

## ФЕНОМЕН ІНСТИТУТУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПРОКУРАТУРИ

## THE PHENOMENON OF THE INSTITUTE OF THE EUROPEAN PROSECUTOR'S OFFICE

Надьон А.Р., студентка III курсу  
факультету адвокатури

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Скобова О.В., студентка III курсу  
факультету адвокатури

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У статті досліджено питання створення нової структури, яка відповідно до ст. 4 Пропозиції для Постанови Ради про створення Європейської прокуратури (Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office) боротиметься з кримінальними правопорушеннями, що зачіпають фінансові інтереси Європейського Союзу, відповідатиме за розслідування, обвинувачення та притягнення до суду осіб, винних у скоєнні злочинів, і співучасників злочинів, зазначених у ч. 1 цієї статті. У цьому відношенні Європейська прокуратура буде керувати і контролювати розслідування та здійснювати прокурорські дії, включаючи припинення справи, також виконувати функції прокурора у компетентних судах держав-членів стосовно правопорушень, що зачіпають фінансові інтереси ЄС, включаючи подання обвинувального висновку та будь-яке оскарження, доки справа не буде остаточно розглянута. Також у статті розглянуто питання адаптації органів прокуратури України до новоствореного органу Європейської прокуратури. Питанням адаптації законодавства щодо організації органів прокуратури за європейською моделлю займалися Л.В. Омельчук та А.Р. Клітинська у своїй спільній роботі «Європейський досвід організації органів прокуратури», в якій ними було проаналізовано організаційну структуру та повноваження органів прокуратури окремих держав Європейського Союзу. У праці В.В. Стеценко «Реформа прокуратури України: хронологія функціональних змін» було здійснено порівняння різних моделей органів прокуратури з метою вивчення можливостей імплементації європейського досвіду в Україні. Ними також було проведено детальний аналіз феномену цього органу й окреслено, яким чином він може вплинути на прокуратуру в Україні, особливо сьогодні – у час змін і реформ чинного законодавства.

**Ключові слова:** прокуратура, Європейська прокуратура, Європейський Союз, розслідування, переслідування, кримінальні правопорушення, делеговані прокурори.

The article explores the issue of creating a new structure, which, according to Art. 4 of Proposals for a Council Regulation establishing the European Public Prosecutor's Office will tackle criminal offenses affecting the financial interests of the European Union, will be responsible for the investigation, prosecution of persons, who are guilty in the commission of the crimes and accomplices of the crimes referred to in paragraph one of this article. In this respect, the European Public Prosecutor's Office will manage and supervise the investigation and prosecution, including the dismissal of the case, as well as the public prosecutor in the competent courts of the Member States for offenses affecting the EU's financial interests, including the filing of an indictment until any case will not be fully considered. The article also deals with the issue of adaptation of the Prosecutor's Office of Ukraine to the newly created European Prosecutor's Office. L.V. Omelchuk and A.R. Klitinskaya, in their work "The European experience of organizing prosecutorial bodies" they analyzed the organizational structure and powers of the prosecuting bodies of the individual states of the European Union. In V.V. Stetsenko's work "Reform of the Prosecutor's Office of Ukraine: Chronology of Functional Changes", comparisons were made between different models of prosecution bodies in order to explore the possibilities of implementing the European experience in Ukraine. We also conducted a detailed analysis of the phenomenon of this body and outlined how it could affect the prosecutor's office in Ukraine, especially today – in the time of changes and reforms of the current legislation.

**Key words:** prosecutor's office, European prosecutor's office, European Union, investigation, prosecution, criminal offenses, delegated prosecutors.

Як відомо, перші ідеї щодо створення Європейської прокуратури для протидії фінансовим махінаціям у ЄС проголошували ще у 2009 р., проте світова спільнота не зрозуміла таку ідею. Вже у березні 2017 р. на саміті у Римі лідери Євросоюзу погодилися на концепцію «Європи різних швидкостей», що означає можливість поступової інтеграції країн-членів, тобто допускає вибіркове приєднання держав до спільних європейських ініціатив. Постанова про створення Європейської прокуратури завдяки посиленій співпраці була прийнята 12 жовтня 2017 р. і набула чинності 20 листопада 2017 р. На цьому етапі до неї приєдналися вже 22 країни-учасниці ЄС. Нині основним завданням є її введення в дію в кінці 2020 р. За прийнятими нормативними актами Європейська прокуратура буде незалежною і децентралізованою прокуратурою Європейського Союзу, яка буде розслідувати, переслідувати та притягати до кримінальної відповідальності за злочини проти бюджету ЄС, такі як шахрайство, корупція або серйозні транскордонні шахрайства з ПДВ. Європейська прокуратура розташується в Люксембурзі.

Нині лише національні органи влади можуть розслідувати справи та переслідувати осіб та установи за вчинене шахрайство проти бюджету ЄС. Але їхні повноваження зупиняються на національних кордонах. Органам ЄС, таким як Євроюст, Європолі Бюро боротьби з шахрай-

ством (OLAF) ЄС, не вистачає необхідних повноважень для того, щоб протидіяти таким правопорушенням.

Новостворена Європейська прокуратура діятиме як єдине відомство у всіх країнах-членах ЄС і поєднуватиме європейські та національні правоохоронні заходи в єдиний, безпроблемний та ефективний підхід. Складатиметься вона з центрального і національного рівнів. Центральний рівень – головний прокурор Європи, двоє його заступників, 22 європейських прокурора (по одному на країну-учасницю ЄС), два з яких – заступники головного прокурора Європи й адміністративний директор. Другий – децентралізований рівень – складатиметься з делегованих прокурорів Європи, які будуть знаходитися в країнах-учасницях ЄС. Центральний рівень буде контролювати розслідування та переслідування, що проводяться на національному рівні. А розслідування та притягнення до кримінальної відповідальності в їхній країні ЄС здійснюватимуть делеговані прокурори Європи. Децентралізований рівень, закладений у системі правосуддя кожної держави-учасниці, буде складатися з делегованих прокурорів Європи (ДПЄ) (European Delegated Prosecutors (EDPs)), які повинні бути призначені як ДПЄ (EDPs) членами національної прокуратури чи судової влади, відповідальною за проведення розслідування та передачу справ до національних судів.

Права підозрюваних та обвинувачених гарантуватимуться комплексними процедурними гарантіями, що базуються на чинному законодавстві ЄС і національному законодавстві. Європейська прокуратура забезпечуватиме повагу та непорушність прав, гарантованих Хартією основних прав ЄС, включаючи право на справедливий суд і право на захист. Процедурні акти Європейської прокуратури підлягатимуть перегляду національними судами. Європейський суд, за попередніми рішеннями, має залишкові повноваження для забезпечення послідовного застосування законодавства ЄС.

Незалежність ЕРРО лежить в основі проекту. З моменту їх призначення головний прокурор і всі прокурори Європи захищатимуться від неналежного впливу на європейському чи національному рівні (наприклад, від політичного втручання у судові переслідування). Хоча й цілком незалежна, ЕРРО залишається підзвітною Європейському парламенту, Раді та Комісії для її загальної діяльності, не зачіпаючи її зобов'язання щодо дискреційності та конфіденційності стосовно окремих справ. Проводячи розслідування та переслідування, ЕРРО керуватиметься принципами законності, пропорційності, неупередженості та справедливості щодо підозрюваних або обвинувачених і повинна буде шукати докази на користь або проти них.

Починаючи з 06 липня 2019 р., держави-члени повинні мати Директиву (ЄС) 2017/1371 про боротьбу з шахрайством до фінансових інтересів Союзу за допомогою кримінального законодавства, перенесеного у їхні національні закони («Директива про PIF»). Нові правила дозволять підвищити рівень захисту бюджету ЄС шляхом узгодження визначень, санкцій і строків давності кримінальних правопорушень, що зачіпають фінансові інтереси Союзу. Директива є не лише важливим інструментом гармонізації кримінального законодавства держав-учасниць у сфері злочинів проти бюджету Союзу, але й закладає основу для майбутньої Європейської прокуратури, яка буде розслідувати такі злочини на практиці.

Основну увагу орган звертає на вчинення злочинів проти бюджету ЄС. Ці шахрайські дії мають прямий вплив на повсякденне життя людей. Зокрема, паливна незахищеність серед громадян завдає серйозної шкоди широкому колу економічних гравців і бізнесу й, у підсумку, підірве авторитет Союзу як такого. До компетенції Європейської прокуратури входить розслідування будь-якої протиправної діяльності, яка нерозривно пов'язана з правопорушенням PIF. Сюди входять правопорушення, які строго спрямовані на забезпечення матеріальних чи законних засобів вчинення злочину PIF (наприклад, підробки) або забезпечення прибутку чи продукту від вчиненого злочину PIF, якщо передбачено, що допоміжне правопорушення є менш серйозним, ніж правопорушення PIF. Якщо воно буде більш серйозним, воно залишатиметься під компетенцією національних органів прокуратури. Однак ЕРРО утримується від будь-яких дій, якщо шкода бюджету Союзу не буде перевищувати шкоду, заподіяну іншій жертві (наприклад, бюджетам держав-учасниць). Незважаючи на те, що він буде притягати до кримінальної відповідальності за широкий спектр злочинів, ЕРРО надаватиме пріоритет випадкам, які належать до його компетенції, згідно із загальними критеріями (це буде «політика переслідування ЕРРО»). Більш того, він може прийняти рішення не брати на себе або передавати національним органам справи про шахрайство на суму 100 000 євро, коли через ступінь серйозності правопорушення або складність процедури немає необхідності розслідувати справу на рівні Союзу.

На додаток до вже доступних їм заходів відповідно до національного законодавства ДПЄ (у випадках, пов'язаних із злочинами, за які передбачено максимальне покарання у вигляді позбавлення волі не менш як на 4 роки) має право вимагати комплекс заходів розслідування, які доступні відповідно до національного законодавства та /

або вимагаються Регламентом ЕРРО. Останні включають обшуки, замовлення виробництва доказів, заморожування доходів, одержаних злочинним шляхом, перехоплення зв'язку та відстеження контрольованих поставок. У транскордонних випадках і без шкоди для отримання попереднього судового дозволу, якщо це необхідно, заходи розслідування можуть бути призначені шляхом розгляду ДПЄ, що надає допомогу ПДР іншій державі-члену, без необхідності використовувати діючі інструменти взаємного визнання або взаємодопомоги. Це має важливе значення для того, щоб ЕРРО функціонувала як єдина прокуратура на рівні ЄС у транскордонних справах. За винятком цього спеціального режиму, передача особи, яку вимагає ДПЄ іншій державі-члену, регулюватиметься звичайною процедурою європейського ордеру на арешт. За конкретних обставин справа може бути перенаправлена до іншої прокуратури тієї самої держави-учасниці. У виняткових випадках і після схвалення компетентною Постійною палатою європейський прокурор також може провести розслідування особисто у своїй державі-учасниці, беручи на себе всі повноваження й обов'язки Постійної палати. Завершивши розгляд, Постійна палата вирішить на підставі проекту рішення, запропонованого ЕПС, що розглядає справу, чи слід переслідувати справу перед національним судом або розглядати направлення справи, відхилити чи застосувати спрощену процедуру обвинувачення. Справа може бути закрита Постійною палатою до судового розгляду за пропозицією розгляду ДПЄ, коли притягнення до відповідальності стає неможливим через відсутність доказів, позовної давності, амністії чи недоторканності тощо, без необхідності вчинення дій для можливих подальших розслідувань, якщо з'являться нові факти. Підстави звільнення прямо вказані в Регламенті ЕРРО. Після закінчення судового розгляду в компетентному національному суді справа буде розглядатися ДПЄ з дотриманням національного законодавства та відповідно до Регламенту ЕРРО. У державах-учасниках, законодавством яких передбачена система спрощених процедур (наприклад, угоди), застосовується національне законодавство.

Для ефективної роботи ЕРРО не може працювати одним чи одним лицарем. Вона повинна розвивати відносини та синергію з партнерами в Європейському Союзі та за його межами, головним чином шляхом встановлення робочих домовленостей щодо взаємної співпраці й обміну інформацією. Незважаючи на те, що Євроюст, ОЛАФ і Європол представляють її найближчих партнерів, ЕРРО повинна також тісно співпрацювати з усіма установами, органами, офісами й агенціями Союзу, а також органами держав-учасниць, які не беруть участь у роботі, а також органами третіх країн і міжнародними організаціями. З самого початку Євроюст буде привілейованим партнером ЕРРО. Крім обміну інформацією, включаючи особисті дані, та надання непрямого доступу до відповідної системи управління справами, Євроюст також буде ключовим партнером ЕРРО для надання допомоги у судовій співпраці з країнами-учасницями, які не беруть участі в роботі, а також третіми країнами. З ОЛАФ співпраця буде зосереджена на взаємному обміні інформацією про їхню діяльність. Зокрема, ОЛАФ надасть пріоритет ЕРРО у кримінальних розслідуваннях і утримається в таких випадках від відкриття паралельних адміністративних розслідувань, повністю підтримуючи розслідування ЕРРО за його проханням. У разі, якщо ЕРРО вирішить не відкривати розслідування або відхилити справу, ОЛАФ буде надана вся інформація, що є важливою для подальшого розслідування. Робочі домовленості, які мають бути укладені між ЕРРО та Європолом, встановлюватимуть умови їхньої співпраці. Під час своїх розслідувань ЕРРО може попросити Європол надати будь-яку відповідну інформацію, яку він має, а також аналітичну підтримку. Держави-члени, котрі не беруть участі в роботі, і треті країни

можуть співпрацювати з ЕРРО через робочі домовленості. Вони можуть охоплювати, зокрема, обмін інформацією та відрядження службовців зв'язку або контактних пунктів з метою поліпшення практичної співпраці.

**Висновки.** У вітчизняному юридичному та політичному середовищі продовжується обговорення напрямів реформування системи правосуддя, в т. ч. і органів прокуратури. 19 вересня 2019 р. Верховна Рада України 259 голосами ухвалила Закон України «Про реформу прокуратури». Це означає, що в Україні стартував черговий етап реформи прокуратури. Новели європейського законодавства мають значний вплив на характер таких реформ. Перше, на що неможливо не звернути увагу, – це зміна назв ланок системи прокуратури: замість міс-

цевих прокуратур утворюються окружні, регіональним повертають звичне найменування обласних і навіть Генеральну прокуратуру України перейменовано на Офіс Генерального прокурора. Формально перейменування цих органів означає їхню ліквідацію та створення замість них нових структур. Крім того, Руслан Рябошапка (новопризначений Генеральний прокурор) повідомив, що буде створений спеціальний департамент, який займатиметься найбільш резонансними злочинами, зокрема справами, пов'язаними з розкраданням державних коштів, виведенням коштів із банків. Це дає підстави вважати розпочатим процес імплементації органів прокуратури та її адаптацію до новоствореного органу Європейської прокуратури.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Омельчук Л.В., Клітинська А.Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. *Міжнародний юридичний вісник* : збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2016. Вип. 1. С. 199–204. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudp\\_2016\\_1\\_34](http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudp_2016_1_34) (дата звернення: 15.11.2019).
2. European Public Prosecutor's Office. URL: [https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en) (дата звернення: 15.11.2019).
3. 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. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2017.198.01.0029.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.198.01.0029.01.ENG) (дата звернення: 15.11.2019).
4. Press release of the European Commission welcoming the decision of 20 Member States to establish the European Public Prosecutor's Office of 8 June 2017. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_1550](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1550) (дата звернення 16.11.2019).
5. Fact Sheet of the European Commission concerning Frequently Asked Questions on the European Public Prosecutor's Office of 8 June 2017. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_17\\_1551](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_1551) (дата звернення 16.11.2019).
6. Commission Decision (EU) 2018/1094 of 1 August 2018 confirming the participation of the Netherlands in the enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.196.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2018:196:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.196.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2018:196:TOC) (дата звернення: 16.11.2019).
7. Commission Decision (EU) 2018/1103 of 7 August 2018 confirming the participation of Malta in the enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.201.01.0002.01.ENG&toc=OJ:L:2018:201:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.201.01.0002.01.ENG&toc=OJ:L:2018:201:TOC) (дата звернення: 16.11.2019).
8. Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council of 12 September 2018: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes. URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-extend-public-prosecutors-office-communication-641\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-extend-public-prosecutors-office-communication-641_en.pdf) (дата звернення 17.11.2019).