

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

УДК 341.456(4)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.35.01>

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ПОЛІЦЕЙСЬКОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ НАПЕРЕДОДНІ ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Бірюков Руслан Миколайович,

orcid.org/0009-0001-9550-6383

заступник начальника департаменту
(Національна поліція України)

В статті розглядається формування Європейського поліцейського управління (Європолу) в світлі викликів, що постали перед правоохоронними та безпековими органами країн Європи в 1980-х та 1990-х роках. Наголошується, що йдеться про політичні фактори (падіння Залізної завіси та розширення ЄС), та безпекові фактори (зростання терористичної злочинності та наркозлочинності). Також підкреслюється значення горизонтального співробітництва поліцейських органів європейських держав з третіми державами та поступової інституціоналізації органів поліцейського співробітництва шляхом створення нових координаційних та адміністративних структур. Відзначається зростання взаємозв'язку між структурами поліцейського співробітництва та структурами ЄЕС.

Досліджується проблематика міжнародного поліцейського співробітництва в Європі в світлі викликів, пов'язаних з європейською інтеграцією, зокрема зі створенням єдиного європейського ринку та скасуванням внутрішніх кордонів. Простежуються позиції європейських держав щодо цих подій, спрямовані на кращу координацію зусиль окремих акторів на національному рівні, а також зміни у внутрішніх культурах безпеки, характерні для європейських держав в цей період. Охарактеризуються зростаючі взаємозалежності між європейськими державами в галузі управління поліцією та внутрішньою безпекою, що спонукали їх до тіснішого міжнародного поліцейського співробітництва.

Розглядається функціональний вплив європейської інтеграції на європейські держави, що збігся зі зростанням рівня злочинності, яка створювала додаткові інтеграційні тиски на європейські держави. Зокрема, йдеться про вплив нелегальної міграції та контрабанди наркотиків – злочинів, що за визначенням є транснаціональними та вимагали консолідованої реакції європейських країн в нових форматах міжнародного поліцейського співробітництва, особливо в умовах, коли європейські кордони ставали все більш прозорими внаслідок підписання Шенгенської угоди. Робиться висновок щодо історичної зумовленості посилення та інституціоналізації

поліцейського співробітництва в Європі у досліджуваний період, що знайшла своє вираження в створенні Європолу.

Ключові слова: міжнародне поліцейське співробітництво, поліцейська інтеграція в Європі, управління внутрішньою безпекою ЄС, Група ТРЕВІ, Європол.

PECULIARITIES OF THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL POLICE COOPERATION IN EUROPE ON THE EVE OF THE FORMATION OF THE EUROPEAN UNION

Biriukov Ruslan Mykolaiovych,
orcid.org/0009-0001-9550-6383
Deputy Head of the Department
(National Police of Ukraine)

The article examines the formation of the European Police Department (Europol) in the light of the challenges faced by law enforcement and security agencies of European countries in the 1980s and 1990s. It is emphasized that we are talking about political factors (the fall of the Iron Curtain and the expansion of the EU) and security factors (the growth of terrorist and drug-related crimes). It also emphasizes the importance of horizontal cooperation between the police authorities of European states and third countries and the gradual institutionalization of police cooperation authorities through the creation of new coordination and administrative structures. There is a growing relationship between police cooperation structures and EEC structures.

The issue of international police cooperation in Europe is studied in light of the challenges associated with European integration, in particular with the creation of a single European market and the abolition of internal borders. The positions of European states regarding these events are traced, aimed at better coordination of the efforts of individual actors at the national level, as well as changes in internal security cultures, characteristic of European states during this period. The growing interdependencies between European states in the field of police management and internal security are characterized, which prompted them to closer international police cooperation.

The functional impact of European integration on European states is considered, which coincided with the increase in the level of crime, which created additional integration pressures on European states. In particular, it is about the impact of illegal migration and drug smuggling – crimes that are by definition transnational and required a consolidated response of European countries in new formats of international police cooperation, especially in conditions when European borders became more and more transparent due to the signing of the Schengen Agreement. A conclusion is made regarding the historical conditioning of the strengthening and institutionalization of police cooperation in Europe during the studied period, which was reflected in the creation of Europol.

Key words: international police cooperation, police integration in Europe, EU internal security management, TREVI Group, Europol.

Постановка проблеми. Створенню Європолу в 1990-х роках передував тривалий період розвитку, поступового формування та інституціоналізації структур міжнародного поліцейського співробітництва в Європі. Його розвиток відбувався під впливом зовнішніх факторів, які можна поділити на політичні та безпекові. До перших можна віднести політичні зміни в Європі у зв'язку з падінням Залізної завіси та розширенням ЄС в першій половині 1990-х років, до других – виклики, що постали у зв'язку з поширенням особливо загрозливих видів злочинності, таких як тероризм

та наркозлочинність. Ці фактори формували бачення державами майбутніх структур поліцейського співробітництва та зрештою призвели до появи Європолу в тому вигляді, в якому він існує.

Метою дослідження є встановлення викликів внутрішній безпеці європейських держав, що призвели до посилення міжнародного поліцейського співробітництва в Європі та утворення Європолу.

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. 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 В. Кнелагена, Г. Боге, Е. Маротти. Водночас, комплексне дослідження вказаних питань досі відсутнє. Дана стаття є спробою подолати цю прогалину в дослідженнях.

Виклад основного матеріалу. Період 1980-х років характеризується посиленням потреби в міжнародному поліцейському співробітництві, що з кінця 1970-х відбувалося через Групу ТРЕВІ, яка на цьому фоні начала набувати помітної політичної ваги. В 1987 році держави-учасниці вирішили посилити її роль у боротьбі з контрабандою наркотиків та неправомірним вживанням наркотиків та розширили її предметну сферу на нові питання, такі як боротьба з хуліганством. Горизонтально Група ставала все більш пов'язаною з третіми країнами, таким чином розширюючи фактичну участь, хоча і не формальне членство. Деякі аспекти діяльності Групи ТРЕВІ були вперше інституціоналізовані. Поряд з імплементацією безпечної комунікаційної мережі, держави-учасниці погодилися створити адміністративну структуру для кращої координації. Після зустрічі Європейської Ради на Родосі, Група ТРЕВІ стала краще пов'язаною зі структурами Союзу через створення робочої групи ТРЕВІ 92, завданням якої стало балансування заходів, пов'язаних із створенням єдиного європейського ринку та скасуванням внутрішніх кордонів [1, с. 220]. ТРЕВІ 92 зокрема мала розглядати політичні та безпекові наслідки єдиного європейського ринку та компенсувати втрати в сфері безпеки.

З урахуванням цих подій, в Сполученого Королівства сформувалася сильна інтеграційна преференція, і воно подало пропозицію про створення національних та міжнародних органів боротьби з наркозлочинністю в 1989 році. Зростаюча взаємозалежність все більше підштовхувала Сполучене Королівство в бік створення єдиного центрального органу для координації мережі національних органів. Зокрема, завдяки все більш тісному співробітництву з відповідними органами США, Сполучене Королівство проходило трансформацію культури безпеки з середини 1980-х років. Британські виконавчі органи в сфері внутрішньої безпеки поступово рухалися від в бік централізації [2, с. 198–199]. Здійснювалися спроби з кращої координації різних акторів на національному рівні. Організаційні та операційні інновації, засновані на американській моделі потягнули за собою більш структуровану систему збору інформації та подальшу її консолідацію в руках центральних органів [3, с. 137]. З цією метою був створений Національний орган з розвідки в сфері боротьби з наркотиками (НОРН), завданням якого стало поширення нового британського підходу до боротьби з наркотиками [4, с. 90].

По мірі імплементації цієї нової моделі на національному рівні, вона показувала ефективні результати, а отже, почала змінювати британську культуру і практики в сфері безпеки. Відповідно, з операційної точки зору швидко стало очевидним, що подібний підхід може бути застосований в європейському поліцейському

співробітництві [2, с. 198]. Як наслідок, в британській преференції з'явилася суперечність. Практична потреба в централізації на європейському рівні зіткнулася з сильною політичною опозицією всеохоплюючій централізації на європейському рівні. Представники останньої розглядали питання поліції як частину ключових державних функцій [5, с. 216]. Це переконання корінилося в британській конституційній традиції та принципі правового суверенітету в кримінальному праві, а також відображало практику виконавчих органів Сполученого Королівства [6, с. 201]. В сфері європейського співробітництва Сполучене Королівство демонструвала сильну преференцію до підтримки національної автономії в питаннях поліції та внутрішньої безпеки, незалежно від практичної вигоди від централізації. Це ставлення ілюструється реакцією Сполученого Королівства на німецьку пропозицію створення європейської структури, подібної до ФБР. Коли німецький канцлер Гельмут Коль заявив про такі наміри під час особистої зустрічі з прем'єркою Маргарет Тетчер, вона відповіла: «ніколи» [2, с. 200].

Незважаючи на практичну орієнтацію пропозиції Сполученого Королівства про створення центрального органу з боротьби з наркозлочинністю сама Велика Британія створила відповідний національний орган лише в 1989 році [7, с. 105]. Однак, зміна парадигми європейської поліцейської кооперації створила плідний ґрунт для продовження дискусії щодо централізованого органу серед держав-учасниць ЄС. В грудні 1989 року міністри внутрішніх справ, що входили до Групи ТРЕВІ дослідили можливість перенесення досвіду створення національних органів по боротьбі з наркотиками на європейський рівень. Для цього планувалося в 1990 році створити відповідний орган в рамках Групи ТРЕВІ, за чим мали послідувати політичні домовленості щодо реалізації такої структури роком пізніше [8, с. 161]. В світлі цього Сполучене Королівство нарешті погодилося на німецьку пропозицію щодо реалізації Європолу.

Так само як британські та італійські преференції визначалися взаємозалежністю, німецька преференція щодо поліцейського співробітництва виникла у зв'язку з розвитком Спільнот. Відповідно, німецька пропозиція щодо розширення співробітництва в сфері правосуддя та внутрішньої безпеки ЄС та створення Європейського поліцейського управління були не ізольованими випадками а пропозиція про їхнє створення під час зустрічі Європейської Ради в червні 1991 році не була збігом. Внутрішні фактори на національному рівні визначили національні преференції в бік інституціоналізації європейського поліцейського співробітництва. Починаючи з 1970-х років, тобто з моменту створення Групи ТРЕВІ, Німеччина виступала за всеохоплюючу європейську інтеграцію в даній сфері. Зростаючі взаємозалежності в сфері боротьби з тероризмом поряд з громадським тиском визначали про-інтеграційну преференцію Німеччини. В 1980-х та 1990-х цей взаємозв'язок загроз безпеці та правозастосування посилювався. Ефекти від попередніх інтеграційних рішень в інших сферах політики почали створювати функціональну потребу в подальшій інтеграції в цій галузі політики. Нарешті, німецька політична система та її національна безпека і поліцейська культура робили внесок в дружню до європейської інтеграції позицію уряду.

Розвиток сильної про-інтеграційної преференції як такої не викликає подиву, оскільки політична система та поліцейська культура завжди схилялися в бік формату європейського співробітництва. Як показала робота держави в Групі ТРЕВІ, Німеччина тривалий час пов'язувала власну ідентичність з ЄЕС, і таким чином її преференція тільки посилювалася. Європейська інтеграція, зокрема розбудова спільних інституцій та запозичення певних правових норм дозволили реабілітувати Німеччину в очах міжнародної спільноти. К 1980-м рокам Німеччина зайняла роль моделі та драйвера європейської інтеграції та поглиблення зв'язків всередині Спільнот. Крім

того, федеративна модель з розподілом повноважень на різних рівнях давала приклад ЄС та робила Німеччину відповідною європейським моделям управління, створюючи політично сприятливий клімат для них. На цьому фоні історичний розвиток дружності Німеччини до європейської культури безпеки прямував в тому ж напрямку. З 1970-х років він підживлювався потребами боротьби з внутрішнім та міжнародним тероризмом, що призводило до реструктуризації національної поліцейської системи та загальної передачі компетенцій на федеральний рівень. Ці реформи передбачали, зокрема, створення центрального поліцейського координаційного органу [9, с. 113]. Подібно до Сполученого Королівства, всеохоплююча професіоналізація та модернізація роботи поліції посилювала в Німеччині централізаційні тенденції, в тому числі, через комп'ютерні системи централізованого збору даних та управління інформацією в різних німецьких федеральних землях. К 1980-м рокам Німеччина стала однією з провідних країн в комп'ютеризації та технічній раціоналізації правозастосування [10, с. 24]. Відповідно, технологічні інновації, поряд з операційними та методологічними потребами в роботі поліції посилювали централізаційні тенденції в управлінні внутрішньою безпекою в Німеччині. Тому зрештою Європол став політичною ініціативою саме німецького уряду. Хоча зростання дружної до співробітництва та централізації політичної системи та культури безпеки, безумовно, допомогло проложити шлях для пропозиції Гельмута Коля на зустрічі Європейської Ради в 1991 році, німецьку преференцію визначали, переважно, взаємозалежності.

Внутрішні та зовнішні фактори ставали все більш взаємопов'язаними в середині 1980-х років, сприяючи зближенню в секторі управління безпекою між Німеччиною та ЄС. З одного боку, політичні взаємні впливи сприяли такому розвитку подій, оскільки Німеччина вже визначила преференцію в бік європейської інтеграції і вважала, що внутрішньодержавні проблеми можна вирішити тільки на європейському рівні. З урахуванням цього, вона активно шукала можливості визначати та просувати європейську інтеграцію відповідним чином. Не є збігом, що структура та інституційне налаштування групи ТРЕВІ та зрештою Європолу сильно нагадували німецьку архітектуру внутрішньої безпеки [9, с. 170].

Функціональний вплив європейської інтеграції, зокрема створення єдиного ринку, справили сильне враження на Німеччину і вимагали від органів безпеки змін для того, аби відповідати новим транснаціональним загрозам. Географічне розташування країни в серці Європи визначило те, що Німеччина стала транзитною державою для багатьох видів злочинної діяльності, що мала безпосередній вплив на найближчих сусідів. В цьому контексті, зростаюча інтернаціоналізація організованої злочинності в Німеччині ілюструвала зовнішні взаємозалежності та ставила перед німецькими правоохоронними органами нові практичні проблеми, що посилювали потребу в транснаціональному поліцейському співробітництві всередині ЄС [11, с. 426].

За 25 років між 1970 та 1995 роками кількість повідомлень про злочини в Німеччині зросла вдвічі [8, с. 18]. Географічне положення робило Німеччину особливо вразливою. Зокрема, в сфері нелегальної міграції та контрабанди наркотиків Німеччина стала хабом для контрабандних маршрутів, країною призначення та транзитною країною. В світлі швидко зростаючих внутрішніх та зовнішніх взаємозалежностей, логічним уявляється сильна підтримка з боку Німеччини бельгійської пропозиції щодо розширення функціональної сфери Групи ТРЕВІ на організовану злочинність.

Вперше Німеччина застосувала свою політичну вагу в просуванні європейської інтеграції в сфері поліцейського співробітництва під час зустрічі Європейської Ради в Штутгарті в червні 1983 року. Зустріч в Штутгарті стала важливою віхою на шляху до Єдиного європейського акту та завершення формування єдиного ринку. Ухвалена

в Штутгарті Урочиста декларація про Європейський Союз [12] визнавала зростання міжнародної злочинності та взаємозв'язок кримінальних груп. Декларація підкреслювала реальний вплив транскордонної злочинності в часи, коли прикордонний контроль залишався в силі та закликала до посилення співробітництва в галузі правосуддя і внутрішніх справ для того, аби збалансувати наслідки втрати урядами контролю над своїми кордонами. В той час взаємозалежність розвивалася швидше ніж політичні контрзаходи, а інтеграція ЄС не прогресувала достатньо швидко в очах німецьких політиків. Асиметричні впливи зовнішніх загроз на держави-учасниці можуть пояснити їхню конвергенцію на користь інтеграції.

Переговори щодо європейського простору пересування та Європейського паспортного союзу поступово просувалися з 1970-х років. Відповідна Німеччина з групою країн-однодумців обрала здійснювати тиск в бік інтеграції. Спочатку вона підписала Саарбрюкенську угоду з Францією в липні 1984 року [13]. Цією угодою було домовлено про скасування прикордонного контролю між двома країнами, а також досягнуто угоди про довготривале поліцейське та митне співробітництво щодо боротьби з наркотиками та нелегальною міграцією. Через рік угода була поширена на країни Бенілюксу з підписанням Шенгенської угоди, яка передбачала створення зони свободи пересування без внутрішніх кордонів між п'ятьма державами, а пізніше десятьма державами-учасницями ЄС. Хоча Німеччина віддавала перевагу універсальному європейському членству в цих угодах, вона навмисно обрала модель гнучкої інтеграції з можливістю поширення на інші держави-учасниці Спільнот [14, с. 261].

Політичний «Шенгенський проект», в свою чергу, посилив внутрішні взаємозалежності серед держав-учасниць та в Спільноті в цілому. Німецький ряд вдавався до суттєвого тиску для прискорення усунення внутрішніх кордонів та скасування прикордонних перевірок всередині ЄЕС. Політичний тиск на високому рівні поряд з функціональним тиском від зростаючого взаємозв'язку, загроз та інституцій створили вибуховий ефект на національному та міжнародному рівні та дозволили поступово зсунути преференції в галузі поліцейського співробітництва в бік мережі ЄЕС. К 1980-м рокам німецькі поліцейські кола почали все більше концентруватися на європейському форматі [15, с. 40].

Всередині Спільнот Група ТРЕВІ почала грати роль ключового органу співробітництва. Такі події як Шенгенська угода, створення паспортного союзу та Єдиний європейський акт посилили політичну пріоритетність європейської мережі. При цьому, в ЄЕС не виникло значної альтернативи співробітництву в рамках Групи ТРЕВІ. В очах європейських урядів та органів безпеки, Інтерпол все ще не відповідав своїм функціям через постійні проблеми з конфіденційністю та довірою. Зустріч Міжнародної поліцейської асоціації в Мюнхені в 1986 році стала майданчиком для обговорення «Європейського Інтерполу» як альтернативи Інтерполу як недостатньому механізму співробітництва. Це дозволило б отримати «швидкі та надійні відповіді на транснаціональну організовану злочинність» [16, с. 24]. На зміну бюрократичному спротиву прийшло внутрішньодержавне політичне підприємництво на підтримку інтеграції.

Висновки. Міжнародне поліцейське співробітництво в Європі наприкінці 1980-х років повинне було змінитися у відповідь на нові суспільно-політичні умови буття континенту. Відбувався пошук нових моделей співробітництва на основі вже існуючих, таких як Група ТРЕВІ. Нові моделі повинні були відобразити як нові політичні обставини, так і стати відповіддю на нові виклики, зокрема наркозлочинність. Намагання держав-учасниць ЄЕС посилити існуючі формати співробітництва на цьому тлі стикалися з проблемою недостатньої інституціоналізованості цих форматів. Це призвело до необхідності фундаментальних змін в таких форматах

співробітництва шляхом радикально ширшої та глибшої інтеграції, що зрештою призвело до створення Європолу.

Список використаних джерел:

1. Busch H. Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. Münster: Westfälisches Dampfboot, 1995. 514 p.
2. Knelangen W. Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess: Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit. Opladen: Leske + Budrich, 2001. 405 p.
3. MacGregor S. Pragmatism or Principle? Continuity and Change in the British Approach to Treatment and Control. *The Control of Drugs and Drug Users: Reason or Reaction?* R. Coobmer (ed.). Amsterdam: Harwood, 1998. P. 131–154.
4. South N. Tackling Drug Control in Britain: From Sir Malcolm Delevigne to the New Drugs Strategy. *The Control of Drugs and Drug Users: Reason or Reaction?* R. Coobmer (ed.). Amsterdam: Harwood, 1998. P. 86–107.
5. Genschel P., Jachtenfuchs M. Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers. Oxford: Oxford University Press, 2014. 458 p.
6. Anderson M. The British Perspective on Internationalization of Police Cooperation in Western Europe. *The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe*. C. Fijnaut (ed.)> Arnhem: Gouda Quint, 1993. P. 19–40.
7. Peerik J., Hoefman M. The Dutch Perspective of Internationalization of Police Cooperation in Western Europe. *The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe*. Arnhem Gouda Quint, 1993. P. 101–112.
8. Rupperecht R., Hellenthal M.D., Weidenfeld W. Internal Security and the Single Market. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1994. 575 p.
9. Lange H.J. Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, 1999. 472 p.
10. Busch et al. Die Polizei in der Bundesrepublik. Frankfurt: Campus, 1985. 274.
11. Requate, J., Zessin, P. Comment sortir du 'terrorisme'? La violence politique et les conditions de sa disparition en France et en République Fédérale d'Allemagne en comparaison 1970-années 1990. *European Review of History*, 2007, No 14(3), p. 423–445.
12. Solemn Declaration on European Union (Stuttgart, 19 June 1983). URL: https://www.cvce.eu/en/obj/solemn_declaration_on_european_union_stuttgart_19_june_1983-en-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d.html (дата звернення: 23.08.2024).
13. Agreement between France and the FRG on the gradual abolition of checks at the Franco-German border (Saarbrücken, 13 July 1984). URL: https://www.cvce.eu/en/obj/agreement_between_france_and_the_frg_on_the_gradual_abolition_of_checks_at_the_franco_german_border_saarbrucken_13_july_1984-en-46468e59-54ec-41c1-a15e-258d92568910.html (дата звернення: 25.08.2024).
14. Paoli S. France and the origins of Schengen: An interpretation. *Peoples and Borders: Seventy Years of Migration in Europe, from Europe, to Europe [1945–2015]*. E Calandri, S. Paoli, A. Varsori (eds.). Baden-Baden: Nomos, 2017. P. 255–280.
15. Boge H. Komplizierte Verfahrensvorschriften und schwerfällige Geschäftswege. Lage und Perspektiven der internationalen Verbrechensbekämpfung. *Kriminalistik*. 1985, No 39. S. 38–45.
16. Marotta E. On Europol's prehistory. *Europol 1998-2016 – Looking Back, Moving Forward: One Hundred Meetings of the Europol Management Board*. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2016. P. 24–26.