

.....

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

.....

УДК 341.1:343.72:061.1ЄС  
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-1.6>

**Н. М. Колесникова**

аспірант кафедри міжнародного і європейського права  
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

### ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО УПРАВЛІННЯ З ПИТАНЬ БОРОТЬБИ З ШАХРАЙСТВОМ

У статті досліджується правовий статус OLAF, його роль у системі інституційного механізму ЄС, спрямованої на забезпечення належного функціонування інтеграційного утворення. Визначено поняття шахрайства, що зачіпає фінансові інтереси ЄС. Головною метою OLAF є виявлення протиправних діянь, що тягнуть за собою ненадходження коштів до бюджету Європейського Союзу або, навпаки, до незаконного їх використання. Об'єктом перевірок OLAF можуть виступати і органи Союзу, що володіють автономним бюджетом. Генеза діяльності OLAF свідчить, що роль боротьби з шахрайством значно посилюється, а діяльність агентства з кожним роком вдосконалюється, набуває нових форм, враховуючи появу нових викликів, пов'язаних із розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, які покращують функціонування самої фінансової системи і разом із тим породжують нові форми злочинності. У жовтні 2017 р. прийнято Регламент, який встановлює правила щодо функціонування нового органу – Європейської прокуратури, з огляду на цю обставину проаналізовано перспективи співпраці OLAF і цього органу. Так, OLAF у рамках свого мандату здійснює адміністративну діяльність щодо протидії шахрайству та іншим діям, що суперечать фінансовим інтересам Союзу, тоді як Європейська прокуратура здійснює кримінально-процесуальні дії. Співіснування на рівні ЄС цих двох органів дасть змогу в кожному конкретному випадку визначати, який механізм буде найкращим чином підходити для розслідування та припинення правопорушення, що зачіпає фінансові інтереси ЄС.

Отже, визначено, що створення OLAF, який від імені Європейської комісії, але незалежно від неї здійснює адміністративні розслідування щодо захисту фінансових інтересів Союзу, є кроком уперед у захисті фінансової основи функціонування інтеграційного утворення. Відповідно до актів ЄС його компетенція полягає не тільки в розслідуванні, але й у здійсненні превентивних заходів, спрямованих на протидію шахрайству з фінансами ЄС.

**Ключові слова:** боротьба з шахрайством, захист, злочини, протидія, фінансові інтереси, шахрайство.

**Постановка проблеми.** Захист фінансових інтересів Європейського Союзу (далі – ЄС) відіграє важливу роль у функціонуванні інтеграційного утворення загалом, як і будь-якої міждержавної структури, міжнародного органу. Так, у Договорі про функціонування ЄС закріплено, що

Союз забезпечує себе засобами, необхідними для досягнення цілей та виконання своїх політик. Бюджет ЄС повністю фінансується із власних ресурсів. (ст. 311). Союз та держави-члени протистоять шахрайству та будь-якій іншій протизаконній діяльності, що зачіпають фінансові інтереси Союзу, за допомогою заходів, що діють як засіб стримування та як такі, що надають

ефективний захист у державах-членах та в усіх установах, органах, службах та агенціях Союзу (ст. 325) [1]. Саме з цією метою прийнята Директива про боротьбу з шахрайством, що впливає на фінансові інтереси Союзу (далі – Директива) від 5 липня 2017 р., яка прийшла на зміну Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств від 26 липня 1995 р. У преамбулі Директиви зазначено, що захист фінансових інтересів Союзу стосується не лише управління бюджетними асигнуваннями, але й поширюється на всі заходи, які негативно впливають або загрожують негативно вплинути на його активи та активи його держав-членів у тій мірі, в якій ці заходи стосуються політики Союзу [2]. З метою захисту таких інтересів створені відповідні органи, які діють відповідно до їх компетенції та правового статусу.

Поняття шахрайства, що зачіпає фінансові інтереси Союзу, визначене у ст. 3 Директиви, а саме: використання або подання помилкових, невірних або неповних заяв або документів, що спричиняє неправомірне привласнення або утримання коштів або активів із бюджету Європейського Союзу або бюджетів, якими керує Союз, або від його імені, а також нерозголошення інформації з порушенням конкретного зобов'язання з такими ж наслідками, або неправильне використання коштів або активів для інших цілей, ніж ті, для яких вони були надані [2].

З метою посилення боротьби з шахрайством, корупцією та будь-якою іншою незаконною діяльністю, яка загрожує саме фінансовим інтересам ЄС, створене Європейське управління з питань боротьби з шахрайством (далі – OLAF), яке, своєю чергою, уповноважене Європейською Комісією здійснювати зовнішні адміністративні розслідування щодо цієї мети [3].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто зазначити, що в наукових дослідженнях українських і зарубіжних дослідників питанням права ЄС, зокрема функціонуванню Союзу, дослідженню його інституційного механізму приділяється значна увага. Це роботи Т.М. Анакіної, Х. Брієре (Chloe Briere), Г. де Бурки (Gráinne de Búrca), Е. Вейемберг (Anne Weyembergh), Д. Генца (Deniz Genç),

О.В. Київець, Т.В. Комарової, Х. Ксентсекі (Helen Xanthaki), Б. Дж. Кьюріка (Brendan J. Quirke), М.М. Микієвича, В.І. Муравйова, Р.А. Петрова, О.В. Пістракевич, Т.Л. Сироїд, К.В. Смирнової, К. Стефанова (Constantin Stefanou), О.Я. Трагнюк, О.М. Шпакович, Н. Якимчук, І.В. Яковюка. Однак нині у вітчизняній науці відсутні праці, в яких висвітлюється правовий статус OLAF, його діяльність у сфері боротьби з шахрайством, що впливає на фінансові інтереси Європейського Союзу.

**Мета статті.** З огляду на означене стаття має за мету дослідження правового статусу OLAF, його ролі в системі інституційного механізму ЄС, спрямованої на забезпечення належного функціонування інтеграційного утворення, розробку відповідних висновків і рекомендацій.

**Виклад основного матеріалу.** Визначаючи правовий статус OLAF, необхідно вказати на його місце в інституційній системі ЄС. Адже, як зазначила Н. Якимчук, «поняття «правовий статус» вказує на місце суб'єкта в системі правовідносин, що характеризується, передусім, його правами й обов'язками» [4, с. 12]. OLAF є агентством Європейського Союзу, основною метою діяльності таких агентств є забезпечення ефективної реалізації галузевих політик Союзу та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах [5, с. 70-71].

OLAF був створений 1 червня 1999 р. з метою боротьби з шахрайством щодо бюджетних коштів Європейського Союзу.

OLAF – єдине агентство Європейського Союзу, уповноважене виявляти, розслідувати і протидіяти шахрайству з фондами ЄС. У цьому контексті термін «шахрайство» застосовується в широкому сенсі і включає будь-які незаконні дії з фінансами Європейського Союзу, в тому числі дохідну (податки і відрахування країн-членів ЄС) і видаткову (фінансування проектів і програм) складові частини, а також корупційні правопорушення, що стосуються фондів ЄС, виявлення і розслідування яких знаходиться у виключній компетенції OLAF.

OLAF, створений за рішенням Європейської Комісії, прийшов на зміну організованого в 1988 р. при Комісії Координаційного центру з боротьби з шахрайством (далі –

UCLAF), діяльність якого обмежувалася питаннями самій Комісії. А приводом для цього стала відставка в повному складі Європейської комісії на чолі з її головою Ж. Сантером. Цей крок був зроблений керівництвом Європейського Союзу у зв'язку з доповіддю незалежних експертів, які перевіряли звинувачення проти Комісії. Доповідь незалежних експертів підтверджувала факти неналежного управління в ЄС, корупції і протекціонізму [6], хоча Комітет не виявив випадків, коли європейські комісари були б «особисто і безпосередньо» залучені в корупційну діяльність. Тоді ж були висунуті пропозиції про створення нового органу по боротьбі з шахрайством з сильнішими слідчими повноваженнями. Ці пропозиції привели до створення OLAF із незалежним мандатом на проведення розслідувань (Рішення 1999/352) [3], створення спільних правил розслідування OLAF та угоди про внутрішні розслідування в рамках інститутів ЄС.

Статус OLAF регулюють спеціальний Регламент Європейського парламенту та Ради «Про розслідування, які здійснює Європейське управління з питань боротьби з шахрайством (OLAF)» (883/2013) і міжінституційна угода Європарламенту, Ради і Комісії «Про внутрішні розслідування, здійснювані OLAF» від 25 травня 1999 р.

Головною метою OLAF є виявлення протиправних діянь, що ведуть до ненадходження коштів до бюджету Європейського Союзу або, навпаки, до незаконного їх використання. Об'єктом перевірок OLAF можуть виступати і органи Союзу, що володіють автономним бюджетом (наприклад, Європейський центральний банк). Розслідування, що проводяться OLAF, поділяються на внутрішні і зовнішні. Перші здійснюються в рамках інститутів та органів Союзу, другі – щодо інших осіб і організацій, зокрема тих, які отримують фінансову допомогу коштом союзного бюджету. І ті, й інші розслідування мають адміністративний характер, однак за їх підсумками OLAF може направляти до прокуратур або до інших компетентних органів держав-членів інформацію на предмет порушення кримінальної справи (ст.ст. 3, 4 Регламенту 883/2013) [7].

OLAF очолює директор, який призначається Європейською комісією строком на п'ять років (ст. 5 Рішення 1999/352) [3]. З метою забезпечення незалежності OLAF (у тому числі від самої Комісії, при якій діє цей орган) утворений Наглядний комітет, який складається з п'яти незалежних і компетентних осіб. Їх призначають строком на три роки за спільною згодою Європейського парламенту, Ради та Комісії (ст. 15 Регламенту 883/2013) [7].

Діяльність OLAF розпочалася в 1999 р., на той час у статусі UCLAF він працював разом із національними департаментами по боротьбі з шахрайством і забезпечував координацію та допомогу, необхідну для боротьби з транснаціональним організованим шахрайством.

2006 р. був першим, коли кількість розслідувань, проведених OLAF за свій рахунок, дорівнювала числу випадків, коли OLAF надавала допомогу органам влади держав-членів. Тоді ж сталася велика внутрішня реорганізація OLAF із метою приділення більшої уваги оперативній роботі Управління, поліпшення комунікації в рамках OLAF та посилення його управління.

У 2010 р. OLAF запустила новий веб-інструмент – систему повідомлення про шахрайство (FNS), яка дає змогу громадянам передавати інформацію про можливу корупцію і шахрайство через інтернет. Також була прийнята нова стратегія Європейської комісії для поліпшення запобігання та виявлення випадків шахрайства, умов для розслідувань випадків шахрайства, а також їх відновлення і стримування.

1 лютого 2012 р. було внесено істотні зміни у внутрішню організацію і процедуру розслідування OLAF, спрямовані головним чином на посилення слідчої функції і внеску OLAF в політику по боротьбі з шахрайством. Через півтора року після цього набув чинності Регламент № 883/2013 про розслідування OLAF. Це внесло подальші значні зміни в роботу OLAF та його відносини з різними зацікавленими сторонами. Новий Регламент додатково визначив права зацікавлених осіб, ввів щорічний обмін думками між OLAF та інститутами ЄС і зажадав, щоб кожна держава-член призначила Координаційну службу по боротьбі з шахрайством.

Було також випущено Керівництво по процедурах розслідування (GIP) – набір внутрішніх правил, які співробітники мають застосовувати, щоб забезпечити послідовне і узгоджене розслідування OLAF. У 2013 р. OLAF вдалося посилити боротьбу з шахрайством по всій Європі. Громадяни та установи ЄС повідомили про більшу кількість і більш детальну інформацію про потенційні шахрайські схеми. Незважаючи на це, більш високий обсяг інформації, що надходить, OLAF вдалося оцінити протягом короткого часу до прийняття рішення, в середньому – 1,8 місяця. А в 2015 р., після організаційної реструктуризації Комісією Юнкера Генеральний директорат з економічних та фінансових питань (DG ECFIN) взяв на себе від OLAF відповідальність за захист євро [8].

OLAF почало повністю самостійно проводити розслідування, що стосуються управління і фінансування всіх органів і установ Союзу. Цю незалежність, зокрема, забезпечував директор OLAF, який призначається Комісією за погодженням із Парламентом і Радою. Якщо він вважає, що ця незалежність порушується, він може подати скаргу до Суду Європейських Співтовариств і, крім того, проводити розслідування за власною ініціативою, а не тільки на прохання зацікавлених органів, установ або держав-учасників. Умови проведення внутрішніх розслідувань OLAF по боротьбі з шахрайством, корупцією та іншими протизаконними діями, що завдають шкоди фінансовим інтересам Європейського Співтовариства, встановлені в угоді, укладеній в травні 1999 р. між Парламентом, Радою та Комісією [9]. При цьому його повноваження поширюються на складні випадки, що представляють собою серйозні порушення службових обов'язків посадовими особами та іншими службовцями, які ведуть дисциплінарну або кримінальну відповідальність. Частина інструкцій регулює умови повідомлення про недоцільне використання коштів і їх відшкодування. Інші розпорядження стосуються процедури проведення розслідувань і оперативних заходів, а також перевірок на місцях. Нині в задачу OLAF входить захист фінансів Європейського Союзу, боротьба з корупцією, контрабандою і багато іншого.

У структурі OLAF функціонують чотири управління, кожне з яких виконує певні функції. Управління А займається питаннями внутрішніх розслідувань, а також питаннями співпраці з сусідніми країнами і міжнародними організаціями, фінансовими питаннями і зовнішніми субсидіями. У відомстві Управління В – сільськогосподарські і структурні фонди, митні збори і контроль за незаконним перевезенням через кордон тютюну і контрафактних товарів. Управління С займається підтримкою розслідування, а саме управлінням документообігом і комунікацією, здійснює оперативний аналіз і проводить юридичні консультації. Управління D займається розробкою політики OLAF у сфері запобігання шахрайству, а також питаннями міжвідомчих і зовнішніх зв'язків, розробкою стратегічного аналізу, звітності, спільних операцій OLAF і програмою Hercule [10].

Однак варто зауважити, що слабкість OLAF полягає в тому, що його діяльність на певному етапі обмежується. Адже OLAF уповноважений проводити адміністративні розслідування, а його рішення мають рекомендаційний характер. Тому після багаторічних дискусій Європейське Співтовариство дійшло згоди в питанні щодо створення Європейської прокуратури. Так, у жовтні 2017 р. прийнято Регламент, який встановлює правила щодо функціонування цього органу [11]. Стало очевидно, що OLAF та Європейська прокуратура тісно співпрацюватимуть, оскільки діяльність обох органів пов'язана із захистом фінансових інтересів Європейського Союзу.

Але водночас ці два органи мають значні відмінності. Так, OLAF у рамках свого мандату здійснює адміністративну діяльність щодо протидії шахрайству та іншим діям, що суперечать фінансовим інтересам Союзу, тоді як Європейська прокуратура здійснює кримінальні процесуальні дії. Слідчі повноваження, які мають обидва органи, також відмінні. До повноважень OLAF входить можливість проведення перевірок та інспекцій на місці в установах, органах, агентствах ЄС (внутрішні розслідування) або в країнах-членах, а також у третіх країнах (зовнішні розслідування). Слідчі повноваження Європейської прокуратури є більш розширеними,

ніж ті, що є в розпорядженні OLAF, з тим обмеженням, що вони певною мірою залежать від національного законодавства. Держави-члени ЄС зобов'язані забезпечити, щоб європейські делеговані прокурори могли покладатися на певні слідчі заходи, тобто на загальний інструментарій заходів, таких як обшук приміщень, обробка комп'ютерних даних, заморожування доходів, перехоплення телекомунікацій. Крім того, європейські делеговані прокурори можуть здійснювати всі слідчі заходи, які доступні відповідно до національного законодавства в аналогічних національних справах.

Після завершення розслідування ці два органи матимуть різні повноваження щодо рішення про порушення кримінальної справи. OLAF може підготувати звіт під керівництвом свого Генерального директора і дати рекомендації щодо відповідних (адміністративних, дисциплінарних, фінансових і/або судових) дій, які мають бути зроблені установами, органами, управліннями та агентствами (у разі внутрішніх розслідувань) або компетентними національними органами зацікавлених країн учасниць (у разі зовнішніх розслідувань). Однак OLAF не має прокурорських повноважень, рішення про відкриття кримінального провадження досі залишається виключною компетенцією національних судових органів. Європейська прокуратура, своєю чергою, відповідає за розслідування, судові переслідування та притягнення до відповідальності винних і співучасників у злочинах, пов'язаних із порушенням фінансових інтересів Союзу [12, с. 12-14].

Отже, ці два органи мають багато відмінностей, проте вони доповнюють роботу один одного. Співіснування на рівні ЄС цих двох органів дасть змогу у кожному конкретному випадку визначити, який механізм буде найкращим чином підходити для розслідування та припинення правопорушення, що зачіпає фінансові інтереси ЄС. Тому їх співпраця матиме вирішальне значення для розвитку нових взаємних зв'язків та підвищення ефективності Регламенту щодо захисту фінансових інтересів Союзу [13, с. 70-71].

**Висновки і пропозиції.** Виходячи з вищезначеного, доходимо висновку, що

створення OLAF, який від імені Європейської комісії, але незалежно від неї здійснює адміністративні розслідування щодо захисту фінансових інтересів Союзу, є кроком уперед у захисті фінансової основи функціонування інтеграційного утворення. Відповідно до актів ЄС його компетенція полягає не тільки в розслідуванні, але й у здійсненні превентивних заходів, спрямованих на протидію шахрайству з фінансами ЄС. OLAF тісно співпрацює з правоохоронними структурами Союзу, зокрема, з Європейською прокуратурою, поліцейськими органами держав-членів, судовою системою. Генеза діяльності OLAF свідчить, що роль боротьби з шахрайством значно посилюється, а діяльність агентства з кожним роком вдосконалюється, набуває нових форм, враховуючи появу нових викликів, пов'язаних із розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, які покращують функціонування самої фінансової системи і разом із тим породжують нові форми злочинності.

### Список використаної літератури:

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C. 202, 7.6.2016, p. 1–388. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>.
2. Directive (eu) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32017L1371>.
3. Decision 1999/352/EC, ECSC, Euratom of 28 April 1999, establishing the European Anti-fraud Office. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31999D0352>.
4. Якимчук Н. Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим»: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 11-18.
5. Пістаркевич О.В. Агенції в Європейському Союзі. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 71-77.
6. First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission / Committee of Independent Experts / 15 March 1999. URL: [http://www.europarl.europa.eu/experts/report1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/report1_en.htm).

7. Regulation (EU, EURATOM) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0883>.
8. Офіційний сайт OLAF. URL: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/history\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/history_en).
9. Interinstitutional Agreement of 25 May 1999 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31999Q0531>.
10. Официальный сайт OLAF. URL: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/organisation\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/organisation_en).
11. 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>.
12. The future cooperation between OLAF and the European Public Prosecutor's Office / Directorate General for Internal Policies of the Union PE 603.789 / June 2017. URL: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_IDA\(2017\)603789](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA(2017)603789).
13. Anne Weyembergh, Chloe Briere. The future cooperation between OLAF and the European Public Prosecutor's Office. *New Journal of European Criminal Law*. 2018. Vol. 9(1). P. 62-82.

### **Kolesnykova N. Some issues related to the legal status of the European Anti-Fraud Office**

*The article explores the legal status of OLAF, its role in the EU institutional mechanism aimed at ensuring the proper functioning of the EU. The definition of fraud that affects the EU's financial interests was given. Protection of EU's financial interests is the reason why OLAF was created. OLAF's main objective is to identify unlawful acts causing lack of funds in the European Union budget or, vice versa, to their unlawful use. OLAF audits may also target the Union's bodies that have autonomous budget. The origins of OLAF's activities shows that the role of anti-fraud actions is greatly enhanced, and the agency's activities are improving every year, taking on new challenges related to the development of information and communication technologies that improve the functioning of the financial system itself but, at the same time, they create new forms of crime. In October 2017, a Regulation was adopted laying down rules for the functioning of a new body, the European Public Prosecutor's Office. Therefore, the prospects for cooperation between OLAF and this body were analyzed. Thus, within its mandate, OLAF carries out administrative activities to counter fraud and other activities that are contrary to the financial interests of the Union, whereas the European Public Prosecutor's Office conducts criminal proceedings. The co-existence of these two bodies at the EU level will allow to determine which mechanism would suite best to investigate and bring to an end the offense affecting the EU's financial interests in each case.*

*Therefore, it is determined that the creation of OLAF, which, on behalf of the European Commission, but independently carries out administrative investigations concerning the protection of the Union's financial interests, is a step forward in protecting the financial basis of the functioning of the EU. According to EU acts, its competence consists not only in the investigation but also in the implementation of preventive measures aimed at combating fraud targeting EU finances.*

**Key words:** anti-fraud, protection, crimes, counteraction, financial interests, fraud.