

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЕВРОЮСТА И ЕВРОПЕЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ

Шевцова Лидия Валентиновна

Адвокат адвокатского бюро «Патронъ» (Москва),
e-mail: shevtsova-2010@mail.ru

В статье рассмотрены точки зрения зарубежных ученых на проблемы и перспективы создания и развития наднациональных субъектов, осуществляющих трансграничное уголовное преследование в странах Европейского союза, исследуются нормативные правовые акты Европейского союза в указанной сфере. Автор размышляет о перспективах развития и функционирования Евроюста и Европейской прокуратуры как самостоятельных наднациональных субъектов трансграничного уголовного преследования.

Ключевые слова: уголовное дело, следственные действия, наднациональные правоохранительные органы, Европол, Евроюст, Европейская прокуратура, международное уголовное преследование

PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE DEVELOPMENT OF EUROJUST AND THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Shevtsova Lidiya

Lawyer, Bar Office «Patron» (Moscow),
e-mail: shevtsova-2010@mail.ru.

The author analyzes points of view of foreign scientists on the problems and prospects of the creation and development of supranational entities engaged in cross-border criminal prosecution in the European Union, as well as legal acts of the European Union related to this sphere. The author reflects on the prospects of the development and functioning of Eurojust and the European Public Prosecutor's Office as independent supranational actors of cross-border criminal prosecution.

Key words: criminal case, investigative actions, supranational law enforcement agencies, Europol, Eurojust, European Public Prosecutor's Office, international criminal prosecution

Современная уголовно-процессуальная политика ряда стран Европейского союза (Франция, Германия, Италия, Бельгия, Испания) направлена на выработку правовых и организационных предпосылок создания наднациональных субъектов, осуществляющих уголовное преследование членов трансграничных преступных организаций. Одновременно в теории уголовного процесса среди зарубежных исследователей ведутся дискуссии о создании не только наднациональных правоохранительных органов в рассматриваемой сфере, но и новых субъектов международного уголовного преследования.

Одним из ключевых субъектов наднационального уголовного преследования в рассматриваемой сфере деятельности является Евроюст. Согласно ст. 3 решения Совета Европейского союза от 28 февраля 2002 г. «О создании Евроюста в целях усиления борьбы с серьезными преступлениями»¹ Евроюст оказывает содействие в преследовании членов трансграничных преступных организаций по просьбе государства-члена Европейского союза. Государства, не являющиеся участниками ЕС, могут сотрудничать с Евроюстом посредством прикомандирования уполномоченных сотрудников правоохранительных органов этих стран в контактные центры Евроюста. Сотрудничество

¹ Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, 2002/187/JHA.

в рассматриваемой сфере ускоряют и существенно облегчают установление прямых контактов, применение современных и безопасных каналов связи, использование института прокуроров связи в качестве необходимого звена между национальными правоохранительными органами.

Например, правоохранительные органы США и Евроюста сотрудничают на основании соответствующего Соглашения от 6 ноября 2006 г.¹ В ст. 4–6 данного Соглашения указано, что Министерство юстиции США направляет для участия в совместной деятельности федеральных прокуроров или прокуроров штатов, а также прокуроров связи. Соглашением предусмотрено создание контактных пунктов для обмена необходимой информацией между сотрудниками Евроюста и прокурорами связи США либо прокурорами, ответственными за осуществление уголовного преследования. Примечательно, что согласно ст. 7, 18 Соглашения прокуроры США вправе участвовать в совместных с Евроюстом совещаниях, проводить регулярные консультации (не реже одного раза в год) по вопросам обеспечения защиты и безопасности оперативно-следственной информации по конкретным уголовным делам.

В настоящее время ведется дискуссия о перспективах развития Евроюста, в частности о наделении данной организации функцией контроля за Европоллом, а значит, и за национальными органами полиции, а также о наделении Евроюста полномочиями Европейской прокуратуры. Ранее эта идея была поддержана подкомитетом F Комитета ЕС по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам. Европейская прокуратура должна быть организована на базе Евроюста, который доказал свою эффективность в борьбе с трансграничной преступностью (работает с представителями правоохранительных органов различных государств и законодательством различных правовых систем)².

Комитетом ЕС по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам разработан проект регламента³, касающегося создания и функционирования с 2020–2021 гг. нового субъекта наднационального уголовного преследования – Европейской прокуратуры⁴. Европейская прокуратура будет узкоспециализированным учреждением, так как ее полномочия по осуществлению уголовного преследования распространяются на одну категорию дел – преступления в бюджетной сфере ЕС (мошенничество, совершенное, в том числе, организованными преступными формированиями, мошенничество с НДС на сумму свыше 10 млн евро, коррупция).

Среди европейских ученых и правоприемителей существуют различные точки зрения на соотношение полномочий Евроюста и Европейской прокуратуры. Одни ученые полагают, что закономерным этапом развития Евроюста является расширение его полномочий в сфере осуществления уголовного преследования на наднациональном уровне⁵; другие считают, что для реализации задач ЕС в сфере совершенствования уголовного судопроизводства Евроюст и Европейская прокуратура должны стать взаимодополняющими организациями: Евроюст будет выполнять роль координирующего органа, а Европейская прокуратура – осуществлять уголовное преследование на территории ЕС⁶. Третьи исследователи говорят о необходимости слияния функций

¹ URL: <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20Eurojust-USA%20%282006%29/Eurojust-USA-2006-11-06-EN.pdf> (дата обращения: 06.05.2019).

² Judicial Co-Operation in the EU: The Role of Eurojust, 23rd Report of Session 2003-04, European Union Committee. L., 2004. P. 36. URL: <http://www.statewatch.org/news/2004/jul/eurojust-hol.pdf> (дата обращения: 06.05.2019).

³ Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. Brussels, 17.07.2013. COM (2013) 534 final. 2013/0255 (APP); Recommendation on the draft Council regulation implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. 09941/2017 – C8-0229/2017 – 2013/0255 (APP); European Parliament resolution of 5 October 2016 on the European Public Prosecutor's Office and Eurojust 2016/2750 (RSP).

⁴ European Commission – Fact Sheet. Frequently Asked Questions on the European Public Prosecutor's Office // European Commission. Press Release Database. 2017. 8 June. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1551_en.htm (дата обращения: 06.05.2019).

⁵ Nilsson H. Judicial cooperation in the EU – Eurojust and the European Public Prosecutor // The area of freedom, security and justice ten years on: successes and future challenges under the Stockholm Programme / E. Guild, S. Carrera, A. Eggenschwiler (eds.). Brussels, 2011. P. 77.

⁶ Статьи 85, 86 Лиссабонского договора; European Council, The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens // Official Journal of the European Union. 4.5.2010. C 115/1–115/38; Strategic Seminar: Eurojust and the Lisbon Treaty: towards more effective action. Bruges, 20–22 September 2010

и полномочий Евроюста и Европейской прокуратуры, где Евроюст станет ее структурным подразделением¹.

По нашему мнению, создание нового субъекта межнационального уголовного преследования вместо реформирования Евроюста или Европола связано в первую очередь с добровольной уступкой суверенитета и одновременно соблюдением принципа субсидиарности в целях защиты прав и свобод граждан ЕС от преступных посягательств членов трансграничных преступных организаций. Данное предположение основывается на том, что наделение органов Европола или Евроюста полномочиями по самостоятельному осуществлению уголовного преследования членов трансграничных преступных организаций может привести к ухудшению взаимодействия между национальными правоохранительными органами стран ЕС. Назовем основные причины такого ухудшения.

Во-первых, сотрудничество национальных компетентных органов стран ЕС с национальными организациями основывается на принципе добровольности. В связи с этим Евроюст не является независимой организацией по отношению к национальным органам прокуратуры, которые полномочны самостоятельно принимать решения об осуществлении уголовного преследования, предоставлении необходимой информации Евроюсту и привлекать ее сотрудников для координации хода расследования между государствами-членами ЕС и третьими странами².

Во-вторых, между Евроюстом и национальными правоохранительными органами установлено горизонтальное сотрудничество, т. е. прямое подчинение национальных правоохранительных органов данной организации отсутствует. При такой структуре взаимодействия невозможно создание наднационального субъекта уголовного преследования. Попытка внесения изменений в действующую структуру Евроюста, по мнению зарубежных исследователей, приведет к прекращению тесного взаимодействия между странами ЕС. Даже если такие изменения произойдут, то Евроюст сможет только инициировать осуществление уголовного преследования, а руководить данной процессуальной деятельностью будут национальные органы прокуратуры³.

В-третьих, не все государства-участники ЕС заключили договор о сотрудничестве в правоохранительной сфере, в частности с Евроюстом, что потребует при возникновении нового наднационального учреждения (предположим, при слиянии Европола и Евроюста) заключения и ратификации новых соглашений о сотрудничестве в рассматриваемой сфере.

Более того, Евроюст и Европол задействованы в осуществлении уголовного преследования правоохранительными органами не только стран ЕС, но и других государств, что может вызвать проблемы реализации такого сотрудничества с зарубежными государствами. Например, органы полиции, следствия России активно сотрудничают с Европолом, а прокурорское сотрудничество с Евроюстом приостановлено на неопределенный срок; следовательно, при слиянии этих организаций может возникнуть проблема взаимодействия между компетентными органами России и ЕС в сфере уголовного преследования.

Учреждение Европейской прокуратуры станет важным шагом на пути к созданию международной правоохранительной организации, осуществляющей международное уголовное преследование членов трансграничных преступных организаций. Как представляется, полномочия Европейской прокуратуры в рассматриваемой сфере

Report // *New Journal of European Criminal Law*. 2011. Vol. 2. Iss. 1. P. 113; Eurojust seminar on new draft Regulation. An improvement in the fight against cross-border crime? Press release // Eurojust Official Website. 2013. 16 Oct. URL: <http://eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2013/2013-10-16.aspx> (дата обращения: 06.05.2019); *Ligeti K., Simonato M.* The European Public Prosecutor's Office: towards a truly European Prosecution Service? // *New Journal of European Criminal Law*. 2013. Vol. 4. Iss. 1–2. P. 11.

¹ *Staelens J.* The European Public Prosecutor's Office: the future? Dissertation of Master of law. Ghent, 2014. P. 97.

² European Commission, Report from the Commission on the legal transposition of the Council Decision of 28.02.2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, COM (2004) 457 final, Brussels, 06.07.2004). URL: <http://eur-lex.europa.eu>; European Parliament (Directorate-General for internal policies) (дата обращения: 06.05.2019).

³ The future of Eurojust. Study for the LIBE committee. 2012. P. 39. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462451/IPOL-LIBE_ET\(2012\)462451_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462451/IPOL-LIBE_ET(2012)462451_EN.pdf) (дата обращения: 06.05.2019).

не будут ограничиваться расследованием преступлений экономической направленности. Председатели Европейской комиссии и Европарламента одобрили расширение в будущем полномочий прокуроров Европейской прокуратуры в сфере борьбы с трансграничными преступлениями, например терроризмом, организованной преступностью¹.

В долгосрочной перспективе возможно осуществление взаимодействия Европейской прокуратуры с правоохранительными органами третьих стран посредством деятельности Евроюста в качестве структурного подразделения данного учреждения. Этот вывод можно сделать исходя из п. 10 резолюции Европарламента от 5 октября 2016 г. «О Европейской прокуратуре и Евроюсте»², предусматривающего активное сотрудничество и обмен необходимой информацией по указанным категориям дел между Евроюстом и Европейской прокуратурой.

На наш взгляд, сегодня есть предпосылки для формирования субъектов международного уголовного преследования членов трансграничных преступных организаций. Данные субъекты могут быть созданы как путем реформирования наднациональных правоохранительных органов (Европол, Евроюст, Европейская прокуратура), так и путем расширения полномочий Интерпола в сфере осуществления международного уголовного преследования. В дальнейшем возможно и создание системы наднациональных органов международного уголовного преследования членов трансграничных преступных организаций, включающей в себя наднациональные полицейские (оперативные) органы, наднациональные органы следствия и наднациональные органы прокуратуры.

Список литературы / References

Eurojust seminar on new draft Regulation. An improvement in the fight against cross-border crime? Press release // Eurojust Official Website. 2013. 16 Oct. URL: <http://eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2013/2013-10-16.aspx>.

European Commission – Fact Sheet. Frequently Asked Questions on the European Public Prosecutor's Office // European Commission. Press Release Database. 2017. 8 June. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1551_en.htm.

European Council, The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens // Official Journal of the European Union. 4.5.2010.

European Union to get a single public prosecutor // Euractiv. 2017. 6 Oct. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/european-union-to-get-a-single-public-prosecutor>.

Judicial Co-Operation in the EU: The Role of Eurojust, 23rd Report of Session 2003-04, European Union Committee. L., 2004. URL: <http://www.statewatch.org/news/2004/jul/eurojust-hol.pdf>.

Ligeti K., Simonato M. The European Public Prosecutor's Office: towards a truly European Prosecution Service? // New Journal of European Criminal Law. 2013. Vol. 4. Iss. 1–2.

Nilsson H. Judicial cooperation in the EU – Eurojust and the European Public Prosecutor // The area of freedom, security and justice ten years on: successes and future challenges under the Stockholm Programme / E. Guild, S. Carrera, A. Eggenschwiler (eds.). Brussels, 2011.

Staelens J. The European Public Prosecutor's Office: the future? Dissertation of Master of law. Ghent, 2014.

Strategic Seminar: Eurojust and the Lisbon Treaty: towards more effective action. Bruges, 20–22 September 2010 Report // New Journal of European Criminal Law. 2011. Vol. 2. Iss. 1.

The future of Eurojust. Study for the LIBE committee. 2012. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462451/IPOL-LIBE_ET\(2012\)462451_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462451/IPOL-LIBE_ET(2012)462451_EN.pdf).

¹ European Union to get a single public prosecutor // Euractiv. 2017. 6 Oct. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/european-union-to-get-a-single-public-prosecutor> (дата обращения: 06.05.2019).

² European Parliament resolution of 5 October 2016 on the European Public Prosecutor's Office and Eurojust (2016/2750(RSP)).