УДК 341.16

Вадим ВОЙНИКОВ

ПРОДВИНУТОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РАМКАХ ПРОСТРАНСТВА СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ ЕС

Статья поступила в редакцию 28.04.2020

Аннотация. Статья посвящена анализу продвинутого сотрудничества в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия (ПСБП): имущественные отношения, вытекающие из трансграничного брака; коллизионные нормы по делам о разводе; учреждение Европейской прокуратуры. В работе раскрыты ключевые черты и условия применения указанного механизма. По мнению автора, юридическое закрепление продвинутого сотрудничества связано с формированием политики в области ПСБП и обусловленным этим усилением гибкой интеграции. Автор приходит к выводу, что механизмы продвинутого сотрудничества в целом соответствовали материальным и процедурным условиям, закреплённым в учредительных договорах. Относительно активное применение продвинутого сотрудничества в рамках ПСБП объясняется тем, что указанное пространство охватывает чувствительные области, где государства не всегда готовы пожертвовать частью своего национального суверенитета. Принимая во внимание усиление разногласий между государствами-членами по вопросам, затрагивающим доверие, солидарность и сплочённость в рамках ЕС, продвинутое сотрудничество может получить дальнейшее развитие.

Ключевые слова: пространство свободы, безопасности и правосудия, продвинутое сотрудничество, гибкая интеграция, правовое сотрудничество по гражданским делам, Европейская прокуратура.

Введение

Продвинутое сотрудничество представляет собой особый механизм, позволяющий обеспечивать поступательное развитие в рамках ЕС даже при отсутствии согласия всех его членов. Иными словами, продвинутое сотрудничество выступает в качестве одной из форм дифференциации интеграционного образования или гибкой интеграции.

© **Войников Вадим Валентинович** – д.ю.н., профессор кафедры международного и европейского права Балтийского Федерального университета им. И. Канта, профессор кафедры европейского права Московского государственного института международных отношений МИД России. **Адрес:** 236041, Россия, г. Калининград, ул. А. Невского, 14. **E-mail:** voinicov@yandex.ru

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope32020>

Наряду с продвинутым сотрудничеством, к формам гибкой интеграции следует отнести систему изъятий в рамках ЕС (opt-out), а также сотрудничество вне рамок ЕС (outside cooperation). При этом продвинутое сотрудничество имеет принципиально иную природу [Бабынина, 2014: 152].

Механизм продвинутого сотрудничества был юридически закреплён в соответствии с Амстердамским договором 1997 г. Однако, несмотря на это, впервые данный механизм был использован только в 2010 г. и получил наибольшее распространение в сфере пространства свободы, безопасности и правосудия.

Основная цель настоящей статьи заключается в выявлении ключевых черт и условий продвинутого сотрудничества, а также особенностей его применения в рамках ПСБП.

Понятие и современное состояние механизма продвинутого сотрудничества

Правовая основа продвинутого сотрудничества закреплена в статье 20 Договора о Европейском союзе (далее – ДЕС), разделе III части шестой Договора о функционировании Европейского союза (далее – ДФЕС), а также отдельных статьях ДФЕС, касающихся полицейского и правового сотрудничества по уголовным делам (статьи 82, 83, 86, 87 ДФЕС).

Анализ учредительных договоров позволяет выделить три группы норм, регулирующих порядок использования продвинутого сотрудничества: материальные, процедурные и специальные.

Профессор Стив Пирс выделяет три вида норм о продвинутом сотрудничестве: нормы, устанавливающие условия участия в продвинутом сотрудничестве; процедурные нормы и материальные нормы [Peers, 2017: 82]. Однако деление на нормы, касающиеся условий участия, и материальные нормы во многом имеет искусственный характер, поскольку фактически и те, и другие направлены на достижение одних и тех же целей.

Материальные нормы содержат условия и ограничения применения продвинутого сотрудничества, а также определяют материальные правила его применения.

Процедурные нормы регулируют порядок действия продвинутого сотрудничества, а также его расширения за счёт новых участников. Указанные нормы составляют основу процедурных правил.

Основная цель материальных норм состоит в обеспечении единства и целостности правовой системы ЕС, задача процедурных норм заключается в обеспечении интересов всех государств-членов, а также институтов ЕС.

Среди материальных условий продвинутого сотрудничества следует выделить следующие:

- Во-первых, продвинутое сотрудничество должно соблюдать договоры и право ЕС и способствовать достижению его целей;
- Во-вторых, участниками могут быть не менее 9 государств-членов;
- В-третьих, продвинутое сотрудничество не может быть использовано в областях, отнесённых к исключительной компетенции;

– В-четвёртых, оно не должно нарушать целостность правовой системы, наносить ущерб внутреннему рынку или экономическому, социальному и территориальному сплочению, препятствовать торговле и конкуренции между государствами-членами, нарушать компетенцию, права и обязанности государств-членов, которые в нём не участвуют;

– В-пятых, продвинутое сотрудничество применяется только в качестве последнего средства, когда цели, преследуемые данным сотрудничеством, не могут быть в разумный срок достигнуты Союзом в целом;

– В-шестых, продвинутое сотрудничество должно быть открыто для каждого государства-члена ЕС. Присоединение должно носить добровольный характер, даже в отношении государств-кандидатов на вступление в Евросоюз. При этом процедура присоединения новых участников не требует согласия тех стран, которые уже участвуют в данном механизме.

Процедурные условия обеспечивают соблюдение баланса между интересами государств-членов, участвующих и не участвующих в продвинутом сотрудничестве, а также самого Союза в лице его институтов.

В настоящее время используется две основные процедуры: стандартная и специальная (упрощённая), применяемая в отношении некоторых аспектов полицейского и правового сотрудничества по уголовным делам (статьи 82, 83, 86, 87 ДФЕС). Вне зависимости от вида процедуры установление продвинутого сотрудничества проходит две стадии: стадия санкционирования и стадия имплементации [Gerards, 2019]. На первой стадии принимается решение, санкционирующее продвинутое сотрудничество, а на второй – принятие правовых актов, его имплементирующих.

При применении стандартной процедуры стадия санкционирования включает в себя три этапа: инициирование продвинутого сотрудничества со стороны не менее 9 государств-членов; рассмотрение вопроса Комиссией или Верховным представителем по внешней политике и политике безопасности; принятие решения о санкционировании Советом ЕС после одобрения со стороны Парламента.

Упрощенная процедура предусматривает автоматическое санкционирование продвинутого сотрудничества при условии уведомления Парламента, Совета и Комиссии со стороны государств-инициаторов.

В современной науке можно встретить несколько иную, но схожую по содержанию процедуру продвинутого сотрудничества, которая включает в себя три этапа: инициирование, санкционирование и имплементация [Kroll, 2015: 354].

В обсуждении вопроса о санкционировании продвинутого сотрудничества принимают участие все государства-члены, а право голоса имеют лишь те, которые планируют в нём участвовать. Несмотря на то, что правовые акты в рамках продвинутого сотрудничества обязательны только для участвующих в нём государств-членов, указанные акты являются частью правовой системы ЕС, которая выступает достоянием всего Союза. Более того, государства, не участвующие в продвинутом сотрудничестве, вправе оспорить акты Совета в судебном порядке. Так, решение Совета о санкционировании продвинутого сотрудничества в области единой патентной защиты было оспорено Италией и Испанией, которые в нём не участвова-

ли¹, но считали решение не соответствующим материальным условиям продвинутого сотрудничества. Суд ЕС последовательно отклонил все аргументы заявителей и отказал в удовлетворении их требований [Pistoia, 2014].

Основная цель введения специальной процедуры продвинутого сотрудничества состоит в обеспечении баланса между развитием интеграции и сохранением государственного суверенитета в областях, которые в результате Лиссабонского договора были выведены из межправительственного сотрудничества на наднациональный уровень. Для достижения указанной цели перед запуском процедуры продвинутого сотрудничества вопрос должен быть рассмотрен Европейским советом на основе единогласия. В рамках обычной законодательной процедуры (статьи 82 и 83 ДФЕС) передача вопроса осуществляется по инициативе любого государства-члена, которое считает, что законопроект представляет угрозу основополагающим принципам национальной системы уголовного правосудия. Такой механизм получил название “аварийное торможение” [Потемкина, 2011: 26]. При использовании специальной законодательной процедуры (статьи 86, 87(3) ДФЕС) передача вопроса на рассмотрение Европейского совета осуществляется по инициативе не менее 9 государств-членов.

По состоянию на апрель 2020 г. продвинутое сотрудничество применялось четыре раза: введение коллизионных норм по трансграничным делам о разводе [Council Decision 2010/405/EU]; учреждение Европейской прокуратуры [Council Regulation (EU) 2017/1939]; регулирование имущественных отношений, вытекающее из трансграничного брака и зарегистрированного партнёрства [Council Decision (EU) 2016/954]; введение системы единой патентной защиты [Council Decision 2011/167/EU]. В 2013 г. также было принято решение о санкционировании продвинутого сотрудничества в области налога на финансовые операции [Council Decision 2013/52/EU], однако имплементирующая директива до настоящего времени не принята.

Таким образом, в большинстве случаев продвинутое сотрудничество использовалось в рамках ПСБП, где традиционно используются различные формы гибкой интеграции [Peers, 2010: 357].

Формирование ПСБП произошло в соответствии с Амстердамским договором в результате синтеза уже существовавших направлений политики в области юстиции и внутренних дел, правового сотрудничества по гражданским делам, а также Шенгенских достижений, которые до того момента развивались вне правового поля ЕС, а его участниками выступали не все государства-члены.

В рамках политики Евросоюза было сформировано направление, развитие которого изначально предполагалось в условиях гибкой интеграции. В частности, Ирландия и Великобритания² изначально участвовали в ПСБП с изъятиями, особый статус имеет Дания. Кроме того, в ПСБП частично принимают участие страны, не

¹ Joined Cases C-274/11 and C-295/11. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 April 2013 — Kingdom of Spain and Italian Republic v Council of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011CA0274> (дата обращения: 04.04.2020).

² До выхода из состава ЕС.

являющиеся членами ЕС (Исландия, Норвегия, Швейцария, Лихтенштейн). Таким образом, сама политика в области ПСБП фактически выступает в качестве формы гибкой интеграции [Piechowicz, 2017: 133]. Для обеспечения развития данной системы необходимо было создать новые механизмы, одним из которых и выступило продвинутое сотрудничество, получившее свое юридическое закрепление в тексте Амстердамского договора.

Можно предположить то, что интеграция Шенгенских достижений в правовую систему ЕС и создание ПСБП выступило в качестве одного из факторов, стимулирующих формирование правовой основы продвинутого сотрудничества.

Дополнительным аргументом в пользу указанного предположения выступает то, что присоединение Ирландии и Великобритании к механизмам в рамках ПСБП осуществлялось в соответствии с нормами учредительных договоров, касающихся продвинутого сотрудничества. В частности, в преамбулах соответствующих решений [Commission Decision 2003/690/EC, Commission Decision (EU) 2016/809] содержатся ссылки на статью 11а ранее действовавшего договора, учреждающего Европейское сообщество или статью 331 ДФЕС, которые регулируют отношения, связанные с присоединением государств-членов к существующему продвинутому сотрудничеству. Иными словами, в данном случае была использована аналогия закона, т.е. применение к правоотношению, прямо не урегулированному конкретной нормой (присоединение в рамках режима изъятий), и нормы закона, которая регулирует сходные отношения (присоединение к продвинутому сотрудничеству).

Отсюда следует, что, во-первых, правовые нормы о продвинутом сотрудничестве применялись для обеспечения функционирования системы изъятий в рамках ЕС (opt-out), а во-вторых, данные нормы фактически использовались ещё в “долиссабонский” период, т.е. до формального применения продвинутого сотрудничества [Peers, 2010: 343]. Таким образом, нормы первичного права о продвинутом сотрудничестве в редакции Ниццкого договора нельзя назвать “спящими”.

Коллизионные нормы по трансграничным делам о разводе и раздельном проживании

Порядок разрешения трансграничных дел, вытекающих из семейных отношений, занимает особое место в рамках правового сотрудничества по гражданским делам в рамках ЕС. В указанной сфере предусмотрена специальная законодательная процедура, предполагающая единогласие в Совете после консультации Парламента (статья 81(3) ДФЕС). Данное обстоятельство объясняется тем, что семейные отношения представляют собой чувствительную сферу, где государства-члены стараются максимально обезопасить себя от чрезмерного вмешательства со стороны ЕС.

В настоящее время сложилась целая система правовых норм Евросоюза в области разрешения трансграничных семейных споров, одним из элементов которой является порядок разрешения трансграничных дел о разводе. Первоначально указанный порядок был предусмотрен в регламенте Брюссель II-бис [Council Regulation (EC) 2201/2003], который регулировал определение подсудности, признание и исполнение решений, но не содержал коллизионные нормы, что создавало

определенные сложности и снижало уровень защищенности участников процесса.

Разрешить указанную проблему предполагалось изначально путём внесения изменений в регламент № 2201/2003 [Proposal, 2006], планировалось ввести унифицированные коллизионные нормы, позволяющие супругам выбирать право, подлежащее применению при разрешении дела о разводе или о раздельном проживании. Однако данный законопроект вызвал серьёзные возражения со стороны ряда государств, поскольку такие нормы могли бы привести к подрыву национальных традиций в области семейного права.

Несмотря на поддержку законопроекта большинством государств-членов ЕС, учесть позиции всех стран и добиться компромиссного варианта не удалось. В связи с этим рассматривалось два варианта: использовать режим изъятий (opt-out) либо продвинутое сотрудничество. Однако учитывая особенности режима изъятий, его применение для данных целей было признано невозможным¹. В связи с этим было решено использовать продвинутое сотрудничество путем принятия отдельного регламента, содержащего исключительно коллизионные нормы.

В 2010 г. Совет санкционировал продвинутое сотрудничество [Council Decision 2010/405/EU] и на стадии имплементации принял соответствующий регламент [Council Regulation (EU) 1259/2010].

Инициаторами продвинутого сотрудничества выступили 14 государств, 5 из которых присоединились к инициативе на стадии санкционирования, что учредительными договорами прямо не предусмотрено, но и не запрещено, поскольку в данной ситуации фактически происходит расширение “инициативной группы”. После завершения стадии имплементации к продвинутому сотрудничеству присоединились Литва, Греция и Эстония.

Регламент № 1259/2010 содержит коллизионные нормы по трансграничным делам о разводах или раздельном проживании. Согласно регламенту (статья 5) супруги по взаимному согласию вправе выбирать право страны, в соответствии с которым будет разрешаться вопрос о разводе или раздельном проживании. В частности, это может быть право одного из государств, на правовую систему которого супруги ориентировались в период своего брака.

Таким образом, регламент № 1259/2010 имеет достаточно узкую сферу применения, что создает необходимую обособленность указанного механизма в рамках правовой системы ЕС и, соответственно, не вступает в противоречие с иными правовыми актами, которые имеют обязательный характер для всех стран ЕС. Это обстоятельство, а также последующее присоединение к продвинутому сотрудничеству новых государств свидетельствует о том, что указанный механизм соответствует базовым материальным условиям.

¹ Note 9985/08 from Presidency to the Council on Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters (Rome III). 29.05.2008. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9985-2008-INIT/en/pdf> (дата обращения: 05.04.2020).

Имущественные отношения, вытекающие из трансграничного брака или зарегистрированного партнёрства

Обсуждение вопроса о введении унифицированных норм, касающихся определения подсудности, коллизионных норм, признания и исполнения судебных решений по имущественным делам, вытекающим из брака и зарегистрированного партнёрства, началось ещё в 2005 г., однако проекты соответствующих регламентов были подготовлены только в 2011 г. [Marino, 2017: 266].

В конце 2015 г. члены Совета признали невозможность достичь консенсуса по вопросу принятия обоих законопроектов, что явилось формальным условием для использования продвинутого сотрудничества¹. Совет принял решение о санкционировании продвинутого сотрудничества в июне 2016 г. [Council Decision (EU) 2016/954]. Спустя две недели были приняты соответствующие регламенты в отношении брака [Council Regulation (EU) 2016/1103] и зарегистрированного партнёрства [Council Regulation (EU) 2016/1104].

Указанные акты содержат набор унифицированных правил, касающихся имущественных отношений между супругами и их отношений с третьими лицами в результате трансграничного брака (зарегистрированного партнёрства) или его расторжения (прекращения). Основная задача такой унификации состоит в том, чтобы минимизировать параллельные или конфликтующие режимы в отношении имущества в различных государствах-членах ЕС. При этом особое значение этот инструмент имеет в отношении зарегистрированного партнёрства, поскольку указанная форма союза двух человек, проживающих совместно, закреплена в законодательстве не всех государств-членов. Регламент № 2016/1104 позволит усилить правовые гарантии в отношении имущественных прав лиц, зарегистрировавших партнёрство.

Формально новые правила не вторгаются в сферу национального регулирования института брака и режима имущества супругов. Однако, учитывая разнообразие в подходе к определению брака и институту партнёрства, новые правила способны породить дополнительные вызовы для национального правопорядка, поскольку расширяют условия для применения на территории государств иностранных норм семейного права. Такая ситуация не всегда отвечает интересам отдельных государств-членов, однако в полной мере соответствует целям и задачам ЕС.

В отличие от коллизионных норм по делам о разводе, регламенты, касающиеся имущественных отношений, не только устанавливают коллизионные нормы, но и содержат правила о подсудности, признании и исполнении судебных решений. Вместе с тем, более широкая сфера действия указанных выше правовых актов не способна нанести ущерб политике ЕС, а также затронуть права государств, не участвующих в продвинутом сотрудничестве, которые продолжают применять свои национальные нормы, регулирующие имущественные отношения супругов с трансграничным эффектом. В результате принятия рассматриваемых регламентов интересы таких государств существенным образом затронуты не будут.

¹ Outcome of the 3433rd Council meeting. Justice and Home Affairs. Brussels, 3 and 4 December 2015. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/23027/st14937en15_v5.pdf (дата обращения: 05.04.2020).

Учреждение Европейской прокуратуры

В соответствии со статьей 86 ДФЕС установлена специальная законодательная процедура рассмотрения законопроекта об учреждении Европейской прокуратуры, предусматривающая единогласие в Совете и согласие Парламента, а также упрощенная процедура санкционирования продвинутого сотрудничества.

Проект регламента о создании Европейской прокуратуры был подготовлен в 2013 г. [Proposal, 2013], однако переговоры по законопроекту шли медленно и сложно. На заседании Совета от 7 февраля 2017 г.¹ было признано отсутствие единогласия между государствами-членами, что явилось основанием для передачи данного вопроса на рассмотрение Европейским советом, который, однако, также не смог достичь консенсуса².

Была открыта возможность для использования продвинутого сотрудничества, которое формально было санкционировано 3 апреля 2017 г., в момент уведомления Парламента, Совета и Комиссии со стороны 16 государств-членов. Уже после санкционирования к продвинутому сотрудничеству присоединились ещё 4 государства

Регламент об учреждении Европейской прокуратуры в рамках продвинутого сотрудничества был принят 12 октября 2017 г. [Council Regulation (EU) 2017/1939] и стал обязательным для 20 государств-членов ЕС. В августе 2018 г. к данному механизму присоединились Мальта и Нидерланды. К фактической деятельности Европейская прокуратура должна приступить не позднее 20 ноября 2020 г.

Этот орган наделен полномочиями расследовать и осуществлять судебное преследование лиц за преступления против финансовых интересов ЕС.

При этом законодательство Евросоюза не предполагает унификацию норм ни уголовного, ни уголовно-процессуального права. Согласно директиве о борьбе с мошенничеством [Directive (EU) 2017/1371], осуществляется лишь гармонизация уголовно-правовых норм по поводу преступлений против финансовых интересов Союза. Поэтому вся деятельность Европейской прокуратуры будет осуществляться в соответствии с национальным уголовно-процессуальным законодательством и в отношении преступлений, предусмотренных национальным уголовным правом.

Более того, процессуальную деятельность будут осуществлять европейские делегированные прокуроры, являющиеся должностными лицами национальных правоохранительных органов и одновременно представляющих Европейскую прокуратуру [Giuffrida, 2017: 12]. Таким образом, материальный, процессуальный и институциональный аспекты правоприменительной деятельности Европейской прокуратуры будут подчинены национальному правопорядку [Vervaele, 2014: 133].

В силу статьи 86 (4) ДФЕС на основе единогласного решения Европейского совета могут быть внесены изменения в положения ДФЕС в части распространения компетенции Европейской прокуратуры на иные виды тяжких преступлений транс-

¹ Outcome of the 3517th Council meeting. General Affairs. Brussels, 7 February 2017. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/22282/st06035en17.pdf> (дата обращения: 06.04.2020).

² Conclusions by the President of the European Council. Brussels, 9 March 2017. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/24113/09-conclusions-pec.pdf> (дата обращения: 06.04.2020).

граничного характера. В этой связи следует отметить то, что соответствующее решение Европейского совета должно быть принято единогласно всеми государствами, а не только теми, которые участвуют в продвинутом сотрудничестве. В сентябре 2018 г. Комиссия выступила с инициативой закрепить за Европейской прокуратурой полномочия в отношении актов терроризма [Communication, 2018]. Однако до настоящего времени Европейский Совет данную инициативу не рассмотрел. Возможно, это обусловлено тем, что Европейская прокуратура ещё не приступила к работе, соответственно, отсутствуют данные для анализа её деятельности в рамках существующего мандата. Кроме того, определенные сложности для принятия такого решения связаны с тем, что Европейская прокуратура создана в рамках продвинутого сотрудничества, а решение о расширении её компетенции принимается всеми странами и формально будет иметь правовые последствия для всего Союза.

Помимо указанного выше регламента об учреждении Европейской прокуратуры, правовая основа деятельности в защиту финансовых интересов Союза представлена ещё двумя правовыми актами, имеющими общесоюзный характер: директивой № 2017/1371 и регламентом о создании Европейской службы по борьбе с мошенничеством (OLAF) [Regulation (EU, Euratom) 883/2013].

Основное назначение указанной службы состоит в осуществлении административных расследований, результаты которых могут служить основанием для последующего уголовного преследования в соответствии с процессуальным законодательством того государства, где совершено преступление. Соответственно, в зависимости от статуса государства в продвинутом сотрудничестве, расследование дела будет осуществляться либо европейскими делегированными прокурорами, входящими в структуру Европейской прокуратуры, либо национальными правоохранительными органами. Однако в любом случае в качестве материального права будет выступать национальный уголовный закон, гармонизированный в соответствии с директивой № 2017/1371.

С учётом изложенных обстоятельств регламент о создании Европейской прокуратуры нельзя назвать обособленным правовым механизмом, который может применяться независимо от других правовых актов, действующих в рамках всего Союза. Вместе с тем, тот факт, что Европейская прокуратура создана в рамках продвинутого сотрудничества, а другие элементы системы защиты финансовых интересов Союза применяются в отношении всех стран ЕС, не должен привести к параличу данной системы, хотя, безусловно, снижает её эффективность.

Европейская прокуратура не является полноценным наднациональным правоохранительным органом, поскольку по-прежнему не обладает практически никакими процессуальными полномочиями, а вся деятельность по расследованию преступлений будет осуществляться на уровне государств-членов. В этом отношении целостность правовой системы ЕС не будет нарушена, поскольку с точки зрения права Союза деятельность европейских делегированных прокуроров не будет существенно отличаться от аналогичной деятельности их коллег в странах, не участвующих в продвинутом сотрудничестве. В связи с этим можно сделать вывод о том, что материальные условия применения продвинутого сотрудничества в целях создания Европейской прокуратуры были в целом соблюдены.

Заключение

Несмотря на то, что различные формы гибкой интеграции можно обнаружить на заре европейского интеграционного проекта [Шайхутдинова, 2007: 17], юридическое закрепление механизма продвинутого сотрудничества отчасти связано с формированием политики в области ПСБП.

Применение продвинутого сотрудничества всегда представляет собой двухступенчатый процесс, особенности которого зависят от сферы его применения. С учётом чего можно выделить общую и специальную процедуру продвинутого сотрудничества. Продвинутое сотрудничество должно соответствовать базовым условиям, которые делятся на материальные и процедурные.

Анализ применения продвинутого сотрудничества в рамках ПСБП свидетельствует о том, что во всех случаях он был задействован по вопросам, требующим единогласия и только после того, как были исчерпаны все возможности для достижения консенсуса.

Во всех трёх рассмотренных случаях механизмы продвинутого сотрудничества имели различную сферу применения и не всегда были в достаточной степени обеспеченными, использование продвинутого сотрудничества не привело к нарушению целостности правовой системы и не препятствовало реализации уже существующих направлений политики в рамках ЕС.

Повторное применение продвинутого сотрудничества в сфере семейного права с трансграничным эффектом свидетельствует о том, что у государств-членов отсутствует общий подход к регулированию семейных отношений, и они не готовы жертвовать своими традициями ради интересов ЕС [Marino, 2017: 284].

Практически во всех рассмотренных случаях происходило расширение продвинутого сотрудничества за счёт новых государств как на стадии санкционирования и имплементации, так и на последующих этапах, что в полной мере соответствует условию открытости. С учётом данных обстоятельств можно констатировать, что во всех случаях применения продвинутого сотрудничества в рамках ПСБП были соблюдены как материальные, так и процессуальные условия.

С одной стороны, активное применение продвинутого сотрудничества может способствовать усилению дифференциации и подрыву единства в рамках ЕС [Cantore, 2011: 17]. С другой стороны, продвинутое сотрудничество позволяет Евросоюзу развивать и углублять интеграцию, несмотря на отсутствие между государствами-членами консенсуса, прийти к которому в последнее время становится всё сложнее.

ПСБП изначально представлял собой достаточно амбициозный проект, требующий высокого уровня доверия и солидарности среди государств-членов. Однако в настоящее время именно доверие, солидарность, а также сплоченность в рамках Европейского союза находятся под угрозой. Возможно, в перспективе некоторые государства-члены не выдержат испытаний и захотят пожертвовать некоторыми достижениями ЕС. Поэтому продвинутое сотрудничество может выступить в качестве того инструмента, который позволит сохранить ключевые принципы, получившие развитие в рамках ПСБП.

Список литературы

Бабынина Л.О. Применение продвинутого сотрудничества – новый тренд развития Европейского союза. Вестник МГИМО-Университета. 2014. 4 (37). с. 148–154.

Потемкина О. Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М., 2011. 368 с.

Шайхутдинова Г. Р. Продвинутое сотрудничество государств в европейском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Казань, 2007. 51 с.

References

Babynina L.O. (2014) *Primenenie prodvinitogo sotrudnichestva – novyj trend razvitiya Evropejskogo soyuza. Vestnik MGIMO-Universiteta.* (4(37)), pp. 148–154.

Cantore, C.M. (2011) “We’re one, but we’re not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU”. *Perspectives on Federalism.* 3(3), pp. 1–21.

Commission Decision 2003/690/EC of 2 October 2003 on the request by Ireland to accept Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. OJ L 251, 3.10.2003, pp. 23–23.

Commission Decision (EU) 2016/809 of 20 May 2016 on the notification by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of its wish to participate in certain acts of the Union in the field of police cooperation adopted before the entry into force of the Treaty of Lisbon and which are not part of the Schengen acquis OJ L 132, 21.5.2016, pp. 105–106.

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, 12.9.2018. COM(2018) 641 final. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-extend-public-prosecutors-office-communication-641_en.pdf

Council Decision (EU) 2016/954 of 9 June 2016 authorising enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions on the property regimes of international couples, covering both matters of matrimonial property regimes and the property consequences of registered partnerships. OJ L 159, 16.6.2016, pp. 16–18.

Council Decision 2010/405/EU of 12 July 2010 authorising enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation. OJ L 189, 22.7.2010, pp. 12.

Council Decision 2011/167/EU of 10 March 2011 authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection. OJ L 76, 22.3.2011, pp. 53–55.

Council Decision 2013/52/EU of 22 January 2013 authorising enhanced cooperation in the area of financial transaction tax. OJ L 22, 25.1.2013, pp. 11–12.

Council Regulation (EC) 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000. OJ L 338, 23.12.2003, pp. 1–29.

Council Regulation (EU) 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation. OJ L 343, 29.12.2010, p. 10.

Council Regulation (EU) 2016/1103 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes. OJ L 183, 8.7.2016, pp. 1–29.

Council Regulation (EU) 2016/1104 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of the property consequences of registered partnerships. OJ L 183, 8.7.2016, pp. 30–56.

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, pp. 1–71.

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, 28.7.2017, pp. 29–41.

Gerards C., Wessels W. (2019) Enhancing 'Enhanced Cooperation': constraints and opportunities of an inflexible flexibility clause. College of Europe Policy Brief No 1. URL: <http://aei.pitt.edu/97339/>

- Giuffrida F. (2017) The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? Brussels: CEPS Research Report. No 03. 45 p.
- Kroll D. A., Leuffen D. (2015) Enhanced cooperation in practice. An analysis of differentiated integration in EU secondary law. *Journal of European Public Policy*. Vol. 22, No. 3. pp. 353–373.
- Marino S. (2017). Strengthening the European Civil Judicial Cooperation: the patrimonial effects of family relationships. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 9, No 1. pp. 265–284.
- Peers S. (2017) “Enhanced Cooperation: The Cinderella of Differentiated Integration”, in B. De Witte, A. Ott, E. Vos (eds.), *Between Flexibility and Disintegration The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham Edward Elgar. pp. 76–91.
- Peers, S. (2010) Divorce, European style: The first authorization of enhanced cooperation. *European Constitutional Law Review*, 6 (3). pp. 339–358.
- Piechowicz M. (2017) Evolution of Schengen: an Example of Enhanced Cooperation and Differentiated Integration Model within the Area of Freedom Security and Justice. *Polish Political Science Yearbook*. vol. 46 (1), pp. 121–137.
- Pistoia E. (2014) Enhanced cooperation as a tool to ... enhance integration? Spain and Italy v. Council, *Common Market Law Review*. No 51, pp. 247–260.
- Potemkina O.YU. (2011) *Prostranstvo svobody, bezopasnosti i pravosudiya Evropejskogo Soyuza*. M. 368 p.
- Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters, 17.7.2006, COM (2006) 399 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006PC0399&from=en>
- Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. 17.7.2013 COM(2013) 534 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0534&from=EN>
- 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, 18.9.2013, pp. 1–22.
- Shajhutdinova G.R. (2007) *Prodvinutoe sotrudnichestvo gosudarstv v evropejskom prave: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk: 12.00.10*. Kazan, 51 p.
- Vervaele J.; Luchtman M. (2014) European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor's Office). *Utrecht Law Review*. Vol. 10. No 5, pp. 132–150.

Enhanced Cooperation within the EU Area of Freedom, Security and Justice

Received 28.04.2020

Author: Voynikov V., Doctor of Sciences (Law), I. Kant Baltic Federal University, Professor, Chair on International and European Law; MGIMO-University, Professor, Chair on European Law. **Address:** Sr. A. Nevskogo, 14, Kaliningrad, Russia, 236041. **E-mail:** voynicov@yandex.ru

Abstract. The article analyzes the enhanced cooperation (EnC) within the Area of freedom, security and justice (AFSJ): Divorce law, Property regime rules, European Public Prosecutor. The paper reveals the key features and conditions for authorization of EnC. The author argues that the introduction of the legal provisions of EnC in primary law is caused by the formation of the AFSJ policy and strengthening of the flexible integration. It is concluded that the EnC mechanisms within the AFSJ generally correspond to the material and procedural conditions, contained in primary law. The relatively active use of EnC within the AFSJ is explained by the fact that it covers sensitive areas where Member States hesitate to delegate a part of their national sovereignty. Taking into account the growing disagreement between Member States on issues relating to trust, solidarity and cohesion within the EU, they might develop the mechanism of EnC in the future.

Keywords: Area of freedom, security and justice; enhanced cooperation; flexible integration; judicial cooperation in civil matters; European public prosecutor's office.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope320201627>