

Институциональная основа пространства внутренней безопасности Европейского союза

В. В. Войников^{1,2}, М. Л. Энтин²

¹ Балтийский федеральный университет им. И. Канта,
Российская Федерация, 236016, Калининград, ул. А. Невского, 14

² Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России),
Российская Федерация, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76

Для цитирования: Войников, Вадим В., Марк Л. Энтин. 2022. «Институциональная основа пространства внутренней безопасности Европейского союза». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 975–989. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2022.409>

Пространство внутренней безопасности — собирательное понятие, объединяющее два направления политики Европейского союза в области полицейского сотрудничества и правового сотрудничества по уголовным делам. В статье рассматривается научная проблема, связанная с определением сущностных характеристик и правовой природы органов и агентств ЕС, содействующих в реализации политики ЕС по борьбе с преступностью. Проведено исследование институциональной основы пространства внутренней безопасности ЕС, осуществлен анализ специализированных органов, призванных оказывать содействие в реализации компетенции ЕС в сфере полицейского и правового сотрудничества по уголовным делам. Основное назначение органов и агентств ЕС в рамках пространства внутренней безопасности состоит в реализации компетенции ЕС по борьбе с преступностью, данная функция реализуется главным образом посредством координации деятельности национальных правоохранительных органов. Создание союзных органов по борьбе с преступностью не влечет за собой уменьшения компетенции у правоохранительных органов государств-членов. Авторы приходят к выводу о том, что органы и агентства ЕС обладают рядом общих свойств и сущностных характеристик, которые позволяют квалифицировать указанные органы в качестве элементов относительно самостоятельной системы. Вместе с тем авторы считают, что интеграционные правоохранительные органы имеют ограниченную компетенцию, охватывающую отдельные аспекты деятельности по борьбе с преступностью. По мнению авторов, в настоящее время идет процесс дальнейшего развития системы интеграционных правоохранительных органов ЕС с усилением наднациональной составляющей. Проведенное исследование позволяет рассматривать Европол, Евроюст, Сепол (СЕРОЛ, Агентство ЕС по подготовке кадров правоохранительных органов) и Европейскую прокуратуру не в качестве отдельных структур, призванных решать задачи в той или иной области, а как элементы целостной системы, которые подчинены общим правилам и законам развития.

Ключевые слова: Европейский союз, пространство внутренней безопасности, сотрудничество по уголовным делам, полицейское сотрудничество, борьба с преступностью, правоохранительные органы

1. Введение

На протяжении всего прошлого десятилетия проблематика обеспечения внутренней безопасности в деятельности Европейского союза (ЕС) становилась все более значимой. К настоящему времени она на равных соперничает со столь важными слагаемыми европейского интеграционного проекта, как обеспечение эффективного функционирования единого внутреннего рынка, завершение создания банковского и энергетического союза, переформатирование рынка капитала или строительство единого цифрового рынка.

Даже в условиях пандемии коронавируса COVID-19, на преодоление которой ЕС и его государства-члены бросили все свои силы, вопросы укрепления сотрудничества в борьбе с организованной преступностью не отошли на второй план. Напротив, предупреждения о все новых противоправных проявлениях, особенно в киберпространстве, участвовавших из-за сбоях системы здравоохранения, провалов со снабжением, трудностей с обеспечением лечебными и защитными материалами и оборудованием, постоянно встречались в информационном потоке.

Можно с уверенностью прогнозировать, что одновременно с осуществлением чрезвычайных мер по восстановлению экономики и спасению малого и среднего предпринимательства, сильно пострадавших в результате повсеместного закрытия ранее открытых и прозрачных границ и введения режима самоизоляции, самое пристальное внимание ЕС уделит наращиванию совместной работы в правоохранительной области. Уже сейчас ведущие европейские политические партии при формулировании целей и определении методов выхода из коронавирусной депрессии, для чего, видимо, потребуется, долгое время, на первый план ставят требования пресечения будущих финансовых злоупотреблений и нецелевого расходования средств, контроля за деятельностью иностранного капитала, предупреждения радикализации общества и защиты внешних границ.

Концепция внутренней безопасности занимает одно из центральных мест в рамках политики ЕС. Понятие «внутренняя безопасность» не используется в тексте учредительных договоров, данный термин характерен для актов мягкого права, и его появление обусловлено необходимостью отличать внутреннюю безопасность от внешней, которая обеспечивается в рамках общей политики и политики безопасности.

Политика обеспечения внутренней безопасности реализуется в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия (ПСБП) (Энтин 2018, 495–496). Согласно ст. 67 (3) Договора о функционировании ЕС¹ (ДФЕС), Союз старается обеспечить высокий уровень безопасности с помощью мер, направленных на предотвращение преступности, расизма, ксенофобии и на борьбу с ними, мер по обеспечению координации и сотрудничества полицейских, судебных и других компетентных органов, а также путем взаимного признания судебных решений по уголовным делам и сближения уголовных законодательств. Реализация указанных мер осуществляется в соответствии с нормами ДФЕС, посвященными судебному сотрудничеству по уголовным делам и полицейскому сотрудничеству.

¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012, 47–390 (здесь и далее, если не отмечено иное, упоминаемые акты приводятся по portalу EUR-Lex. Дата обращения 15 мая, 2020. <http://eur-lex.europa.eu>).

Деятельность ЕС в области обеспечения внутренней безопасности опирается на солидную правовую базу, составляющую законодательство ЕС о борьбе с преступностью, а также имеет под собой институциональную основу в виде системы органов и агентств ЕС.

К настоящему моменту институциональная основа пространства внутренней безопасности в рамках ЕС представлена агентствами и органами, которые реализуют свои функции в полицейской, уголовно-процессуальной сферах, а также в области подготовки кадров правоохранительных органов. Соответственно, в институциональной системе ЕС можно выделить группу органов и агентств, посредством которых ЕС осуществляет координацию мероприятий государств-членов по борьбе с преступностью. Указанную группу иногда называют правоохранительными органами ЕС (Кашкин 2005, 87). На наш взгляд, понятие «правоохранительные органы ЕС» не тождественно понятию «агентства (органы) ЕС в сфере борьбы с преступностью», поскольку к правоохранительным органам можно отнести также Агентство Европейской пограничной и береговой службы, которое создано в рамках политики в отношении пограничного контроля, предоставления убежища и иммиграции (пространства свободы передвижения лиц). Таким образом, агентства (органы) в области борьбы с преступностью выступают видовым понятием по отношению к правоохранительным органам ЕС.

Анализу деятельности отдельных правоохранительных органов ЕС, а также иных агентств в рамках ПСБП посвящено немало научных работ в России и за рубежом. Исследование агентств в рамках ПСБП может осуществляться в различных аспектах (Kaunert, Léonard, Occhipinti 2013, 279). Настоящая работа направлена на изучение указанных агентств как элементов уже сложившейся системы правоохранительных органов ЕС. Более того, правоохранительные органы ЕС эволюционируют, приобретают новые черты, в связи с чем возникает проблема определения их правовой природы, ведь они перестают быть классическими международными организациями в сфере борьбы с преступностью. Однако означает ли это появление принципиально нового институционального механизма в сфере борьбы с преступностью — интеграционного правоохранительного органа, занимающего промежуточное место между национальными правоохранительными органами и соответствующими международными организациями? Этот вопрос заслуживает специального исследования.

Основная цель настоящей статьи состоит в выявлении ключевых черт органов ЕС в области борьбы с преступностью для определения их правовой природы. В первой части статьи рассмотрены ключевые агентства (органы) ЕС в области борьбы с преступностью (2.1), во второй части предпринята попытка выявить специфические черты указанных органов, которые позволяют выделить их в качестве относительно обособленной системы (2.2).

2. Основное исследование

2.1. Понятие и виды агентств (органов) ЕС в области борьбы с преступностью

К агентствам (органам) ЕС в области борьбы с преступностью следует относить те агентства (органы), основной задачей которых является реализация полно-

мочий в области правового сотрудничества по уголовным делам и полицейского сотрудничества.

Сегодня в рамках ЕС существуют четыре агентства (органа), осуществляющие деятельность в области борьбы с преступностью: Европол, Евроюст, Сепол (SEPOL, Агентство ЕС по подготовке кадров правоохранительных органов) и Европейская прокуратура. Согласно правоустанавливающим документам, Сепол, Европол и Евроюст отнесены к агентствам ЕС (agency), а Европейская прокуратура является органом (body)². В настоящей статье в качестве общего термина для всех четырех структур будет использоваться понятие «орган».

2.1.1. Европол (Агентство ЕС по правоохранительному сотрудничеству)

Европол является ключевым агентством ЕС в области полицейского сотрудничества, осуществляющим свою деятельность в соответствии с положениями ДФЕС и Регламентом № 2016/794³. В силу ст. 88 ДФЕС, а также положений Регламента № 2016/794 к основным задачам Европола отнесена координация деятельности национальной полиции в предотвращении наиболее опасных видов преступлений, затрагивающих два или более государства-члена, и противодействии им. Европол осуществляет свою деятельность только в отношении видов преступлений, указанных в Приложении 1 к Регламенту № 2016/794.

Работа Европола организована на двух уровнях: национальном и наднациональном. Каждое государство — член ЕС учреждает при центральном полицейском аппарате национальное бюро Европола (national unit), которое обеспечивает взаимодействие между Европолем и национальными правоохранительными органами. При этом национальное бюро Европола формально не входит в структуру самого агентства, а представляет собой подразделение соответствующего национального правоохранительного органа.

Наднациональный уровень представлен самим агентством Европол, которое полностью независимо от государств-членов и содержится за счет бюджета ЕС. В структуре Европола выделяются следующие подразделения: правление (Management Board), дирекция во главе с исполнительным директором (Executive Director), а также бюро офицеров связи (Liaison Bureaux).

Правление, состоящее из представителей государств — членов ЕС и Европейской комиссии, выступает в качестве основного органа управления Европола, который определяет стратегию его развития. Как правило, на должность члена правления назначаются высокопоставленные сотрудники национальной полиции, отвечающие за международное сотрудничество.

Офицеры связи являются сотрудниками национальной полиции, откомандированными в Европол и осуществляющими взаимодействие между Европолем и на-

² Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). OJ L 283, 31.10.2017, 1–71.

³ Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. OJ L 135, 24.05.2016, 53–114.

циональным бюро. Таким образом, офицеры связи, а также члены правления, кроме представителя Европейской комиссии, будучи сотрудниками национальной полиции, одновременно осуществляют свои функции в структуре Европола, однако подотчетны руководству правоохранительного органа направляющего государства.

Фактически служащими Союза выступают только сотрудники дирекции Европола (Europol staff), которые непосредственно подчиняются исполнительному директору и обязаны осуществлять свои функции в интересах всего ЕС.

Основные формы взаимодействия между Европолем и национальными правоохранительными органами — сотрудничество в рамках объединенных следственных бригад, обмен информацией, запросы Европола о проведении расследования (Birzu 2019).

При осуществлении такого взаимодействия Европол и соответствующий национальный правоохранительный орган полностью независимы и автономны в принятии решений. Окончательное решение, касающееся оперативно-разыскной или процессуальной деятельности, остается за национальным правоохранительным органом, тем не менее последний не вправе игнорировать информацию, поступающую от Европола. Так, в случае направления Европолем запроса о проведении расследования компетентный орган вправе отказать в удовлетворении запроса при условии обоснования причин, за исключением случаев, прямо указанных в регламенте.

В рамках данных форм взаимодействия с учетом положений Регламента № 2016/794 Европол не обладает никакими полномочиями в оперативно-разыскной сфере, хотя ДФЕС предусматривает возможность проведения Европолем оперативно-разыскных мероприятий с согласия национальных полицейских служб и при тесном взаимодействии с ними. Иными словами, фактически такие мероприятия проводятся национальными правоохранительными органами в соответствии с национальным законодательством (Niemeier, Wiegand 2010, 176). Сотрудники дирекции Европола вправе участвовать в таких мероприятиях, например, в рамках объединенных следственных бригадах, но не обладают самостоятельными полномочиями в процессуальной или оперативно-разыскной деятельности.

В соответствии с учредительными договорами в области полицейского сотрудничества действует режим изъятий (opt-out), согласно которому два государства (Дания и Ирландия) имеют особый статус. Кроме того, в силу договора о выходе Великобритании из состава ЕС в области полицейского сотрудничества в отношении указанной страны предусмотрен переходный период⁴.

Ирландия изначально принимала участие в утверждении и применении положений Регламента № 2016/794. В силу Протокола № 22 к Договору о Европейском союзе (ДЕС) и ДФЕС Дания лишена возможности полноценного участия в механизме полицейского сотрудничества, однако осуществляет сотрудничество с Европолем на основании соответствующего соглашения⁵.

⁴ Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community 2019/C 384 I/01. OJ C 384I, 12.11.2019, 1–177.

⁵ Agreement on operational and strategic cooperation between Denmark and European Police Office (Europol), Valetta, 29.04.2017. Дата обращения 15 мая, 2020. <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/agreement-operational-and-strategic-cooperation-between-kingdom-of-denmark-and-europol>.

Таким образом, полноценными участниками Европола являются 26 из 27 государств — членов ЕС.

2.1.2. Сепол (Агентство ЕС по подготовке кадров правоохранительных органов)

Правовой основой деятельности агентства Сепол (Будапешт) выступает Регламент № 2015/2219⁶. Основная задача агентства состоит в координации работы образовательных учреждений, занимающихся профессиональной подготовкой кадров для правоохранительных органов с акцентом на использование союзных инструментов полицейского сотрудничества. Для выполнения указанной задачи Сепол взаимодействует с образовательными структурами, организует курсы повышения квалификации, семинары, вебинары, дистанционные курсы, конференции и т. д. Кроме того, агентство координирует реализацию совместной магистерской программы (Sepol European Joint Master Programme), выпускники которой получают диплом национального университета дистанционного образования в Мадриде (Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED).

Структура Сепола практически полностью повторяет структуру Европола и организована на двух уровнях: национальном и наднациональном. Национальный уровень представлен национальными бюро Сепола (CEPOL national units), а наднациональный уровень состоит из самого агентства, основными органами которого является правление и дирекция во главе с исполнительным директором. Однако, в отличие от Европола, в структуре Сепола не предусмотрено бюро офицеров связи.

В силу того что Сепол создан в рамках полицейского сотрудничества, на его деятельность распространяется режим изъятий, в рамках которого Ирландия присоединилась к его работе, а Дания рассматривается как третья страна.

Являясь агентством ЕС, Сепол не вправе осуществлять образовательную деятельность и играет исключительно вспомогательную роль. Конечная цель деятельности Сепола заключается в повышении качества подготовки кадров правоохранительных органов на национальном уровне с учетом интернационализации преступности, а также существующих возможностей, предоставляемых Союзом.

2.1.3. Еврюст (Агентство ЕС по сотрудничеству в области уголовного судопроизводства)

В соответствии со ст. 85 ДФЕС, центральная роль в обеспечении правового сотрудничества по уголовным делам принадлежит Еврюсту, осуществляющему деятельность согласно Регламенту № 2018/1727⁷.

⁶ Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA. OJ L 319, 04.12.2015, 1–20.

⁷ Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA. OJ L 295, 21.11.2018, 138–183.

Евроюст координирует сотрудничество национальных правоохранительных органов по вопросам расследования и судебного преследования в отношении наиболее опасных видов преступлений, затрагивающих два или более государств-членов либо требующих судебного преследования исходя из общих интересов. Евроюст и его сотрудники не наделены никакими процессуальными полномочиями в рамках конкретных уголовных дел. Полномочия Евроюста не влекут за собой нарушение полной автономии национальных систем уголовной юстиции (Monar 2013, 341), которая гарантируется ст. 85 (2) ДФЕС и Декларацией № 27 к учредительным договорам⁸.

Статья 85 ДФЕС предусматривает возможность наделения Евроюста более широкой компетенцией, в том числе по инициированию и последующей координации расследования. Однако законодатель пошел по пути облегченного варианта имплементации положений учредительного договора, не закрепив за Евроюстом новых полномочий (Ruggieri 2019, 184).

Если Европол и Сепол осуществляют свою деятельность в рамках полицейского сотрудничества, то деятельность Евроюста реализуется в рамках процессуального компонента правового сотрудничества по уголовным делам (Asp 2016, 33). Таким образом, Европол координирует внепроцессуальный (оперативно-разыскной) аспект деятельности правоохранительных органов по раскрытию преступлений, а Евроюст — процессуальный.

Компетенция Евроюста охватывает наиболее опасные виды преступлений, перечисленные в приложении к Регламенту № 2018/1727. По запросу государств-членов Евроюст может оказывать содействие в расследовании преступлений, не относящихся к его компетенции. Согласно ст. 3 Регламента № 2018/1727, из компетенции Евроюста исключены преступления, отнесенные к ведению Европейской прокуратуры, созданной в рамках продвинутого сотрудничества. Однако данное правило не касается случаев, когда участником отношений выступают государства-члены, не участвующие в работе Европейской прокуратуры.

В силу ст. 4 Регламента № 2018/1727, за Евроюстом закреплены так называемые оперативные функции (operational functions), которые можно поделить на две группы: содействие в осуществлении расследования и координация правового сотрудничества (Škrlec 2019, 190). Кроме оперативных функций, Евроюст осуществляет также иные полномочия, связанные с проведением аналитической работы.

Структура Евроюста отличается от структуры Европола и включает в себя четыре элемента: национальные члены, коллегия, исполнительный совет и административный директор. Национальные члены и коллегия выступают в качестве основных субъектов, осуществляющих реализацию оперативных функций Евроюста.

Национальными членами выступают представители государств-членов в ранге прокурора, судьи или высокопоставленного офицера полиции. Регламент № 2018/1727 предусматривает минимальный объем полномочий национального члена, включающий в себя направление и исполнение запросов о правовой помощи, признании и исполнении судебных решений и иных форм правового сотрудничества, обмен информацией с компетентными органами государств-членов,

⁸ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. A. Declarations Concerning Provisions of the Treaties. 27. Declaration on Art. 85 (1), second subparagraph, of the Treaty on the Functioning of the European Union. OJ C 202, 07.06.2016, 347–347.

агентствами Союза или международными организациями, участие в объединенных следственных бригадах. Национальный член не становится служащим Союза, а остается в качестве официального представителя своей страны, иными словами, статус национального члена имеет гибридный характер (Weyembergh 2013). Однако при осуществлении функций, закрепленных регламентом № 2018/1727, национальный член действует как официальное лицо Евроюста.

Национальные члены составляют коллегия, которая представляет собой центральный элемент структуры и высший орган Евроюста. При осуществлении коллегией управленческих функций в ее состав входит также представитель Европейской комиссии, таким образом законодатель усиливает европейскую природу Евроюста (Luchtman, Vervaele 2014, 135).

Коллегия обладает самостоятельным статусом, она отвечает за организацию работы Евроюста и реализует целый ряд полномочий по координации правового сотрудничества по уголовным делам.

С целью освобождения коллегии от административных функций в структуре Евроюста предусмотрено создание исполнительного совета, состоящего из председателя коллегии, его заместителей, двух членов коллегии, а также представителя Европейской комиссии. Административный директор отвечает за выполнение административных задач, возложенных на Евроюст, и действует в качестве законного представителя агентства.

Субъектный состав Евроюста не отличается от состава Европола и Сепола, в его работе принимают участие 26 государств-членов, включая Ирландию⁹. Дания осуществляет взаимодействие с Евроюстом лишь в качестве партнера на основании соответствующего соглашения.

Таким образом, несмотря на то что национальным членам фактически предоставлены полномочия по сбору доказательств по уголовным делам, Евроюст по-прежнему нельзя назвать полноценным правоохранительным органом, поскольку национальные члены являются в первую очередь представителями своих государств, а вся их деятельность осуществляется в соответствии с национальным процессуальным законодательством. Проблема делегирования Евроюсту процессуальных полномочий и превращения его в реальный наднациональный правоохранительный орган обсуждается достаточно давно, однако до настоящего времени Евроюст остается инструментом координации (Labayle, Nilsson 2010, 210–211).

2.1.4. Европейская прокуратура

Как и в случае Европола и Евроюста, создание Европейской прокуратуры непосредственно вытекает из положений учредительных договоров. Согласно ст. 86 ДФЕС, Европейская прокуратура учреждается на основе Евроюста, что свидетельствует об особом характере отношений между ними (Smulders 2015, 45), основанном не только на тесном сотрудничестве, но и на общей правовой природе.

Европейская прокуратура первоначально задумывалась как особый орган, который по своей правовой природе и задачам существенно отличается от других

⁹ Commission Decision (EU) 2019/2006 of 29 November 2019 on the participation of Ireland in Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust). OJ L 310, 02.12.2019, 59–59.

правоохранительных органов, созданных в рамках Союза. Главным образом эта особенность проявлялась бы в том, что Европейская прокуратура должна была стать полноценным правоохранительным органом, наделенным полномочиями по расследованию преступлений против финансовых интересов Союза.

Упомянутый выше Регламент № 2017/1939 об учреждении Европейской прокуратуры был принят в конце 2017 г., однако его удалось принять только в рамках продвинутого сотрудничества (Потемкина 2018). Деятельность Европейской прокуратуры началась в июне 2021 г. На указанный момент в механизме продвинутого сотрудничества по учреждению Европейской прокуратуры участвовали 22 из 27 государств-членов¹⁰.

Европейская прокуратура наделена полномочиями по расследованию, судебному преследованию и привлечению к суду лиц, совершивших предусмотренные национальным уголовным законом преступления против финансовых интересов Союза (коррупция, мошенничество и т.д.). Национальное уголовное законодательство в этой части подлежит гармонизации в соответствии с Директивой № 2017/1371 (PIF Directive)¹¹.

Европейская прокуратура имеет двухуровневую структуру. Наднациональный уровень представлен главным прокурором Европы, коллегией, состоящей из европейских прокуроров, представляющих каждое участвующее государство, постоянных палат и административного директора. Национальный уровень состоит из европейских делегированных прокуроров, являющихся по должности национальными прокурорами и осуществляющих свою деятельность в государствах-членах. Таким образом, европейские делегированные прокуроры имеют гибридный правовой статус, однако вся процессуальная деятельность будет осуществляться именно европейскими делегированными прокурорами. Центральный аппарат Европейской прокуратуры лишь опосредованно участвует в процессуальной деятельности, в частности, постоянные палаты осуществляют контроль за деятельностью прокурора, вправе давать ему обязательные для исполнения инструкции и даже передать дело другому прокурору.

Таким образом, европейский делегированный прокурор рассматривается в качестве должностного лица национальной правоохранительной системы (Legal 2018, 189), который осуществляет свою деятельность в соответствии с национальным уголовно-процессуальным правом в отношении преступлений, предусмотренных национальным уголовным законом (Giuffrida 2017, 12)

В связи с анализом правового статуса Европейской прокуратуры необходимо упомянуть также еще об одном органе, осуществляющем защиту финансовых интересов Союза, — Европейской службе по борьбе с мошенничеством, действующей на основании Регламента № 883/2013¹². Эта служба проводит административные расследования (administrative investigations) в отношении действий, которые способны нанести ущерб финансовым интересам Союза; результаты таких расследова-

¹⁰ EPPO official site. Дата обращения 6 июня, 2022. <https://www.eppo.europa.eu/en/members>.

¹¹ Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law. OJ L 198, 28.07.2017, 29–41.

¹² Regulation (EU, Euratom) No. 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No. 1074/1999. OJ L 248, 18.09.2013, 1–22.

ний могут быть основанием для последующего возбуждения уголовного дела, причем уголовное расследование будет осуществляться в соответствии с процессуальным законодательством того государства, где совершено преступление. Соответственно, в зависимости от того, участвует ли данное государство в продвинутом сотрудничестве, расследование дела будет осуществляться либо национальными правоохранительными органами, либо Европейской прокуратурой в лице европейских делегированных прокуроров. Таким образом, деятельность Европейской службы по борьбе с мошенничеством по административному расследованию будет иметь наднациональный характер, а деятельность по расследованию уголовного дела — национальный.

В соответствии со ст. 86 (4) ДФЕС, на основе единогласного решения Европейского совета компетенция Европейской прокуратуры может быть расширена за счет других тяжких трансграничных преступлений. В 2018 г. Европейская комиссия подготовила сообщение, в котором призвала Европейский совет принять решение о предоставлении Европейской прокуратуре полномочий по расследованию актов терроризма¹³.

Однако до настоящего времени такое решение Европейским советом не принято. Очевидно, это обусловлено тем, что Европейская прокуратура еще не приступила к работе, соответственно, отсутствуют данные для анализа ее деятельности в рамках существующего мандата.

Идея об учреждении наднационального правоохранительного органа с полным объемом процессуальных прав, заложенная в учредительном договоре, была, таким образом, реализована в урезанном виде (Weyembergh, Brière 2016). Согласно регламенту Европейская прокуратура имеет зонтичную структуру, в силу которой наднациональный компонент в виде центрального аппарата и национальные правоохранительные органы в лице европейских делегированных прокуроров объединены в общей институциональной оболочке. Безусловно, по сравнению с Евроюстом и Европол, такой подход означает переход на следующую ступень в развитии правоохранительных органов ЕС. Однако передачи процессуальных полномочий от национальных правоохранительных органов в пользу наднациональных структур ЕС не произошло.

2.2. Специфические черты агентств (органов) в области борьбы с преступностью

Все рассмотренные выше четыре органа, созданные в рамках полицейского и правового сотрудничества по уголовным делам, относятся к так называемым децентрализованным агентствам ЕС, которые оказывают содействие в реализации компетенции ЕС в определенных областях. Кроме того, они составляют часть институциональной системы ПСБП, в рамках которого сформирована сеть агентств в области юстиции и внутренних дел (*The Justice and Home Affairs (JHA) agencies'*

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council. A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes. Brussels, 12.09.2018. COM (2018) 641 final. Дата обращения 25 мая, 2020. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-extend-public-prosecutors-office-communication-641_en.pdf.

network), цель которой состоит в расширении и развитии сотрудничества в области миграции и безопасности.

Следует выделять институциональную основу полицейского сотрудничества (ст. 87 и 88 ДФЕС) и институциональную основу правового сотрудничества по уголовным делам (ст. 85 и 86 ДФЕС) (Asp 2016, 19–20), которые вместе образуют институциональную основу пространства внутренней безопасности. В связи с этим возникает вопрос, является ли институциональная основа пространства внутренней безопасности сложившейся системой либо она выступает в качестве совокупности определенных агентств (органов) ЕС.

Для ответа на данный вопрос необходимо разрешить проблему о правовой природе и ключевых чертах правоохранительных органов, обозначенную в начале настоящего исследования, ведь под системой всегда понимается некая целостная совокупность взаимодействующих элементов, объединенных ради достижения общей цели и имеющих ряд общих свойств.

Институциональная основа пространства внутренней безопасности состоит из целого ряда элементов в виде соответствующих органов и агентств, созданных для достижения общей цели, связанной с борьбой с преступностью. Теперь необходимо выяснить характер их взаимодействия и наличие общих черт.

Во-первых, одной из общих черт органов ЕС в области борьбы с преступностью является ограниченная компетенция. В случае Европола и Евроюста указанная компетенция ограничивается наиболее серьезными видами преступлений, имеющих трансграничный характер. Что касается Европейской прокуратуры, то ей на настоящий момент переданы полномочия исключительно в отношении экономических преступлений против интересов Союза, причем деятельность указанных органов направлена против трансграничной преступности. Данная черта обусловлена особенностями политик ЕС в области полицейского сотрудничества и правового сотрудничества по уголовным делам, которые имеют фрагментарный характер, т. е. охватывают далеко не все сферы, связанные с предотвращением преступности, раскрытием и расследованием преступлений.

Во-вторых, все рассмотренные выше органы имеют двухуровневую структуру, предполагающую строгое распределение полномочий между союзным и национальным компонентом. Такая структура позволяет, с одной стороны, сохранить за государствами суверенитет в правоохранительной сфере, а с другой — закрепить за ЕС функции по координации сотрудничества. При этом ни один правоохранительный орган ЕС не располагает собственным штатом сотрудников, находящихся вне контроля государств-членов, которые вправе осуществлять какие-либо оперативно-разыскные мероприятия или процессуальные действия.

В-третьих, создание всех органов ЕС в области борьбы с преступностью не влечет за собой перераспределения полномочий между национальными и союзными правоохранительными органами. В результате создания союзных органов ответственные национальные службы не лишаются своих полномочий. В равной степени это касается и Европейской прокуратуры, поскольку основные субъекты процессуальной деятельности полностью функционируют в рамках национальной системы. Фактически органы ЕС в области борьбы с преступностью выступают дополнительной надстройкой, позволяющей национальным компетентным органам эффективнее осуществлять свою деятельность.

В-четвертых, действующее законодательство ЕС предусматривает различные формы взаимодействия правоохранительных органов ЕС друг с другом (inter-agency cooperation), а также с внешними структурами. Такая форма взаимодействия прямо прописана в актах вторичного законодательства. Органы ЕС в области борьбы с преступностью схожим образом взаимодействуют с третьими странами, иными органами Союза, а также осуществляют доступ к информационным системам.

В-пятых, для всех правоохранительных органов ЕС характерна неоднородность субъектного состава в силу использования режима изъятий и механизма продвинутого сотрудничества. Данное обстоятельство в определенной степени снижает эффективность сотрудничества, однако является реальностью, которая вряд ли будет преодолена в ближайшее время. Эта черта стала результатом политики отдельных государств, желающих получать преимущества от сотрудничества, не пересекая «красные линии» национального суверенитета (Paladini, Castellucci 2019, 4).

Таким образом, органы ЕС в области борьбы с преступностью представляют собой специализированные органы (агентства), обладающие узкой компетенцией и выполняющие, как правило, вспомогательные функции, направленные на повышение эффективности компетентных органов государств-членов в борьбе с трансграничной преступностью.

Безусловно, указанные органы не формируют полноценную правоохранительную систему. С учетом компетенции ЕС, достижение названной цели вряд ли реально даже в долгосрочной перспективе. Однако органы ЕС в области борьбы с преступностью все же составляют специфическую систему, действующую на уровне наднационального образования и представляющую собой дополнительный и важный компонент в сфере борьбы с преступностью. Это дает основание говорить о появлении специфического интеграционного правоохранительного органа, который не обладает (или обладает в усеченном виде) полномочиями по осуществлению оперативных мероприятий или процессуальных действий, но играет важную роль в обеспечении межгосударственного сотрудничества в области борьбы с преступностью.

3. Выводы

Агентства ЕС в области борьбы с преступностью — специфические интеграционные правоохранительные органы. Их основная роль заключается в обеспечении реализации политики ЕС в области полицейского сотрудничества и правового сотрудничества по уголовным делам. Они имеют ограниченную компетенцию, которая касается лишь отдельных аспектов деятельности в области борьбы с преступностью.

Интеграционные правоохранительные органы всегда имеют гибридный характер, предполагающий наличие национального и наднационального компонентов с различным их соотношением.

Сравнительно-правовой анализ агентств показал, что чем позже принят регламент, учреждающий соответствующее агентство, тем больший объем полномочий наблюдается у наднационального компонента. Таким образом, в рамках ЕС продолжается процесс развития системы правоохранительных органов с усилением наднациональной составляющей. Вместе с тем, если принимать во внимание снижение

уровня доверия в рамках ЕС, а также ограничения в компетенции ЕС, то вряд ли этот процесс приведет к передаче союзным органам реальных полномочий по проведению оперативно-разыскных мероприятий или процессуальных действий.

Отдельное место в институциональной основе пространства внутренней безопасности занимает Европейская прокуратура, которая, в отличие от других органов, не имеет статуса агентства. Очевидно, это обусловлено ее специфическим правовым статусом, ведь она создавалась не столько для обеспечения реализации политики в области правового сотрудничества по уголовным делам, сколько для решения конкретной задачи в сфере правоохранительной деятельности.

Библиография

- Кашкин, Сергей Ю., ред. 2005. *Право Европейского союза в вопросах и ответах*. М.: Проспект.
- Потемкина, Ольга Ю. 2018. «Европейская прокуратура как пример продвинутого сотрудничества стран Евросоюза». *Европейский союз: Факты и комментарии* 90: 35–37. Дата обращения 12 июня, 2020. http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/90.pdf.
- Энтин, Марк Л., ред. 2018. *Европейское право. Основы интеграционного права Европейского союза и Евразийского экономического союза*. М.: Норма, ИНФРА-М.
- Asp, Petter. 2016. *The procedural criminal law cooperation of the EU*. Stockholm: Stiftelsen Skrifterutgivning av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet.
- Birzu, Bogdan. 2019. «Cooperation between member states and Europol». *Juridical Tribune (Tribuna Juridica)* 9 (1): 33–43.
- Giuffrida, Fabio. 2017. *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?* Brussels: CEPS Research Report.
- Kaunert, Christian, Sarah Léonard, John D. Occhipinti. 2013 «Agency governance in the European Union's area of freedom, security and justice». *Perspectives on European Politics and Society* 14 (3): 273–284.
- Labayle, Maylis, Hans G. Nilsson. 2010. «The role and organisation of Eurojust: Added value for judicial cooperation in criminal matters». *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*. Ed. by Joerg Monar, 195–216. Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: P. I. E-Peter Lang S. A.
- Legal, Hubert. 2018. «EPPO's raison d'être: The challenge of the insertion of an EU body in procedures mainly governed by national law». *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*. Eds Willem Geelhoed, Leendert Erkelens, Arjen W. H. Meij, 189–192. The Hague: T. M. C. Asser Press.
- Luchtman, Michiel, John Vervaele. 2014. «European agencies for criminal justice and shared enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor's Office)». *Utrecht Law Review* 10 (5): 132–150.
- Monar, Jörg. 2013. «Eurojust and the European Public Prosecutor perspective: From cooperation to integration in EU criminal justice?» *Perspectives on European Politics and Society* 14 (3): 339–356.
- Niemeier, Michael, Marc André Wiegand. 2010. «Europol and the architecture of internal security». *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*. Ed. by Joerg Monar, 169–194. Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: P. I. E-Peter Lang S. A.
- Paladini, Stefania, Ignazio Castellucci. 2019. «Introduction». *European Security in a Post-Brexit World (Brexit Studies Series)*. Eds Stefania Paladini, Ignazio Castellucci, 1–16. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Ruggieri, Francesca. 2019. «Eurojust and the European Public Prosecutor's Office. Introduction to a historic reform». *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*. Eds Tommaso Rafaraci, Rosanna Belfiore, 181–189. Cham: Springer Nature Switzerland.
- Škrlec, Boštjan. 2019. «Eurojust and external dimension of EU judicial cooperation». *Eucri* 3: 188–194.
- Smulders, Ben. 2015. «Is the commission proposal for a European Public Prosecutor's Office based on a harmonious interpretation of Art. 85 and 86 TFEU?» *The European Public Prosecutor's Office An Extended*

Arm or a Two-Headed Dragon? Eds Leendert H. Erkelens, Arjen W. H. Meij, Marta Pawlik, 41–51. The Hague: T. M. C. Asser Press.

Weyembergh, Anne, Chloé Brière. 2016. “Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO). Study, European Union”. *European Parliament*. Дата обращения 15 июня, 2020. <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.

Weyembergh, Anne. 2013. “‘Lisbonisation’ of Eurojust: On the right track, however... An overall analysis of the proposal for a regulation on Eurojust”. *European Area of freedom, security and justice*. Дата обращения 12 июня, 2020. <https://free-group.eu/2014/04/27/lisbonisation-of-eurojust-on-the-right-track-however>.

Статья поступила в редакцию 13 июля 2020 г.;
рекомендована к печати 5 сентября 2022 г.

Контактная информация:

Войников Вадим Валентинович — д-р юрид. наук, проф.; voinicov@yandex.ru
Энтин Марк Львович — д-р юрид. наук, проф.; entinmark@gmail.com

The institutional framework of the European Union area of internal security

V. V. Voynikov^{1,2}, M. L. Entin²

¹ Immanuel Kant Baltic Federal University,
14, ul. A. Nevskogo, Kaliningrad, 236016, Russian Federation

² Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs
of the Russian Federation (MGIMO-University),
76, pr. Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation

For citation: Voynikov, Vadim V., Mark L. Entin. 2022. “The institutional framework of the European Union area of internal security”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 975–989. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2022.409> (In Russian)

The area of internal security is umbrella definition, which combine two European Union policies in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters. This article is aimed at solving a scientific problem related to the determination of the essential characteristics and legal nature of EU bodies and agencies that realize the EU policy on combating crime. The article studies the institutional framework of the EU area of internal security, analyzes specialized agencies designed to assist in the implementation of the EU competence in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters. The main purpose of the EU bodies and agencies within the area of internal security is to implement the Union’s competence in combating crime, this function is realized mainly through coordination of the activities of national law enforcement agencies. The creation of union bodies does not mean a decrease in the competence of the law enforcement agencies of the Member States. The authors conclude that EU bodies and agencies have a number of common features and essential characteristics that allow them to be distinguished as a relatively independent system. At the same time, the authors admit the possibility of qualifying these bodies as specific integration law enforcement agencies that have limited competence covering certain aspects of the fight against crime. According to the authors, the process of further development of the system of integration law enforcement bodies of the EU is currently underway, one of the features of this development is the strengthening of the supranational component. The study allows us to consider Europol, Eurojust, Cepol and the European Public Prosecutor’s Office not as separate bodies aimed on particular purposes, but as the elements of the special system and which develop according to the common rules.

Keywords: European Union, area of internal security, cooperation in criminal matters, police cooperation, fighting against crime, law enforcement agencies.

References

- Asp, Petter. 2016. *The procedural criminal law cooperation of the EU*. Stockholm, Stiftelsen Skrifterutgivnaav Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet.
- Birzu, Bogdan. 2019. "Cooperation between member states and Europol". *Juridical Tribune (Tribuna Juridica)* 9 (1): 33–43.
- Entin, Mark L., ed. 2018. *European law. The basics of integration law of European Union and Eurasian Economic Union*. Moscow, Norma, INFRA-M Publ. (In Russian)
- Giuffrida, Fabio. 2017. *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?* Brussels, CEPS Research Report.
- Kashkin, Sergey Iu., ed. 2005. *The law of European Union in questions and answers*. Moscow, Prospekt Publ. (In Russian)
- Kaunert, Christian, Sarah Léonard, John D. Occhipinti. 2013. "Agency governance in the European Union's area of freedom, security and justice". *Perspectives on European Politics and Society* 14 (3): 273–284.
- Labayle, Maylis, Hans G. Nilsson. 2010. "The role and organisation of Eurojust: Added value for judicial cooperation in criminal matters". *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*. Ed. by Joerg Monar, 195–216. Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, P.I. E-Peter Lang S. A.
- Legal, Hubert. 2018. "EPPO's raison d'être: The challenge of the insertion of an EU body in procedures mainly governed by national law". *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*. Eds Willem Geelhoed, Leendert Erkelens, Arjen W. H. Meij, 189–192. The Hague, T. M. C. Asser Press.
- Luchtman, Michiel, John Vervaele. 2014. "European agencies for criminal justice and shared enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor's Office)". *Utrecht Law Review* 10 (5): 132–150.
- Monar, Jörg. 2013. "Eurojust and the European Public Prosecutor perspective: From cooperation to integration in EU criminal justice?" *Perspectives on European Politics and Society* 14 (3): 339–356.
- Niemeier, Michael, Marc André Wiegand. 2010. "Europol and the architecture of internal security". *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*. Ed. by Joerg Monar, 169–194. Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, P.I. E-Peter Lang S. A.
- Paladini, Stefania, Ignazio Castellucci. 2019. "Introduction". *European Security in a Post-Brexit World (Brexit Studies Series)*. Eds Stefania Paladini, Ignazio Castellucci, 1–16. Bingley, Emerald Publishing Limited.
- Potemkina, Olga Iu. 2018. "European Public Prosecutor's Office as an example of enhanced cooperation". *Evropeiskii Soiuz: Fakty i kommentarii* 90: 35–37. Accessed June 12, 2020. http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/90.pdf. (In Russian)
- Ruggieri, Francesca. 2019. "Eurojust and the European Public Prosecutor's Office. Introduction to a historic reform". *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*. Eds Tommaso Rafaraci, Rosanna Belfiore, 181–189. Cham, Springer Nature Switzerland.
- Škrlec, Boštjan. 2019. "Eurojust and external dimension of EU judicial cooperation". *Eucrim* 3: 188–194.
- Smulders, Ben. 2015. "Is the commission proposal for a European Public Prosecutor's Office based on a harmonious interpretation of Art. 85 and 86 TFEU?" *The European Public Prosecutor's Office An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Eds Leendert H. Erkelens, Arjen W. H. Meij, Marta Pawlik, 41–51. The Hague, T. M. C. Asser Press.
- Weyembergh, Anne, Chloé Brière. 2016. "Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO). Study, European Union". *European Parliament*. Accessed June 15, 2020. <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.
- Weyembergh, Anne. 2013. "'Lisbonisation' of Eurojust: On the right track, however... An overall analysis of the proposal for a regulation on Eurojust". *European Area of freedom, security and justice*. Accessed June 12, 2020. <https://free-group.eu/2014/04/27/lisbonisation-of-eurojust-on-the-right-track-however>.

Received: July 13, 2020
Accepted: September 5, 2022

Authors' information:

Vadim V. Voynikov — Dr. Sci. in Law, Professor; voinicov@yandex.ru
Mark L. Entin — Dr. Sci. in Law, Professor; entinmark@gmail.com