

О.Ю. ПОТЕМКИНА

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОСТРАНСТВА СВОБОДЫ,
БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

На начальном этапе сотрудничество государств – членов Европейского союза в сфере юстиции и внутренних дел основывалось на исключительно практических, приземленных и функциональных устремлениях. В 1980-е годы осуществление пограничного контроля внутри ЕС становилось все более затратным предприятием. Поэтому решение правительств пяти стран об отмене внутренних границ было принято в Шенгене в 1985 г. в рамках классического технократического и функционалистского подхода. Но в процессе обсуждения механизма отмены пограничного контроля весьма актуальными стали соображения безопасности, которые начали высказывать первыми представители ведомств, обеспечивающие эту безопасность, а потом и политики. Поэтому главной логикой, которая доминировала при обсуждении положений Шенгенской конвенции 1990 г., стала необходимость разработки «компенсирующих мер» во избежание негативных последствий завершения строительства Единого внутреннего рынка для внутренней безопасности граждан в рамках пространства без границ.

Однако к концу 1990-х годов в сфере внутренних дел и юстиции произошел серьезный сдвиг в сторону наднационального регулирования – передачи компетенций с межправительственного на коммунитарный уровень и изменения процесса принятия решений. Начавшись как межправительственное сотрудничество, сфера внутренних дел и юстиции постепенно преобразовывалась в пространство свободы, безопасности и правосудия.

Концепция пространства свободы, безопасности и правосудия

Современные характеристики пространства свободы, безопасности и правосудия позволяют рассматривать его как транснациональное политическое пространство в рамках Европейского союза, охватывающее различные направления сферы внутренних дел и юстиции. Если считать «политическое пространство» разновидностью пространства общественного, «совокупностью политических правил и установлений (т.е. институтов), которым подчиняет свою жизнь некое людское сообщество» [Стрежнева, 2011, с. 7], то пространство свободы, безопасности и правосудия – это совокупность правил и практических действий, которые предпринимает ЕС для обеспечения свободы передвижения своих граждан и защиты их от широкого спектра внутренних и внешних угроз¹.

Толкование термина «пространство» (в данном контексте – *area*) имеет большое значение для понимания как целей Европейского союза, сформулированных договорами, так и политического проекта, осуществляемого в сфере внутренних дел и юстиции. Данный термин приобрел популярность среди европейских политиков в 1990-е годы. Он употреблялся для характеристики процессов, происходящих внутри Европейского союза, – «европейское исследовательское пространство», «европейское социальное пространство», «европейское пространство высшего образования», – но также и за пределами ЕС – «европейское экономическое пространство» (ЕЭП). В каждом случае данный термин используется для обозначения широких рамок для общих действий, которые выходят за границы чисто межправительственного сотрудничества, но в то же время не дотягивают до полноценных «общих политик», на вооружении которых – классический коммунитарный метод со всеми его наднациональными элементами. Для пространства свободы, безопасности и правосудия предлагался широкий набор методов управления сферой внутренних дел и юстиции. Та же логика присутствовала при выборе термина «пространство» для характеристики данной сферы политики ЕС, с тем чтобы определить цели

¹ Термин «пространство» обозначается разными синонимами: «policy universe» [Smith, 2009]; «policy space» [Boin, Ekengren, Rhinard, 2006]; «policy field» [Bourdieu, 1990].

его создания на основе Амстердамского договора. С одной стороны, необходимо было учитывать нежелание некоторых государств-членов связывать себя обязательствами по созданию общей политики с применением классического коммунитарного метода во внутренних делах и юстиции. С другой стороны, очевидным было и твердое намерение других стран выйти за пределы существовавшего межправительственного сотрудничества. Поэтому термин «пространство свободы, безопасности и правосудия» был выбран в ходе межправительственной конференции 1996–1997 гг. как компромисс, приемлемый для всех ее участников, который позволял согласовать различные цели действий во внутренних делах и юстиции с разными инструментами управления пространством. Сущность компромисса заключалась в том, что выбранный термин представлялся настолько широким, чтобы подразумевать сосуществование межправительственного сотрудничества в рамках третьей опоры и коммунитаризованные области первой опоры ЕС.

Концепция «пространства» оказалась достаточно гибкой, чтобы вместить широкий спектр направлений: политика убежища и иммиграции, пограничный контроль, гражданско-правовое и уголовно-правовое сотрудничество, полицейское сотрудничество. В этих направлениях различаются как цели, так и инструменты их осуществления. Примером могут служить политика убежища, сотрудничество в гражданско-правовой сфере и полицейское сотрудничество. В первом случае акцент делается на общее определение минимальных гарантий и процедур для соискателей убежища; во втором – на упрощение трансграничного решения проблем в сфере гражданского права; в третьем – во главу угла ставится оперативное сотрудничество национальных правоохранительных ведомств. Разница в целях и инструментах очевидна. В Лиссабонском договоре, например, в рамках политики убежища предлагается использование регулятивных инструментов; для укрепления полицейского сотрудничества главное внимание обращено на меры поддержки трансграничного сотрудничества полицейских ведомств и усиление роли Европола и Евроюста. Таким образом, пространство свободы, безопасности и правосудия все еще отличается отсутствием согласованности и равномерности развития, что, впрочем, обусловлено историческими причинами его формирования с начала 1990-х годов. Й. Монар и Н. Уолкер считают, что лидеры Евросоюза и государств-членов не проявляли политической воли для

соединения двух неоднородных частей пространства в единую структуру, где однородность развития была бы обеспечена общими правовыми и институциональными рамками [Walker, 2004, p. 5–8]. Данное мнение было отчасти опровергнуто Лиссабонским договором, создавшим предпосылки для продвижения к большей однородности пространства, однако реализация его положений требует много времени и усилий.

Притом что пространство свободы, безопасности и правосудия появилось в результате политического компромисса его учредителей, позволившего найти различные модели управления той или иной областью внутренних дел и юстиции, термин «пространство» в данном контексте имеет еще и территориальную привязку. Иными словами, политические процессы накладываются на параметры географического пространства, и в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия соединяются политические и пространственные характеристики. В ст. 3(2) Лиссабонского договора провозглашена цель «сохранения» Союза как пространства свободы, безопасности и правосудия [Consolidated version ... 2010, p. 17]. Это обстоятельство очень важно: подразумевается, что пространство уже существует и фактически являет собой соединение национальных территорий в европейское пространство с целью реализации политики в сфере внутренних дел и юстиции Евросоюза. Концепция пространства дает возможность признать ответы на вызовы в сфере внутренней безопасности как общее дело; именно такой постановкой проблемы характеризуются многочисленные документы Комиссии и Совета с 1999 г. Связь между пространством свободы, безопасности и правосудия и свободой передвижения лиц усиливает концепцию «пространства без внутренних границ». Упоминание пространства встречается в Заключениях саммита в Тампере в 1999 г., где главы государств и правительств употребили термин «наша территория» в связи с политикой убежища и иммиграцией [Presidency conclusions ... 1999]. Еще один пример территориального измерения концепции пространства – «европейское правовое пространство», в рамках которого государства-члены взаимно признают, а граждане получают одинаковые возможности доступа к правосудию, в какой бы стране они ни находились [Monar, 2009, p. 20].

Ключевым моментом функционирования пространства является принцип субсидиарности. Европейский союз обращается к

вопросам, которые могут быть решены эффективно лишь посредством общих действий на уровне ЕС; при этом решающим условием применения общих действий становится трансграничная природа проблемы. Следовательно, цель ЕС – не заменить национальные структуры внутренней безопасности единой европейской, а, скорее, убрать препятствия на пути эффективного противодействия угрозам посредством расширения взаимодействия национальных структур.

Таким образом, концепция пространства свободы, безопасности и правосудия уникальна и специфична для сферы внутренних дел и юстиции в двух аспектах. С одной стороны, существует возможность гибкого управления сферой, где сочетаются различными амбиции государств-членов и разные инструменты регулирования направлений внутренних дел и юстиции. С другой стороны, проекту пространства придается единое территориальное измерение, посредством которого преодолевается разделение между национальными территориями и устанавливается принцип общего ответа на общие угрозы.

Венский план действий

Установление «пространства свободы, безопасности и правосудия» было провозглашено одной из приоритетных задач Европейского союза. Для выполнения ее на саммите в Вене в декабре 1998 г. был принят специальный План действий [Action plan ... 1999, р. 1]. В Венском плане действий концепция пространства получила дальнейшее развитие. Основные ее принципы – свобода, безопасность и правовая защита – тесно связаны между собой: граждане могут в полной мере пользоваться свободой передвижения, только если они чувствуют себя в безопасности, т.е. находятся под защитой полиции и судов независимо от того, в какой стране пребывают.

Свобода передвижения лиц внутри Европейского союза остается одним из основополагающих условий, провозглашенных Римским договором 1957 г. Принципы безопасности и правовой защиты дополняют это основное понятие и тесно связаны с ним. Шенгенские правила (*Schengen acquis*) служат основой для реализации принципа свободы передвижения. В то же время Амстердамский договор открыл новые грани интерпретации термина, выходящие за пределы понятия «свобода передвижения лиц через

внутренние границы Союза и возможности заниматься профессиональной деятельностью в любом из государств ЕС». Свобода передвижения в более широком смысле – это свобода жить в правовом обществе. Она дополнена всем спектром основных прав человека, в том числе: защита от любых форм дискриминации, уважение частной жизни и сохранность персональной информации, что особенно важно в условиях стремительно развивающегося информационного общества. В частности, обмен информацией, включающей персональные данные, в рамках сотрудничества полицейских и судебных властей должен происходить в условиях, исключающих ее разглашение.

В свою очередь, безопасность в данном контексте означает, что пространство свободы передвижения должно стать безопасным и надежным для граждан. В Венском плане действий содержится обязательство бороться с наиболее опасными преступлениями – терроризмом, торговлей людьми и преступлениями против детей, а также незаконной торговлей оружием и наркотиками, коррупцией и мошенничеством.

Одно из важных направлений, обозначенных в Амстердамском договоре, – определение рамок функционирования правового пространства на основе реальной ситуации: так сложилось исторически, что правовые и судебные системы государств ЕС сильно отличаются друг от друга. Несмотря на это, граждане должны быть уверены, что находятся под защитой правоохранительных органов, могут обращаться в судебные инстанции в любой из стран – участников пространства. Правовое сотрудничество государств ЕС означает быструю ратификацию и эффективное выполнение конвенций в сфере гражданского и уголовного права, разработку общих правил противодействия организованной преступности. Уголовные кодексы государств ЕС очень разные, возможность их гармонизации крайне проблематична. Однако уже в этот период начали задумываться о создании «кодекса европреступлений», например, компьютерных преступлений, преступных действий по отношению к окружающей среде, финансовых преступлений – фальсификация евро. Список «европреступлений» впоследствии был включен в ряд нормативно-правовых актов ЕС.

Таким образом, разработка Венского плана действий стала начальным этапом реализации в то время еще не определенной идеи пространства свободы, безопасности и правосудия. Во второй

части плана содержались конкретные рекомендации и действия. Предложения эти были рассмотрены на саммите ЕС в Тампере, который не только стал важной вехой в развитии сотрудничества в сфере внутренних дел и правосудия, но и самой европейской интеграции в целом. Становление институциональной структуры пространства сопровождалось пятилетними стратегиями – программами, которые определяли повестку дня и планы для достижения поставленных задач. Первой из них была программа Тампере или «Вехи Тампере», разработанная под руководством председательствовавшей Финляндии.

В сравнении с другими направлениями политики Европейского союза процесс европеизации сотрудничества в сфере внутренних дел и юстиции начался гораздо позже и к настоящему времени прошел четыре этапа.

Четыре этапа эволюции пространства

Первый период (домаастрихтский) – середина 1970-х – 1993-е годы – можно считать подготовкой к возникновению пространства свободы, безопасности и правосудия. Он стал началом неформального межправительственного сотрудничества стран ЕС вне правовых рамок Сообществ. Сфера внутренних дел и правосудия оставалась компетенцией национальных правительств, институты ЕС оказывали минимальное влияние на формирование повестки дня и принятие решений. Тем не менее в это время произошли важные события, заложившие основу пространства: образование в середине 1970-х годов группы ТРЕВИ, в рамках которой началось взаимодействие в вопросах внутренней безопасности, подписание Шенгенских соглашений 1985 и 1990 гг., положивших начало созданию пространства без внутренних границ.

Деятельность созданной в 1986 г. Специальной рабочей группы по иммиграции и Группы координаторов, разработавших положения Единого европейского акта, вплотную подвели к началу второго периода – формального межправительственного сотрудничества 1993–1999 гг., или постмаастрихтского периода. Маастрихтским договором была учреждена трехопорная структура Европейского союза, при этом внутренние дела и юстиция отнесены к третьей опоре, или сфере общих интересов, уже в рамках ЕС, но все еще строго на основе межправительственного сотрудничества.

Третий период – 1999–2009 гг. – ознаменовался эволюцией сотрудничества государств-членов в сторону частичной коммуни-таризации третьей опоры – перенесением иммиграционной поли-тики и политики убежища, а также сотрудничества в гражданско-правовой области в первую опору, регулируемую новым разделом Амстердамского договора, в рамках которого Шенгенские соглаше-ния приобрели статус неотъемлемой части *acquis communautaire*.

На этом этапе развитие пространства стало одним из ключе-вых направлений деятельности Европейского союза; были созданы его основные институциональные, правовые, политические и фи-нансовые структуры. Все это время формирование законодатель-ной и политической базы пространства замедлялось недоверием государств-членов к европеизации сферы внутренних дел и юсти-ции, которые традиционно считались оплотом суверенитета госу-дарства. Противоречия между интересами государств-членов и инициативами Комиссии оказали серьезное влияние на развитие сферы внутренних дел и юстиции. Тем не менее в постамстердам-ский период произошел важный переход от чисто функционального содержания пространства как набора направлений, компенсирую-щих негативные последствия отмены внешних границ, к ком-плексному всеобъемлющему подходу к защите от угроз внутрен-ней безопасности, отвечающему потребностям граждан ЕС.

Четвертый период, пожалуй, самый противоречивый, начался в декабре 2009 г., когда пространство свободы, безопасности и правосудия Евросоюза вступило в новый важный этап интеграци-онного процесса. Лиссабонский договор устранил многие препят-ствия, тормозившие развитие пространства, положив конец его делению на опоры. К началу 2010 г. пространство приобрело но-вый институциональный и правовой контур. Таким образом, была завершена реформа внутренних дел и юстиции, начатая Амстер-дамским договором. Новая конфигурация пространства свободы, безопасности и правосудия стала основой для совершенствования и развития наднациональной составляющей пространства свободы, безопасности и правосудия.

Однако ожидавшемуся ускорению этого процесса помешал финансово-экономический кризис, особенно последовавшие за ним кризис социально-политический и рост евроскептицизма. Первыми «жертвами» кризиса стали шенгенские достижения и политика убежища. Шенгенская реформа назревала давно, по мере того как

южные страны ЕС демонстрировали неспособность остановить потоки нелегалов. Обострение ситуации на средиземноморском направлении, вызванное не только кризисом, но и последствиями падения авторитарных режимов в североафриканских странах, спровоцировало действия государств-членов по обеспечению безопасности своих границ. Важно отметить, что спасение как шенгенских достижений, так и всего пространства свободы, безопасности и правосудия Комиссия ЕС видит в усилении наднациональной составляющей управления пространством. Стремясь использовать в этих целях кризисную ситуацию, Комиссия добивается расширения функций агентства ФРОНТЕКС, гармонизации процедуры предоставления убежища, укрепления дисциплины членов шенгенской группы, солидарности в распределении беженцев по странам ЕС.

В то же время национальный эгоизм особенно усилился в период кризиса, одним из последствий которого стало желание государств-членов играть ведущую роль в политике, в том числе в области внутренних дел и юстиции. Наиболее очевидная причина медленного выполнения программ развития пространства – продолжающееся пассивное сопротивление национальных государств процессу нормативной конвергенции и гармонизации. Стоит особо подчеркнуть, что подобное сопротивление наблюдается, несмотря на применение в рамках пространства «гибкой интеграции», целого ряда изъятий и исключений для государств-членов, заложенных в Амстердаме и усиленных Лиссабонским договором.

«Лиссабонизация» институциональной структуры пространства

Со вступлением в силу Лиссабонского договора институциональный баланс пространства свободы, безопасности и правосудия сместился в сторону усиления роли наднациональных институтов ЕС – Комиссии, Европарламента и Суда. Термин «лиссабонизация», т.е. трансформация пространства свободы, безопасности и правосудия в постлиссабонский период, был предложен европейскими экспертами для характеристики данного процесса [Carrera, Hernanz, Parkin, 2013].

Сопутствующими факторами усиления наднациональной составляющей управления пространством становятся сохранение и

эволюция форм межправительственного метода, что служит компромиссом и определяет баланс сил в рамках сферы внутренних дел и юстиции.

Самыми поучительными примерами, характеризующими новую роль Европарламента в постлиссабонский период, стали: 1) процесс заключения соглашений о передаче информации посредством сети *SWIFT* и о пассажирах авиарейсов между ЕС и США (*PNR*); 2) реформа Шенгенского кодекса. Эти события не только привели к сильнейшей конфронтации институтов ЕС, но и высветили новые тенденции в отношениях между Европарламентом, Советом ЕС и Комиссией в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия.

Впервые противоречия в подходах институтов выявились в результате блокирования Европарламентом Соглашения о передаче банковской информации посредством сети *SWIFT*¹. После затяжных переговоров с Советом на пленарной сессии в феврале 2010 г. Европарламент проголосовал против соглашения, впервые используя право вето в утверждении международных договоров в сфере внутренних дел и юстиции, предоставленное ему Лиссабонским договором. Депутатов не устроили гарантии защиты информации и гражданских свобод, предложенные Соглашением, о чем они поднимали вопрос уже много лет, но в долиссабонский период не могли повлиять на ход событий. Кроме того, депутатов возмутило пренебрежение мнением Европарламента на последней решающей стадии переговоров.

Вето Европарламента стало неожиданностью для Совета и Комиссии. Совет в составе министров внутренних дел был вынужден официально объявить об окончании процесса подготовки соглашения. Тем не менее переговоры все же были возобновлены довольно скоро, после того, как требуемые гарантии были внесены в текст. Через полгода Европарламент утвердил текст нового вари-

¹ Соглашение *SWIFT* II, называемое антитеррористическим, предоставляет возможность США иметь доступ к сети данных *SWIFT* посредством программы отслеживания террористов (*TFTP*). Евросоюз получил возможность разработать собственную аналогичную программу. Соглашение действует пять лет, после чего подлежит обновлению. С самого начала оно находится под пристальным вниманием Европарламента и Европейского супервайзера по защите данных, которые постоянно критикуют его за несоблюдение гарантий защиты информации при ее передаче.

анта, и 1 августа 2010 г. оно вступило в силу, хотя депутаты не были полностью удовлетворены положениями, гарантирующими защиту информации [Потемкина, 2011, с. 285].

Тот же сценарий повторился в апреле 2012 г. в процессе утверждения Европарламентом нового варианта Соглашения между ЕС и США о передаче данных о пассажирах авиарейсов в рамках борьбы с терроризмом, которое должно было заменить действующее Соглашение 2007 г. Содержание нового Соглашения заранее вызывало много противоречивых суждений, в том числе, сомнений относительно перспективы его перезаключения. Так, Европарламент потребовал внесения больших, чем прежде, гарантий защиты информации и отказался поддержать договоренности в противном случае. Депутаты все же признавали, что в случае их отказа поддержать соглашение как у пассажиров, так и перевозчиков возникнут проблемы из-за отсутствия четкой правовой основы их отношений с американскими властями. Тем не менее они настаивали на соблюдении взаимности по *PNR*, так как в основном информация в рамках соглашения направлялась из Европы в США, а не наоборот. Хотя депутаты проголосовали в поддержку Соглашения, некоторые из них вступили в конфронтацию с Советом по поводу окончательной его версии, в которой не были учтены рекомендации Европарламента и Европейского супервайзера по защите данных [Carrera, Hernanz, Parkin, 2013, p. 13].

По всей видимости, депутатам Европарламента понравилась их роль полноправного участника законодательного процесса, так как они с нарастающим энтузиазмом продолжали использовать свои новые полномочия. В настоящую битву за влияние в управлении шенгенским пространством вылилась реформа Шенгенского кодекса¹, противостояние же Европарламента и Совета стало одним из самых запоминающихся событий седьмой парламентской легислатуры.

Новый виток противоречий был вызван решением Совета под председательством Дании в 2012 г. изменить в одностороннем порядке правовой характер предложенного Комиссией «шенгенского пакета» – регламентов, позволяющих посредством нового механизма оценивать функционирование шенгенского простран-

¹ Шенгенский кодекс (Регламент ЕС) о правилах, регламентирующих передвижение лиц через границы, был принят в 2006 г. и заменил утратившие силу соответствующие положения Шенгенской конвенции 1990 г.

ства, а также принимать решение о временном восстановлении контроля на границах государств-членов [Commission proposals 559–560, 2011]. Этим решением исключалось участие Европейского парламента в законодательной процедуре, значительно понижалось влияние Комиссии, а главная роль в управлении шенгенским пространствам отдавалась Совету министров внутренних дел и юстиции. Решение Совета полностью меняло содержание и сам дух предложенной Комиссией реформы, которая изначально была направлена на усиление наднационального начала в Шенгене.

Реакция Совета, олицетворяющего межправительственный компонент институциональной структуры ЕС, была ожидаемой и традиционной. Все еще непривычным оказался ответ Европарламента. Намерение Совета изменить правовую основу реформы, переговоры по которой длились к тому времени уже два года, депутаты восприняли как крайне недружественный жест, провокацию. В ответ они предприняли беспрецедентный шаг – приостановили сотрудничество с Советом по всем законодательным досье в сфере внутренних дел и юстиции, которые находились в разработке, в том числе, по бюджетным планам. Такая перспектива вкупе с угрозами Европарламента обратиться в Суд ЕС возымела действие и повлияла на исход шенгенской реформы.

Три института ЕС – Совет, Комиссия и Парламент – пришли наконец к компромиссу относительно «пакета управления Шенгеном», что дает возможность реформировать Шенгенский кодекс о границах. Был улажен вопрос временного восстановления контроля на внутренних границах и мониторинга механизма оценки функционирования шенгенской группы. В соответствии с компромиссным решением, государства – члены Шенгена могут восстанавливать контроль на внутренних границах в исключительных случаях, когда налицо провал в политике и практике какого-либо из государств в охране участка общей границы ЕС. Контроль может быть восстановлен на шесть месяцев с продлением на два года. Однако это самая крайняя мера, которая вводится, лишь если исчерпаны все другие возможности исправления ситуации, например привлечение агентства ФРОНТЕКС. Этих возможностей может быть так много, что до восстановления контроля дело так и не дойдет. Соответствующее же решение будет приниматься на европейском уровне.

Действующий Шенгенский кодекс уже предусматривает возможность восстановления контроля на 30 дней с возможностью его продления до шести месяцев. Государства-члены могут восстанавливать контроль и в одностороннем порядке, в случае необходимости быстро реагировать при непредвиденных обстоятельствах, но всего лишь на десять дней. Любое продление этого срока также должно рассматриваться на европейском уровне. Под давлением Европарламента было принято положение о том, что миграция не должна рассматриваться в качестве угрозы внутренней безопасности, равно как и пересечение границы большим числом граждан третьих стран.

Относительно оценочного механизма достигнутое решение также можно считать скорее европейским, чем межправительственным: роль координатора отводится Комиссии, которая до сих пор имела лишь статус наблюдателя в этом вопросе. Планируются неожиданные проверки на внутренних границах с целью установить, как государства-члены соблюдают правила свободы передвижения. В инспекциях будут участвовать шесть экспертов из государств-членов, а также представители Комиссии и Парламента.

Столь же решительно Европарламент потребовал признания своих полномочий еще в нескольких случаях, например, добившись через Суд ЕС аннулирования решения Совета относительно патрулирования морских границ ЕС агентством ФРОНТЕКС, которое также исключало Европарламент из законодательной процедуры [Carrera, Hernanz Parkin, 2013, p. 14].

Разногласия и противостояние институтов ЕС, которые, впрочем, всегда удавалось преодолеть, стали свидетельством трансформации институциональной структуры пространства свободы, безопасности и правосудия в постлиссабонский период. Действительно, замораживание сотрудничества в знак протеста против попыток Совета изменить ход шенгенской реформы были спровоцированы ожесточенным сопротивлением государств-членов законодательной инициативе Комиссии, «шенгенскому пакету», в соответствии с которым усиливалось наднациональное управление шенгенским пространством. В интересах же многих стран ЕС было сохранение суверенного права восстановления пограничного контроля и даже ренационализация шенгенского законодательства. В процессе трудного продвижения к согласованию позиций институты ЕС добились более высокой степени

плюрализма и демократизации пространства. Точно так же провал голосования по Соглашению о передаче банковской информации и аннулирование решения Совета по ФРОНТЕКСу показали, что Европарламент «наращивает мускулы», добиваясь большей легитимности и признания своих новых полномочий с использованием различных средств воздействия. «Лиссабонизация» институциональной структуры пространства свободы, безопасности и правосудия (прежде всего, за счет усиление роли Европарламента) способствовала трансформации законодательной процедуры, посредством которой традиционно принимались решения в сфере внутренних дел и юстиции. Новый процесс принятия решений с участием Комиссии, Совета и Парламента обеспечивает более тщательное рассмотрение деталей и последствий принятия того или иного нормативного акта, а также разработку новых механизмов и практического взаимодействия в ходе переговоров по важным законодательным досье.

Учреждение Европейской прокуратуры как иллюстрация противоречий трансформации пространства

Продвижение идеи Европейской прокуратуры выявляет сразу несколько факторов, характеризующих современные тенденции трансформации пространства свободы, безопасности и правосудия: 1) настойчивые усилия Комиссии по укреплению наднационального элемента пространства; 2) сильное влияние межправительственного компонента и роли государств-членов, препятствующих политике Комиссии; 3) усиление фрагментации и дифференциации пространства посредством вынужденного применения метода продвинутого сотрудничества [Бабынина, 2012].

Несмотря на определенный прогресс в защите финансовых интересов ЕС, государства-члены демонстрируют разную степень эффективности действий полиции, прокуратур и судебных систем в этой сфере. Конвенцию 1995 г., в которой содержатся санкции за нанесение ущерба финансовым интересам ЕС, выполняют полностью всего пять стран. Уголовные расследования финансовых преступлений осуществляются в соответствии с национальным правом и в целом с правовой и процедурной сторон представляют собой крайне не однородную практику, кроме того, правоохранительные органы почти не принимают во внимание трансграничное

измерение данных преступлений. Возможность учреждения Европейской прокуратуры посредством принятия нескольких регламентов с применением специальной законодательной процедуры, требующей единогласного решения Совета при согласии Европарламента, стало одним из самых заметных нововведений Лиссабонского договора.

По договору Прокуратура представляет собой правовую структуру с прямыми правоприменительными полномочиями, которая будет осуществлять расследования и судебное преследование, а также привлекать к суду по обвинению в преступлениях против финансовых интересов Евросоюза (ст. 86). В этом качестве она будет исполнять функции прокурора в соответствующих судебных инстанциях национальных государств. Кроме того, Европейская прокуратура по единогласному решению Совета сможет распространить свои полномочия на «тяжкие трансграничные преступления». Имея такие возможности, она становится совершенно новым значимым актором пространства правового сотрудничества по уголовным делам в ЕС.

Задолго до включения положения о прокуратуре в Конституцию ЕС, а потом и Лиссабонский договор Комиссия предпринимала предварительные шаги по продвижению этой идеи, начиная с публикации исследования о «*Corpus Juris*». Лишь после 15 лет дискуссий, консультаций [Communication from the Commission ... 2011] в июле 2013 г. Комиссия выступила с законодательной инициативой регламента об организации Европейской прокуратуры – наднационального органа, который получит компетенции в расследовании преступлений против бюджета ЕС [Proposal... 2013]. Конкретными поводами ускорения инициативы стали усиление коррупции и расхищения средств из бюджета ЕС. Комиссия надеялась, что прокуратура сможет противодействовать злоупотреблениям в европейских фондах и не допускать, чтобы преступные группировки участвовали в тендерах [Bulletin, 2013]. В сентябре 2013 г. европейские средства массовой информации цитировали заявление Франсуазы Ле Бэйл, главы Генерального директората Комиссии ЕС по юстиции, которое она сделала в Комитете по гражданским свободам Европарламента в ходе дебатов об учреждении Европейской прокуратуры. Высокопоставленный чиновник ЕС, Ле Бэйл, заявила, что ежегодное воровство из фондов ЕС составляет 500 млн евро, в соответствии со статистикой Европейской

службы по борьбе с мошенничеством (ОЛАФ). Но, по мнению главы Директората, реальные растраты достигают миллиардов евро.

Генеральный директор ОЛАФ Дж. Кесслер объяснил настоятельную необходимость учреждения Европейской прокуратуры тем обстоятельством, что государства – члены ЕС демонстрируют далеко не одинаковую готовность расследовать факты коррупции и мошенничества относительно Европейских фондов: за период в 13 лет в некоторых стран 90% расследований закончились обвинительными приговорами, в других странах – лишь 5% [Nielsen, 2013].

Инициативу Комиссии всецело поддержали Европейский парламент и, что удивительно, министры внутренних дел некоторых государств-членов, которые традиционно с осторожностью относились к попыткам «федерализации» пространства. Свое одобрение высказали германский бундестаг, польский и португальский парламенты, румынский сенат. Однако между законодательной инициативой Комиссии и воплощением ее в жизнь лежит долгий путь, символизирующий противоречивость самого процесса трансформации пространства в целом и соответствующих положений Лиссабонского договора, направленных на достижение баланса между наднациональной и межправительственной его составляющей.

Стоит иметь в виду трудности самого процесса учреждения Европейской прокуратуры, вытекающие уже из текста Лиссабонского договора. В Договоре сказано, что Прокуратора может быть создана, но не утверждается, что государства-члены обязаны ее создать. Напомним также о специальной законодательной процедуре, которая потребуется для принятия решения о Европейской прокуратуре: в этом случае не предполагается, что Совет и Европарламент будут работать в тандеме, требуется лишь согласие евродепутатов с представленным проектом. Таким образом, не предусмотрены переговоры и достижение компромисса между институтами ЕС, как в случае с шенгенской реформой. Европейский парламент не может повлиять на содержание проекта регламента, потребовать внесения поправок – он может или принять, или отвергнуть его [Jeney, 2012, p. 126]. Такая ситуация играет не в пользу беспрепятственного прохождения регламентом законодательной процедуры.

Кроме того, Лиссабонский договор предполагает фактическое вовлечение национальных парламентов в законодательный процесс. В случае с учреждением Европейской прокуратуры национальные парламенты отвергли идею появления прокурора с

наднациональными полномочиями и потребовали у Комиссии переработать проект регламента. Противники инициативы Комиссии набрали в 11 парламентах стран ЕС¹ достаточно голосов, чтобы запустить так называемую процедуру «желтой карточки» для того, чтобы остановить законопроект. Комиссия оказалась перед дилеммой – внести существенные поправки в законопроект или отозвать его, но, воспользовавшись возможностями Лиссабонского договора, она избрала третий путь. По всей видимости, вопрос о Европейской прокуратуре будет решаться посредством «продвинутого сотрудничества», также предусмотренного Лиссабонским договором для пространства свободы, безопасности и правосудия.

В отсутствие единогласия в Совете по данному вопросу группа из девяти государств-членов имеет возможность продвинуть тот или иной проект в соответствии с положениями ст. 329 (1) Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС) с тем, чтобы другие страны могли впоследствии присоединиться к ним и поддержать законопроект об учреждении Европейской прокуратуры. Тогда принятый единогласно этими странами регламент не будет распространяться на все государства-члены.

Комиссия полна решимости продолжать продвижение своей инициативы в 2014 г. До случая с Европрокуратурой принцип «продвинутого сотрудничества» применялся в ЕС лишь в сфере семейного права – относительно правил расторжения браков между гражданами разных государств-членов. Пока нет причин преувеличивать потенциальную опасность возникновения в Евросоюзе множества групп по интересам, которые способны затормозить процесс интеграции в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия. Однако теоретически существует опасность возникновения новых границ внутри Евросоюза [Уткин, 2011, с. 6] между государствами, которые движутся в противоположных друг другу направлениях.

На пути формирования гармоничного всеобъемлющего пространства свободы, безопасности и правосудия остается много препятствий. Пространство включает самые разные сферы поли-

¹ Эти страны – Кипр, Чешская Республика, Франция, Венгрия, Ирландия, Мальта, Нидерланды, Румыния, Словения и Великобритания. Дания не участвует в принятии решения по регламенту, пользуясь возможностями, предоставленными ей Лиссабонским договором.

тики, именно поэтому оно не может существовать ни как полностью наднациональное, ни как межправительственное. С одной стороны, взаимозависимость и противостояние данных составляющих пространства не может не создавать проблем. Однако, с другой стороны, такой баланс повышает его устойчивость перед лицом кризисов и создает основу для возникновения гибких форм управления.

Литература

- Бабынина Л.О.* Гибкая интеграция в Европейском союзе: теория и практика применения. – М.: URSS, 2012. – 304 с.
- Общее пространство внутренней безопасности в ЕС: политические аспекты / Отв. ред. Уткин С.В. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – 146 с.
- Потемкина О.Ю.* Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза. – М.: Гриф и К, 2011. – 368 с.
- Транснациональное политическое пространство: явление и практика / Под ред. Стрежневой М.В. – М.: Весь мир, 2011. – 370 с.
- Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice (Vienna Action plan), adopted by the JHA Council on 3 Dec. 1998 // Official Journal of European Union. – Brussels, 1999. – P. 1–15.
- Boin A, Ekengren M., Rhinard M.* Protecting the Union: Analysing an Emerging Policy Space // Journal of European Integration. – 2006. – Vol. 28, N 5. – P. 405–421.
- Bourdieu P.* The logic of practice. – Cambridge: Polity press, 1990. – 333 p.
- Bulletin quotidien Europe. – Brussels, 2013. – 18 July.
- Carrera S., Hernanz N., Parkin J.* The «Lisbonisation» of the European Parliament: Assessing progress, shortcomings and challenges for democratic accountability in the area of freedom, security and justice. – Brussels: CEPS, 2013. – 44 p.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions. On the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations. An integrated policy to safeguard taxpayers' money. – Brussels, 2011. – 26 June. – 12 p. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0293:en:NOT> (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Commission proposal for a Regulation on the establishment of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis. COM (2011) 559. – Brussels, 2011. – 16 September. – 17 p. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0559:FIN:FR:PDF> (Дата посещения: 10.02.2014.)

- Commission proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No. 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances, COM (2011) 560. – Brussels, 2011. – 16 September. – 13 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/560_en_en.pdf (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Consolidated version of the Treaty on European Union // Official journal. – Brussels, 2010. – 34 p. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF> (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Europe's Area of freedom, security and justice / Walker N. (ed). Academy of European Law. European University Institute. – N.Y.: Oxford univ. press. – 2004. – 283 p.
- Jeney P. The future of Eurojust. – Brussels: European Parliament, 2012. – 221 p.
- Nielsen N. Stolen EU funds in the billions, top official says / EUObserver. – 2013. – 18 September. – Mode of access: <http://euobserver.com/justice/121489> (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15/16 October 1999. Press / European Parliament. – Brussels, 1999. – Nr: 200/1/99. – Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office COM/2013/0534 final / European Council. – Brussels, 2013. – N 255 (APP). – Mode of access: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130534.do> (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Smith K. The justice and home affairs policy universe: some directions for further research // Journal of European integration. – 2009. – N 31 (1). – P. 1–7.
- Von Bogdandy A., Bast J. Principles of European Constitutional Law / Ed. by Von Bogdandy A., Bast J. – L.: Hart Publ., 2009. – 856 p.