

ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПРОКУРАТУРИ

ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE EUROPEAN PROSECUTOR'S OFFICE

Конончук І.М., к.пед.н., доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права
Волинський національний університет імені Лесі Українки

У статті висвітлено проблеми організаційної структури Європейської прокуратури. Європейська прокуратура відповідає за розслідування кримінальних злочинів, що негативно впливають на фінансові інтереси Європейського Союзу, за кримінальне переслідування учасників та співучасників таких злочинів. Європейська прокуратура здійснює розслідування, кримінальне переслідування та виконує функції обвинувача в компетентних судах держав-членів до ухвалення остаточного рішення в справі.

Визначено, що Європейська прокуратура є незалежною інституцією ЄС зі статусом юридичної особи. Вона організована на двох рівнях: центральному та децентралізованому.

Установлено, що центральний рівень складається з Колегії, постійних палат, Головного прокурора ЄС, його заступників, прокурорів ЄС й адміністративного директора. Головний прокурор ЄС організовує роботу Європейської прокуратури, керує її діяльністю та представляє її у відносинах з інституціями ЄС, державами-членами й третіми сторонами. До складу Колегії Європейської прокуратури входить Головний прокурор ЄС та по одному прокурору ЄС від кожної держави-члена. Колегія ухвалює рішення щодо стратегічних і загальних питань та правила процедури. За пропозицією Головного прокурора ЄС і відповідно до внутрішнього регламенту Європейської прокуратури, Колегія створює постійні палати. Кожна палата складається з голови та двох постійних членів та приймає оперативні рішення. Прокурори ЄС діють як зв'язуюча ланка між постійними палатами й уповноваженими прокурорами ЄС у своїх державах-членах. Вони здійснюють моніторинг виконання завдань Європейської прокуратури у своїх державах-членах у тісних консультаціях з уповноваженими прокурорами ЄС. Адміністративний директор є уповноваженою особою Європейської прокуратури, відповідальною за адміністративні та бюджетні питання.

З'ясовано, що децентралізований рівень представлений уповноваженими прокурорами, які перебувають у державах-членах (два або більше в кожній). Вони діють від імені Європейської прокуратури у своїх державах-членах. Уповноважені прокурори підпорядковуються вказівкам та інструкціям постійної палати й інструкціям прокурора ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, Європейська прокуратура, Головний прокурор ЄС, прокурор ЄС, уповноважений прокурор ЄС.

The article highlights the problems of the organizational structure of the European Prosecutor's Office. The European Prosecutor's Office is responsible for the investigation of criminal offenses that have a negative impact on the financial interests of the European Union, and for the criminal prosecution of participants and accomplices of such crimes. The European Public Prosecutor's Office carries out investigations, criminal prosecutions and acts as a prosecutor in the competent courts of the member states until a final decision is made in the case.

It was determined that the European Prosecutor's Office is an independent institution of the EU with the status of a legal entity. It is organized on two levels: centralized and decentralized.

It was established that the centralized level consists of: the Board, permanent chambers, the Chief EU Prosecutor, his deputies, EU prosecutors and the administrative director. The Chief Prosecutor of the EU organizes the work of the European Public Prosecutor's Office, manages its activities and represents it in relations with EU institutions, member states and third parties. The Board of the European Prosecutor's Office includes the Chief Prosecutor of the EU and one EU prosecutor from each member state. The board makes decisions on strategic and general issues and rules of procedure. At the proposal of the Chief Prosecutor of the EU and in accordance with the internal regulations of the European Prosecutor's Office, the Board creates permanent chambers. Each chamber consists of a chairman and two permanent members and makes operational decisions. EU Prosecutors act as a link between the Permanent Chambers and the EU Prosecutors in their Member States. They monitor the implementation of the tasks of the European Public Prosecutor's Office in their member states in close consultation with the authorized prosecutors of the EU. The Administrative Director is the legal representative of the European Public Prosecutor's Office for administrative and budgetary purposes.

It was found that the decentralized level is represented by authorized prosecutors located in the member states (two or more in each member state). They act on behalf of the European Public Prosecutor's Office in their member states. Authorized prosecutors are subject to the directions and instructions of the permanent chamber and the instructions of the EU prosecutor.

Key words: European Union, European Prosecutor's Office, Chief Prosecutor of the EU, EU prosecutor, authorized EU prosecutor.

Вступ. Європейська прокуратура є унікальним наднаціональним органом кримінального переслідування, який функціонує на основі особливих правових норм та принципів, відмінних від традиційних національних систем прокуратури. Згідно зі ст. 86 Договору про функціонування ЄС із метою боротьби проти злочинів, які завдають шкоди фінансовим інтересам ЄС, Рада ЄС за допомогою регламентів, що ухвалюються відповідно до спеціальної законодавчої процедури, може заснувати Європейську прокуратуру при Євроюсті [1].

Директива (ЄС) 2017/1371, відома як PIF-директива, визначає поняття фінансових інтересів ЄС, а також злочинів проти фінансових інтересів ЄС. До PIF-правопорушень належать шахрайство, що зачіпає фінансові інтереси Союзу (ч. 2 ст. 3). У випадку шахрайства з ПДВ Європейська прокуратура матиме компетенцію, якщо неправомірна поведінка пов'язана принаймні з двома державами-членами, які беруть участь у діяльності цієї інституції, та спричинила загальний збиток щонайменше на 10 мільйонів євро; відмивання грошей стосовно власності, набу-

тої внаслідок PIF-правопорушень (ч. 1 ст. 4); активна й пасивна корупція (ч. 2 ст. 4); привласнення, коли воно вчинене навмисно державним службовцем, якому прямо чи опосередковано довірено управління коштами або активами (ч. 3 ст. 4) [2].

Організаційна структура Європейської прокуратури повинна забезпечувати швидке та ефективне прийняття рішень під час проведення кримінальних розслідувань і судових переслідувань, незалежно від того, стосується це однієї чи декількох держав-членів. Структура також повинна забезпечувати, щоб усі національні правові системи й традиції держав-членів були представлені в Європейській прокуратурі, та щоб прокурори, які знають окремі правові системи, проводили розслідування й переслідування у відповідних державах-членах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню організаційної структури Європейської прокуратури приділяли увагу такі дослідники, як Н. Бенч, О. Єні, О. Кучинська, В. Савченко, О. Хорсуненко, Ю. Циганюк, В. Юрчин та ін.

Аналіз наукових праць свідчить про відсутність комплексного підходу до вивчення цього питання, а рівень наукової розробленості особливостей організаційної структури Європейської прокуратури не відповідає важливості сьогодення, зокрема з огляду на європейський вибір України.

Мета статті – дослідження організаційної структури Європейської прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Договір про функціонування ЄС передбачив два можливі варіанти для створення Європейської прокуратури шляхом спеціальної законодавчої процедури та через посилене співробітництво [1].

Європейська прокуратура створена Регламентом Ради (ЄС) 2017/1939 і розпочала свою діяльність 01 червня 2021 р. Регламент ухвалено після складних переговорів у режимі посиленого співробітництва за участі 22 держав-членів (усіх держав-членів, окрім Данії, Ірландії, Угорщини, Польщі та Швеції). Для ухвалення Регламенту використано спрощену процедуру встановлення посиленого співробітництва [3].

Регламент Ради (ЄС) 2017/1939 є основним правовим актом, що визначає статус, структуру, компетенцію та процедурні аспекти діяльності Європейської прокуратури. Відповідно до ст. 3 Регламенту, Європейська прокуратура створюється як орган Європейського Союзу з правосуб'єктністю. Вона співпрацює з Євроюстом і спирається на його підтримку [3].

Особливістю правового статусу Європейської прокуратури є те, що вона діє як єдиний офіс на території всіх держав-членів, що беруть участь у посиленій співпраці. При цьому, як зазначено в ст. 5 Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939, Європейська прокуратура є незалежним органом, який не приймає вказівок від будь-яких осіб за межами прокуратури, держав-членів, інституцій, органів, служб чи агенцій Союзу. Європейська прокуратура є незалежною інституцією ЄС зі статусом юридичної особи. Вона організована на двох рівнях – центральному й децентралізованому [3].

Центральний рівень складається з Колегії, постійних палат, Головного прокурора ЄС, його заступників, прокурорів ЄС та адміністративного директора.

Безпосередні розслідування й судові переслідування проводяться на децентралізованому рівні уповноваженими прокурорами, котрі є в державах-членах, що беруть участь у співпраці. Центральний офіс має змогу спостерігати, спрямовувати та контролювати всі розслідування й судові переслідування, які проводять уповноважені прокурори. Основною метою цього правила є забезпечення узгодженості в їхніх діях і, отже, еквівалентний захист фінансових інтересів Союзу [4, с. 128].

Головний прокурор ЄС організовує роботу Європейської прокуратури, керує її діяльністю та представляє її у відносинах з інституціями ЄС, державами-членами й третіми сторонами. Кожен прокурор ЄС від імені та за дорученням постійної палати здійснює нагляд за розслідуваннями й судовим переслідуванням, що проводяться уповноваженими прокурорами у їхній державі-члені походження. Постійна палата може делегувати частину своїх повноважень щодо прийняття рішень у конкретній справі прокурору ЄС.

До складу Колегії Європейської прокуратури входить Головний прокурор ЄС та по одному прокурору ЄС від кожної держави-члена. Головний прокурор ЄС головує на засіданнях Колегії й відповідає за їх підготовку.

Колегія регулярно проводить засідання та відповідає за загальний нагляд за діяльністю Європейської прокуратури. Вона ухвалює рішення щодо стратегічних, а також загальних питань, які виникають стосовно окремих справ, зокрема, в частині забезпечення узгодженості, ефективності й послідовності в політиці переслідування Європейської прокуратури через держави-члени, а також

щодо інших питань, як указано в Регламенті Ради (ЄС) 2017/1939. Колегія не ухвалює оперативних рішень у рамках окремих справ [2].

За пропозицією Головного прокурора ЄС та відповідно до внутрішнього регламенту Європейської прокуратури, Колегія створює постійні палати. У постійних палатах головує Головний прокурор ЄС або один із заступників Головного прокурора ЄС, або прокурор ЄС, призначений головою відповідно до внутрішнього регламенту Європейської прокуратури. Крім того, до складу постійних палат повинні входити два постійні члени. Кількість постійних палат, їх склад, а також розподіл компетенцій між палатами визначаються з огляду на функціональні потреби Європейської прокуратури. Формування постійних палат здійснюється відповідно до внутрішнього регламенту Європейської прокуратури.

Основна роль постійних палат полягає в тому, щоб контролювати та керувати розслідуваннями й судовими переслідуваннями, які проводяться уповноваженими прокурорами; приймати рішення після розгляду проєкту рішення, запропонованого відповідальним уповноваженим прокурором (передати справу до суду; закрити справу; передати справу до національних органів; відновити розслідування тощо); забезпечити координацію розслідувань і судових переслідувань у трансграничних справах; забезпечити виконання рішень, прийнятих Колегією [4, с. 134].

Головний прокурор ЄС є керівником Європейської прокуратури, спрямовує її діяльність та ухвалює рішення відповідно до Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939 і внутрішнього регламенту Європейської прокуратури. Для допомоги у виконанні обов'язків Головному прокурору ЄС призначають двох заступників. Головний прокурор ЄС представляє Європейську прокуратуру у відносинах з установами Союзу й держав-членів Європейського Союзу та третіми сторонами. Головний прокурор ЄС може делегувати свої представницькі повноваження одному зі своїх заступників або прокурору ЄС [3].

Згідно зі ст. 14 Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939, Європейський парламент і Рада ЄС призначають за спільною згодою Головного прокурора ЄС на семирічний строк. Головного прокурора ЄС обирають із числа кандидатів, які є чинними представниками прокуратури або судової влади держав-членів чи прокурорами ЄС, щодо незалежності яких відсутні сумніви; які володіють кваліфікаціями, необхідними для призначення до найвищих органів прокуратури й судових органів у своїх державах-членах, та мають дотичний практичний досвід роботи в національних правових системах, із фінансовими розслідуваннями і в міжнародній судовій співпраці щодо кримінальних справ чи які працювали на посаді прокурорів ЄС та мають достатній управлінський досвід та кваліфікацію для цієї посади [3].

Колегія призначає двох прокурорів ЄС на посади заступників Головного прокурора ЄС на трирічний строк, який може бути поновлено, при цьому він не повинен перевищувати термінів їхніх мандатів як прокурорів ЄС. Процес добору регулюється внутрішнім регламентом Європейської прокуратури. Заступники Головного прокурора ЄС зберігають свій статус прокурорів ЄС.

Згідно зі ст. 16 Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939, кожна держава-член висуває трьох кандидатів на посаду прокурора ЄС Після отримання обґрунтованого висновку конкурсної комісії Рада здійснює відбір і призначає одного з кандидатів на посаду прокурора ЄС у відповідних державах-членах. Якщо конкурсна комісія встановлює, що кандидат не відповідає вимогам, визначеним для виконання обов'язків прокурора ЄС, її висновок має зобов'язальний характер для Ради [3].

Рада, діючи простою більшістю, здійснює відбір та призначає прокурорів ЄС на шестирічний строк, який

не є поновлюваним. Рада може ухвалити рішення про продовження мандату максимум на три роки наприкінці шестирічного періоду. Кожні три роки відбувається часткове заміщення однієї третини прокурорів ЄС. Рада, діючи простою більшістю, ухвалює перехідні правила, які застосовуються до призначення прокурорів ЄС на перший строк і протягом нього.

Прокурори ЄС здійснюють нагляд від імені компетентної постійної палати за розслідуваннями та судовими переслідуваннями, де відповідальними є уповноважені прокурори, які ведуть справу у своїй державі. Прокурори ЄС надають стислі відомості про справи, що перебувають під їхнім наглядом, і, якщо це доречно, пропозиції щодо рішень, які має прийняти постійна палата на основі проектів рішень, підготовлених уповноваженими прокурорами. Прокурори ЄС, які здійснюють нагляд, можуть у певному випадку відповідно до застосовного національного права та згідно з розпорядженнями, наданими постійною палатою, давати вказівки уповноваженому прокурору, якщо це потрібно для ефективного проведення розслідування або переслідування в інтересах правосуддя, або для забезпечення узгодженого функціонування Європейської прокуратури (ч. 3 ст. 12 Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939).

Прокурори ЄС функціонують як зв'язуюча ланка та інформаційні канали між постійними палатами й уповноваженими прокурорами ЄС у їхніх відповідних державах-членах походження. Вони здійснюють моніторинг виконання завдань Європейської прокуратури у своїх державах-членах у тісних консультаціях з уповноваженими прокурорами ЄС.

Адміністративний директор є уповноваженою особою Європейської прокуратури, відповідальною за адміністративні й бюджетні питання. Строк повноважень адміністративного директора становить чотири роки. Колегія призначає адміністративного директора зі списку кандидатів, запропонованих Головним прокурором ЄС, за результатами відкритої та прозорої процедури відбору відповідно до внутрішнього регламенту Європейської прокуратури.

Децентралізований рівень представлений уповноваженими прокурорами, які перебувають у державах-членах та діють від імені Європейської прокуратури і повинні мати такі самі повноваження, як національні прокурори щодо розслідувань, переслідувань та передачі справ на розгляд до суду. У кожній із держав-членів може бути два або більше уповноважених прокурорів ЄС. Вони призна-

чаються Колегією на основі кандидатури, висунутої державою-членом за пропозицією Головного прокурора ЄС, який повинен після консультацій з відповідними органами влади держав-членів погодити кількість уповноважених прокурорів, а також функціональний і територіальний розподіл компетенцій між ними в межах кожної держави-члена. Уповноважених прокурорів призначають на п'ятирічний строк, який може бути поновлено.

Основними функціями уповноважених прокурорів є проведення розслідувань та судових переслідувань, які вони ініціювали та які їм були доручені або які вони взяли на себе, під наглядом прокурора ЄС і під керівництвом та вказівками компетентної постійної палати; виконання функцій прокурора в компетентних національних судах до завершення провадження (зокрема представляти клопотання, брати участь у збиранні доказів відповідно до національного законодавства) [4, с. 146].

Особливістю структури Європейської прокуратури є те, що уповноважені європейські прокурори залишаються прокурорами у своїй державі. Вони організаційно інтегровані в національні органи прокуратури та підтримуються ними, але підпорядковуються лише нагляду й вказівкам Європейської прокуратури. Уповноважені європейські прокурори проводять розслідування відповідно до національного кримінально-процесуального законодавства, висувають обвинувачення в національних судах і беруть участь у головному слуханні як національні прокурори. Крім того, уповноважені європейські прокурори об'єднані в мережу по всьому ЄС [5, с. 43].

Висновки. Європейська прокуратура є новим наднаціональним органом ЄС, створеним з метою посилення боротьби зі злочинами проти фінансових інтересів Союзу. Європейська прокуратура організована на двох рівнях: центральному та децентралізованому. Центральний рівень складається з Колегії, постійних палат, Головного прокурора ЄС, його заступників, прокурорів ЄС та адміністративного директора. Децентралізований рівень представлений уповноваженими прокурорами, які перебувають в державах-членах. Завдяки особливому дворівневому механізму функціонування та специфічному розподілу компетенцій між центральним офісом й уповноваженими прокурорами, Європейська прокуратура має всі потрібні інструменти для ефективної боротьби з фінансовими злочинами транснаціонального характеру, які стосуються інтересів бюджету ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html> (дата звернення: 24.05.2024).
2. Directive (EU) 2017/1371 on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law, 05/07/2017. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32017L1371> (дата звернення: 24.05.2024).
3. Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj> (дата звернення: 24.05.2024).
4. Єні О., Кучинська О., Циганюк Ю. Європейська прокуратура: взаємодія з державами-членами ЄС та перспективи взаємодії з Україною: монографія. Київ: Норма права, 2023. 346 с.
5. Юрчишин В., Савченко В. Європейська прокуратура у системі правоохоронних органів Євросоюзу. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2023. Вип. 1. С. 41–45. URL: <https://lj.journal.kspu.edu/index.php/lj/article/view/368/341> (дата звернення: 24.05.2024).