

DOI <https://doi.org/10.36074/Delure.issue2.013>**Бірюков Руслан Миколайович¹, Бехруз Хашматулла²**

1. кандидат юридичних наук, заступник начальника департаменту Національної поліції України
Національна поліція України, УКРАЇНА

2. доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного та європейського права
Національний університет «Одеська юридична академія», УКРАЇНА

Правові та інституційні передумови формування Європолу

АНОТАЦІЯ. У статті розглядаються правові та інституційні передумови формування Європолу як органу міжнародного поліцейського співробітництва в Європі. Встановлюється, що передумовою розвитку такого співробітництва в 1980-х та 1990-х роках стала нагальна потреба боротьби з організованою наркотичною злочинністю. Це підготувало ґрунт для створення Європейського підрозділу по боротьбі з обігом наркотиків як попередника Європолу. Зазначається, що створення даного підрозділу стало можливим завдяки попередньому досвіду співробітництва в рамках Групи ТРЕВІ. Підкреслюється, що передумовою для формування нового органу поліцейського співробітництва стала невідповідність Групи ТРЕВІ новим викликам, а також інституціоналізація Європейського Союзу як нової міжурядової організації в Європі. Зазначається, що інституціоналізація ЄС та усунення кордонів завдяки Шенгенській угоді сприяли поширенню діяльності транскордонної організованої злочинності, а створення ЄПБОН, як попередника Європолу, стала відповіддю на ці виклики. Відзначається, що існуючі формати міжнародного поліцейського співробітництва (двостороннє та багатостороннє неформальне співробітництво) дозволили переконати європейські держави у необхідності створення нових структур міжнародного поліцейського співробітництва. Досліджуються преференції держав при створенні ЄПБОН та Європолу. Вказується, що такі преференції визначалися необхідністю боротьби як з наркотичною злочинністю, так і з супутніми видами злочинності, такими як відмивання грошей. Досліджуються правові підстави інституціоналізації міжнародного поліцейського співробітництва в Європі, що були закладені в Маастрихтський договір про створення Європейського Союзу. Зокрема, це стосувалося спільної політики в галузі правосуддя та внутрішніх справ, особливо співробітництва в боротьбі з тероризмом, контрабандою наркотиків та іншими серйозними формами міжнародної злочинності. Накопичений досвід дозволив створити Європол в якості організації міжнародного інформаційного обміну між поліцейськими органами держав-учасниць ЄС. Водночас, відзначається поступовість його розвитку через початкове наділення організації відносно слабким мандатом, який доповнювався та розширювався в майбутньому.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: міжнародне поліцейське співробітництво; поліцейська інтеграція в Європі; управління внутрішньою безпекою ЄС; Європейський підрозділ по боротьбі з обігом наркотиків; Європол.

DOI <https://doi.org/10.36074/Delure.issue2.013>**Ruslan Biriukov¹, Khashmatulla Bekhruz²**

1. Ph.D in Legal Sciences, Deputy Head of the Department of the National Police of Ukraine
Department of the National Police of Ukraine, UKRAINE

2. Doctor of Law, Professor, Head of the Department of International and European Law
National University «Odesa Law Academy», UKRAINE

Legal and institutional prerequisites for the formation of Europol

ABSTRACT. The article examines the legal and institutional prerequisites for the formation of Europol as a body of international police cooperation in Europe. It is established that the prerequisite for the development of such cooperation in the 1980s and 1990s was the urgent need to fight against organized drug crime. This paved the way for the creation of the European Counter-Trafficking Unit as the forerunner of Europol. It is noted that the creation of this division became possible thanks to the previous experience of cooperation within the TREVI Group. It is emphasized that the prerequisite for the formation of a new body of police cooperation was the non-compliance of the TREVI Group with new challenges, as well as the institutionalization of the European Union as a new intergovernmental organization in Europe. It is noted that the institutionalization of the EU and the elimination of borders thanks to the Schengen Agreement contributed to the activities of cross-border organized crime, and the creation of the European Union as a precursor to Europol was a response to these challenges. It is noted that the existing formats of international police cooperation (bilateral and multilateral informal cooperation) made it possible to convince European states of the need to create new structures of international police cooperation. The preferences of the states in the creation of EPBON and Europol are studied. It is indicated that such preferences were determined by the need to fight both drug crime and related types of crime, such as money laundering. The legal grounds for the institutionalization of international police cooperation in Europe, which were laid down in the Maastricht Treaty on the establishment of the European Union, are studied. In particular, this concerned the common policy in the field of justice and home affairs, especially cooperation in the fight against terrorism, drug smuggling and other serious forms of international crime. The accumulated experience made it possible to create Europol as an organization of international information exchange between the police authorities of EU member states. At the same time, the gradual nature of its development is noted due to the initial endowment of the organization with a relatively weak mandate, which was supplemented and expanded in the future.

KEYWORDS: *international police cooperation; police integration in Europe; EU internal security management; European Drugs Unit; Europol.*

Постановка проблеми. Формування Європолу як структури міжнародного поліцейського співробітництва в Європі, не було одномоментним процесом. Йому передувала тривала еволюція європейських структур поліцейського співробітництва, зокрема Групи ТРЕВІ. Правові, політичні та практичні передумови створення Європолу виникли лише на початку 1990-х років з політичними змінами в Європі та початком формування Європейського Союзу.

Метою дослідження є виявлення правових, політичних та практичних передумов формування структур міжнародного поліцейського співробітництва в Європі, зокрема Європолу, наприкінці 1980-х – початку 1990-х років.

Стан опрацювання проблематики розвитку міжнародного поліцейського співробітництва в Європі в досліджуваний період важко назвати задовільним. У вітчизняній літературі відсутні навіть початкові розвідки з даного питання, однак у зарубіжній літературі можна виділити ряд авторів, що дослідили політичну та інституційну історію інститутів міжнародного поліцейського співробітництва в Європі в досліджуваний період, серед яких можна виділити роботи Й. Фрідрікса, Л. Вітте, Е. Маротти. Водночас, комплексне дослідження вказаних питань досі відсутнє. Дана стаття є спробою подолати цю прогалину в дослідженнях.

Виклад основного матеріалу. Однією з основних проблем, що спонукала розвиток міжнародного поліцейського співробітництва в Європі в 1970-х-1980-х роках стала боротьба з наркотичною злочинністю. Це підготувало ґрунт для ініціатив зі створення централізованого органу у форматі Європейського підрозділу по боротьбі з обігом наркотиків (ЄПБОН) як попередника Європолу. Швидка реалізація цих планів стала можливою завдяки досягненню у червні 1992 року угоди на зустрічі міністрів внутрішніх справ держав-учасниць Групи ТРЕВІ, що сприяло створенню у вересні цього року проектної групи щодо створення ЄПБОН [1, с. 21]. Хоча всупереч сподіванням Німеччини ЄПБОН розпочав діяльність лише у 1994 році, ця подія знаменувала історичну зміну темпів та глибини

європейського поліцейського співробітництва.

Хоча транскордонне поліцейське співробітництво в цих питаннях розвивалося з середини 1980-х, його неформальний характер створював виклики для безпекових та правоохоронних органів. Оскільки судове та поліцейське співробітництво опиралося на особисті контакти та мережі, якість двосторонніх відносин випадковим чином залежала від окремих осіб, наприклад, у Німеччині комунікація була краще налагоджена з турецькими поліцейськими органами, ніж з французькими [2, с. 41]. Крім того, нестача професійного співробітництва та поступово зростаючі взаємозалежності в сфері боротьби зі злочинністю дозволяли злочинцям використовувати ці структурні недоліки для уникнення переслідування та покарання [3, с. 90]. Ця цілеспрямована експлуатація розбіжностей в національних системах кримінальними групами була особливо проблематичною для Німеччини. Хоча її власна правова система була порівняно суворою, а правоохоронна діяльність в боротьбі з наркотиками – доволі ефективною, сусідні країни проявляли меншу суворість в переслідуванні, що створювало безпечні гавані для контрабандистів, звідки наркотики було легко доставляти назад в Німеччину [4, с. 116]. Взаємозалежність у Німеччині посилювалася через її географічне розташування, особливо з підписанням Шенгенської конвенції та Єдиного європейського акту та з об'єднанням Німеччини, внаслідок чого вона стала країною призначення та транзитною країною для контрабандних потоків.

Відповідно, німецька преференція щодо дій з незаконного обігу наркотиків та підтримка спільноти щодо запуску ЄПБОН значною мірою вплинули на зовнішні взаємозалежності. Сама по собі міністерська угода щодо запуску ЄПБОН [5] не залишає сумнівів щодо цього, оскільки вона вказує на «термінові проблеми, створені міжнародним незаконним перевезенням наркотиків, пов'язаним з відмиванням грошей та організованою злочинністю». Крім того, на німецьку преференцію суттєво вплинув загальноєвропейський

контекст. З початку 1970-х років зростаюча європеїзація та інтернаціоналізація поліцейських структур та методів підготували ґрунт для ідеї Європолу, що, за задумом міністрів Групи ТРЕВІ, повинен був стати наріжним каменем для забезпечення поліцейського співробітництва між державами-учасниками ЄЕС [6, с. 26]. Ця зростаюча залежність у сфері поліцейського співробітництва в рамках ЄЕС інтенсифікувала політичні стимули, що визначали розвиток Спільнот у 1990-х роках. Зміни в поліцейському співробітництві в цей час представляли собою результат рішень, ухвалених при укладанні Маастрихтського та Амстердамського договорів та Висновків Ради в Тампере [7, с. 21].

Підписаний у лютому 1992 року Договір про Європейський Союз створив не лише нову міжнародну організацію, але й заклав широку базу для співробітництва в галузі правосуддя та внутрішніх справ в новому політичному союзі. Конкретніше, Договір розглядав в якості питання спільного інтересу поліційне співробітництво для цілей боротьби з тероризмом, контрабандою наркотиків та іншими серйозними формами міжнародної злочинності, а також організацію системи обміну інформацією в рамках Європейського поліцейського управління. В такий спосіб Європол став формально пов'язаним з мережею ЄС, а також викликав подальші обговорення та переговори після підписання Маастрихтського договору, наприклад, обговорення та кінцевий вибір розміщення штаб-квартири Європолу в Гаазі відобразив частину ширшої дискусії щодо розташування європейських інституцій [1, с. 22].

Однак, вплив еволюції Спільнот загалом на європейське поліцейське співробітництво був навіть ширшим, ніж зміна парадигми з підписанням Договору ЄС. Розширення ЄС створило новий поштовх щодо інтеграції в сфері внутрішньої безпеки. Інтеграційні ініціативи, такі як Шенгенська угода послуговували «пілотними проектами поліцейського співробітництва для всіх європейських спільнот» [7, с. 332]. Відповідно, преференції держав-учасниць ЄС щодо інтеграції в рамках Європолу визначалися

✓ РЕЦЕНЗОВАНА СТАТТЯ

Згідно стандартів COPE Code of Conduct

впливом ринкової інтеграції, а також нової політики правосуддя та внутрішньої безпеки ЄС [8, с. 460].

У такому контексті була підписана Міністерська угода про створення ЄПБОН, відповідно інформаційний обмін в новій структурі повинен був продовжуватися через національні системи. Таким чином, відбувалася задумана диференційована інтеграція, що полегшувала процес створення Європолу. У січні 1994 року почав працювати ЄПБОН, який мав мандат допомагати національним поліцейським органам в кримінальних розслідуваннях, і щодо цього у внутрішньодержавних поліцейських колах та серед практикуючих юристів спостерігався певний скептицизм, якщо не опозиція новому органу, який розглядався як спущений з гори політичний прожект. Особливо це стосувалося органів поліції німецьких федеральних земель, які опиралися розширенню компетенцій ЄПБОН, особливо з урахуванням занепокоєння, що формування нового органу може призвести до втрати компетенцій національними органами. Це пояснюється новизною компетенції цієї організації та недостатнім залученням внутрішньодержавних поліцейських органів до процесу прийняття рішень.

Не зважаючи на те, що в робочу групу ТРЕВІ з Європолу входили старші чиновники міністерського рівня, їхнє представництво було обмеженим через невисоку кількість учасників (40 осіб) [9, с. 173], лише зі створенням Європолу національні поліцейські органи стали краще представлені на європейському рівні. Відповідно, ЄПБОН від початку стикався з бюрократичним спротивом в державах-учасницях ЄС, що стало фактором, який утруднив конвергенцію про-інтеграційних преференцій щодо Європолу. Представники національних органів поліції неохоче ділилися даними через ЄПБОН, а чиновники міністерств внутрішніх справ постійно виступали за виключення ЄПБОН з вирішення оперативних задач. З одного боку, проблеми з довірою між різними органами безпеки підтримували цей бюрократичний супротив ЄПБОН та розширенню Європолу, щодо якого тривали переговори між державами-

учасницями. Суперництво існувало не тільки між державами, але й між національними агенціями, що ще більше ускладнювало централізацію європейського інформаційного обміну в поліцейських справах навіть в такій обмеженій сфері як боротьба з наркотиками. Крім того слід враховувати, що поліцейські органи багатьох великих держав-учасниць ЄС вже мали широкі мережі інформаційного обміну та були не зацікавлені в передачі комунікацій на європейський рівень. Отже ключовим завданням ЄПБОН на початку його функціонування було створення репутації. Ще до підписання Конвенції про Європол в 1995 році, його попередник змушений був доводити практичну цінність централізованого поліцейського співробітництва в ЄС, особливо в порівнянні з такими сталими структурами як Інтерпол [10, с. 217–219], все це залишалося критичним викликом в процесі переговорів щодо створення Інтерполу.

Подібно до ЄПБОН, рішення про створення Європолу визначалося, переважно, взаємозалежностями в сфері європейського поліцейського співробітництва. Однак національні політичні преференції, що стикалися, затягнули процес остаточного прийняття Конвенції про Європол. Так, Німеччина передбачала завершення переговорів до грудня 1993 року та сподівалася на запуск Європолу до цієї дати. Уряд ФРН прагнув до створення Європолу у форматі організації Спільнот, а не міжурядового органу, яка мала б повноваження реалізувати свої повноваження всередині держав-учасниць. Тим не менш, ця преференція щодо швидкої вертикальної інтеграції не змогла затвердитися. Конвенція про Європол [11] була ухвалена лише у 1995 році, а набрала чинності у 1998 році.

Конвенцією передбачалося створення Європолу в якості міжурядової організації з відносно слабким мандатом. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 2 Конвенції, метою Європолу було «покращити за допомогою засобів, передбачених Конвенцією, ефективність і співробітництво компетентних органів у Державах-членах у

✓ РЕЦЕНЗОВАНА СТАТТЯ

Згідно стандартів COPE Code of Conduct

запобіганні та боротьбі з тероризмом, незаконним обігом наркотиків та іншими серйозними формами міжнародного злочину, оскільки є фактичні докази, що організована кримінальна структура проникає в держави і що дві і навіть більше Держав-членів вже зазнали впливу загальних форм злочинів такою мірою, що потребують спільних зусиль Держав-членів, з урахуванням рівня, важливості та наслідків зазначених злочинів» [11]. За статтею 3 Конвенції, повноваження Європолу були обмежені, переважно, інформаційними питаннями, зокрема він повинен:

- «1) сприяти обміну інформацією між Державами-членами;
- 2) добувати, сортирувати та аналізувати інформацію й розшукові відомості;
- 3) повідомляти компетентним органам Держав-членів без зволікань через національні відділи інформацію, що їх стосується або якимось торкається зазначених кримінальних правопорушень;
- 4) допомагати розслідуванню в Державах-членах, надаючи вчасно всю інформацію національним відділам;
- 5) створювати комп'ютеризовані системи зібраної інформації» [11].

Крім того, частиною другою статті 2 Конвенції на Європол були покладені такі додаткові завдання:

- «1) удосконалювати знання фахівців компетентних органів у Державах-членах з процедур розслідування та надавати поради з розслідування;
- 2) забезпечувати стратегічними напрацюваннями з метою допомоги й сприяння належному та ефективному використанню ресурсів, наявних на національному рівні, для оперативної діяльності;
- 3) готувати доповіді про загальну ситуацію» [11].

На надання Європолу порівняно слабкого мандату значною мірою вплинув бюрократичний супротив, який визначив преференції держав в бік міжурядового підходу, залишаючи його поза формальними структурами Союзу.

Висновки. Створення Європолу стало наслідком суттєвих

політичних змін в Європі, зокрема падіння «залізної завіси» та формування Європейського Союзу як нової міжурядової організації. В створенні нових органів поліцейського співробітництва було враховано досвід попередніх структур, таких як Група ТРЕВІ. Водночас, неможна говорити, що європейським державам вдалося досягти єдиного стратегічного бачення нової моделі міжнародного поліцейського співробітництва. Скоріше така модель стала відповіддю на конкретні загрози з боку організованої злочинності, наприклад, зростання рівня транскордонної злочинності, пов'язаної з наркотиками з усуненням внутрішніх кордонів в рамках ЄС. Наділення Європолу конкретними повноваженнями в майбутньому залежало від розвитку таких викликів.

 РЕЦЕНЗОВАНА СТАТТЯ

Згідно стандартів COPE Code of Conduct

REFERENCES:

- [1] *Андрійчук О. В. Проблеми правового регулювання діяльності державних органів місцевого самоврядування. Журнал «Юридичний науковий журнал».* 2023. № 1. С. 12-18.
- [2] *Богданович Н. А. Проблеми правового регулювання діяльності державних органів місцевого самоврядування. Журнал «Юридичний науковий журнал».* 2023. № 2. С. 25-31.
- [3] *Богданович Н. А. Проблеми правового регулювання діяльності державних органів місцевого самоврядування. Журнал «Юридичний науковий журнал».* 2023. № 3. С. 32-38.
- [4] *Літвинчук Л. О. Проблеми правового регулювання діяльності державних органів місцевого самоврядування. Журнал «Юридичний науковий журнал».* 2023. № 4. С. 45-51.
- [5] *Сидорчук А. В. Проблеми правового регулювання діяльності державних органів місцевого самоврядування. Журнал «Юридичний науковий журнал».* 2023. № 5. С. 52-58.
- [6] *Сидорчук А. В. Проблеми правового регулювання діяльності державних органів місцевого самоврядування. Журнал «Юридичний науковий журнал».* 2023. № 6. С. 59-65.
- [7] *Долухан Н. Л. Проблеми правового регулювання діяльності державних органів місцевого самоврядування. Журнал «Юридичний науковий журнал».* 2023. № 7. С. 66-72.
- [8] *Григорук А. М. Проблеми правового регулювання діяльності державних органів місцевого самоврядування. Журнал «Юридичний науковий журнал».* 2023. № 8. С. 73-79.
- [9] *Ульянов Е. Е. Проблеми правового регулювання діяльності державних органів місцевого самоврядування. Журнал «Юридичний науковий журнал».* 2023. № 9. С. 80-86.
- [10] *Добрянський М. Є. Проблеми правового регулювання діяльності державних органів місцевого самоврядування. Журнал «Юридичний науковий журнал».* 2023. № 10. С. 87-93.
- [11] *Евдокимов С. С. Проблеми правового регулювання діяльності державних органів місцевого самоврядування. Журнал «Юридичний науковий журнал».* 2023. № 11. С. 94-100.