

## ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПРОКУРАТУРИ

Конончук І.М.,

кандидат педагогічних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного,

адміністративного та міжнародного права

Волинського національного університету імені Лесі Українки

ORCID: 0000-0001-8508-0318

### Конончук І.М. Принципи організації та діяльності Європейської прокуратури.

У статті досліджено принципи організації та діяльності Європейської прокуратури. Діяльність Європейської прокуратури ґрунтується на принципах, які забезпечують ефективність та законність її функціонування, а також гарантують дотримання прав і свобод осіб, які залучаються до сфери її компетенції.

Визначено, що згідно з принципом незалежності Європейська прокуратура діє в інтересах ЄС, вільна від будь-якого впливу та не звертається за вказівками до будь-яких суб'єктів. Установи, органи, агентства ЄС повинні поважати незалежність Європейської прокуратури й утримуватися від намагань вплинути на неї в процесі здійснення нею своїх повноважень. Кожен прокурор ЄС та уповноважений прокурор повинен бути незалежним у виконанні своїх повноважень.

Акцентовано, що принцип верховенства права передбачає, що діяльність Європейської прокуратури ґрунтується винятково на праві ЄС і виконується відповідно до Хартії основоположних прав ЄС. Принципи верховенства права та пропорційності мають зобов'язальний характер для Європейської прокуратури щодо всієї її діяльності. Принцип пропорційності вимагає, щоб заходи Європейської прокуратури не перевищували меж, необхідних для досягнення її цілей.

Установлено, що згідно з принципом субсидіарності Європейська прокуратура виконує свої повноваження лише в тих випадках, коли мети не можна досягнути засобами держав-членів. Це забезпечує баланс між наднаціональним і національним рівнями кримінального переслідування.

Принцип колегіальності та внутрішньої ієрархичності передбачає, що рішення в Європейській прокуратурі приймаються спільно у встановленому порядку, зокрема, Колегією й постійними палатами. Уповноважені прокурори зобов'язані дотримуватися вказівок прокурорів ЄС, а ті своєю чергою, підпорядковуються Головному прокурору.

З'ясовано, що робота Європейської прокуратури ґрунтується на принципах неупередженості, справедливості, ефективності та економічності процесуальних дій.

Європейська прокуратура здійснює свої розслідування неупередженим способом і намагається отримувати всі відповідні докази як обвинувального, так і виправдувального характеру.

Принципи прозорості та підзвітності зумовлюють обов'язок Європейської прокуратури щорічно публікувати звіт про свою діяльність й інформувати Європейський парламент, Раду ЄС і Європейську комісію про результати роботи.

**Ключові слова:** Європейська прокуратура, Головний прокурор ЄС, прокурор ЄС, уповноважені прокурори ЄС, принцип верховенства права, принцип пропорційності, принцип субсидіарності, принцип колегіальності та внутрішньої ієрархичності, принцип прозорості й підзвітності.

### Kononchuk I.M. Principles of organization and activity of the European Prosecutor's Office.

The article is devoted to the research of the principles of organization and activity of the European Prosecutor's Office. The activities of the European Prosecutor's Office are based on principles that ensure the effectiveness and legality of its functioning, as well as guarantee the observance of the rights and freedoms of individuals.

It was determined that according to the principle of independence, the European Public Prosecutor's Office acts in the interests of the EU, is free from any influence and does not seek instructions from any subjects. EU institutions, bodies, and agencies must respect the independence of the European Prosecutor's Office and refrain from trying to influence prosecutors in the process of exercising their powers. Each EU prosecutor and authorized prosecutor must be independent in the performance of their powers. Transparent procedures for the selection and appointment of prosecutors, their functional immunity, and a special procedure for removal from office serve as guarantees of independence.

It was emphasized that the principle of the rule of law provides that the activities of the European

Public Prosecutor's Office are based exclusively on EU law and are carried out in strict accordance with the Charter of Fundamental Rights of the EU. The principles of rule of law and proportionality are binding for the European Public Prosecutor's Office in all its activities. The principle of proportionality requires that the actions of the European Public Prosecutor's Office do not exceed the limits necessary to achieve its objectives.

It was established that according to the principle of subsidiarity, the European Prosecutor's Office exercises its powers only in those cases when the goal cannot be achieved by the means of the member states. This ensures a balance between supranational and national levels of criminal prosecution.

The principle of collegiality and internal hierarchy presupposes that decisions in the College and standing committees are made jointly in the established order. Authorized prosecutors are obliged to follow the instructions of the EU prosecutors, who, in turn, report to the Chief Prosecutor.

It was found that the work of the European Prosecutor's Office is based on the principles of impartiality, fairness, efficiency and economy of procedural actions. The European Public Prosecutor's Office conducts its investigations in an impartial manner and tries to obtain all relevant evidence, both incriminating and exculpatory.

The principles of transparency and accountability determine the obligation of the European Prosecutor's Office to annually publish a report on its activities and to inform the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission about the results of its work.

**Key words:** European Public Prosecutor's Office, EU Chief Prosecutor, EU prosecutor, authorized EU prosecutors, principle of independence, principle of rule of law, principle of proportionality, principle of subsidiarity, principle of collegiality and internal hierarchy, principle of transparency and accountability.

**Постановка проблеми.** Європейська прокуратура є унікальним наднаціональним органом кримінального переслідування, який функціонує на основі особливих правових норм та принципів. 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].

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 [2].

Європейська прокуратура відповідає за розслідування кримінальних злочинів проти фінансових інтересів ЄС, а також за звинувачення й притягнення до суду їхніх виконавців і співучасників.

Регламент Ради (ЄС) 2017/1939 передбачає систему спільної компетенції між Європейською прокуратурою та національними органами влади в протидії злочинам, що зачіпають фінансові інтереси Європейського Союзу, на основі права Європейської прокуратури на відкликання.

**Мета статті** – дослідження принципів організації та діяльності Європейської прокуратури.

**Стан дослідження.** Вивченню принципів організації й діяльності Європейської прокуратури приділяли увагу такі дослідники, як Н. Бенч, О. Єні, О. Кучинська, О. Назаренко, В. Панкратова, В. Савченко, О. Хорсуненко, Ю. Циганюк, В. Юрчишин та ін.

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

**Виклад основного матеріалу.** Регламент Ради (ЄС) 2017/1939 є основним правовим актом, що визначає статус, структуру, принципи, компетенцію й процедурні аспекти діяльності Європейської прокуратури. Відповідно до ст. 3 Регламенту, Європейська прокуратура створюється як орган Європейського Союзу з правосуб'єктністю [2].

Функції Європейської прокуратури визначені в ДФЄС і включають розслідування, судове переслідування винних та виконання функцій прокурора в національних судах держав-членів. Національне законодавство держав-членів відіграє роль у визначенні компетенції й функцій Європейської прокуратури, у разі якщо в Регламенті Ради (ЄС) 2017/1939 щось залишається неврегульованим. Щодо питань, не охоплених Регламентом, уповноважені прокурори проводять розслідування відповідно до національного законодавства. У деяких випадках Регламент безпосередньо відсилає до застосування національного законодавства під час розслідувань Європейської прокуратури (правила щодо слідчих заходів, транскордонних розслідувань, примусового виконання та досудового арешту) [3, с. 118].

Європейська прокуратура організована на двох рівнях – центральному й децентралізова-

ному. Центральний рівень складається з Колегії, постійних палат, Головного прокурора ЄС, його заступників, прокурорів ЄС та адміністративного директора. Головний прокурор ЄС організовує роботу Європейської прокуратури, керує її діяльністю й представляє її у відносинах з інституціями ЄС, державами-членами та третіми сторонами. До складу Колегії Європейської прокуратури входять Головний прокурор ЄС і по одному прокурору ЄС від кожної держави-члена. Колегія ухвалює рішення щодо стратегічних та загальних питань і правила процедури. За пропозицією Головного прокурора ЄС та відповідно до внутрішнього регламенту Європейської прокуратури, Колегія створює постійні палати. Кожна палата складається з голови й двох постійних членів та приймає оперативні рішення. Прокурори ЄС діють як зв'язуюча ланка між постійними палатами та 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 й бюджетні питання [2].

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 і передачі справ на розгляд до суду. У кожній із держав-членів може бути два або більше уповноважених прокурорів ЄС. Вони діють від імені Європейської прокуратури у своїх державах-членах.

Діяльність Європейської прокуратури ґрунтується на принципах, які забезпечують ефективність та законність її функціонування, а також гарантують дотримання прав і свобод осіб, що залучаються до сфери її компетенції. Регламент Ради (ЄС) 2017/1939 визначає основні принципи діяльності Європейської прокуратури.

Згідно з принципом незалежності Європейська прокуратура діє в інтересах ЄС, вільна від будь-якого впливу й не звертається за вказівками до будь-яких суб'єктів. Установи, органи, агентства ЄС повинні поважати незалежність Європейської прокуратури та утримуватися від намагань вплинути на неї в процесі виконання нею своїх повноважень (ч. 1 ст. 6 Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939). Кожен прокурор ЄС та уповноважений прокурор має бути незалежним у виконанні власних повноважень (ч. 7 ст. 96 Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939).

Гарантіями незалежності Європейської прокуратури є процедури відбору та призначення Головного прокурора ЄС та прокурорів ЄС (щоб

підтвердити їх незалежність поза сумнівом, оскільки до процедур призначення залучаються міжнародні групи відбору й різні інституції ЄС); тривалість терміну їх служби та наявність гарантій від зовнішнього тиску, включаючи прийняття рішень із бюджетних питань; рішення про їх звільнення, які може прийняти лише Європейський суд справедливості; процедура призначення уповноважених прокурорів Колегією, котра може відхилити тих кандидатів, які не відповідають вимогам законодавства; регулювання Колегією дисциплінарних проступків і санкцій, що застосовуються до правил розподілу та перерозподілу справ між уповноваженими прокурорами; усі внутрішні процедури прийняття рішень в індивідуальних справах. Система стримувань і противаг спрямована на забезпечення неупередженого виконання функцій прокурора відповідно до принципу законності. Ці системи стримувань та противаг уключають унеможливлення відхилення постійними палатами справи, запропонованої уповноваженим прокурором для розгляду, і надання можливості уповноваженому прокурору вимагати перегляду отриманих указівок; зовнішня незалежність Європейської прокуратури, яка пов'язана з виділенням достатніх фінансових ресурсів для виконання її повноважень, а також із необхідною бюджетною автономією для управління ними. Належне фінансування Європейської прокуратури покладається як на ЄС, через загальний бюджет Союзу, так і на кожен державу-учасницю посиленої співпраці, оскільки вони зобов'язані надавати своїм Європейським уповноваженим прокурорам ресурси й обладнання, необхідні для виконання своїх обов'язків [3, с. 156; 158].

Принцип верховенства права передбачає, що діяльність Європейської прокуратури ґрунтується винятково на праві ЄС і виконується відповідно до Хартії основоположних прав ЄС. Згідно з ч. 1 ст. 5 Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939 принципи верховенства права та пропорційності мають зобов'язальний характер для Європейської прокуратури щодо всієї її діяльності [2; 4].

Принцип пропорційності означає, що застосовані заходи повинні відповідати очікуваним результатам. Можна застосовувати лише ті відхилення від загальної норми, які потрібні для досягнення мети цього відступу; покарання має бути пропорційним провині; забороняється накладати надмірні зобов'язання на осіб заради того, що не має великого значення для інших [5, с. 246]. Принцип пропорційності вимагає, щоб заходи Європейської прокуратури не перевищували меж, потрібних для досягнення її цілей.

Принцип субсидіарності передбачає, що ЄС діє у сферах, які не належать до його виняткової компетенції, лише тією мірою, якою цілі таких дій не можуть бути достатньо досягнуті

державами-членами й, отже, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу (ч. 3 ст. 5 ДЄС) [6]. Згідно з принципом субсидіарності Європейська прокуратура здійснює свої повноваження лише в тих випадках, коли мети не можна досягнути засобами держав-членів. Це забезпечує баланс між наднаціональним і національним рівнями кримінального переслідування.

Потрібно зазначити, що принцип пропорційності та принцип субсидіарності нерозривно пов'язані один з одним, вони доповнюють один одного й тим самим усувають проблеми під час їх реалізації. Співвідношення принципів субсидіарності та пропорційності визначається як їх послідовне застосування, тобто якщо буде визнано, що прийняття тих чи інших заходів (норм) потрібне, припустимо, на рівні ЄС, на цьому припиняється дія принципу субсидіарності й у свої права вступає принцип пропорційності, який і визначатиме, які заходи (дії, норми) повинні бути прийняті [7, с. 116].

Принцип колегіальності та внутрішньої ієрархічності передбачає, що рішення в Європейській прокуратурі приймаються спільно у встановленому порядку, зокрема Колегією та постійними палатами. Уповноважені прокурори зобов'язані дотримуватися вказівок прокурорів ЄС, а ті, своєю чергою, підпорядковуються Головному прокурору.

Згідно зі ст. 9. Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939 Колегія регулярно проводить засідання та виконує загальний нагляд за діяльністю Європейської прокуратури. Вона ухвалює рішення щодо стратегічних питань, а також щодо загальних питань, які виникають стосовно окремих справ, зокрема, в частині забезпечення узгодженості, ефективності та послідовності в політиці переслідування Європейської прокуратури через держави-члени, а також стосовно інших питань, як указано в Регламенті Ради (ЄС) 2017/1939. Колегія не ухвалює оперативних рішень в рамках окремих справ. Колегія ухвалює внутрішній регламент Європейської прокуратури та визначає відповідальність щодо здійснення функцій членами Колегії й персоналом Європейської прокуратури [2].

Постійні палати проводять моніторинг і керування розслідуваннями та переслідуваннями, які здійснюються уповноваженими прокурорами ЄС. Вони також координують розслідування й переслідування в транскордонних справах і забезпечують виконання рішень, ухвалених Колегією (ст. 10 Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939).

Прокурори ЄС здійснюють нагляд від імені 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 повинна прийняти постійна палата на основі проектів рішень, підготовлених уповноваженими прокурорами. Прокурори ЄС, які здійснюють нагляд, можуть у певному випадку відповідно до застосовного національного права й 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).

Особливістю структури Європейської прокуратури є те, що уповноважені прокурори залишаються прокурорами у своїй державі. Вони організаційно інтегровані в національні органи прокуратури й підтримуються ними, але підпорядковуються лише нагляду та 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 [8, с. 43].

Робота Європейської прокуратури ґрунтується на принципах неупередженості, справедливості, ефективності та економічності процесуальних дій. Європейська прокуратура проводить свої розслідування неупереджено та намагається отримувати всі відповідні докази як обвинувального, так і виправдувального характеру.

Реалізація функцій Європейської прокуратури (розслідування й кримінальне переслідування, участь у судових процесах) здійснюється з дотриманням кількох принципів, а саме: принципу пропорційності, неупередженості та справедливості щодо підозрюваного, обвинуваченого. Це включає зобов'язання шукати всі види доказів, як обвинувальні, так і виправдувальні, як *motu proprio* (за власною ініціативою), так і на вимогу захисту; принципу законності, який забезпечує правову визначеність під час розслідування та кримінального переслідування. Він уключає правила, що стосуються, зокрема, повноважень Європейської прокуратури і їх здійснення, початку та припинення розслідувань, направлення справи, закриття справи й спрощених процедур судового переслідування; принципу *ne bis in idem*, тобто право підозрюваного чи обвинуваченого не бути двічі судимим або покараним у кримінальному провадженні за одне й те саме правопорушення. Це також передбачено статтею 50 Хартії основоположних прав Європейського Союзу. У Регламенті Ради (ЄС) 2017/1939 наголошено, що якщо правопорушення вчинено кількома особами, Європейська прокуратура повинна розпочати лише

одну справу та проводити розслідування щодо всіх підозрюваних чи обвинувачених спільно; поваги до права на справедливий суд і права на захист, а також презумпції невинуватості, як це закріплено в статтях 47 і 48 Хартії основоположних прав Європейського Союзу; інших процесуальних гарантій та запобіжних норм, визначених національним законодавством [3, с. 158; 160].

Принципи прозорості й підзвітності зобов'язують Європейську прокуратуру щорічно публікувати звіт про свою діяльність та інформувати Європейський парламент, Раду ЄС і Європейську комісію про результати роботи. Вона надсилає звіт Європейському та національним парламентам, Раді ЄС і Європейській комісії (ч. 1 ст. 7 Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939) [2].

Головний прокурор ЄС раз на рік виступає перед Європейським парламентом, Радою ЄС та перед національними парламентами держав-членів на їхній запит для представлення звіту щодо загальної діяльності Європейської прокуратури, без обмеження обов'язку щодо таємниці й конфіденційності окремих справ та персональних даних. Під час слухань, організованих національними парламентами, Головного прокурора ЄС може заміщати один із заступників Головного прокурора ЄС.

**Висновки.** Європейська прокуратура є новим наднаціональним органом ЄС, створеним із метою посилення боротьби зі злочинами проти фінансових інтересів Союзу. Діяльність Європейської прокуратури ґрунтується на принципах, які забезпечують ефективність і законність її функціонування, а також гарантують дотримання прав та свобод осіб, які залучаються до сфери її компетенції. Основними принципами діяльності Європейської прокуратури є її незалежність, верховенство права, пропорційність, субсидіарність, колегіальність і внутрішня ієрархічність, неупередженість, справедливість, ефективність та економічність процесуальних дій, прозорість та підзвітність.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html> (дата звернення: 24.06.2024).

2. 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: 24.06.2024).
3. 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.
4. Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT> (дата звернення: 24.06.2024).
5. Назаренко О.А. Загальні принципи права ЄС у правовій системі ЄС. *Правове регулювання економіки*: зб. наук. праць / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», Юридич. ф-т ; редкол.: О.В. Солдатенко (голов. ред.) [та ін.]. Київ: КНЕУ, 2015. № 15. С. 242–249. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/094f0e28-0f3b-42bd-aaf8-7de89bcc0876/content> (дата звернення: 24.06.2024).
6. Treaty on European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html> (дата звернення: 24.06.2024).
7. Панкратова В.О. Загальні принципи права як джерело права Європейського Союзу. *Правові горизонти*. 2021. Т. 14. № 2. С. 111–117. URL: <https://old.legalhorizons.com.ua/uk/journals/tom-14-2-2021/zagalni-printsipi-prava-yak-dzherelo-prava-yevropeyskogo-soyuzu> (дата звернення: 24.06.2024).
8. 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: 24.06.2024).