

Беляева Юлия Леонидовна

соискатель кафедры прав человека
и международного права
Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя
Ms.JLBelyaeva@gmail.com

ПРОБЛЕМЫ УЧРЕЖДЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ И ЕЕ РОЛЬ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ НА ТЕРРИТОРИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Аннотация. В статье проведен анализ механизма практической реализации защиты финансовых интересов Европейского Союза в сфере противодействия коррупции посредством изучения специфики создания нового независимого учреждения по расследованию финансовых преступлений против бюджета Евросоюза – Европейской прокуратуры, основанной на базе Европейской организации правосудия. Автором обоснована актуальность и значение должности Европейского прокурора для борьбы с коррупционными преступлениями, рассмотрены особенности его полномочий, а также структура учреждения, изучены проблемы принятия решения государствами-членами о начале его функционирования.

Ключевые слова: Европейская прокуратура; противодействие коррупции; Европейский прокурор; финансовые интересы Евросоюза; Евроюст; европейское право; Европейский Союз.

В целях защиты финансовых интересов от коррупционных преступлений Европейским Союзом был сформирован собственный организационно-правовой механизм противодействия коррупции, включающий в себя правовую, институциональную системы и собственный механизм мониторинга за эффективностью его реализации.

В целях соблюдения правовых предписаний, а также практической реализации защиты финансовых интересов Европейского Союза, в частности бюджета и фондов ЕС, которые особенно подвержены преступным посягательствам, таким как коррупция и мошенничество, особенно остро встал вопрос создания независимого учреждения по расследованию финансовых преступлений. В связи с этим возникла идея создания Европейской прокуратуры и учреждения должности Европейского общественного прокурора, которая берет свое начало в таком акте как *Corpus Juris* [1, с. 9], разработанном группой экспертов государств-участников ЕС в 1997 г.

Yuliya L. Belyaeva

Post-graduate student of the department of human rights and international law of the Kikot Moscow University of the Ministry on Internal Affairs of Russian Federation
Ms.JLBelyaeva@gmail.com

THE PROBLEMS OF THE ESTABLISHMENT OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND ITS ROLE IN COMBATING CORRUPTION IN EUROPEAN UNION

Annotation. The article analyses the mechanism of the practical realization of the protection of financial interests of the European Union in the sphere of combating corruption by reviewing the specificities of the establishment of the new independent office which will make investigations of financial crimes against the budget of the European Union – European Public Prosecutor's Office, set up on the base of the European Union's Judicial Cooperation Unit. The author justified the actuality and the meaning of the post of the European Public Prosecutor in the sphere of combating corruption, described the features of his competency and the structure of the office, examined the problems of adopting the decision between the member-states about the start of its functioning.

Keywords: The European Public Prosecutor's Office; combating corruption; the European public prosecutor; the financial interests of the EU; Eurojust; european law; European Union.

На основе *Corpus Juris* было подготовлено Коммюнике Европейской комиссии – Криминальная защита финансовых интересов Сообщества: европейский Прокурор 2000 г. [2], где был впервые отражен проект создания должности Европейского прокурора, но государства-участники так и не пришли к совместному решению по этому вопросу. Следующая инициатива Европейской комиссии по созданию прокуратуры была закреплена в «Зеленой книге по уголовно-правовой защите финансовых интересов Сообщества» 2001 г. [3] Проект Конституции Европейского Союза 2004 г. включал в себя статью о создании Европейской прокуратуры в целях защиты финансовых интересов ЕС, но так и не вступил в силу [4].

Переговоры велись в течении многих лет, в итоге Лиссабонский договор «О внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества» 2007 г. статьей 86 предусмотрел возможность учрежде-

ния Европейской прокуратуры на основе Евроюста, но в случае разногласия не менее девяти государств-членов процедура рассмотрения Советом приостанавливается, и в дальнейшем передается на согласование путем продвинутого сотрудничества государств [5], что фактически делегирует полномочия по принятию государствам-участникам.

Действия Европейской комиссии нашли отражение в Коммюнике Комиссии о защите финансовых интересов Европейского Союза в уголовном праве и административных расследованиях, интегрированная политика защиты денег налогоплательщиков 2011 г. [6], где проведен анализ деятельности и полномочий Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (ОЛАФ), Европейской организации правосудия (Евроюст) и Европейской судебной сети, а также высказана необходимость создания Европейской прокуратуры в целях противодействия коррупции и мошенничеству в отношении бюджета Евросоюза.

В результате длительной работы, проведенной Европейской комиссией,

17 июля 2013 года было опубликовано Предложение Европейской комиссии для постановления Совета об учреждении Европейской прокуратуры [7].

Прокуратура станет независимым органом Евросоюза с полномочиями по расследованию и преследованию за коррупцию и другие преступления, нарушающие финансовые интересы Евросоюза. В настоящее время только национальные власти могут вести дела, связанные с коррупцией и мошенничеством в Евросоюзе. Их полномочия упираются в рамки национальных границ. Существующие правоохранительные организации ЕС (такие как ОЛАФ, Евроюст и Европол) не наделены собственным мандатом на проведение уголовных расследований. Европейская Прокуратура призвана заполнить этот организационный пробел.

Европейская прокуратура будет иметь децентрализованную структуру, возглавляемую Европейским прокурором. Расследования будут проводиться уполномоченными европейскими прокурорами, назначенными в каждом государстве-члене. Европейские уполномоченные прокуроры будут неотъемлемой частью Европейской прокуратуры, но при этом выполнять свои функции в качестве национальных прокуроров. Относительно расследований, проводимых в рамках Европейской прокуратуры, они будут полностью независимы от национальных органов. Такая структура приведет к интеграции в принятии решений на европейском и национальном уровнях, что повысит эффективность работы.

Европейская прокуратура объединит следственные и прокурорские ресурсы государств-членов с четкими иерархическими линиями для обеспечения быстрого принятия решений. Она будет наделена единообразными полномочиями по

расследованию преступлений в рамках Союза, основываясь на национальных правовых системах государств-членов, гарантируя обеспечение прав лиц, участвующих в делах, в соответствии с национальным и международным правом. Расследования Прокуратуры будут проходить судебный контроль в национальных судах, что позволит государствам-членам и Союзу работать рука об руку в целях защиты от коррупционных преступлений. Основными преимуществами Прокуратуры являются: единая европейская политика обвинения; единообразный систематический подход при работе с национальными судебными системами; изучение и проработка всех случаев коррупции и мошенничества против бюджета ЕС; преемственность в сложных трансграничных случаях; сдерживающий фактор для лиц, планирующих совершить преступление и профилактический эффект.

Европейская прокуратура до сих пор не приступила к работе, события, происходящие в Совете, ясно показывают, что некоторые государства-члены не разделяют видение Комиссии относительно вертикально интегрированной и иерархической модели Прокуратуры. Обеспокоенность государств-членов относительно потенциального воздействия, которое Европейская прокуратура может оказать на их национальные системы уголовного правосудия, а также нарушить суверенитет, не позволяет прийти государствам-участникам к общему решению [8, с. 62].

Также сложным представляется решение о полномочиях ОЛАФ в случае учреждения Прокуратуры, ввиду необходимости пересмотра компетенции ОЛАФ относительно преступлений, расследуемых Прокуратурой.

Ввиду того что около десяти государств-участников ЕС отказались одобрить инициативу Европейской комиссии о создании Европейской прокуратуры, 9 марта 2017 года по итогам саммита Европейского Совета в целях запуска работы Прокуратуры было принято решение на применение меры продвинутого сотрудничества государств-членов ЕС, предусмотренной статьей 86 Лиссабонского договора, путем кооперации усилий государств, согласных на участие в ее учреждении, с возможностью последующего присоединения отказавшихся государств.

Как подчеркнул президент Еврокомиссии, одним из путей развития Евросоюза после Брексита, является интеграция отдельных государств-членов ЕС в области экономики, безопасности и социальной политики, таким образом приводится в действие идея «мульти-скоростной» Европы [9].

На данный момент около 18 государств, а также ОЛАФ выступили в поддержку инициативы Европейской комиссии, что свидетельствует о скором начале деятельности новой организации по защите финансовых интересов ЕС и противодействия коррупции – Европейской прокуратуры.

Литература:

1. *Weyembergh A.* Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO). Study / A. Weyembergh, C. Briere // Directorate general for internal policies – European Union, 2016.
2. Communication from the Commission – Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor // COM (2000) 0608 final, Brussels, 29.09.2000.
3. Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor // COM (2001) 0715 final, Brussels, 11.12.2001.
4. Treaty establishing a Constitution for Europe // Official Journal of the European Union, C. 310, 16.12.2004.
5. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // Official Journal of the European Union, C. 306, 17.12.2007, p. 1–271.
6. Communication from the Commission – On the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations An integrated policy to safeguard taxpayers' money // COM (2011) 293 final, Brussels, 26.05.2011.
7. Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office // COM (2013) 0534 final, Brussels, 17.07.2013.
8. *Ligeti K.* The European Public Prosecutor's Office: What Role for OLAF in the future? // European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests, Luxembourg, 2016.
9. *Stupp C.* Commission hails downsized EU public prosecutor as victory for «multi-speed Europe» // URL: <https://www.euractiv.com> (дата обращения: 27.03.2017)

Literature:

1. *Weyembergh A.* Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO). Study / A. Weyembergh, C. Briere // Directorate general for internal policies – European Union, 2016.
2. Communication from the Commission – Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor // COM (2000) 0608 final, Brussels, 29.09.2000.
3. Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor // COM (2001) 0715 final, Brussels, 11.12.2001.
4. Treaty establishing a Constitution for Europe // Official Journal of the European Union, C. 310, 16.12.2004.
5. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // Official Journal of the European Union, C. 306, 17.12.2007, p. 1–271.
6. Communication from the Commission – On the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations An integrated policy to safeguard taxpayers' money // COM (2011) 293 final, Brussels, 26.05.2011.
7. Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office // COM (2013) 0534 final, Brussels, 17.07.2013.
8. *Ligeti K.* The European Public Prosecutor's Office: What Role for OLAF in the future? // European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests, Luxembourg, 2016.
9. *Stupp C.* Commission hails downsized EU public prosecutor as victory for «multi-speed Europe» // URL: <https://www.euractiv.com> (дата обращения: 27.03.2017)