

## О ПРОВАЛЕ ПРОЕКТА ЕВРОПЕЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ

**Бирюков Павел Николаевич**

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж),  
e-mail: birukovpn@yandex.ru

*Рассматривается попытка Евросоюза создать Офис Европейской прокуратуры. Автор изучает историю вопроса, принятые документы в этой области, последствия для механизмов правовой помощи по уголовным делам. Анализируются компетенция Европейской прокуратуры, процедура взаимодействия с национальными правоохранительными органами. Выявляются причины приостановки проекта.*

*Ключевые слова: Европейский союз, финансовые интересы ЕС, Офис Европейской прокуратуры, компетентные органы государств-членов ЕС*

## ON THE FAILURE OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE PROJECT

**Biriukov Pavel**

Voronezh State University (Voronezh),  
e-mail: birukovpn@yandex.ru

*The author examines the EU attempts to establish the Office of the European prosecutors. He investigates the background of the issue, relevant documents, and outcomes for the mechanisms of legal assistance in criminal matters. The competence of the European prosecutor's office and the procedure of dealing with law enforcement bodies are analyzed. The author tries to find out why the project had been suspended.*

*Key words: European Union, EU financial interests, Office of the European prosecutors, competent authorities of the EU Member States*

По сведениям ЕС, ежегодно в результате мошеннических действий теряется около € 500 млн из средств ЕС<sup>1</sup>. Проблема эта носит хронический и системный характер. В настоящее время только органы государств-членов могут расследовать и преследовать мошенничества в отношении ЕС. Однако их полномочия остановились на национальных границах. Существующие структуры ЕС (ОЛАФ, Европол, Евроюст) не имеют полномочий для проведения транснациональных уголовных расследований. Восполнить этот институциональный пробел пока нечем.

Кроме того, в странах ЕС созданы крайне неравномерные условия защиты финансовых интересов ЕС. Успешность «национального» преследования преступлений против бюджета ЕС существенно варьируется в зависимости от законодательства государств-членов, достигая в среднем по ЕС 42,3 %. Во многих случаях такого рода деяния не расследуются вообще, что позволяет виновным уйти от ответственности, используя юридические лазейки в национальном праве.

В рамках ЕС эта проблема осознается в достаточной мере. В одном из выступлений вице-президент Еврокомиссии, комиссар по юстиции В. Рединг подтвердил: «Европей-

<sup>1</sup> URL: [http://www.ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/semeta/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/semeta/index_en.htm).

ская комиссия выполняет свои обещания применить политику нулевой терпимости (*a zero tolerance*) к мошенничеству в отношении бюджета ЕС. Когда дело доходит до денег налогоплательщиков, важен каждый евро – тем более в сегодняшних экономических условиях»<sup>1</sup>.

Долгое время в ЕС последовательно осуществлялись шаги по борьбе с мошенничеством в сфере финансовых ресурсов. Деятельность ЕС в этой области сосредоточена на двух целях: во-первых, контроля бюджета, во-вторых, защиты финансовых интересов Союза и борьбы с мошенничеством.

В 2001 г. была издана «Зеленая книга о создании ЕОП»<sup>2</sup> и началась подготовительная работа.

Статьей 86 Договора о функционировании Европейского союза предусматривалась возможность создания Советом офиса по борьбе с преступлениями, затрагивающими финансовые интересы Союза и содействующего Евроюсту (ст. 85 ДФЕС). После вступления в силу Лиссабонского договора 2007 г. деятельность ЕС в этой сфере заметно активизировалась.

Так, в мае 2011 г. Еврокомиссия приняла Сообщение<sup>3</sup> о защите финансовых интересов ЕС уголовным правом и административных расследованиях по защите финансовых интересов ЕС, в котором содержались конкретные предложения, в частности о создании специального агентства. В июле 2012 г. Комиссия предложила Директиву по борьбе с мошенничеством в отношении бюджета ЕС посредством уголовного права<sup>4</sup>. В сентябре 2012 г. президент Еврокомиссии Ж.-М. Баррозу вновь подтвердил намерение Комиссии довести проект Европрокуратуры до конца: «Еврокомиссия намерена решительно усилить защиту денег налогоплательщиков и осуществлять эффективную борьбу с мошенничеством». 18 октября 2012 г. Комиссия организовала Консультативное совещание по вопросам возможной реформы Евроюста, в котором с представителями государств-членов обсуждались вопросы, связанные с созданием Офиса Европейской прокуратуры. 8–9 ноября 2012 г. в Берлине под эгидой ОЛАФ состоялась 10-я конференция прокуроров по борьбе с мошенничеством. Изучались возможные способы взаимодействия национальных прокуратур с Офисом Европейской прокуратуры.

Далее следовал ряд мероприятий различного уровня: неофициальные консультации с организациями европейских адвокатов относительно процессуальных гарантий подозреваемых (26 ноября 2012 г.); семинар «На пути к Офису Европейской прокуратуры» (17 и 18 января 2013 г.); совещание группы экспертов Комиссии по вопросам европейской уголовной политики (23 января 2013 г.) и др.

20 марта 2013 г. министры юстиции Франции и Германии высказали поддержку созданию Европейской прокуратуры.

Комиссия провела оценку альтернатив предлагаемой политики с учетом внешних исследований<sup>5</sup>. Были изучены различные варианты создания Офиса Европейской прокуратуры (далее – ОЕП). Оптимальным было признано учреждение Офиса в качестве децентрализованного агентства Союза, которое опирается на национальные

<sup>1</sup> Protecting taxpayers' money against fraud: Commission proposes European Public Prosecutor's Office and reinforces OLAF procedural guarantees // URL: [http://www.europa.eu/rapid/press-release\\_en.htm](http://www.europa.eu/rapid/press-release_en.htm).

<sup>2</sup> The 2001 Green paper on the establishment of a European Prosecutor // IP/13/709.

<sup>3</sup> Communication on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations which contained proposals to improve the protection of EU financial interests // IP/11/644.

<sup>4</sup> Directive to fight fraud against the EU budget by means of criminal law // IP/12/767.

<sup>5</sup> Specific contract № JUST/2011/JPEN/FW/0030.A4.

судебные системы. По мнению чиновников ЕС, ОЕП «позволит государствам-членам и Союзу работать рука об руку для защиты денег европейских налогоплательщиков».

Наконец, 17 июля 2013 г. Комиссия предложила Регламент о создании Офиса Европейской прокуратуры<sup>1</sup>. По Регламенту ОЕП будет расследовать преступления, затрагивающие финансовые интересы Союза, и привлекать к суду лиц, их совершающих. Логика ЕС проста: если есть «федеральный бюджет», формируемый из денег, поступающих от всех государств-членов ЕС и администрируемый в рамках общих правил, то необходим «федеральный инструмент», чтобы защитить этот бюджет. Это будет иметь большое значение для сохранности бюджета ЕС и станет качественно новым шагом в направлении более эффективной борьбы с преступлениями, затрагивающими сам Евросоюз<sup>2</sup>.

ОЕП будет иметь эксклюзивную юрисдикцию на всей территории ЕС для расследования деяний, отнесенных к его компетенции. Следует, правда, отметить, что в силу особенностей своей уголовно-правовой политики, Дания не будет участвовать в ОЕП. Великобритания и Ирландия будут самостоятельно решать, участвовать или нет.

По проекту ОЕП должен строиться на принципах независимости, децентрализации и подотчетности.

1. ОЕП будет независимым агентством при соблюдении правила о демократическом контроле и ответственности перед Европейским парламентом, Советом и национальными парламентами.

2. ОЕП создается в качестве децентрализованного агентства ЕС. Он будет состоять из Европейского прокурора (*European Public Prosecutor*), четырех заместителей и так называемых делегированных прокуроров (*Delegated Prosecutors*). Последние будут находиться в государствах-членах и работать с национальными правоохранительными системами. Делегированные прокуроры будут проводить расследования с помощью компетентных «национальных» сотрудников и применять национальное законодательство соответствующего государства. Их скоординированные действия будут находиться под надзором ОЕП и обеспечивать единый, последовательный подход в рамках Союза.

В области применения национального законодательства ОЕП будет опираться на ограниченное число правил ЕС, обеспечивающих единство полномочий и защиту процессуальных прав. Расследования и судебное преследование ОЕП будут строиться на основе верховенства права и Хартии ЕС об основных правах<sup>3</sup>. Подчеркиваются особенности обеспечения процессуальных гарантий: право на устный и письменный перевод; право на получение информации и доступ к материалам дела; право на доступ к адвокату в случае задержания; право хранить молчание и считаться невиновным; право на юридическую помощь и право представлять доказательства, а также заслушивать свидетелей.

При этом на национальные суды государств ЕС возлагаются функции судебного рассмотрения соответствующих дел. В этих же судах могут быть оспорены и текущие процессуальные действия «европейских прокуроров».

<sup>1</sup> Regulation on the establishment of a European Public Prosecutor's Office (EPP) // URL: [http://www.ec.europa.eu/justice/criminal/judicial-cooperation/public-prosecutor/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/justice/criminal/judicial-cooperation/public-prosecutor/index_en.htm).

<sup>2</sup> Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office // COM/2013/0534 final 2013/0255 (APP).

<sup>3</sup> Charter of Fundamental Rights // URL: [http://www.ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm).

Вся структура ОЕП будет основываться на имеющихся ресурсах и, следовательно, по мысли Еврокомиссии, не должна повлечь за собой существенных дополнительных затрат.

Нужно также учитывать, что параллельно с созданием ОЕП Комиссия собирается провести реформу Евроюста и ОЛАФ и перераспределить компетенцию. В частности, для усиления процессуальных гарантий при проведении расследований предлагается создать в рамках ОЛАФ пост независимого контролера процессуальных гарантий: он будет давать санкции на обыски и изъятие документов, которые, возможно, придется проводить в структурах ЕС.

Изменится и роль ОЛАФ. Это агентство будет нести ответственность за административные расследования в областях, которые не подпадают под компетенцию ОЕП. В то же время ОЛАФ больше не будет проводить административные расследования мошенничеств и других преступлений, затрагивающих финансовые интересы ЕС. При возникновении соответствующих подозрений ОЛАФ будет обязано сообщить об этом в ОЕП на самой ранней стадии. При этом ОЛАФ будет продолжать оказывать помощь ОЕП по запросу, как оно уже делает сегодня по просьбе национальных прокуроров. Это поможет избежать дублирования административных и уголовных расследований одних и тех же фактов. Таким образом, будут увеличены шансы на успешное судебное преследование виновных.

Таким образом, создание ОЕП, по мнению институтов ЕС, приведет к существенному повышению защиты финансовых интересов Союза. Он сочетает в себе европейские и национальные усилия правоохранительных органов в целях эффективной борьбы с мошенничеством в отношении средств ЕС.

В соответствии с положениями Лиссабонского договора предлагаемый проект Регламента Совета должен быть принят единогласно государствами-членами после получения согласия Европарламента. Если единогласие в Совете не достигнуто, можно на основе ст. 86 ДФЕС создать группу, по крайней мере, из девяти государств для активизации сотрудничества.

Однако проект ОЕП не встретил должной поддержки на национальном уровне. Четырнадцать государств ЕС выступили против предлагаемого варианта. Они высказывали опасения по поводу слишком широких полномочий ОЕП и нарушения принципа субсидиарности. Нашла, что называется, коса на камень.

27 ноября 2013 г. Комиссия направила Европейскому парламенту, Совету и национальным парламентам Сообщение<sup>1</sup> по пересмотру своего предложения Совету о создании Европейской прокуратуры. Были проанализированы возражения, выдвинутые национальными парламентами. Комиссия пришла к выводу, что предложение о создании ОЕП «уважает принцип субсидиарности». Поэтому она «решает идти вперед с целью создания Европейской прокуратуры, несмотря на противодействие 14 государств»<sup>2</sup>. Европейский парламент в этом вопросе поддержал Комиссию<sup>3</sup>.

В 2014 г. десять национальных парламентов прислали в Комиссию свои возражения. В их числе – немецкий Бундестаг, хорватский Сабор Хрватски, Палата общин и Палата лордов Великобритании, обе палаты голландского парламента, французская

<sup>1</sup> COM (2013) 851 final.

<sup>2</sup> «Yellow card» on EPPO triggers commission review. Vice President of the European Commission. November 2013.

<sup>3</sup> European Parliament backs European Public Prosecutor's office. 14 March 2014 // URL: <https://www.out-law.com/en/articles/2014/march/european-parliament-backs-european-public-prosecutors-office>.

*Assemblée Nationale*, румынская палата депутатов. Большинство из них выражали недовольство решением Комиссии и несогласие с ее позицией. Указывалось на слабость аргументов относительно субсидиарности. Комиссию также критиковали за несоблюдение принципа пропорциональности<sup>1</sup>.

Европейский парламент 12 апреля 2016 г. издал Резолюцию<sup>2</sup>, где оценил Доклад Еврокомиссии о реализации принципов субсидиарности и пропорциональности. По мнению Европарламента, создание ОЕП не нарушает указанных принципов. Однако государства ЕС так не считают и не хотят передавать чиновникам часть суверенных полномочий, к которым, безусловно, относится проведение уголовного преследования на своей территории. Очевидно, что противостояние еврочиновников и национальных властей продолжится, разрушая миф о «наднациональности» Евросоюза и подтверждая его качество международной организации с хозяевами-государствами.

### Библиография

Charter of Fundamental Rights // URL: [http://www.ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm).

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol № 2 // COM (2013) 851 final.

Communication on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations which contained proposals to improve the protection of EU financial interests // IP/11/644.

Directive to fight fraud against the EU budget by means of criminal law // IP/12/767, MEMO/12/544.

European Parliament backs European Public Prosecutor's office. 14 March 2014 // URL: <https://www.out-law.com/en/articles/2014/march/european-parliament-backs-european-public-prosecutors-office>.

European Parliament resolution of 12 April 2016 on the Annual reports 2012–2013 on subsidiarity and proportionality (2014/2252(INI)) // URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0103+0+DOC+XML+V0//EN>.

Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office // COM/2013/0534 final–2013/0255 (APP).

Protecting taxpayers' money against fraud: Commission proposes European Public Prosecutor's Office and reinforces OLAF procedural guarantees // URL: [http://www.europa.eu/rapid/press-release\\_en.htm](http://www.europa.eu/rapid/press-release_en.htm).

Regulation on the establishment of a European Public Prosecutor's Office (EPPO) // URL: [http://www.ec.europa.eu/justice/criminal/judicial-cooperation/public-prosecutor/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/justice/criminal/judicial-cooperation/public-prosecutor/index_en.htm).

Report from the Commission Annual report 2014 on relations between the European commission and national parliaments. Brussels, 2.7.2015 // COM(2015) 316 final.

Specific contract № JUST/2011/JPEN/FW/0030.A4.

Taxation, Customs, Statistics, Audit and Anti-Fraud // URL: [http://www.ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/semeta/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/semeta/index_en.htm).

The 2001 Green paper on the establishment of a European Prosecutor // IP/13/709. Strasbourg, 11 December 2001.

«Yellow card» on EPPO triggers commission review. Vice President of the European Commission. November 2013.

<sup>1</sup> Report from the Commission Annual report 2014 on relations between the European commission and national parliaments. Brussels, 2.7.2015 // COM(2015) 316 final.

<sup>2</sup> European Parliament resolution of 12 April 2016 on the Annual reports 2012–2013 on subsidiarity and proportionality (2014/2252(INI)) // URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0103+0+DOC+XML+V0//EN>.

## Bibliography

Charter of Fundamental Rights // URL: [http://www.ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm).

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol № 2 // COM (2013) 851 final.

Communication on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations which contained proposals to improve the protection of EU financial interests // IP/11/644.

Directive to fight fraud against the EU budget by means of criminal law // IP/12/767.

European Parliament backs European Public Prosecutor's office. 14 March 2014 // URL: <https://www.out-law.com/en/articles/2014/march/european-parliament-backs-european-public-prosecutors-office>.

European Parliament resolution of 12 April 2016 on the Annual reports 2012–2013 on subsidiarity and proportionality (2014/2252(INI)) // URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0103+0+DOC+XML+V0//EN>.

Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office // COM/2013/0534 final 2013/0255 (APP).

Protecting taxpayers' money against fraud: Commission proposes European Public Prosecutor's Office and reinforces OLAF procedural guarantees // URL: [http://www.europa.eu/rapid/press-release\\_en.htm](http://www.europa.eu/rapid/press-release_en.htm).

Regulation on the establishment of a European Public Prosecutor's Office (EPPO) // URL: [http://www.ec.europa.eu/justice/criminal/judicial-cooperation/public-prosecutor/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/justice/criminal/judicial-cooperation/public-prosecutor/index_en.htm).

Report from the Commission Annual report 2014 on relations between the European commission and national parliaments. Brussels, 2.7.2015 // COM(2015) 316 final.

Specific contract № JUST/2011/JPEN/FW/0030.A4.

Taxation, Customs, Statistics, Audit and Anti-Fraud // URL: [http://www.ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/semeta/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/semeta/index_en.htm).

The 2001 Green paper on the establishment of a European Prosecutor // IP/13/709. Strasbourg, 11 December 2001.

«Yellow card» on EPPO triggers commission review. Vice President of the European Commission. November 2013.