

Міжнародне право

УДК 341.1:343.1

Турчин Василь Євгенович

магістр права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

студент

Університету Миколаса Ромериса (Вільнюс, Литва)

Турчин Василий Евгеньевич

магистр права

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого;

студент

Университета Миколаса Ромериса (Вильнюс, Литва)

Turchyn Vasyl

Master of Law of the

Yaroslav Mudryi National Law University;

Student of the

Mykolas Romeris University (Vilnius, Lithuania)

Науковий керівник:

Бенедик Яна Степанівна

кандидат юридичних наук,

асистент кафедри міжнародного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРОКУРАТУРА

ЕВРОПЕЙСКАЯ ПРОКУРАТУРА

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Анотація. У статті досліджується причина виникнення необхідності створення Європейської прокуратури та історія її створення. Також автор наводить позитивні аспекти створення цього органу, звертаючи увагу на такий злочин проти бюджету Європейського Союзу, як шахрайство. Автор зазначає, що саме через неможливість належним чином проводити розслідування цього правопорушення, бюджет ЄС щорічно зазнає чималих втрат, що, як результат, в майбутньому призведе до дефіциту європейського бюджету, що може статися вперше за історію існування та функціонування Європейського союзу. Органи, які на даний момент займаються розслідуванням шахрайства, не є спеціалізованими, що відбивається на процесі розслідування. Тоді як діяльність спеціалізованого органу буде спрямована на розслідування конкретної категорії злочинів проти бюджету ЄС, що, найголовніше, збільшить ефективність та результативність протидії їм, а такі органам як OLAF, Євроюст та Європол зосередяться на виконанні своїх безпосередніх функцій.

Крім цього, автор приділяє увагу завданням, організації діяльності та структурі даної інституції Європейського Союзу. Окремо розглядається питання правового статусу цього органу та правил його функціонування. Також окрема частина роботи присвячена керівництву Європейської прокуратури (європейський прокурор, заступники та делеговані європейські прокурори), в якій йдеться про вимоги до осіб, що претендують на заняття посади у цьому органі, порядок їхнього призначення та звільнення, детально описується порядок відбору кандидатів на керівні посади Європейської прокуратури, а також питання їхньої відповідальності. Обґрунтування своєї позиції автор здійснює відповідно до Регламенту, що в майбутньому буде регулювати організацію діяльності Європейської прокуратури.

Тобто Європейська прокуратура буде діяти як єдиний орган у всіх

державах-членах ЄС, таким чином відбудеться об'єднання зусиль і формування єдиного підходу у сфері правоохоронної діяльності не тільки на всесоюзному, а й на національному рівні.

Ключові слова: інституції ЄС, європейська прокуратура, прокуратура ЄС, шахрайство з фінансовими ресурсами, злочини проти бюджету ЄС.

Аннотація. В статті аналізується причина виникнення необхідності створення Європейської прокуратури і історія її створення. Також автор приводить позитивні аспекти створення цього органу, звертаючи увагу на таке правопорушення проти бюджету Європейського Союзу, як шахрайство. Автор зауважує, що саме через неможливість належним чином проводити розслідування цього правопорушення, бюджет ЄС щороку несе великі втрати, що, як результат, в майбутньому призведе до дефіциту європейського бюджету, що може статися вперше за історію існування і функціонування Європейського союзу. Органи, які на даний момент займаються розслідуванням шахрайства, не є спеціалізованими, що відбивається на процесі розслідування. Тоді як діяльність спеціалізованого органу буде направлена на розслідування конкретної категорії правопорушень проти бюджету ЄС, що головне, збільшить ефективність і результативність протидії їм, а такі органи як OLAF, Євроуст і Європол зосередяться на виконанні своїх безпосередніх функцій.

Крім цього, автор звертає увагу на завдання, організації діяльності і структуру даної інституції Європейського Союзу. Особливо розглядається питання правового статусу цього органу і правил його функціонування. Також окрема частина роботи присвячена

руководству Европейской прокуратуры (европейский прокурор, заместители и делегированные европейские прокуроры), в которой говорится о требованиях к лицам, претендующим на занятие должности в этом органе, порядок их назначения и увольнения, подробно описывается порядок отбора кандидатов на руководящие должности европейской прокуратуры, а также вопросы их ответственности. Обоснование своей позиции автор осуществляет в соответствии с Регламентом, что в будущем будет регулировать организацию деятельности Европейской прокуратуры.

То есть Европейская прокуратура будет действовать как единый орган во всех государствах-членах ЕС, таким образом произойдет объединение усилий и формирования единого подхода в сфере правоохранительной деятельности не только на всесоюзном, но и на национальном уровне.

Ключевые слова: *институты ЕС, европейская прокуратура, прокуратура ЕС, мошенничество с финансовыми ресурсами, преступления против бюджета ЕС.*

Summary. *In the article is researched the reason of the necessity to create a European Public Prosecutor's Office and the history of its creation. The author also points out the positive aspects of creating this body, paying attention to such a crime against the budget of the European Union, as a fraudulence. The author notes that precisely because of the inability to properly investigate this offense, the EU budget is subject to considerable losses annually, which, as a result, will in future lead to a deficit of the European budget that may occur for the first time in the history of the existence and functioning of the European Union. Bodies currently engaged in fraud investigations are not specialized, which is reflected in the investigation process. While the activities of the specialized body will be aimed*

at investigating a specific category of crimes against the EU budget, which, most importantly, will increase the effectiveness and effectiveness of counteraction, and such bodies as OLAF, Eurojust and Europol will focus on performing their direct functions.

In addition, the author pays attention to the objectives, organization of the activities and structure of this institution of the European Union. Separately is considered the legal status of this body and the rules of its functioning. Also, a separate part of the article is devoted to the headship of the European Public Prosecutor's Office (European prosecutor, deputy and delegated European prosecutors), which refers to the requirements for persons applying for a position in this body, the procedure for their appointment and dismissal, describes in detail the procedure for selecting candidates for management positions in the European Public Prosecutor's Office, as well as the issue of their responsibility. The author justifies his position in accordance with the Regulation, which will regulate the organization of the European Public Prosecutor's Office.

That is, the European Public Prosecutor's Office will act as the single body in all EU member states, thus bringing together efforts and forming a unified approach in the field of law-enforcement activity not only at the all-Union level, but also at the national level.

Key words: EU institutions, European Public Prosecutor's office, financial fraud, crimes against the EU budget.

Постановка проблеми. Шахрайство з фінансовими ресурсами є таким злочином, який завдає шкоди не тільки національним інтересам, а й інтересам ЄС загалом, оскільки даний злочин є транскордонним. Шахрайство за своєю природою є злочином, яким може завдати шкоди як окремим сферам діяльності ЄС, так і бюджету вцілому. Хоча в історії існування ЄС не було

випадків, коли бюджет знаходився в дефіциті, проте якщо не боротися з цим злочином, така ситуація може виникнути у найближчому часі.

Наразі лише органи національної влади можуть проводити кримінальні розслідування та судити за шахрайства пов'язані з фінансовими інтересами ЄС. Але їхні повноваження зупиняються на державних кордонах. Злочини проти бюджету ЄС часто є досить складними. Вони включають декількох дійових осіб, складні та детально розроблені схеми шахрайства, різні країни та різні державні юрисдикції. Крім того, успішне розслідування шахрайства вимагає глибокого розуміння відповідної законодавчої та адміністративної бази.

Ефективне співробітництво між державами-членами є ускладненим через різні системи кримінального права, нечітку юрисдикцію, процедури юридичної допомоги, що вимагають тривалого часу, мовних проблем, браку ресурсів та різних пріоритетів.

Це може призвести до того, що розгляд шахрайства пов'язаного з бюджетом ЄС на національному рівні буде явно з нестачею як часу, так і кадрів. Як результат, таке шахрайство взагалі не може бути розслідувано, або справи можуть бути відкинуті з моменту виникнення труднощів. У деяких випадках національні органи влади можуть вирішити лише розслідувати «свою» національну частину злочину, незважаючи на потенційно більш широкі наслідки схеми шахрайства [1].

Саме тому створення окремого органу, який би направляв всі свої сили на боротьбу зі злочинами проти бюджету ЄС (зокрема шахрайством), є необхідним і доцільним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Щодо питань необхідності створення Європейської прокуратури висловлювались у свої працях безліч правників та науковців, а саме: П. Андреас, І. Надельман, С. Фейно, І.

Керсбілльк, В. Міцелегас та інші. Водночас, варто зазначити, що повністю оцінити питання функціонування та структуру діяльності Європейської прокуратури є неможливим, оскільки процедура підготовки до створення цього відомства триває ще досі.

Метою статті є визначення структури і функцій Європейської прокуратури, а також необхідності створення та спрямування діяльності цього органу.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 86 ДФЄС, з метою боротьби проти злочинів, що завдають шкоди фінансовим інтересам Союзу, Рада за допомогою регламентів, що ухвалюються згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, може заснувати Європейську прокуратуру при Євроюсті.

Європейська Прокуратура, у належних випадках підтримуючи зв'язок з Європолем, відповідальна за розслідування злочинів проти фінансових інтересів Союзу, а також за звинувачення та притягнення до суду їх виконавців та спільників. Європейська прокуратура виконує щодо таких злочинів функції обвинувачення в компетентних судах держав-членів [2].

Європейський парламент у четвер, 5 жовтня 2017 року, проголосував за створення Європейської прокуратури (EPPO) [3].

Поки що компетенція Європейської прокуратури поширюватиметься лише на 20 держав-членів ЄС [3], які раніше 8 червня 2017 року, що остаточно процедура підготовки до створення відомства EPPO має завершитися до 2020 року. Вперше плани створення Європейської прокуратури для протидії багатомільярдним фінансовим махінаціям у ЄС оголошували у 2009 році, проте ідея зустріла чимало опору в ЄС. У березні ж 2017 року на саміті у Римі лідери Євросоюзу погодилися на концепцію «Європа різних швидкостей» - можливість поступової інтеграції

країн-членів, що допускає вибіркове приєднання держав до спільних європейських ініціатив [4].

В перелік цих 20 країн входять, зокрема Німеччина і Франція. У проєкті не беруть участь решта вісім країн Євросоюзу: Швеція, Нідерланди, Мальта, Угорщина, Польща, Великобританія, Ірландія та Данія. Але вони зможуть долучитися до проєкту в будь-який час [3], згідно з концепцією «Європа різних швидкостей».

Чому ж виникає необхідність створення Європейської прокуратури?

По-перше, існуючі органи ЄС - OLAF (Європейське бюро по боротьбі з шахрайством), Євроюст (Європейське агентство з питань співробітництва в галузі кримінального правосуддя) та Europol (Європейське поліцейське відомство) - не можуть проводити кримінальне розслідування або критикувати випадки шахрайства. OLAF може посылатися тільки на результати своїх адміністративних розслідувань компетентним національним органам влади, які потім самостійно вирішують, чи порушити кримінальну справу на підставі висновків Офісу.

По-друге, національні зусилля правоохоронних органів є фрагментарними між державами-членами, які не завжди вживають заходів, необхідних для подолання злочинів проти бюджету ЄС. Сьогодні лише близько 50% судових рекомендацій, переданих OLAF до національних органів прокуратури, призводять до обвинувального вироку.

По-третє, низька кількість судових переслідувань супроводжується низьким рівнем відшкодування сум, втрачених під час шахрайства. Шахраї, ціллю яких є бюджет ЄС або здійснюють шахрайство у сфері ПДВ [1]. Кожного року втрачається приблизно 50 мільярдів євро надходжень до національних бюджетів від ПДВ по всій Європі через транскордонні шахрайства. Транснаціональна організована злочинність отримує мільярди

прибутку щороку, обходячи національні правила та уникаючи кримінального покарання. Окрім втрати надходжень від ПДВ, у 2015 році держави-члени виявили та повідомили Комісії про шахрайські порушення на суму приблизно 638 мільйонів євро. Засоби боротьби національних прокурорів з масштабною транскордонною фінансовою злочинністю є обмеженими. Нова прокуратура ЄС проведе швидкі розслідування по всій Європі та обмін інформацією в реальному часі [5].

Організація діяльності Європейської прокуратури визначається Пропозицією для Постанови Ради про створення Європейської прокуратури (Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office).

Згідно зі статтею 1, цей Регламент створює Європейську прокуратуру і визначає правила щодо її функціонування.

Стаття 3 визначає Європейську прокуратуру:

- 1) створену як орган ЄС з децентралізованою структурою;
- 2) як таку, що має юридичну силу;
- 3) яка співпрацює з Євроюстом і покладається на його адміністративну підтримку;

Відповідно до ст. 4 завданням Європейської прокуратури є боротьба з кримінальними правопорушеннями, що зачіпають фінансові інтереси Союзу.

Європейська прокуратура відповідає за розслідування, обвинувачення та притягнення до суду осіб, винних у скоєнні злочинів, і співучасників злочинів, зазначених у частині першій цієї статті. У цьому відношенні Європейська прокуратура керує і контролює розслідування та здійснює прокурорські дії, включаючи припинення справи. Європейська прокуратура виконує 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.

Стаття 5 визначає, що:

- 1) Європейська прокуратура є незалежною;
- 2) Європейська прокуратура, включаючи Європейського прокурора, його заступників та персонал, Європейські делеговані прокурори та їх національний персонал, не вимагають і не приймають інструкцій від будь-якої особи, будь-якої держави-члена або будь-якої установи, органу, офісу або установи Союзу при виконанні ними своїх обов'язків. Союзні установи, органи, відомства, агенції та держави-члени поважають незалежність Європейської прокуратури та не прагнуть впливати на неї у виконанні своїх завдань;
- 3) Європейський прокурор несе відповідальність перед Європейським Парламентом, Радою та Європейською Комісією щодо загальної діяльності Європейської прокуратури, зокрема шляхом подання річного звіту.

Структура та організація Європейської прокуратури регламентована 6 статтею, згідно з якою структура Європейської прокуратури складається з Європейського прокурора, його заступників, персоналу, який їх підтримує при здійсненні їх, а також Європейських делегованих прокурорів, розташованих у державах-членах.

Європейську прокуратуру очолює Європейський прокурор, який керує її діяльністю та організовує її роботу. Європейському прокуророві допомагають чотири заступники, які надають допомогу Європейському прокуророві в усіх його обов'язках та виконують його функції, коли він відсутній. Один з заступників відповідальний за забезпечення бюджету.

У кожній державі-члені є щонайменше один європейський делегований

прокурор, який є невід'ємною частиною Європейської прокуратури.

Призначення та звільнення з посади членів Європейської прокуратури регулюється II Розділом.

Європейський прокурор (його заступники) призначається Радою (простою більшістю голосів) за згодою Європейського парламенту на строк восьми років, без права поновлення.

Європейський прокурор обирається з осіб, незалежність яких не підлягає сумніву, і які мають кваліфікацію, необхідну для призначення на найвищі судові посади та відповідного прокурорського досвіду.

Вибір здійснюється на підставі відкритого запрошення кандидатів для опублікування в Офіційному віснику ЄС, після чого Комісія складає та подає короткий список до Європейського Парламенту та Ради. Перед тим, як представляти короткий список, Комісія звертається до думки створеної ним групи, що складається з семи осіб, обраних з числа колишніх членів Суду, членів національних Верховних судів, національних прокуратур та/або висококваліфікованих юристів, одна з яких пропонується Європейським Парламентом, а також Президентом Євроюсту як спостерігачем.

Якщо Європейський прокурор більше не відповідає вимогам, які необхідні для виконання своїх обов'язків або якщо він/вона був (-ла) винний (-а) у серйозних проступках, Суд Європейського Союзу за поданням Європейського Парламенту, Ради або Комісії може звільнити його/її.

Заступники Європейського прокурора обираються з осіб, незалежність яких не викликає сумнівів і які мають кваліфікацію, необхідну для призначення на найвищі судові посади та мають досвід відповідного прокурора.

Вибір здійснюється на підставі відкритого запрошення кандидатів, який буде опубліковано в Офіційному віснику ЄС, після чого Європейська комісія

складає та подає за згодою Європейського прокурора список до Європейського парламенту та Ради, що відображає демографічний баланс та географічний діапазон держав-членів.

Заступники можуть бути звільнені з посади відповідно до правил звільнення Європейського прокурора за його ініціативи.

Європейські делеговані прокурори призначаються Європейським прокурором зі списку щонайменше трьох кандидатів, поданих відповідними державами-членами, які мають кваліфікацію, необхідну для призначення на найвищі судові посади та відповідний прокурорський досвід. Їх незалежності повинна бути поза сумнівом. Держави-члени призначають Європейського делегованого прокурора як прокурора за національним законодавством, якщо під час його призначення на посаду Європейський делегований прокурор, він/вона вже не мав такого статусу. Вони призначаються терміном на п'ять років, який може бути поновлений.

Європейські делеговані прокурори можуть бути звільнені з посади Європейським прокурором, якщо вони більше не відповідають вимогам, або критеріям, що застосовуються до виконання ними своїх обов'язків, або якщо вони були визнані винними у серйозному порушенні. Європейські делеговані прокурори не можуть бути звільнені як національні прокурори компетентними національними органами без згоди Європейського прокурора під час виконання своїх функцій від імені Європейської прокуратури.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Європейська прокуратура буде діяти як єдиний офіс у всіх країнах-учасницях та об'єднає європейські та національні зусилля у сфері правоохоронної діяльності в єдиному, безперервному та ефективному підході.

Права підозрюваних та обвинувачених будуть гарантовані комплексними процесуальними заходами на основі існуючого законодавства

ЄС та національного законодавства. Європейська прокуратура забезпечить, щоб її діяльність відповідала правам, гарантованим Хартією основних прав Європейського Союзу, включаючи право на справедливий суд і право на захист. Її розслідування підлягатимуть судовому перегляду у національних судах.

Європейська прокуратура буде ключовим учасником боротьби зі злочинами проти бюджету ЄС [7].

Загалом, діяльність цього органу буде спрямована на розслідування конкретної категорії злочинів, що, по-перше, збільшить ефективність боротьби з ними, а по-друге, дозволить таким органам як OLAF, Євроюст та Європол зосередитись на виконанні своїх прямих функцій.

Література

1. European Comission Frequently Asked Questions on the European Public Prosecutor's Office. 2017. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1551_en.htm (дата звернення: 22.05.2018).
2. Консолідовані версії Дороговору про ЄС та Договору про функціонування ЄС. Офіційний вісник ЄС. 2010. №С 83/3. С. 82-83. URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/23491.docx> (дата звернення: 22.05.2018).
3. Олена Губар В Євросоюзі створюють Європейську прокуратуру. 2017. URL: <http://p.dw.com/p/2lGLP> (дата звернення: 22.05.2018).
4. Стас Соколов 20 країн-членів ЄС погодилися на створення Європейської прокуратури. 2017. URL: <http://p.dw.com/p/2eK6B> (дата звернення: 22.05.2018).
5. European Commission - Press release Commission welcomes decision of 20 Member States to establish the European Public Prosecutor's Office. 2017.

- URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_en.htm (дата звернення: 22.05.2018).
6. Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. 2013/0255 (APP). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0534&from=EN> (дата звернення: 22.05.2018).
7. 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 (дата звернення: 23.05.2018).

References

1. European Commission Frequently Asked Questions on the European Public Prosecutor's Office. 2017. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1551_en.htm (Accessed 22.05.2018)
2. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the EU. 2010. №C 83/3. C. 82-83. URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/23491.docx> (Accessed 22.05.2018).
3. Olena Hubar The European Public Prosecutor's Office is being set up in the European Union. 2017. URL: <http://p.dw.com/p/2lGLP> (Accessed 22.05.2018).
4. Stas Sokolov, 20 EU Member States, agreed to create a European Public Prosecutor's Office. 2017. URL: <http://p.dw.com/p/2eK6B> (Accessed 22.05.2018).
5. European Commission - Press release Commission welcomes decision of 20

Member States to establish the European Public Prosecutor's Office. 2017.
URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_en.htm (Accessed 22.05.2018).

6. Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. 2013/0255 (APP). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0534&from=EN> (Accessed 22.05.2018).
7. 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 (Accessed 23.05.2018).