіти порушення Орбаном демократичних цінностей. Провідні діячі ЄНП неодноразово захищали режим Орбана в ім'я партійних інтересів, і це значно підживляло зусилля інших інституцій ЄС. Так, Манфред Вебер, який у 2013 році обіймав посаду віце-президента ЄНП, засудив «атаку проти Угорщини з боку лівих партій» під час обговорення низки порушень. ЄНП також поставила політиків ФІДЕС після виборів 2014 р. на деякі ключові керівні посади в Європарламенті, де вони могли запобігати зайвій критиці режиму Орбана (Kelemen 2017, 225–226).

Угорська ситуація викликала все більше занепокоєння всередині Єврокомісії та її очільника М. Баррозу. В березні 2014 року був представлений новий механізм, який мав протистояти систематичним загрозам ліберальній демократії в державах-членах (European Commission 2014). Він запроваджував процедуру «Рамки з верховенства права», що передбачала три етапи двостороннього політичного діалогу між Комісією та країною для виправлення ситуації. Спочатку Комісія могла оцінювати, чи існує «системна загроза» для верховенства права; якщо так, то вона мала конкретизувати свої зауваження у висновку про верховенство права, на який держава-член мусила відповісти. Другий етап складався

з «рекомендацій щодо верховенства права». В них Комісія могла запропонувати конкретні заходи для вирішення проблем і вказати на крайні терміни виправлення ситуації. А на третьому етапі Комісія мала спостерігати за виконанням своїх рекомендацій і у випадку їх незадовільного результату – запропонувати використання механізму статті 7 Договору про Європейський Союз.

Незалежно від «Рамки з верховенства права», Комісія також розробила інструмент для моніторингу ефективності національних систем правосуддя. Ним стала «Таблиця показників правосуддя ЄС», що публікується щорічно з березня 2013 року. Вона надає відомості про ефективність національних судів відповідно до конкретних індикаторів (Sedelmeier 2016, 10–12). На додаток до цього в грудні 2014 року Рада ЄС погодилася започаткувати щорічний «діалог ... для сприяння та захисту верховенства права» між державами-членами в рамках Ради із загальних справ (Council 2014).

Але такі новації мали обмежений потенціал. В момент посилення тенденції до автократії всередині ЄС «Рамка з верховенства права» Комісії просто додала ще декілька обов'язкових кроків перед активацією статті 7. Хоча це й дозволяло Комісії накопичувати докази та допомагало уникнути зайвої політизації, за якої уряд-порушник не отримав би розширення власної підтримки серед інших країн ЄС до вступу в дію процедури статті 7, менше з тим, вона дозволяла урядам-відступникам діяти, не звертаючи увагу на інституції ЄС, поки ті вагалися, що їм далі робити (Pech, Scheppele 2017, 5). До того ж, як вказують П. Олівер та Дж. Стефанеллі, юридична служба Ради ЄС розкритикувала новації від Комісії, звинувативши її у перевищенні власних повноважень (Oliver, Stefanelli 2016, 1077–1078).

У 2015 році Європарламент приймає ще дві резолюції: від 10 червня щодо смертної кари (European Parliament resolution of 10 June 2015) та від 16 грудня 2015 року щодо міграційної проблеми і угорської позиції. В них вперше розлого згадувалось, що угорська трансформація призвела до серйозного системного погіршення ситуації відносно верховенства права та основних прав, серед іншого – свободи вираження поглядів, включаючи академічну свободу, прав людини, мігрантів, шукачів притулку та біженців, свободи зборів та асоціацій, обмеження та перешкоджання діяльності громадських організацій, права на рівність лікування, прав меншин, включаючи ромів, євреїв і ЛГБТІ, функціонування конституційної системи, незалежності судової влади та інших інституцій й багатьох тривожних звинувачень в корупції та конфлікті інтересів (European Parliament resolution of 16 December 2015).

Але це жодним чином не впливало на політику угорського уряду. Аналіз науковців (Kelemen 2017, Sedelmeier 2016) свідчить, що належність ФІДЕС до Європейської народної партії допомагала В. Орбану й після 2014 року уникати жорстких формулювань щодо себе, оскільки внутрішньополітична боротьба та необхідність мати під рукою голоси від ФІДЕС значно пом'якшували позицію провідної політичної сили в Європарламенті. ЄНП критичніше ставилась до Польщі, яка розпочала демократичний відступ пізніше за Угорщину, але польські депутати в більшості своїй належали до інших політичних груп в Європарламенті, тому порушили процедуру ст. 7 проти Варшави раніше за Будапешт.

У 2017 році Комісія відкрила дві додаткові процедури проти Угорщини за прийняття «анти-ЦСУ» законодавства та іноземного фінансування неурядових організацій. Комісія також попередила, що вона, як і раніше, налаштована використовувати всі наявні інструменти, водночас закликаючи до ширшого політичного діалогу за участю угорської влади. Але ключовим в 2016–2017 рр. було постійне зволікання Комісії із активацією процедури статті 7 проти Угорщини. Комісія постійно наголошувала на необхідності політичного діалогу, адже була змушена враховувати реальний ризик того, що Рада міністрів і Європейська рада можуть не проголосувати за пропозицію Комісії. Тому вона скоріше намагалась уникати прийняття необхідних рішень, не маючи чіткого розуміння, що її позиція знайде підтримку серед інших інститутів ЄС. Також Комісія мала враховувати ефект «згуртування навколо прапору», коли запуск процедури міг ще більше відштовхнути уряд і населення цієї держави-члена від Європейського Союзу та його інституцій.

Науковці підкреслюють, що Комісія майже завжди намагалась вирішувати проблеми через структурований діалог з державою-членом і дуже обережно використовувала механізми примусу, яких у ЄС і так замало у порівнянні з політичними системами окремих держав (Batory 2016, 688). У. Седельмаєр наголошує, що досвід взаємодії інституції ЄС з

неліберальними лідерами, такими як хорватський президент Ф. Туджман та словацький прем'єр В. Мечіяр, доводять, що матеріальні стимули та потенційні фінансові санкції з боку ЄС не є достатніми, а їх вплив на політику урядів досить обмежений (Sedelmeier 2016, 6). Такий підхід ґрунтувався на побоюваннях Комісії завдати шкоди власному авторитету, якщо держава-член кине виклик Комісії або ігноруватиме рішення Суду ЄС. Це підважило б позиції Комісії і спровокувало б інституційну кризу. В результаті чиновники Комісії, усвідомлюючи крихкість системи, традиційно намагаються комунікувати з державами-членами та шукати рішень, а не конфронтації, не маючи можливості до того ж якось впливати на внутрішньополітичну ситуацію. (Closa 2019, 9–10).

Модель поведінки Єврокомісії була пов'язана із особливостями ставлення до держав-порушників з боку інших країн в Раді ЄС, оскільки вимоги щодо правил голосування в Раді моделювали поведінку цього органу. В ній представники країн частіше за все намагались уникати розгляду питань щодо порушення цінностей та активації статті 7, не бажаючи брати на себе відповідальність за запровадження санкцій проти конкретних країн. Деякі з них, до прикладу Велика Британія або Болгарія, розглядали такі процедури як загрозиливе розширення повноважень європейських інституцій. Та й політичні симпатії і неформальні коаліції, що постійно функціонують всередині Ради при розгляді питань, теж спонукали віддавати перевагу політичному діалогу. Тому такі вчені, як Л. Печ і К. Шеппеле, звертають увагу на фактичну бездіяльність Ради, котра не вжила жодних заходів щодо порушень Угорщини (так само як і у випадку з Польщею) (Pech, Scheppele 2017, 27).

Прикладом бездіяльності Ради став розроблений в 2014 році урядовий механізм щорічних звітів щодо верховенства права, які готували самі уряди без незалежного внутрішнього або зовнішнього оцінювання, тому його реальний вплив був мінімальним. Іншим є спроба обговорення угорського питання у 2015 році, коли голова Європейського парламенту Мартін Шульц запросив виступити Латвію від імені Ради ЄС. Головуючі представники-Латвії спочатку відмовились, посилаючись на те, що Рада не обговорювала ситуацію з правами людини в Угорщині і, отже, не мала власної позиції з цього питання, але після наполягань М. Шульца таки взяли участь, але лише для підтвердження того, що Рада немає окремих думок з цього питання (Oliver, Stefanelli 2016, 1080).

Ще більш мовчазну позицію посідала Європейська Рада, яка практично уникала розгляду цих питань, намагаючись знаходити певні рішення за зачиненими дверима під час самітів. Таким чином, європейські інституції займали або вичікувальну позицію, перекладаючи відповідальність на інші інституції, як це робила Рада міністрів ЄС та Європейська Рада, або діяли занадто обережно, як Комісія, віддаючи перевагу політичному діалогу.

Поступово резолюції Європарламенту другої половини 2010-х ставали все більш критичними до Угорщини; відбувалася поступова консолідація щодо можливості ініціації процедури ст. 7 і проти неї серед партійних груп. Прийнята 17 травня 2017 резолюція про ситуацію в Угорщині критикувала міграційну політику країни й підкреслювала, що зміст і мова, які використовувались під час національних консультацій «Зупиніть Брюссель» з питань імміграції та тероризму і супутніх рекламних кампаній уряду, вводили пересічних людей в оману та були упередженими (European Parliament resolution of 17 May 2017).

Нарешті, 12 вересня 2018 року, після підготовчої роботи Комісії та критичного звіту депутати з Нідерландів, яка перелічила всі наявні порушення, було запропоновано ініціювати припинення повноважень Угорщини згідно статті 7 ДЄС. Звіт Джудіт Сарджентіні наголошував, що існує ризик серйозного та систематичного порушення європейських цінностей і прийшов час зробити вибір: або дозволити одному з урядів порушувати загальні правила без наслідків або ж дати зрозуміти, що ці правила – більше, ніж просто написаний на папері текст (European Parliament. Report A8-0250/2018). Зрештою, майже через рік після подібного рішення щодо Польщі Європарламент та інші інституції ЄС зайняли жорсткішу позицію й щодо Угорщини. Але ефективність цього кроку, як і передбачали науковці, виявилась заслабкою: далі окремих обговорень в Раді справа не пішла.

Наступні резолюції Європарламенту фіксували стагнацію цієї процедури. Так, в 2020 році черговий документ констатував нездатність Ради ефективно використовувати статтю 7 та запобігати загальному погіршенню ситуації (European Parliament resolution of 16 January 2020). Декілька етапів консультацій з угорським урядом демонстрували швидше небажання інших країн та їх урядів, які головували в Раді міністрів, займатись цією

справою. Наступні резолюції 2021 року лише підкреслювали цю тенденцію та призводили до висловлювання чергового “занепокоєння” європарламентаріїв.

Одним з практичних кроків у 2020 році стала призупинка членства ФІДЕС в лавах Європейської народної партії, а потім і вихід його з лав цієї міжпартійної групи, яке відбулось після бурних дебатів під керівництвом лідера ЄНП Манфреда Вебера (Deutsche Welle 2019, 3 June). Та цей крок запізнився. Як вказує Д. Келемен, проблемою ЄС було те, що інші політичні партії на рівні ЄС, котрі відверто з самого початку не підтримували Орбана, мали у своєму розпорядженні замало можливостей для підтримки слабкої та фрагментованої опозиції в Угорщині. Ситуація, коли Європейська народна партія довгий час уникала обговорення угорського питання, а інші партії не мали можливості посилити вплив на угорському рівні через підтримку політичної альтернативи ФІДЕС (бо будь-які форми такої допомоги сприймалися як незаконне втручання у внутрішні справи), дозволяла В. Орбану та ФІДЕС лише посилювати власні антидемократичні практики (Kelemen 2017, 16). Проте навіть виключення не заважало депутатам від Угорщини, як правило, синхронно голосувати з ЄНП з багатьох питань. Тому така мовчазна неформальна коаліція всередині Європарламенту все одно зберігала обмежені можливості для Угорщини й надалі.

Але в 2020 році на завершальний етап вийшло обговорення нової пропозиції Євркомісії. Ще в травні 2018 р. вона запропонувала розглянути проект регламенту «відносно захисту бюджету Союзу на випадок загальних недоліків щодо верховенства права в державах-членах». Він містив нові пропозиції стосовно захисту цінностей ЄС і верховенства права, зокрема введення фінансових санкцій (European Commission 2018). Правовою основою проекту регламенту була стаття 322(1)(а) Договору про функціонування Європейського Союзу, згідно з якою правила фінансового управління могли ухвалюватись за звичайною законодавчою процедурою та не потребували одностайності. Після попереднього обговорення Комісія поглибила власну пропозицію, запропонувавши в 2019 р. створення щорічного «Звіту щодо верховенства права» в усіх державах-членах (European Commission 2019). Як вказували М. Блаубергер і В. Хюллен, такий механізм був набагато зручнішим, бо традиційно санкції використовувались проти інших країн на міжнародній арені, а цей механізм мав на меті інше – захист фундаментальних цінностей серед держав-членів. Такий санкційний режим проти країн, які були глибоко інтегровані в економічні та політичні процеси, міг створити значні складнощі для країни-порушника й був більш потужним у порівнянні із механізмом статті 7 завдяки більшій визначеності формулювань, посилюючи можливості інституцій ЄС для політичного та нормативно тиску на порушників (Blauberger, Hullen 2021, 13–14). Ключовою відмінністю цієї пропозиції від існуючого механізму Рамки щодо верховенства права було те, що такий огляд мав охоплювати тепер вже всі держави-члени, а не окрему країну.

Перемовини з цього питання прискорились під час підготовки нового семирічного бюджету та обговорення фонду для відновлення економіки ЄС після пандемії. У вересні 2020 р. Комісія встигла прийняти доповідь з дотримання верховенства права серед країн членів ЄС, у якій вказала на існуючі проблеми в Угорщині, зокрема з «незалежністю судової системи, корупцією серед високопоставлених чиновників, непрямим політичним впливом на ЗМІ» (European Commission 2020a, 10, 16, 18). 30 жовтня 2020 року Комісія відкрила п'яту процедуру проти Угорщини, пов'язану з наданням притулку з 2015 р., адже під виглядом надзвичайних заходів щодо COVID-19 Угорщина запровадила нові правила, які ще більше ускладнили розгляд заяв від біженців, чим де-факто порушила власні зобов'язання з надання притулку (European Commission 2020b).

16 грудня 2020 року ЄС ухвалив регламент 2020/2092 про загальний режим обумовленості для захисту бюджету Євросоюзу (Regulation (EU, Euratom) 2020/2092). Він дозволив ЄС призупиняти кваліфікованою більшістю виплати з бюджету країнам-членам, які порушують верховенство права. Уряди Угорщини та Польщі категорично виступили проти прийняття такого регламенту, але не змогли його заблокувати. Однак їм вдалося послабити цю інституційну новачку та наполягти на деяких виключеннях, таких як відтермінування його дії до розгляду позову проти нього в Суді правосуддя. Це стало можливим, оскільки одночасно тривали переговори про новий семирічний бюджет та Фонд відновлення, тому В. Орбан і польське керівництво отримали можливість суттєво послабити норми регламенту, не маючи змоги його заблокувати.

Взагалі новий бюджетний механізм ґрунтувався на двох запобіжних засадах: просуванні культури верховенства права та запобіганні виникненню або поглибленню проблем з верховенством права. Передбачалося, що він працюватиме передовсім превентивний інструмент. До того ж в регламенті зазначалось, що згідно ст. 4 «відповідні заходи вживаються, якщо встановлено, що порушення принципів верховенства права в державі-члені впливають або серйозно ризикують вплинути на надійне фінансове управління бюджету ЄС чи захист фінансових інтересів» (Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, 7). Таке формулювання перетворило початковий задум щодо механізму захисту верховенства права в механізм захисту бюджету ЄС, який не міг бути активований в разі загальних порушень верховенства права, а лише у випадку, якщо такі порушення мали б пряме відношення до виконання бюджету або витрачання коштів ЄС. Це також послабило в черговий раз інституційні спроможності механізму «Оглядів з верховенства права» (Priebus 2022, 1692). Де факто новий механізм більше підходив для попередження порушень в майбутньому і значно менше був зорієнтований на виправлення існуючої ситуації. До того ж фінансові санкції могли бути компенсовані урядами-порушниками завдяки іншим джерелам надходження поза межами ЄС. Тому марно було сподіватись, що лише впливу фінансових санкцій буде достатньо навіть за умови їх застосування.

До того ж Єврокомісія вирішила не запускати механізм до завершення угорських парламентських виборів у квітні 2022 р., побоюючись, що такий крок просто підживить передвиборну риторику Орбана «ми проти них». Тому його ініціювали через певний час після перемоги ФІДЕС, котра, за його глузливими словам «є достатньо великою, щоб її можна було побачити з Місяця – і, звичайно, з Брюсселя» (Speech by Prime Minister Viktor Orbán 2022).

27 квітня 2022 року Комісія надіслала Угорщині письмове повідомлення зі звинуваченнями щодо недоліків системи контролю за використанням коштів ЄС, недотриманні принципів прозорості, а також порушень в процедурах державних закупівель. Крім того, Комісія критикувала поширену корупцію та відсутність незалежності судової системи (Wahl 2022). Після низки листів, де підтверджувалась готовність обмежити рівень фінансування для Угорщини з бюджету ЄС, угорський уряд запропонував 17 коригувальних заходів, серед яких – створення органу доброчесності, посилення співпраці з Управлінням з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF), підвищення ефективності та прозорості державних закупівель, посилення механізмів контролю та аудиту за використанням грошей ЄС і посилення антикорупційних органів (European Commission 2022b, COM (2022) 485 final 2022/0295 SWD/2022/614, 22). Багато хто зауважував, що такі пропозиції мали косметичний характер й не вносили змін до ключових антидемократичних практик уряду. Згодом, в вересні 2022 р., ЄК вирішила призупинила 65% фінансових зобов'язань Євросоюзу перед Угорщиною за трьома операційними програмами в межах політики згуртування, що становило близько 7,5 млрд. євро. Крім того, Комісія хоча й затвердила план угорського Фонду відновлення та стійкості, прив'язала виплати по ньому до виконання угорських 17 корегувальних заходів з 27 індикаторами їх виконання. Це означало, що жодні виплати в рамках плану відновлення були неможливі, доки Угорщина повністю та прозоро не зробить 27 «надважливих кроків» (European Commission 2022c, Press release 30 November).

15 грудня 2022 року Рада затвердила ці рішення 2022/2506, призупинивши близько 6,3 млрд. євро фінансування для Угорщини, зменшивши таким чином обмеження до 55%, оскільки Будапешт в черговий раз відповів погрозами заблокувати затвердження плану фінансової допомоги Україні на 18 млрд. євро та обговоренням всередині ЄС проєкту щодо податку на глобальні корпорації. Всього на травень 2023 р. Брюссель заблокував близько 28,8 млрд. євро для Угорщини: 6,3 млрд. за «Планом відновлення та стійкості», 22,6 млрд. – за фондами згуртування та 223,1 млн. – з фондів внутрішніх справ (Baccini 2023). Під тиском Брюсселю уряд В. Орбана поступово впроваджував деякі обмежені реформи, але наприкінці 2023 р. знову звернувся до погроз заблокувати відкриття процедури переговорів про вступ України до Європейського Союзу та необхідністю затвердити план фінансової допомоги Києву в розмірі 50 млрд. євро. Тому напередодні саміту в грудні 2023 р. Комісія розблокувала 10,2 млрд. євро виплат для Угорщини (European Commission 2023). Така поступка в черговий раз викликала невдоволення Європейського парламенту,

який дорікав іншим інституціям ЄС за їхню пасивність та небажання застосовувати інституційну відповідь згідно ст. 7, щодо Угорщини та нівелювання можливостей механізму бюджетних обмежень.

Підсумовуючи, зазначимо: інституційна система ЄС стикнулася після 2010 року з однією з найбільших екзистенційних загроз для свого існування всередині спільноти – демократичним відступом серед країн-членів. Угорський уряд під керівництвом В. Орбана модифікував існуючу угорську модель в багатьох сферах, застосовуючи різноманітні стратегії для посилення власного контролю, що призвело до згорання демократичних процедур в Угорщині. Європейський Союз виявився не готовим до таких ревізійоністських дій. Інституції ЄС не змогли превентивно запобігти діям угорського керівництва, а коли факти порушень ставали все більш кричущими, повернути Угорщину на демократичні рейки так і не вдалося. Можна вказувати на різні причини, зокрема існуючий брак реальних повноважень європейських інституцій, складний управлінський баланс всередині Євросоюзу, відсутність політичної волі до більш жорстких заходів, реактивність у підходах до вирішення проблеми демократичного відступу, складність існуючих процедур. Інститути ЄС з 2010 року перепробували різні підходи, використовували риторичний тиск, підтримували політичний діалог та готували інституційну відповідь, але загальний результат виявився однаково невтішним. Без легітимної зміни уряду в Угорщині навряд чи можна очікувати її відмови від ключових елементів своєї політики. Інститутам ЄС дорікали за те, що вони часто недооцінювали угорський виклик, вважаючи його радше окремим випадком, а не ознакою системних змін всередині Європейської унії.

Пасивність органів ЄС була також пов'язана з розумінням обмежених власних можливостей впливати на ситуацію всередині Угорщини і бажанням окремих політиків просто дочекатись переходу ФІДЕС в опозицію внаслідок виборів, перекладаючи політичну відповідальність на розпорошену угорську опозицію. Ціною цього стало розмивання солідарності всередині ЄС, що потенційно делегітимізує цінності Союзу та необхідність їх дотримуватись, а також вплив на ситуацію всередині ЄС, коли політичні еліти інших країн можуть безкарно наслідувати угорський досвід. Це також послаблює зовнішньополітичні позиції Євросоюзу на світовій арені, фіксуючи неспроможність Брюсселю адекватно реагувати на сучасні загрози. Тому необхідність подальшого інституційного оновлення механізмів захисту демократичного врядування всередині інституційної системи ЄС залишається актуальною проблемою.

ЛІТЕРАТУРА / REFERENCES

Baccini, F. 2023. EU Commission unfreezes nearly a third of funds blocked to Hungary. URL: <https://www.eunews.it/en/2023/12/13/eu-commission-unfreezes-nearly-a-third-of-funds-blocked-to-hungary/> (Date of access: 18.12.2023).

Batory, A. 2016. Defying the Commission: Creative Compliance and Respect for the Rule of Law in the EU. *Public Administration*. Vol. 94, No. 3, pp. 685–699; <https://doi.org/10.1111/padm.12254>.

Blauberger, M., Kelemen, R. D. 2017. Can Courts Rescue National Democracy? Judicial Safeguards Against Democratic Backsliding in the EU. *Journal of European Public Policy*, 24(3), pp. 321–336. doi: 10.1080/13501763.2016.1229357.

Blauberger, M. and van Hüllen, V. 2021. Conditionality of EU Funds: an Instrument to Enforce EU Fundamental Values? *Journal of European Integration*. 43(1), pp. 1–16. Doi: 10.1080/07036337.2019.1708337.

Boros T. G. 2018 a. Soros and V. Orbán: The Battle between Progressivism and Populism. *Foundation for European Progressive Studies*. URL: <https://feps-europe.eu/george-soros-and-viktor-orban-the-battle-between-progressivism-and-populism/> (Date of access: 18.12.2023).

Boros T. G. 2018 b. The Hungarian “STOP Soros” Act. Why Does the Government Fight Human Rights Organisations? URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/14205.pdf> (Date of access: 18.12.2023).

Closa, C. 2019. The Politics of Quarding the Treaties: Commission Scrutiny of Rule of Law Compliance. *Journal of European Public Policy*, Vol. 26(5). DOI: 10.1080/13501763.2018.1477822.

Closa, C. 2021. Institutional Logics and the EU's Limited Sanctioning Capacity under Article 7 TEU. *International Political Science Review*, Vol. 42, No. 4, pp. 501–515. <https://doi.org/10.1177/0192512120908323>.

Council 2014. Press Release of the 3362nd Council Meeting, General Affairs, 16936/14, 16 December. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/24763/146348.pdf> (Date of access: 18.12.2023).

Deutsche Welle 2015. 23 September. URL: <https://www.dw.com/en/hungarys-orban-criticizes-merkels-moral-imperialism/a-18736240> (Date of access: 18.12.2023).

Deutsche Welle 2019, 3 June. URL: <https://www.dw.com/en/eu-conservative-bloc-lays-out-ultimatum-for-hungarys-viktor-orban/a-47787048> (Date of access: 18.12.2023).

Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000L0078> (Date of access: 18.12.2023).

Emmons, C., Pavone, T. 2021. The Rhetoric of Inaction: Failing to Fail Forward in the EU's Rule of Law Crisis. *Journal of European Public Policy*, 28(10), pp. 1611–1629. Doi: 10.1080/13501763.2021.1954065.

Éltető, A., Szemlér, T. 2023. Hungary in the European Union – Cooperation, Peacock Dance and Autocracy. *Comparative Southeast European Studies*, Vol. 71, №No. 3, pp. 272–299; <https://doi.org/10.1515/soeu-2022-0051>.

Euractiv 2023, 18 December. Orbán is 'Trojan horse' for Russian interests, says Czech minister. URL: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/orban-is-trojan-horse-for-russian-interests-says-czech-minister/> (Date of access: 18.12.2023).

Euronews. Hungary wants to bring back the death penalty, 2015. YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=KStjTt-xeZI> (Date of access: 18.12.2023).

European Commission. 2014. 11 March. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, COM(2014)158 final, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52014DC0158> (Date of access: 18.12.2023).

European Commission. 2015. 19 November. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_6006 (Date of access: 18.12.2023).

European Commission. 2018. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States. COM(2018) 324 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324&from=PL> (Date of access: 18.12.2023).

European Commission. 2019. Strengthening the Rule of Law within the Union. A Blueprint for Action, Brussels: European Commission, July, 17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2019%3A343%3AFIN> (Date of access: 18.12.2023).

European Commission 2020a. Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union. SWD (2020). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580> (Date of access: 18.12.2023).

European Commission 2020b. October infringements package: key decisions. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_1687 (Date of access: 18.12.2023).

European Commission, 2022a. Country Report – Hungary. SWD/2022/614. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/2022-european-semester-country-report-hungary_en_0.pdf (Date of access: 18.12.2023).

European Commission 2022 b, Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary. COM(2022) 485 final 2022/0295 (NLE). Brussels, 18.9.2022; https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9473778e-372b-11ed-9c68-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (Date of access: 18.12.2023).

European Commission 2022c, Press Release 30 November. Commission finds that Hungary has not progressed enough in its reforms and must meet essential milestones for its Recovery and Resilience funds. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7273 (Date of access: 18.12.2023).

European Commission 2023, Press Release 13 December. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465 (Date of access: 18.12.2023).

European Parliament resolution of 10 March 2011 on media law in Hungary. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0094_EN.html (Date of access: 18.12.2023).

European Parliament resolution of 16 February 2012 on the recent political developments in Hungary (2012/2511(RSP)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0053_EN.html (Date of access: 18.12.2023).

European Parliament resolution of 3 July 2013 on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0315_EN.html (Date of access: 18.12.2023).

European Parliament resolution of 10 June 2015 on the situation in Hungary (2015/2700(RSP)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0227_EN.html (Date of access: 18.12.2023).

European Parliament resolution of 16 December 2015 on the situation in Hungary (2015/2935(RSP)). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0461> (Date of access: 18.12.2023).

European Parliament resolution of 17 May 2017 on the situation in Hungary. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0216_EN.html (Date of access: 18.12.2023).

European Parliament. REPORT 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/A-8-2018-0250_EN.pdf (Date of access: 18.12.2023).

European Parliament resolution of 16 January 2020 on ongoing hearings under Article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary (2020/2513(RSP)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_EN.html (Date of access: 18.12.2023).

Eurostat 2023a, GDP per capita in PPS. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en> (Date of access: 18.12.2023).

Eurostat 2023b, Consumer prices – inflation. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Consumer_prices_-_inflation&oldid=629754 (Date of access: 18.12.2023).

Freedom House 2023. URL: <https://freedomhouse.org/country/hungary> (Date of access: 18.12.2023).

Hettyey, A., 2020. The Europeanization of Hungarian Foreign Policy and the Hungarianization of European Foreign Policy, 2010-2018. *Journal of Contemporary European Studies*, 29(1), pp. 125–138. DOI: 10.1080/14782804.2020.1824895.

Holesch, A., Kyriazi, A. 2022. Democratic Backsliding in the European Union: the Role of the Hungarian-Polish Coalition. *East European Politics*, 38(1), pp. 1–20. DOI: 10.1080/21599165.2020.1865319.

Gervasoni, C. 2010. A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, 62(2), pp. 302–340. Doi:10.1017/S0043887110000067.

Gotev G. Orbán says migrant crisis is ‘Germany’s problem’. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/orban-says-migrant-crisis-is-germany-s-problem/> (Date of access: 18.12.2023).

Kelemen, R. D. 2017. Europe’s Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe’s Democratic Union. *Government and Opposition* Vol. 52(2), pp. 211–238. Doi: 10.1017/gov.2016.41.

Kelemen, R. D. 2020. The European Union’s Authoritarian Equilibrium. *Journal of European Public Policy*, 27(3), pp. 481–499; <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712455>.

Magyar, B. 2016. Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary. Central European University Press. 337 p.

Maurits, M., Harmen van der, V. 2018. Responses to ‘Democratic Backsliding’ in Hungary and Poland: An Analysis of Agenda-Setting and Voting Behaviour. *Journal of Common Market Studies*, pp. 1-33. URL: <https://ssrn.com/abstract=3255466> (Date of access: 18.12.2023).

Mos, M. 2020. Ambiguity and Interpretive Politics in the Crisis of European Values: Evidence from Hungary. *East European Politics*. *East European Politics*, Vol. 36(2), pp. 267–287. DOI: 10.1080/21599165.2020.1724965.

Obserwator Finansowy 2020, 9 September. Economic traits of the Hungarian eastern opening policy. URL: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/in-english/macroeconomics/economic-traits-of-the-hungarian-eastern-opening-policy-2> (Date of access: 18.12.2023).

Oliver, P., Stefanelli, J. 2016. Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council’s Inaction. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 54(5), pp. 1075–1084; <https://doi.org/10.1111/jcms.12402>.

Viktor Orbán’s “State of the Nation” Address. Government, February 19, 2018. URL: <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/viktor-orban-s-state-of-the-nation-address> (Date of access: 18.12.2023).

Pech, L., Scheppele, K. 2017. Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, pp. 3–47. Doi:10.1017/cel.2017.9.

Politico 2018, 23 November. URL: <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-defends-granting-asylum-to-ex-macedonia-pm-nikola-gruevski/> (Date of access: 18.12.2023).

Priebus, S. 2022. The Commission’s Approach to Rule of Law Backsliding: Managing Instead of Enforcing Democratic Values? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 60(6), pp. 1684–1700. DOI: 10.1111/jcms.13341.

Prime Minister Viktor Orbán’s Speech in the European Parliament, 2015. URL: <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-in-the-european-parliament> (Date of access: 18.12.2023).

Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 Of The European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092> (Date of access: 18.12.2023).

Reuters, 15 March 2017. URL: <https://www.reuters.com/article/us-hungary-orban-idUSKBN16M1T4/?il=0> (Date of access: 18.12.2023).

Toplisek, A. 2019. The Political Economy of Populist Rule in Post-Crisis Europe: Hungary and Poland. *New Political Economy*, 25(3), pp. 388–403. DOI: 10.1080/13563467.2019.1598960.

The Budapest Beacon 2014, 29 July. URL: <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/> (Date of access: 18.12.2023).

The Economist, 2022, 2 April. URL: <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/04/02/a-wild-gerrymander-makes-hungarys-fidesz-party-hard-to-dislodge> (Date of access: 18.12.2023).

Sedelmeier, U. 2016. Political Safeguards against Democratic Backsliding in the EU: the Limits of Material Sanctions and the Scope of Social Pressure. *Journal of European Public Policy*. DOI: 10.1080/13501763.2016.1229358 URL: https://eprints.lse.ac.uk/68112/1/Sedelmeier_Political%20safeguards_2016.pdf (Date of access: 18.12.2023).

Speech by Prime Minister Viktor Orbán, following the election victory of Fidesz-KDNP, 2022, 3 April. URL: <https://2015-2022.miniszterelnok.hu/speech-by-prime-minister-viktor-orban-following-the-election-victory-of-fidesz-kdnp/> (Date of access: 18.12.2023).

Spending and revenue 2014–2020. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en (Date of access: 18.12.2023).

Spending and revenue 2021–2027. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en (Date of access: 18.12.2023).

Szijjártó P. 2018. Luxembourg's Foreign Minister hates Hungary. Government. URL: <https://2015-2019.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/luxembourg-s-foreign-minister-hates-hungary> (Date of access: 18.12.2023).

Vachudova, A. M. 2020. Ethnopolitism and Democratic Backsliding in Central Europe. *East European Politics*, 36(3), pp. 318–340. DOI: 10.1080/21599165.2020.1787163.

Varga, M., Buzogány A., 2021. The Foreign Policy of Populists in Power: Contesting Liberalism in Poland and Hungary. *Geopolitics*. DOI: 10.1080/14650045.2020.1734564.

Visnovitz, P., Jenne, 2021. Populist Argumentation in Foreign Policy: the Case of Hungary under Viktor Orbán, 2010–2020. *Comparative European Politics*. Vol. 19, pp. 683–702; <https://doi.org/10.1057/s41295-021-00256-3>.

Wahl, Th. 2022. Conditionality Mechanism: MEPs Dissatisfied – Commission Takes Action against Hungary. URL: <https://eucrim.eu/news/conditionality-mechanism-meps-dissatisfied-commission-takes-action-against-hungary/> (Date of access: 18.12.2023).

Welt 2019, 2 March. URL: <https://www.welt.de/politik/ausland/article189686639/Ungarns-Ministerpraesident-Orban-bezeichnet-EVP-Kritiker-als-nuetzliche-Idioten-der-Linken.html> (Date of access: 18.12.2023).

Winzen, T. 2023. How Backsliding Governments Keep the European Union Hospitable for Autocracy: Evidence from Intergovernmental Negotiations. *The Review of International Organizations*. DOI: [org/10.1007/s11558-023-09518-z](https://doi.org/10.1007/s11558-023-09518-z).

Vakhudova, A. 2009. Nerozdilena Yevropa: demokratiya, vazheli vplyvu ta intehratsiya pislya komunizmu. Kyiv. (In Ukrainian).

Вахудова, А. 2009. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму. Київ.

Yevropejs'ka pravda. 2019. MZS Shveciyi vy'kly'kalo posla Ugorshhy'ny' cherez rizki zayavy' Budapeshta. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/02/20/7093064/> (Date of access: 18.12.2023). (In Ukrainian).

Європейська правда 2019. МЗС Швеції викликало посла Угорщини через різкі заяви Будапешта. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/02/20/7093064/> (Date of access: 18.12.2023).

Konsolidovani versiyi Dogovoru pro Yevropejs'ky'j Soyuz ta Dogovoru pro funkcionuvannya Yevropejs'kogo Soyuzu. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (Date of access: 18.12.2023). (In Ukrainian).

Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

Дата подання статті до редакції – 15.12.2023 р.