

УДК 343.163:061.1ЄС

DOI <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2025-1/7>

## ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПРОКУРАТУРИ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Конончук Ірина Миколаївна,**

кандидат педагогічних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права

Волинського національного університету імені Лесі Українки

ORCID ID: 0000-0001-8508-0318

У статті досліджено особливості здійснення повноважень Європейської прокуратури в контексті її ролі в протидії правопорушенням, що посягають на фінансові інтереси ЄС. Європейська прокуратура виконує досудове розслідування, кримінальне переслідування та виступає стороною обвинувачення в судах держав-членів до ухвалення остаточного рішення в справі.

З'ясовано, що до категорії правопорушень, які підпадають під юрисдикцію Європейської прокуратури, належать шахрайство, пов'язане з використанням коштів бюджету ЄС; відмивання доходів, отриманих у результаті PIF-правопорушень; активна й пасивна корупція, а також умисне привласнення бюджетних ресурсів посадовими особами, уповноваженими на управління фінансовими активами.

Визначено, що Європейська прокуратура організована на двох рівнях – центральному та децентралізованому. Центральний рівень складається з Колегії, постійних палат, Головного прокурора ЄС, його заступників, прокурорів ЄС й адміністративного директора. Децентралізований рівень представлений уповноваженими прокурорами, які перебувають у державах-членах та діють від імені Європейської прокуратури й повинні мати такі самі повноваження, як національні прокурори щодо розслідувань, переслідувань і передачі справ на розгляд до суду. Розслідування та кримінальне переслідування в справах, що підпадають під компетенцію Європейської прокуратури, здійснюються на децентралізованому рівні уповноваженими прокурорами.

Установлено, що Європейська прокуратура має повноваження стосовно правопорушень, якщо вони були вчинені: на території ЄС або частині території однієї чи декількох держав-членів; громадянином держави-члена за умови, що вона має юрисдикцію стосовно таких правопорушень; поза межами ЄС особою, до якої на момент учинення злочину застосовуються Положення про персонал або умови працевлаштування.

**Ключові слова:** Європейський Союз, Європейська прокуратура, матеріальна компетенція Європейської прокуратури, територіальна компетенція Європейської прокуратури, фінансові інтереси ЄС.

### **Kononchuk Iryna. The peculiarities of the exercising the powers of the European public prosecutor's office within the legal system of the European Union**

The article examines the peculiarities of the functioning of the European Public Prosecutor's Office (EPPO), with particular emphasis on its role in combating criminal offenses that infringe upon the financial interests of the European Union. The EPPO conducts pre-trial investigations, criminal prosecutions, and acts as the prosecutor in the courts of the Member States until a final judgment is made in the case.

The research identifies the categories of offenses falling under the jurisdiction of the EPPO, includes: fraud involving the use of EU budget funds; laundering of proceeds of crime resolution from PIF (Protection of the Financial Interests of the EU) offenses; active and passive corruption; and intentional misappropriation of public funds by officials authorised to manage financial assets.

The EPPO is organized at two levels: central and decentralized. The central level consists of the College, the Permanent Chambers, the European Chief Prosecutor, Deputy Chief Prosecutors, European Prosecutors, and the Administrative Director. The decentralized level is represented by European Delegated Prosecutors based in the Member States, who operate on behalf of the EPPO. These prosecutors are required to possess the same investigative and prosecutorial powers as their national counterparts, including the authority to refer cases to national courts. Criminal

*investigations and prosecutions within the EPPO's competence are primarily carried out by the Delegated Prosecutors at the national level.*

*It has been established that EPPO has jurisdiction of offenses if they were committed: in the EU or part of the territory of one or more Member States; by a national of a Member State, provided that national law grants jurisdiction over such offenses; outside the EU, by a person to whom the Staff Regulations or Conditions of Employment apply at the time the offence.*

**Key words:** *European Union, European Public Prosecutor's Office, material competence of the European Public Prosecutor's Office, territorial competence of the European Public Prosecutor's Office, financial interests of the EU.*

**Постановка проблеми.** Згідно зі статтею 86 Договору про функціонування Європейського Союзу, із метою протидії правопорушенням, які посягають на фінансові інтереси ЄС, Рада ЄС уповноважена засновувати Європейську прокуратуру на основі спеціальної законодавчої процедури шляхом прийняття відповідного регламенту, зокрема в межах співпраці з Євроюстом [1]. Європейська прокуратура створена Регламентом Ради (ЄС) 2017/1939 і розпочала свою діяльність 01 червня 2021 р.

Регламент Ради (ЄС) 2017/1939 є основним правовим актом, що визначає статус, структуру, принципи, компетенцію й процедурні аспекти діяльності Європейської прокуратури. Європейська прокуратура відповідає за розслідування кримінальних правопорушень проти фінансових інтересів ЄС, а також за звинувачення та притягнення до суду їхніх виконавців і співучасників [2]. У Регламенті передбачено систему спільної компетенції між Європейською прокуратурою й національними органами влади в протидії злочинам, що стосуються фінансових інтересів Європейського Союзу, на основі права Європейської прокуратури на відкликання.

На думку В. Юрчишина та В. Савченка, створення Європейської прокуратури є великим кроком у боротьбі зі злочинами, які завдають шкоди бюджету ЄС, а також впливають на економічний розвиток інших держав. Це також наближає створення спільного правового простору в кримінальних провадженнях [3, с. 42].

**Стан дослідження.** Окремі аспекти здійснення повноважень Європейської прокуратури розглядали у своїх наукових працях такі дослідники, як Н. Бенч, О. Єні, О. Кучинська, В. Савченко, В. Форманюк, С. Халюк, О. Хорсуненко, Ю. Циганюк, О. Шпакович, В. Юрчишин та ін.

Аналіз наукової літератури свідчить про відсутність цілісного теоретико-практичного підходу до вивчення проблематики здійснення повноважень Європейською прокуратурою, що вказує на недостатній рівень наукової опрацьованості цієї теми, особливо в контексті стратегічного курсу України на європейську інтеграцію.

**Мета статті** – теоретичне осмислення повноважень Європейської прокуратури та аналіз механізмів їх здійснення в межах правової системи Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Європейська прокуратура організована на двох рівнях – центральному й 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 у державах-членах і діють від імені Європейської прокуратури й повинні мати такі самі повноваження, як національні прокурори, щодо розслідувань, переслідувань та передачі справ на розгляд до суду. Розслідування й кримінальне переслідування у справах, що підпадають під компетенцію Європейської прокуратури, здійснюються на децентралізованому рівні уповноваженими прокурорами [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.

Регламент Ради ЄС № 2017/1939 визначає матеріальну, територіальну та персональну компетенції Європейської прокуратури. Матеріальна компетенція Європейської прокуратури передбачає наявність чітко визначеного переліку кримінальних діянь, розслідування й кримі-

нальне переслідування яких безпосередньо входять до повноважень прокурорів зазначеного органу.

Європейська прокуратура наділена повноваженнями у сфері кримінальних правопорушень, які впливають на фінансові інтереси Союзу, як визначено в Директиві (ЄС) 2017/1371, імплементованої в національне право, незалежно від того, чи може така злочинна поведінка бути кваліфікована як інший тип злочину відповідно до національного права [4]. Фінансові інтереси Союзу – це всі доходи, видатки та активи, що охоплюються, набуваються за рахунок або формуються бюджетом ЄС, бюджетами інституцій, органів, агентств ЄС, утворених згідно з Договорами, або бюджетів, управління й моніторинг яких прямо чи опосередковано виконують відповідні структури.

Директива (ЄС) 2017/1371 визначає злочини проти фінансових інтересів ЄС, до яких належать шахрайство, що стосується фінансових інтересів Союзу (ч. 2 ст. 3). У випадку шахрайства з ПДВ Європейська прокуратура матиме компетенцію, якщо неправомірною поведінкою 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 щодо власності, набутої 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) [4].

Держави-члени зобов'язані передбачити у своєму національному законодавстві кримінальні покарання щодо актів шахрайства та пов'язаних із ним злочинів, які стосуються фінансових інтересів Союзу, котрі підпадають під дію Директиви (ЄС) 2017/1371 [5, с. 104].

Європейська прокуратура наділяється юрисдикцією щодо кримінальних злочинів, учинених злочинною організацією, у розумінні Рамкового рішення 2008/841/JHA, за умови, що воно імплементоване до законодавства держав-членів. Згідно зі ст. 1 Рамкового рішення 2008/841/JHA, «злочинна організація» – це структуроване об'єднання, створене з більш ніж

двох осіб, що функціонує протягом певного часу та діє узгоджено з метою вчинення кримінальних злочинів, які передбачають покарання у вигляді позбавлення волі на максимальний строк не менше ніж чотири роки або більш суворе покарання задля одержання безпосередньо чи опосередковано фінансової або іншої матеріальної вигоди [6].

С. Халюк зазначає, що Європейська прокуратура має повноваження вимагати початку розслідування, спрямовувати й контролювати слідчі заходи, а також отримувати доступ до відповідної інформації та доказів, що зберігаються в національних органах влади й інституціях ЄС. На підставі результатів своїх розслідувань Європейська прокуратура несе відповідальність за судові переслідування в національних судах держав-учасниць. Переслідування здійснюють європейські уповноважені прокурори, які застосовують національне кримінальне право та процедури, водночас забезпечуючи дотримання законодавства ЄС і внутрішніх правил та керівних принципів Європейської прокуратури [7, с. 62–63]. 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.

Територіальна юрисдикція Європейської прокуратури реалізовується шляхом здійснення повноважень щодо розслідування кримінальних правопорушень, передбачених ст. 23 Регламенту Ради ЄС № 2017/1939. Європейська прокуратура має повноваження стосовно злочинів, якщо їх учинено було:

- на всій території або частині території однієї чи декількох держав-членів;
- громадянином держави-члена, за умови що вона має юрисдикцію стосовно таких злочинів, якщо їх учинено поза межами її території;
- поза межами ЄС, особою, до якої на момент учинення злочину застосовуються Положення про персонал або умови працевлаштування, за умови що держава-член має юрисдикцію щодо таких злочинів, якщо їх учинено поза межами її території (ст. 23 Регламенту Ради ЄС № 2017/1939).

Європейська прокуратура має повноваження стосовно будь-яких інших кримінальних правопорушень, які нерозривно пов'язані зі злочинною поведінкою, що підпадає під дію ч. 1 ст. 22 Регламенту Ради ЄС № 2017/1939.

Поняття «нерозривно пов'язані злочини» є складною категорією, яка потребує наявності доказів такого зв'язку й оцінних суджень. Цей термін потрібно розглядати у світлі відповідної судової практики, яка для застосування принципу *ne bis in idem* зберігає як відповідний критерій ідентичність істотних фактів, що розуміються в сенсі існування набору конкретних обставин, які нерозривно пов'язані між собою в часі та просторі [5, с. 108].

На думку В. Форманюк, важливою проблемою правової природи Європейської прокуратури є обмеження її територіальної й предметної юрисдикції. Це робить її недостатньо потужною та впливовою як орган кримінального правосуддя. Регламентом № 2017/1939 передбачено можливість розширення компетенції Європейської прокуратури на боротьбу з тяжкою злочинністю в транскордонних масштабах. Компетенція Європейської прокуратури в подальшому тільки розширюватиметься, особливо в сфері господарської діяльності ЄС, можливо щодо інтелектуальної власності та боротьби з кіберзлочинами фінансового характеру [8, с. 113–114].

У Регламенті Ради ЄС № 2017/1939 визначено, що повноваження Європейської прокуратури обмежуються винятково розслідуванням правопорушень, які завдають шкоди фінансовим інтересам Європейського Союзу. Європейська рада наділена правом ухвалювати рішення щодо внесення змін до ч. 1 ст. 86 Договору про функціонування Європейського Союзу з метою розширення компетенції Європейської прокуратури на розслідування тяжких транскордонних злочинів. Відповідно до ч. 1 ст. 83 Договору про функціонування Європейського Союзу, Європейський парламент і Рада мають повноваження шляхом ухвалення директив у межах звичайної законодавчої процедури встановлювати мінімальні стандарти щодо кваліфікації кримінальних правопорушень і відповідних санкцій у сферах особливо тяжких транскордонних злочинів. Така злочин-

ність, з огляду на її характер, наслідки або особливу потребу в спільному реагуванні, охоплює, зокрема, тероризм, торгівлю людьми, сексуальну експлуатацію жінок і дітей, незаконний обіг наркотичних засобів, нелегальну торгівлю зброєю, легалізацію доходів, одержаних злочинним шляхом, корупцію, підробку платіжних засобів, кіберзлочинність та діяльність організованих злочинних угруповань. Водночас, ураховуючи динаміку злочинних проявів, Рада ЄС може одностайно, за згодою Європейського парламенту, прийняти рішення про доповнення переліку інших форм злочинності відповідно до критеріїв, передбачених зазначеною нормою [1]. Інституції Європейського Союзу мають правові інструменти, які дозволяють розширювати повноваження Європейської прокуратури на розслідування тяжких транскордонних злочинів, зважаючи на необхідність швидкого реагування на нові кримінальні загрози у межах Союзу.

Повноваження Європейської прокуратури не поширюються на кримінальні правопорушення, які стосуються національних прямих податків, уключаючи ті, що безпосередньо пов'язані з такими злочинами.

**Висновки.** Отже, Європейська прокуратура є ключовим інституційним елементом у системі захисту фінансових інтересів Європейського Союзу. Її діяльність охоплює функції досудового розслідування, кримінального переслідування та підтримання обвинувачення в судах держав-членів до винесення остаточного судового рішення. Матеріальні повноваження Європейської прокуратури поширюються на такі категорії правопорушень, як шахрайство з бюджетними коштами ЄС, відмивання доходів, отриманих унаслідок правопорушень, що підпадають під дію PIF-директиви, корупційні злочини, а також зловживання посадовими повноваженнями, пов'язані з розпорядженням бюджетними ресурсами. Європейська прокуратура реалізовує свої повноваження: якщо злочин учинено на території ЄС або в межах юрисдикції держав-членів; якщо особа, яка вчинила правопорушення, є громадянином держави-члена; а також у разі, коли діяння, учинене поза межами ЄС, але стосується особи, на яку поширю-

ються положення про персонал ЄС. Європейська прокуратура сприяє зміцненню механізмів правової інтеграції та забезпе-

чує ефективну боротьбу з правопорушеннями, які загрожують фінансовій стабільності Європейського Союзу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Consolidated version. Official Journal of the European Union, C 202, 7 June 2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html>
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>
3. 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>
4. 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>
5. 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.
6. Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008F0841>.
7. Халюк С. Правове регулювання системи органів фінансового контролю в Європейському Союзі: порівняльний аспект. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2024. № 1 (27). С. 58–70. URL: <https://philosophy.navs.edu.ua/index.php/philosophy/article/view/1622/1611>
8. Форманюк В. В. Правова природа прокуратури ЄС. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2020. Вип. 12 (1–2). С. 112–114.

#### REFERENCES:

1. Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). (2016). Official Journal of the European Union, C 202. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html>
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'). (2017, October 12). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj>
3. Yurchyshyn, V., & Savchenko, V. (2023). Yevropeyska prokuratura u systemi pravookhoronnykh orhaniv Yevrosoyuzu [European Prosecutor's Office in the system of Law Enforcement bodies of the European Union]. *Naukovyy visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu – Kherson State University Herald*, 1, 41–45. Retrieved from <https://lj.journal.kspu.edu/index.php/lj/article/view/368/341> [in Ukrainian].
4. Directive (EU) 2017/1371 on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (2017, July 05). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32017L1371>
5. Yeni, O., Kuchynska, O., & Tsyganyuk, Yu. (2023). Yevropeyska prokuratura: vzayemodiya z derzhavamy-chlenamy YeS ta perspektyvy vzayemodiyi z Ukrayinoyu: monohrafiya [The European Public Prosecutor's Office: interaction with EU Member States and prospects for interaction with Ukraine]. Kyiv: Norma prava [in Ukrainian].
6. Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime. (2008, October 24). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008F0841>.
7. Khaliuk, S. (2024). Pravove rehuliuвання systemy orhaniv finansovoho kontroliu v Yevropeiskomu Soiuzi: porivnialnyi aspekt [Legal Regulation of the System of Financial Control Bodies in the European Union: a Comparative Aspect]. *Filosofski ta metodolohichni problemy*

*prava* – Philosophical and Methodological Problems of Law, 1 (27), 58–70. Retrieved from <https://philosophy.navs.edu.ua/index.php/philosophy/article/view/1622/1611> [in Ukrainian].

8. Formaniuk, V. V. (2020). Pravova pryroda prokuratury YeS [The legal nature of the EU Prosecutor's Office]. *Zhurnal yevropeyskoho i porivnyalnoho prava – European and Comparative Law Journal*, 12 (1–2), 112–114 [in Ukrainian].