

Міжнародне право

УДК 343.163

**Шокало Олександр Сергійович**

*студент*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

**Шокало Александр Сергеевич**

*студент*

*Национального юридического университет имени Ярослава Мудрого*

**Shokalo Oleksandr**

*Student of the*

*Yaroslav Mydryi National Law University*

***Науковий керівник:***

**Асірян Сюзанна Рафіківна**

*кандидат юридичних наук, асистент кафедри права Європейського Союзу*

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

**РИЗИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ**

**ПРОКУРАТУРИ**

**РИСКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОЙ**

**ПРОКУРАТУРЫ**

**RISKS AND PROSPECTS OF THE EUROPEAN PUBLIC**

**PROSECUTOR'S OFFICE**

*Анотація. Стаття присвячена визначенню статусу та місця Європейської прокуратури серед інституцій Європейського Союзу. У статті розглянуто ризики створення Європейської прокуратури, проаналізовано існуючу нормативну базу її діяльності та визначено перспективи існування та діяльності Європейської прокуратури.*

**Ключові слова:** інтеграційні процеси в ЄС, Європейська прокуратура, компетенція Європрокуратури, співпраця у сфері кримінальної юстиції.

**Аннотація.** Стаття посвятається определению статуса и места Европейской прокуратуры среди институтов Европейского Союза. В статье рассмотрены риски создания Европейской прокуратуры, проанализирована существующая нормативная база ее деятельности и определены перспективы существования и деятельности Европейской прокуратуры.

**Ключевые слова:** интеграционные процессы в ЕС, Европейская прокуратура, компетенция Европрокуратуры, сотрудничество в области криминальной юстиции.

**Summary.** The article is devoted to determining the status and place of the European Prosecutor's Office among the institutions of the European Union. The article deals with the risks of establishing the European Public Prosecutor's Office, analyzes the existing normative base of its activities and defines the prospects for the existence and activities of the European Public Prosecutor's Office.

**Key words:** integration processes in the EU, European Prosecutor's Office, competence of the European Prosecutor's Office, cooperation in the sphere of criminal justice.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** У параграфі 2 статті 3 Договору про Європейський Союз (далі — ДЄС) у Лісабонській редакції, визначено зобов'язання Європейського Союзу (далі — ЄС) забезпечити своїм громадянам простір свободи, безпеки та правосуддя, в рамках якого забезпечується зокрема і запобігання злочинності та боротьба

з цим явищем. Для забезпечення такої діяльності в рамках інституційної системи ЄС створено ряд спеціалізованих органів, серед яких можна виділити Європейську прикордонну та берегову службу, Європейське поліцейське управління (Європол), Євроюст та деякі інші.

Варто відзначити, що Євроюст не наділений правозастосовними функціями і не може здійснювати досудове розслідування. До його функцій відносимо насамперед координацію розслідувань між національними слідчими та судовими органами у тому разі, коли кримінальне правопорушення завдало шкоди одразу декільком державам-членам ЄС [5, с. 36-37]. Те ж можна сказати і про інші наднаціональні спеціалізовані органи, діяльність яких зводиться в основному до координаційної функції в рамках здійснення міждержавних розслідувань.

Вже сьогодні існує проблема відсутності єдиного органу, який би займався розслідуванням фінансових правопорушень, зокрема шахрайства з фінансовими ресурсами, що перебувають у віданні єдиної бюджетної системи ЄС, що, за оцінками дослідників, призводить до щорічних втрат бюджету в розмірі близько 500 млн євро [5, с. 35]. В рамках наміченого курсу інтеграції у всіх сферах суспільного життя держави-члени ЄС повинні об'єднати зусилля для протидії фінансовій злочинності всередині Союзу.

Одним із шляхів вирішення такого завдання є створення єдиного наднаціонального спеціалізованого органу, до компетенції якого входить виконання слідчих функцій при розслідуванні правопорушень, які посягають не на інтереси окремої держави-члена ЄС чи декількох членів Союзу, а загрожують заподіянням шкоди всьому об'єднанню.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** У сучасній юридичній науці дані питання не отримали належної уваги. Серед науковців, які досліджували окремі аспекти зазначеної проблематики,

можна виділити Л. О. Бабиніну, Ю. Л. Беляєву, П. М. Бірюкова, В. В. Войнікова, О. Ю. Потьомкіну та деяких інших.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є визначення статусу Європейської прокуратури, вивчення ризиків її створення та діяльності, а також її місця серед інших інституцій ЄС.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Одразу зазначимо, що процес створення єдиного слідчого органу в ЄС пов'язаний з певними ризиками: 1) необхідність відмови держави від частини суверенітету у сфері розслідування злочинів; 2) потреба у створенні єдиної системи кримінального та кримінального-процесуального законодавства; 3) проблема однакового представництва держав-членів ЄС у новому органі; 4) необхідність створення нового судового органу або надання окремим вже існуючим судам компетенції з судового розгляду та судового контролю за здійсненням розслідування; 5) розмежування компетенції між національними слідчими органами та наднаціональним органом; тощо.

Однак, незважаючи на можливі майбутні виклики, слід розуміти, що саме існування та активна діяльність злочинності в окреслених сферах несе значно більшу загрозу — припинення інтеграційних процесів та розпад ЄС.

У статті 86 Договору про функціонування ЄС (далі — ДФЄС) визначено, що для боротьби зі злочинністю у сфері фінансових інтересів Союзу, Європейська рада відповідно до спеціальної законодавчої процедури може утворити Європейську прокуратуру на основі Євроюсту. У параграфі 1 визначено детально процедуру дій Ради у разі відсутності згоди всіх держав-членів на створення Європрокуратури. Визначено функції Європрокуратури, які полягають у розслідуванні, кримінальному переслідуванні та передачі під суд виконавців та співучасників кримінальних правопорушень, які посягають на фінансові інтереси Союзу.

Процесуальним документом, яким користуватиметься прокуратура у своїй діяльності, виступає відповідний регламент, ним же закріплюється і статус Європрокуратури. Разом з тим у параграфі 4 передбачено можливість розширення компетенції Європрокуратури на боротьбу з тяжкою злочинністю у транскордонних масштабах.

В липні 2013 року Єврокомісія виступила з пропозицією створити Європейську прокуратуру, але вже в жовтні цього ж року 14 національних парламентів дали негативний висновок на цю пропозицію, а 11 з них прийшли до висновку, що законопроект порушує принцип субсидіарності [3, с. 151]. Наткнувшись на подібну відмову держав-членів, Єврокомісія використала механізм просунутого співробітництва, передбачений розділом IV ДЄС. Вже у квітні 2017 року 16 держав-членів заявили про своє бажання утворити Європрокуратуру. 05 жовтня 2017 року Європарламент дав згоду на прийняття Регламенту № 2017/1939 щодо реалізації просунутого співробітництва щодо створення Європейської прокуратури. Сам Регламент був затверджений Радою Європейського Союзу 12 жовтня того ж року і до нього приєдналося вже 20 держав-членів. Варто відзначити, що до такого рішення не приєдналися Данія, Угорщина, Ірландія, Мальта, Нідерланди, Польща, Швеція та Великобританія, хоча остання брала участь у процесі первинної ініціативи і заявляла, що умовою успішної роботи прокуратури повинно бути поширення її діяльності на всю територію ЄС [3, с. 151].

Слід відзначити, що таке обмеження територіальної юрисдикції в майбутньому може повністю заблокувати роботу новоствореного органу і в цілому негативно впливає на взаємовідносини між членами ЄС. Зокрема, як зазначають дослідники, відсутність у домовленості Польщі та Угорщини викликає невдоволення інших держав-членів, так як саме ці дві держави отримують значну допомогу зі структурних фондів ЄС. У Єврокомісії лунають заклики до зміни порядку надання допомоги

державам-членам відповідно до того, як вони виконують свої зобов'язання перед Союзом [5, с. 36].

Разом з тим, незважаючи на наявні проблеми, варто відзначити позитивні зрушення в процесі створення єдиного слідчого органу. Про це свідчить і позитивні відгуки єврокомісарів Етінгера та Юрової, які відзначили, що прокурор ЄС допоможе краще захистити гроші платників податків; сприятиме боротьбі з шахрайством і зможе безпосередньо здійснювати розслідування без передачі матеріалів національним правоохоронним органам, що дозволить швидше повертати вкрадені кошти до єдиного бюджету [6].

Для визначення статусу Європрокуратури та її місця серед інших інституцій ЄС слід проаналізувати положення Регламенту № 2017/1939.

Щодо предметної компетенції Європейської прокуратури, то вона визначена в Регламенті як кримінальні правопорушення проти фінансових інтересів ЄС. При цьому Європрокуратура поряд із слідчими функціями наділена також і функцією представництва інтересів у суді, що суперечить, наприклад, національній правовій дійсності, де функції досудового розслідування, нагляду та представництва інтересів розділені між різними правоохоронними органами, що може негативно впливати на її роботу.

Фінансові інтереси Союзу визначені в Директиві № 2017/1371 про боротьбу з шахрайством проти фінансових інтересів і включають в себе бюджет ЄС, бюджети інститутів, органів, установ та агентств Союзу, утворених відповідно до установчих договорів, чи бюджети, щодо яких відповідні структури прямо чи опосередковано здійснюють управління чи моніторинг. Компетенція Європрокуратури поширюється на всі злочинні діяння, що стосуються фінансових інтересів ЄС незалежно від того, як ці діяння кваліфікуються національним правом.

Як зазначають дослідники, компетенція Європейської прокуратури в подальшому буде розширюватися і переходити зокрема на інші

правопорушення у сфері господарської діяльності, тісно пов'язані з фінансовими інтересами Союзу, наприклад підробка євро. В подальшому сфера буде розширена і за рахунок включення боротьби з транскордонною злочинністю [4, с. 181-182].

Структура Європрокуратури має дворівневу побудову і включає в себе:

1) центральний рівень — Головний європейський прокурор; колегія, до складу якої входить по одному представнику від кожної держави-члена; постійні палати та адміністративний директор — їх функція полягає в здійсненні організаційно-координаційної діяльності, наданні методичних рекомендацій, представник колегії у виняткових випадках зможе перебирати на себе і процесуальні повноваження;

2) нижчий рівень — по 2 європрокурори в кожній державі ЄС, які поряд з європейським матимуть статус національних. Як зазначають вчені, відсутність розмежування повноважень може спровокувати конфлікт національного та загальноєвропейського інтересу, що позначиться на статусі такого прокурора [5, с. 37].

Проблему з наглядом за законністю дій Європрокуратури вирішено шляхом надання контрольних повноважень постійним палатам, що однак є дуже суперечливим з позицій національного права прокурора, який здійснюватиме розслідування. Вище визначені ризики цілком втілюються у життя, зокрема через відсутність загальноєвропейського кримінального та кримінально-процесуального права, якому мав би підпорядковуватися прокурор. Не є до кінця зрозумілим і розмежування дії Регламенту та національного законодавства при здійсненні прокурором своєї діяльності.

Окремо також слід зупинитися на аспекті співпраці Європейської прокуратури з іншими органами [4, с. 186 -188]:



1) Євроюст — співпраця в рамках пошуку необхідної інформації; передача запитів про надання правової допомоги державам-членам ЄС, які не приєдналися до Регламенту, та державам, які не є членами ЄС.

2) Європол — отримання інформації, що стосується кримінальних правопорушень, аналітична підтримка у розслідуванні.

3) Європейська служба з боротьби з шахрайством — ця служба здійснює адміністративні розслідування щодо шахрайства, корупції та інших діянь, які посягають на фінансові інтереси Союзу. Співпраця здійснюється щодо надання інформації, досліджень, експертиз; оперативної підтримки; координаційної діяльності.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, слід відзначити, що створення Європейської прокуратури є важливим кроком вперед для процесу інтеграції ЄС. Разом з тим ця подія показала неготовність окремих держав-членів обмежити свій суверенітет задля загального блага та відсутність згоди між державами у ряді важливих питань. Обмеження територіальної та предметної юрисдикції Європрокуратури робить цей орган недостатньо впливовим та потужним і в подальшому, якщо всі держави-члени ЄС не приєднуються до Регламенту, може спричинити протилежні — дезінтеграційні процеси в ЄС.

Ще одним викликом для об'єднаної Європи стане питання створення єдиної законодавчої бази для діяльності системи органів кримінальної юстиції.

Таким чином створення та діяльність Європейської прокуратури, на мою думку, може призвести до двох абсолютно протилежних наслідків:

1) Посилення інтеграційних процесів у сфері кримінальної юстиції, розширення компетенції Європрокуратури, створення єдиної



системи кримінальних судів, поліції тощо; укріплення співпраці між державами, рух до федеративного об’єднання.

2) Розвиток дезінтеграційних процесів, суперечки між країнами у фінансовій та бюджетній сферах, неефективність дії Європрокуратури; провал інтеграції в сфері юстиції.

### **Література**

1. Договір про Європейський Союз від 07 лютого 1992 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029)
2. Договір про функціонування Європейського Союзу від 25 березня 1957 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>
3. Бабынина Л. О. Применение продвинутого сотрудничества новый тренд развития Европейского союза // Вестник МГИМО. — 2014. — №4 (37). — С. 148-154
4. Войников В. В. Европейская прокуратура — новый орган в институциональной системе пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС // Труды Института государства и права РАН. — 2018. — №5. — С. 174-193
5. Потёмкина О. Ю. Европейская прокуратура как пример продвинутого сотрудничества стран Евросоюза // Европейский Союз: факты и комментарии / Отв. ред. Ю.А. Борко. Выпуск 90. М.: Институт Европы РАН; Ассоциация европейских исследований. — 2018. — С. 35-37.
6. Совместное заявление комиссаров Эттингера и Юровой о согласии Европейского парламента на создание Европейской прокуратуры [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-3709\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3709_en.htm)