

СЕКЦІЯ 4 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО. ПРАВО ЄС. ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОНАВСТВО

УДК 343.133

DOI <https://doi.org/10.32999/ksu2307-8049/2023-1-6>

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРОКУРАТУРА У СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЄВРОСОЮЗУ

Юрчишин Василь Миколайович,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри міжнародної та кримінальної юстиції
Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
vas.yurchyshyn@ukr.net
orcid.org/0000-0003-0238-678X

Савченко Василь Антонович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики
Івано-Франківського навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
wsawchenko11@gmail.com
orcid.org/0000-0002-2728-9794

Мета. Метою статті є надання загальної характеристики нещодавно створеного правоохоронного органу Європейського Союзу у сфері боротьби з фінансовими та економічними злочинами – Європейської прокуратури (ЄП), а також окреслення перспектив налагодження співпраці з нею компетентних органів України.

Методи. При проведенні дослідження використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, зокрема методи формальної логіки, діалектичний, порівняльно-правовий.

Результати. Встановлено, що ЄП має дворівневу структуру з центральним і національним рівнями. Центральний рівень складається з центральної служби на рівні ЄС, розташованої в Люксембурзі, яку очолює Генеральний прокурор Європи. На національному рівні європейські уповноважені прокурори здійснюють фактичну слідчу роботу та мають завдання та повноваження національних прокурорів, якщо положення не передбачає інше. Європейські уповноважені прокурори працюють незалежно від своїх національних органів, але пов'язані інструкціями постійних палат.

Пріоритетними напрямками співпраці ЄП з українськими правоохоронними органами визнаються допомога Україні у подоланні корупції, ефективна боротьба з ухиленням від санкцій у світі, запроваджених проти осіб РФ через агресію проти України, замороження та вироблення конфіскації активів банківської системи рф.

Висновки. Зроблено висновок, що від злочинних дій росії потерпає не лише Україна, а й інші країни Євросоюзу та усього світу. Тому тісна співпраця правоохоронних органів нашої держави із відповідними органами Євросоюзу і, насамперед, із Європейською прокуратурою, є вкрай потрібною та важливою для усіх зацікавлених сторін.

Ключові слова: Європейська прокуратура, Євросоюз, Євроюст, санкції, співпраця, фінансові злочини.



EUROPEAN PROSECUTOR'S OFFICE IN THE SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT BODIES OF THE EUROPEAN UNION

Yurchyshyn Vasyl Mykolayovych,
Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Professor at the Department of International and Criminal Justice
*Chernivtsi educational and scientific legal institute
of the Odesa Law Academy National University*
vas.yurchyshyn@ukr.net
orcid.org/0000-0003-0238-678X

Savchenko Vasyl Antonovych,
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Criminal Procedure and Forensics
*Ivano-Frankivsk Educational and Scientific Law Institute
of the Odesa Law Academy National University*
wsawchenko11@gmail.com
orcid.org/0000-0002-2728-9794

Goal. *The purpose of the article is to provide a general description of the recently created law enforcement body of the European Union in the field of combating financial and economic crimes - the European Public Prosecutor's Office (EPPO), as well as to outline the prospects for establishing cooperation with it by the competent authorities of Ukraine.*

Methods. *When conducting the research, a complex of general scientific and special methods of scientific knowledge was used, in particular, methods of formal logic, dialectical, and comparative law.*

The results. *It was established that the EP has a two-level structure with central and national levels. The central level consists of a central EU-level service located in Luxembourg, headed by the European Prosecutor General. At the national level, European authorized prosecutors carry out the actual investigative work and have the tasks and powers of national prosecutors, unless the provision provides otherwise. European Public Prosecutors work independently of their national authorities, but are bound by the instructions of the Permanent Chambers.*

Priority areas of cooperation *with Ukrainian law enforcement agencies are recognized as helping Ukraine in overcoming corruption, effective fight against evasion of sanctions in the world, introduced against persons of the Russian Federation due to aggression against Ukraine, freezing and confiscation of assets of the banking system of the Russian Federation.*

Conclusions. *It was concluded that not only Ukraine suffers from Russia's criminal actions, but also other countries of the European Union and the whole world. Therefore, the close cooperation of the law enforcement agencies of our country with the relevant bodies of the European Union and, first of all, with the European Prosecutor's Office, is extremely necessary and important for all interested parties.*

Key words: *European Prosecutor's Office, European Union, Eurojust, sanctions, cooperation, financial crimes.*

Вступ. 1 червня 2021 року розпочала свою оперативну роботу Європейська прокуратура (European Public Prosecutor's Office, EPPO, далі – ЄП): один з найамбітніших проєктів кримінально-правової співпраці в Європейському Союзі. Будучи першою незалежною та центральною прокуратурою ЄС, вона відповідає за розслідування та судове переслідування злочинів, які зачіпають фінансові та економічні інтереси. До них належать, серед іншого: шахрайство, корупція, відмивання грошей, транскордонне шахрайство з ПДВ та інші кримінальні правопорушення.

Створення Європейської прокуратури є великим кроком у боротьбі зі злочинами, які завдають шкоди бюджету ЄС, а також впливають і на економічний розвиток інших держав. Це також наближає створення спільного правового простору у кримінальних провадженнях.

Потерпають від таких кримінальних правопорушень не лише країни-члени ЄС, а й інші країни Європи та світу, в тому числі й Укра-

їна, особливо в умовах війни із Російською Федерацією. З огляду на це налагодження тісної співпраці із ЄП є вкрай потрібним, актуальним і нагальним.

Метою цієї статті є розгляд структури та основних напрямів діяльності ЄП та аналіз перспектив налагодження співпраці із цим загальноєвропейським правоохоронним органом.

Розділ 1. Структура та основні напрями діяльності Європейської прокуратури

Наразі 22 країни ЄС вирішили об'єднати зусилля, щоб захистити бюджет ЄС від шахрайства через «розширену співпрацю»: Бельгія, Болгарія, Німеччина, Естонія, Фінляндія, Франція, Греція, Італія, Хорватія, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Австрія, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Іспанія, Чехія та Кіпр.

Угорщина є однією з п'яти держав-членів, які не беруть участі в Європейській прокуратурі. Також не брати участь вирішили Польща,

Данія, Швеція та Ірландія. Тим не менш, існує також співпраця з цими державами-членами в розслідуваннях. Це частково базується на робочих угодах або на попередніх структурах співпраці, які, тим не менш, продовжують існувати (Fiebig, 2021).

Як центральний орган ЄП діє за межами існуючих установ ЄС у всіх країнах-учасниках Євросоюзу. Він має на меті об'єднати європейські та національні правоохоронні органи держав-учасниць у плавній та ефективній співпраці.

Особливістю цієї структури є те, що уповноважені європейські прокурори залишаються прокурорами у своїй державі-члені. Вони організаційно інтегровані в національні органи прокуратури та підтримуються ними, але підпорядковуються виключно нагляду та вказівкам Європейської прокуратури. Вони проводять розслідування відповідно до національного кримінально-процесуального законодавства, висувають обвинувачення в національних судах і беруть участь в головному слуханні як національні прокурори. Крім того, уповноважені європейські прокурори об'єднані в мережу по всьому ЄС. Для них часто складна та трудомістка транскордонна співпраця залишилася в минулому (Justiz, 2021).

ЄП має дворівневу структуру з центральним і національним рівнями. Центральний рівень складається з центральної служби на рівні ЄС, розташованої в Люксембурзі. Його очолює Генеральний прокурор Європи, румунка Лаура Кодрута Кевеші, термін повноважень якого становить сім років (без права поновлення). Заступник генерального прокурора Європи Андрес Ріттер походить з Німеччини. Центральний рівень також включає в себе колегію європейських прокурорів. Він відповідає за загальний нагляд і приймає рішення щодо стратегічних і загальних питань, що виникають в окремих випадках, з метою забезпечення ефективності та узгодженості правоохоронної політики Європейської прокуратури у всіх державах-членах-учасниках. Кожна держава-учасниця надає європейського прокурора. Європейські прокурори та Європейський головний прокурор разом утворюють Колегію. На національному рівні європейські уповноважені прокурори здійснюють фактичну слідчу роботу та мають завдання та повноваження національних прокурорів, якщо положення не передбачає інше. Європейські уповноважені прокурори працюють незалежно від своїх національних органів, але пов'язані інструкціями постійних палат (Gottschalk, Dobers-Koch, 2022).

До того, як ЄП почала свою роботу, лише національні органи влади могли розслідувати пов'язані з економікою злочини – хоча й з обмеженими інструментами, оскільки їхні повноваження закінчуються на державних кордонах.

Так само органи ЄС, які працювали в цій сфері до ЄП, такі як Європейський офіс по боротьбі з шахрайством (OLAF), Агентство Європейського Союзу з питань співробітництва правоохоронних органів (Європол) та Агентство Європейського Союзу із судового співробітництва у кримінальних справах

(Євроюст), не в змозі ініціювати кримінальні розслідування чи здійснювати судові переслідування в державах-членах. Європейська прокуратура допомагає заповнити ці прогалини і таким чином боротися зі злочинами проти бюджету ЄС.

Її діяльність є дуже важливою. ЄП проводить транскордонні розслідування шахрайства з коштами ЄС на суму, що перевищує 10 000 євро, або у випадках транскордонного шахрайства з ПДВ зі збитками, що перевищують 10 мільйонів євро. Вона тісно співпрацює з національними правоохоронними органами, а також з іншими установами, такими як Євроюст і Європол.

Країни-члени повідомили, що лише в 2015 році близько 638 мільйонів євро зі структурних фондів ЄС були використані не за призначенням. За оцінками, у 2018 році країни ЄС втратили 140 мільярдів євро надходжень від ПДВ через транскордонне шахрайство. У 2019 році ЄС зазнав збитків у розмірі 460 мільйонів євро.

Під час пандемії COVID-19 кримінальні правопорушення, пов'язані з коронадопомогою ЄС, також вийшли на перший план. Тільки фонд розвитку Corona становить 750 мільярдів євро. Через загрози для існування обставини необхідно було виплатити ці кошти якнайшвидше, що сприяло шахрайству, оскільки через невідкладну ситуацію неможливо було здійснити широкі перевірки заздалегідь. Лише в Німеччині останніми місяцями на національному рівні неодноразово ставали відомими випадки шахрайства щодо закупівлі та виставлення рахунків за маски, тести та щеплення (Consilium, 2022).

Окремого суду для провадження ЄП немає. Якщо є достатня підозра на основі розслідувань ЄП, остання переслідуватиме злочини у компетентних національних судах. Після визначення держави-члена, в якій висунуто обвинувачення, компетентний національний суд керуватиметься національним законодавством.

Розділ 2. Перспективи налагодження співпраці із Європейською прокуратурою

Велике значення у боротьбі зі злочинністю має налагодження тісної співпраці правоохоронних органів нашої держави із ЄП, особливо в умовах війни із Російською Федерацією, на що українськими високопосадовцями звертається чільна увага.

Не можна не відмітити, що Лаура Кодрута Кевеші – перша з офіційних осіб Євросоюзу, які відвідали нашу державу у складний воєнний час. Із европрокуроркою було обговорено взаємодію Прокуратури ЄС із task force Офісу Генпрокурора для пошуку, арешту та конфіскації активів воєнних злочинців. Українська прокуратура отримала від Кевеші беззаперечну підтримку, вона з першого дня запропонувала допомогу і спільні зусилля для відсічі російської агресії. Окрім того, була підписана Робоча угода про співпрацю між Офісом Генерального прокурора та Європейською прокуратурою (EPPO). Україна – перша країна, з якою Прокуратура ЄС уклала такий документ. Головний прокурор Євросоюзу привезла також лист підтримки



українським прокурорам від колег з ЕРРО (Лотоцька, 2022).

У Європейському Союзі зараз широко обговорюється можливість розширення повноважень Прокуратури ЄС, яке, як вважається, дозволить ефективніше боротися з ухиленням від санкцій, запроваджених проти осіб РФ через агресію проти України. Пропозиції передбачають, що ухилення від санкцій стане кримінальним правопорушенням на рівні всього ЄС, яке зможе розслідувати прокуратура блоку, а не лише національні правоохоронні органи.

Обговорення усе ще перебувають на дуже ранній стадії та потребуватимуть підтримки всіх 27 держав-членів. Очікується, що Єврокомісар з питань юстиції Дідьє Рейндерс порушить питання на міністерській зустрічі в Люксембурзі, щоб побачити перші реакції серед членів ЄС на ідею (Європейська правда, 2022).

Європейські правники та економісти справедливо вважають, що ці санкції, такі як заморожування активів і банківських рахунків, є відповіддю на грубе порушення Росією міжнародного права. Вони спрямовані на постійно зростаючу кількість російських і білоруських фізичних осіб, компаній і організацій. Подібні санкції застосовуються до таких країн, як Північна Корея та Іран.

Надзвичайно важливо, щоб ці заходи могли досягти повного ефекту. Прямі чи непрямі порушення запроваджених санкцій вимагають ретельного та послідовного відповіді по всій Європі. За пропозицією Європейської комісії країни-члени підтвердили свою політичну волю розширити перелік кримінальних злочинів ЄС, щоб включити порушення обмежувальних заходів такого типу. У майбутньому вони будуть визначені як кримінальні злочини та каратимуться як такі аналогічним чином на всій суверенній території Європейського Союзу.

Міністри юстиції Франції та ФРН визнали, що Європейська прокуратура приречена на це завдання: ми маємо йти далі і не тільки разом карати порушників, а й разом їх переслідувати. Тому ЄС виступає за розширення компетенції Європейської прокуратури на порушення обмежувальних заходів з боку Європейського Союзу (Legal Tribune Online, 2022).

У Європейському Союзі зараз удосконалюють законодавство про повернення та конфіскацію активів, щоб уніфікувати підходи до цих процесів на рівні всіх держав-членів.

Так, 25 травня 2022 року Єврокомісія запропонувала посилити Директиву про повернення та конфіскацію активів, зокрема, через:

- розширення повноважень офісів з повернення активів для їхнього швидкого відстеження та ідентифікації;
- розширення можливостей конфіскації активів від ширшого кола злочинів, включно з порушенням санкцій;
- створення офісів з управління активами у тих державах-членах ЄС, де таких інституцій немає.

Окрім криміналізації обходу санкцій особами, до яких вони застосовані у країнах ЄС, Євросоюз також запропонував розширити можливість застосування санкцій до людей,

компаній, організацій або органів, які сприяють обходу санкцій ЄС поза межами блоку.

Зараз у різних країнах світу заморожено російських активів на суму близько 500 мільярдів доларів США: це кошти, нерухомість та інше майно приватних осіб, здебільшого російських олігархів, а також золотовалютні резерви Центробанку РФ, що зберігалися на кореспондентських рахунках за кордоном.

Повномасштабна війна спонукала шукати максимально швидкі та ефективні шляхи конфіскації російських активів не лише нашу владу, а також країни світу.

Водночас замороження активів не дорівнює конфіскації. Ба більше, конфіскувати активи набагато складніше в юридичному плані. Інститут та інструменти конфіскації та повернення активів – доволі нові, вони почали з'являтися у сучасному праві всього 20-30 років тому. Їхній основний зміст – припинення права власності, а воно, як і будь-яке інше право людини, не може бути припинене без достатніх на те підстав.

Ситуація додатково ускладнюється тим, що є нагальна потреба конфіскувати кошти РФ для післявоєнної відбудови України. Утім, ця нагальність робить активнішу роботу на цьому напрямку (Сичевлюк, 2022).

При цьому, повертаючись до компетенції ЄП, слід зауважити, цитуючи бельгійського правника та економіста Якоба Майра, що перед нападом Росії експерти віднесли Україну до найбільш корумпованих країн Європи. З початку війни Київ отримав мільярди від ЄС – в обмін на гарантію проведення реформ.

За словами віце-президента Комісії Валдіса Домбровскіса, з початку війни ЄС виплатив Україні загалом 19,7 млрд євро, не враховуючи військової допомоги. Так звана макрофінансова допомога в розмірі до дев'яти мільярдів євро має на меті допомогти Києву уникнути банкрутства держави та покрити поточні витрати, такі як виплата заробітної плати та пенсій та підтримка транспортного сполучення. Ця макрофінансова допомога – це, по суті, позики на дуже вигідних умовах, які, однак, у принципі потрібно повертати.

На 2023 рік ЄС обіцяє кредитний пакет до 18 млрд євро. На думку комісії, гроші надходять лише за умови виконання Києвом певних вимог. Вони викладені в угоді (Меморандум про взаєморозуміння) від травня: український уряд має продемонструвати задовільний прогрес, наприклад, коли йдеться про відбір кандидатів до наглядових рад державних банків, боротьбу з кумівством у судовій системі чи посилення антикорупційної громадськості прокуратура

Однак Євросоюз хоче допомогти постраждалому війною українському населенню швидко та безбюрократично. Після початку російського вторгнення наприкінці лютого громада суттєво збільшила свою допомогу та оголосила більше. Роблячи це, ЄС має переконатися, що гроші його платників податків не зникнуть у темних каналах (Maug, 2022).

Висновки. Очевидно, що від злочинних дій росії потерпає не лише Україна, а й інші країни Євросоюзу та усього світу. Не слід забувати і про прояви загальної кримінальної

злочинності в економічній сфері, які давно не знають меж та кордонів. Тому тісна співпраця правоохоронних органів нашої держави із відповідними органами Євросоюзу і, насамперед, із Європейською прокуратурою, є вкрай потрібною та важливою для усіх зацікавлених сторін.

Така співпраця лише налагоджується, однак спостерігається і чималий прогрес у цьому напрямку, зокрема надається допомога при проведенні реформ, виробленні механізмів боротьби з ухиленням від санкцій, накладених на РФ, замороженні конфіскації її банківських активів, пошуку воєнних злочинців. Все ж основна робота ще попереду, на що слід звернути чільну увагу як уряду нашої держави, так і представникам компетентних правоохоронних органів, а також науковцям.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Peggy Fiebig. Kampf gegen Finanzbetrug. Wie die Europäische Staatsanwaltschaft arbeitet. *Archiv*. 08.10.2021. URL: <https://www.land.nrw/pressemitteilung/europaeische-staatsanwaltschaft-uebernimmt-ermittlungen-betreffend-taten>.
2. Die Justiz NRW ist zentraler Partner bei Errichtung und dem operative Betrieb. *Justiz*. Juni 2021. URL: <https://www.land.nrw/pressemitteilung/europaeische-staatsanwaltschaft-uebernimmt-ermittlungen-betreffend-taten>.
3. Eckart Gottschalk, Charlotte Dobers-Koch. Ein Jahr Europäische Staatsanwaltschaft. *Consilium*. 2022. URL: <https://www.cmshs-bloggt.de/compliance/ein-jahr-europaeische-staatsanwaltschaft>.
4. Die Europäische Staatsanwaltschaft. *Consilium*. 2022. URL: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eppo>.
5. Лотоцька Наталка. Головний прокурор Євросоюзу Лаура Кевеші приїхала до України. URL: https://lb.ua/society/2022/03/18/510111_golovniy_prokuror_ievrosoyuzu_laura.html.
6. Міжнародна безпека та євроінтеграція України. *Європейська правда*. 11.10.22. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/10/11/7148518>.
7. Europäische Staatsanwaltschaft muss Strafverfolgung übernehmen. *LTO. Legal Tribune Online*. 28.11.2022. URL: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/justizminister-deutschland-frankreich-eu-staatsanwaltschaft-russland-ukraine-sanktionen>.
8. Сичевлюк Наталія. Конфіскація активів РФ та олігархів: як планують діяти партнери. *Європейська правда*. 27.10.2022. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2022/10/27/7149494>.

9. Mayr Jakob. Korruptionskontrolle bei Ukrainehilfe: EU-Geld nur gegen Reformen. *ARD Brüssel*. 29.11.2022. URL: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-ukraine-korruptionskontrolle-101.html>.

REFERENCES:

1. Peggy, F. (2021). Kampf gegen Finanzbetrug. Wie die Europäische Staatsanwaltschaft arbeitet [Fight against financial fraud. How the European Public Prosecutor works]. *Archiv*. Retrieved from : <https://www.land.nrw/pressemitteilung/europaeische-staatsanwaltschaft-uebernimmt-ermittlungen-betreffend-taten> [in German].
2. Die Justiz NRW ist zentraler Partner bei Errichtung und dem operative Betrieb (2021). [The judiciary of North Rhine-Westphalia is a central partner in the establishment and operational operation]. *Justiz*. Retrieved from : <https://www.land.nrw/pressemitteilung/europaeische-staatsanwaltschaft-uebernimmt-ermittlungen-betreffend-taten> [in German].
3. Gottschalk E., Dobers-Koch C. (2022). Ein Jahr Europäische Staatsanwaltschaft. [One year European Public Prosecutor]. *Blog*. Retrieved from : <https://www.cmshs-bloggt.de/compliance/ein-jahr-europaeische-staatsanwaltschaft> [in German].
4. Die Europäische Staatsanwaltschaft. (2022). [The European Public Prosecutor's Office]. *Consilium*. Retrieved from : <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eppo>.
5. Lototska N. (2022). Holovnyy prokuror Yevrosoyuzu Laura Keveshi pryikhala do Ukrainy [The chief prosecutor of the European Union, Laura Keveshi, came to Ukraine]. Retrieved from : https://lb.ua/society/2022/03/18/510111_golovniy_prokuror_ievrosoyuzu_laura.html.
6. Mizhnarodna bezpeka ta yevrointehratsiya Ukrainy. (2022). [International security and European integration of Ukraine]. *Yevropeyska pravda*. Retrieved from : <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/10/11/7148518>.
7. Europäische Staatsanwaltschaft muss Strafverfolgung übernehmen. (2022). [European Public Prosecutor's Office must take over prosecution]. *LTO. Legal Tribune Online*. Retrieved from : <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/justizminister-deutschland-frankreich-eu-staatsanwaltschaft-russland-ukraine-sanktionen>.
8. Sychevlyuk N. (2022). Konfiskatsiya aktyviv RF ta oliharkhiv: yak planuyut diyaty partnery [Confiscation of assets of the Russian Federation and oligarchs: how the partners plan to act]. *Yevropeyska pravda*. Retrieved from : <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2022/10/27/7149494>.
9. Mayr J. (2022). Korruptionskontrolle bei Ukrainehilfe: EU-Geld nur gegen Reformen [Corruption control in Ukraine aid: EU money only against reforms]. *ARD Brüssel*. Retrieved from : <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-ukraine-korruptionskontrolle-101.html>.

Стаття надійшла до редакції 03.03.2023
The article was received 03 March 2023