

## Правовые основы и проекты законодательства ЕС о европейской прокуратуре

**Аннотация.** В статье будут рассмотрены правовые основы эволюция компетенции Европейского Союза в сфере уголовного преследования за финансовые преступления против интересов ЕС и полномочия по созданию Европейской прокуратуры и установления принципов ее функционирования.

**Ключевые слова:** Европейский Союз; Европейская прокуратура, пространство свободы, безопасности и правосудия; уголовно-процессуальное законодательство; Европол; Евроюст; правовая помощь; сотрудничество по уголовным делам.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2016.66.5.177-182**

При осуществлении международного сотрудничества по уголовным делам государства подчас сталкиваются с рядом проблем. Каждое уголовное дело, требующее сотрудничества со стороны властей другого государства, создает национальным правоохранительным органам дополнительные сложности из-за вероятных задержек в связи с международными запросами, трудностей в общении и понимании другого языка. При международном сотрудничестве по уголовным делам возникают также проблемы, связанные с различиями в правовых системах государств, с допустимостью в национальных судах доказательств, полученных вне государства<sup>1</sup>.

На протяжении длительного времени международное сотрудничество по уголовным делам осуществлялось посредством международных конвенций или заключаемых государствами двухсторонних или многосторонних договоров. Что не всегда было эффективным и простым способом улучшения борьбы с преступностью.

Для современного мира характерны экономические объединения государств. Однако в ходе интеграционных процессов международные объединения государств сталкиваются с проблемами транснациональной преступности.

Активное вступление в состав Европейского Союза новых государств, отмена паспортного и таможенного контроля на внутренних границах государств — членов ЕС вследствие принятия Шенгенских соглашений<sup>2</sup> привели к росту преступности, переросшей из национальной в наднациональную, что послужило созданию единой системы действий и решений на наднациональном европейском уровне.

Европейское сообщество, правопреемником которого стал Европейский Союз, создавалось в целях экономической интеграции, в этой связи экономические и финансовые интересы Союза и по сей день являются ключевым фактором для ЕС и его интеграционных процессов.

<sup>1</sup> *Bachmaier L.* Winter Transnational Criminal Proceedings, Witness Evidence and Confrontation: Lessons from the ECtHR's Case Law // *Utrecht Law Review*. 2013. Vol. 9. Issue 4. P. 127—146.

<sup>2</sup> Шенгенские соглашения / под ред. С. Ю. Кашкина. М. : Профобразование, 2000.

© Сорокина Е. М., 2016

\* Сорокина Елизавета Михайловна, аспирантка кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Sorokina-liza@yandex.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

До вступления в силу Лиссабонского договора европейское уголовное право и уголовный процесс можно было охарактеризовать как очень фрагментарные, поскольку Союз не обладал широкими полномочиями в области уголовного права и процесса, которые долгое время оставались в сфере только национальной компетенции государств — членов Европейского Союза.

С исторической точки зрения важным этапом развития европейского уголовного права и процесса стало подписание в городе Маастрихте 7 февраля 1992 г. Договора о Европейском Союзе<sup>3</sup>.

Хотя Договор о Европейском Союзе не предоставлял ЕС полномочий по созданию европейского наднационального органа в области уголовного преследования, именно с его вступлением в силу совместная борьба государств-членов с преступностью становится официально частью компетенции Европейского Союза.

Сотрудничество в области правосудия и внутренних дел являлось самостоятельным элементом в структуре Европейского Союза, до вступления в силу Лиссабонского договора в 2007 г. разделенного на три опоры.

Раздел VI Договора о Европейском Союзе выделил следующие направления сотрудничества: предоставление убежища, порядок пересечения внешних границ государств-членов и пограничный контроль, таможенное сотрудничество, иммиграционная политика, оказание правовой помощи по уголовным делам, полицейское сотрудничество.

Договор о Европейском Союзе наделил Союз компетенцией по координации государств-членов в сфере пространства свободы, безопасности и правосудия, частью которого является сотрудничество государств — членов ЕС по уголовным делам. Но компетенция институтов ЕС в данной сфере была весьма ограничена ввиду нежелания государств — членов ЕС ограничивать свою компетенцию в указанной сфере и передавать ее наднациональным органам ЕС.

Кроме того, Договор о Европейском Союзе не наделил Европейский Союз компетенцией по изданию нормативных правовых актов в области сотрудничества по уголовным делам, которые имели бы юридически обязательный характер для государств — членов Европейского Союза.

Единственным европейским институтом, к компетенции которого относилось издание нормативных актов в форме общих позиций, определяющих единый подход государств — членов ЕС в сфере борьбы с преступностью, был Совет Европейского Союза.

Государства — члены ЕС в целях борьбы с преступностью по-прежнему принимали совместные конвенции и заключали международные договоры, которые были более эффективным инструментом сотрудничества.

На следующем этапе развития сотрудничества по уголовным делам государств — членов ЕС, связанным с принятием Амстердамского договора 1997 г. (вступил в силу 1 мая 1999 г.)<sup>4</sup>, который создал концепцию пространства «свободы, безопасности и правосудия», третья опора ЕС приобрела исключительно уголовно-правовой характер и стала именоваться сотрудничеством полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО).

Как отмечали П. А. Калининченко и С. А. Михайлова, «в целях реализации идеи построения “европейского пространства свободы, безопасности и правосудия” Амстердамский договор 1997 г. предусмотрел усиление сотрудничества государств — членов ЕС в рамках “третьей опоры”, а также частичную ее “коммунитаризацию”, то есть вынесение ряда положений внутренних дел и правосудия на наднациональный уровень путем переноса данных положений в Римский договор»<sup>5</sup>.

В области пространства свободы, безопасности и правосудия нормативные акты издавались в форме рамочных решений. Важно подчеркнуть, что рамочные решения не обладали прямым действием на территории государств — членов ЕС, в связи с чем они не могли

<sup>3</sup> Treaty of European Union // O.J. C 191, 29 July 1992.

<sup>4</sup> Treaty of Amsterdam amending the Treaty of European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts // O.J. C. 340.

<sup>5</sup> Калининченко П. А., Михайлова С. А. Эволюция норм и стандартов ЕС в сфере признания и исполнения решений по гражданским делам // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 1. С. 125—136.

издаваться в целях гармонизации уголовно-процессуального законодательства государств-членов. Кроме того, в случае неисполнения рамочных решений государства — члены ЕС не могли привлекаться Судом Европейского Союза к ответственности.

Таким образом, ЕС не только не обладал полномочиями в сфере создания наднационального органа уголовного преследования, но и любые издаваемые нормативные акты в уголовной и уголовно-процессуальной сфере лишь определяли общий подход государств-членов в борьбе с преступными деяниями. Кроме того, любое государство — член ЕС при принятии нормативного акта в сфере сотрудничества по уголовным делам обладало правом вето.

Тем не менее отсутствие достаточной компетенции институтов ЕС не препятствовало подчеркивать важность совместной защиты финансовых интересов ЕС как государствами-членами, так и институтами ЕС, так как ежегодные финансовые убытки наносили вред и ЕС в целом, и его членам.

Предложения о защите финансовых интересов Союза выдвигались Комиссией в ряде программных документов. Одним из них стала опубликованная Комиссией 26 января 2000 года Программа улучшения функционирования институционального механизма ЕС в рамках статьи 48 Договора о Европейском Союзе<sup>6</sup>. В одном из параграфов документа Комиссия подчеркивала, что ЕС следует обеспечить себя эффективным средством борьбы с мошенничеством и защитой финансовых интересов Сообщества.

Такой вид преступного посягательства, как мошенничество, часто не ограничивается территорией одного государства, пересекает границы, в то время как национальные полицейские и судебные органы вправе действовать только в пределах территории своего государства, имеют ограниченную юрисдикцию.

Кроме того, традиционные механизмы сотрудничества между полицией и судебными органами государств — членов ЕС слишком тяжеловесны и громоздки и плохо подходят для эффективной борьбы с трансграничными формами мошенничества.

Комиссией ЕС были высказаны предложения в целях защиты финансовых интересов ЕС о создании Европейской прокуратуры.

Принятие решений по трансграничным случаям мошенничества потребует от государств-членов тесной координации, эффективного расследования и судебного преследования на европейском уровне. Европейская комиссия отмечала, что действующие правила обмена информацией и координации между правоохранительными органами государств — членов ЕС недостаточны для достижения цели совместной борьбы с преступлениями против финансовых интересов ЕС, несмотря на активизацию усилий союзных учреждений, таких как Евроюст, Европол и Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF).

Координация, сотрудничество и обмен информацией сталкиваются с многочисленными проблемами и ограничениями из-за распределения зон ответственности между правоохранительными органами, принадлежащими к различным территориальным юрисдикциям.

Европейская комиссия также подчеркивала, что отсутствие взаимодействия между судебными органами государств-членов является препятствием для эффективного расследования и судебного преследования преступлений, затрагивающих финансовые интересы Союза.

Отмеченные проблемы в координации правоохранительных и судебных органов в ходе расследования и уголовного преследования за преступления против финансовых интересов ЕС учитывались при разработке положений Конституции Европейского Союза.

В 2002 году при разработке положений будущей Конституции в области пространства свободы безопасности и правосудия рассматривалась возможность создания европейской прокуратуры на базе Евроюста. Позже положения, разработанные для непринятой Конституции, были включены в Лиссабонский договор, который внес изменения в учредительные договоры ЕС.

Таким образом, на сегодня законодательство ЕС в области создания прокуратуры на территории ЕС основывается на статье 86 ДФЕС

<sup>6</sup> Adapting the Institutions to make a success of enlargement — Commission opinion in accordance with Article 48 of the Treaty on European Union on the calling of a Conference of Representatives of the Governments of the Member States to amend the Treaties (COM/2000/0034 final).

в редакции Лиссабонского договора<sup>7</sup>, который является первичной нормой, предусматривающей компетенцию Европейского Союза по созданию европейской прокуратуры.

Параграф 1 статьи 86 ДФЕС закрепляет, что для борьбы с преступными деяниями, посягающими на финансовые интересы Союза, Совет, постановляя посредством регламентов в соответствии со специальной законодательной процедурой, может учредить Европейскую прокуратуру на основе Евроюста<sup>8</sup>. Совет постановляет единогласно после одобрения Европейского парламента.

Параграф 2 названной статьи наделяет Европейскую прокуратуру при необходимости во взаимодействии с Европолом<sup>9</sup> полномочиями осуществлять расследование, уголовное преследование и предание суду в отношении исполнителей и соучастников преступных деяний, посягающих на финансовые интересы ЕС. Европейская прокуратура осуществляет перед компетентными судами государств-членов поддержание обвинения в связи с этими преступными деяниями.

Внимания заслуживает следующая особенность Европейского Союза в области совместной работы по уголовным делам. Так, сотрудничество государств — членов ЕС в уголовно-процессуальной сфере осуществляется не только национальными правоохранительными органами следствия, прокуратуры и суда, но и посредством специально созданных европейских учреждений, таких как Европейское полицейское ведомство — Европол, Евроюст, Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством — ОЛАФ. Данные учреждения Европейского Союза в институциональной системе не носят характера наднациональных правоохранительных органов. Они создавались в целях сотрудничества в борьбе с преступностью в Европейском Союзе.

Европейское полицейское ведомство было создано Конвенцией о Европоле 1995 года, вступившей в силу 1 октября 1998 года. Впоследствии вместо Конвенции о Европоле в 2009 году вступило в силу Решение 2009/371/ПВД Совета от 6 апреля 2009 года о создании Европейского полицейского ведомства (Европол (Europol))<sup>10</sup>.

Европол осуществляет определение общих задач и направлений полицейского сотрудничества национальных полиций государств — членов Европейского Союза. В задачи Европола входит оказание правовой помощи полицейским ведомствам государств — членов ЕС в сфере предотвращения преступлений, расследования их тяжких и особо тяжких форм, имеющих трансграничный характер.

Евроюст (Eurojust) — орган Европейского Союза, создан решением Совета ЕС «О создании Евроюста в целях усиления борьбы с тяжкой преступностью» 2002/187/ПВД от 28 февраля 2002 г.<sup>11</sup> (частично измененный решением от 16 декабря 2009 г.) в целях координации работы национальных прокуратур и иных ведомств, к компетенции которых отнесено уголовное преследование и расследование уголовных дел в государствах — членах ЕС.

К компетенции Евроюста относится содействие в проведении следственных действий на территории государств — членов ЕС.

При наличии механизмов и учреждений, осуществляющих сотрудничество в сфере расследования уголовных дел трансграничного характера в ЕС, тем не менее уголовное преследование лиц в судебном процессе, совершивших преступления против финансовых интересов Европейского Союза, относится к компетенции национальных прокуратур.

В соответствии со статьей 86 ДФЕС Европейская комиссия 13 июля 2013 г. опубликовала проект Регламента о Европейской прокуратуре<sup>12</sup> (далее — проект).

<sup>7</sup> Treaty on the Functioning of the European Union // OJ. 2010. С. 83

<sup>8</sup> Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime // O.J. L. 63

<sup>9</sup> Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) // O.J. L. 121/37

<sup>10</sup> Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) // O.J. L. 121/37.

<sup>11</sup> Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime // O.J. L. 63.

<sup>12</sup> Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office // Brussels. 17.7.2013 COM(2013) 534 final 2013/0255 (APP).

В преамбуле проекта подчеркивается, что Союз и государства-члены обязаны защищать финансовые интересы Союза в борьбе против уголовных преступлений, приносящих значительные финансовые убытки Европейскому Союзу каждый год. Однако подобные преступления в настоящее время недостаточно исследованы и преследуются лишь национальными органами уголовного преследования.

Согласно статье 1 проекта, Регламент учреждает Европейскую прокуратуру и устанавливает правила ее функционирования.

Европейская прокуратура по своей организационной форме станет одним из учреждений ЕС. К учреждениям Союза относятся инстанции, которые получают специальные полномочия в определенных сферах и приобретают статус юридического лица<sup>13</sup>. Наделение прокуратуры статусом юридического лица также оговорено в статьях проекта Реглаamenta.

Предполагается, что в своей деятельности Европейская прокуратура должна будет тесно сотрудничать с Европолом, который будет оказывать прокуратуре информационную поддержку.

К основным задачам Европейской прокуратуры проект относит борьбу с уголовными преступлениями, затрагивающими финансовые интересы Союза.

В случае принятия Реглаamenta Европейская прокуратура станет европейским учреждением, которое приобретет полномочия по направлению хода и контролированию уголовного расследования в отношении финансовых преступлений против интересов ЕС.

Важной новеллой станет и наделение Европейской прокуратуры функциями прокурора (исполнение функции уголовного преследования) в компетентных судах государств — членов ЕС в отношении преступлений, относимых к ее компетенции.

Одним из ключевых принципов функционирования будущего учреждения ЕС в области уголовного преследования, согласно проекту Реглаamenta, является независимость прокуратуры.

Таким образом, Европейский Союз за десятилетия прошел путь от практически полного отсутствия компетенции в области уголовного права и процесса ввиду нежелания государств — членов ЕС передавать свои полномочия в вышеназванной сфере на наднациональный уровень до разработки Реглаamenta об учреждении Европейской прокуратуры, к компетенции которой будет отнесено уголовное преследование в национальных судах за преступления против финансовых интересов Союза.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Шенгенские соглашения / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Профобразование, 2000.
2. Право Европейского Союза : в 2 т. / под ред. С. Ю. Кашкина. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2013. — Т. 1 : Особенная часть. Основные отрасли и сферы регулирования права Европейского Союза.
3. Калиниченко П. А., Михайлова С. А. Эволюция норм и стандартов ЕС в сфере признания и исполнения решений по гражданским делам // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 1. — С. 125—136.
4. Трикоз Е. Н. Формирование уголовно-правовой системы Европейского союза // Журнал российского права. — 2007. — № 10. — С. 89—107.
5. Winter L. B. Transnational Criminal Proceedings, Witness Evidence and Confrontation: Lessons from the ECtHR's Case Law // Utrecht Law R.

*Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.*

---

<sup>13</sup> Право Европейского Союза : в 2 т. / под ред. С. Ю. Кашкина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. Т. 1 : Особенная часть. Основные отрасли и сферы регулирования права Европейского Союза. С. 335.

### LEGAL BASES AND PROJECTS OF THE EU LEGISLATION ON THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTION SERVICE

**SOROKINA Elizaveta Mikhailovna** — Post-graduate at the Department of European Union Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
Sorokina-liza@yandex.ru  
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Review.** *The article examines the evolution of legal framework of the European Union's competence in the field of criminal prosecution for crimes against financial interests of the EU and legal powers to establish the European Public Prosecution Service and the principles of its functioning.*

**Keywords:** *European Union, European prosecution service, space for freedom, safety and justice, criminal procedure legislation, Europol, Eurojust, legal assistance, cooperation against crime.*

### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Shengenskie soglasheniya / pod red. S. Ju. Kashkina. — M. : Profobrazovanie, 2000.
2. Pravo Evropejskogo Sojuza : v 2 t. / pod red. S. Ju. Kashkina. — 4-e izd., pererab. i dop. — M. : Jurajt, 2013. — T. 1 : Osobennaja chast'. Osnovnye otrasli i sfery regulirovanija prava Evropejskogo Sojuza.
3. Kalinichenko P. A., Mihajlova S. A. Jevoljucija norm i standartov ES v sfere priznanija i ispolnenija reshenij po grazhdanskim delam // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2014. — № 1. — S. 125—136.
4. Trikoz E. N. Formirovanie ugolovno-pravovoj sistemy Evropejskogo sojuza // Zhurnal rossijskogo prava.— 2007. — № 10. — S. 89—107.