

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПІДРОЗДІЛ ПО БОРОТБІ З ОБІГОМ НАРКОТИКІВ ЯК ПОПЕРЕДНИК ЄВРОПОЛУ

THE EUROPEAN DRUG UNIT AS A PRECURSOR TO EUROPOL

Бірюков Р.М., заступник начальника департаменту
Національна поліція України

В статті розглядається процес формування, особливості та мандат Європейського підрозділу по боротьбі з обігом наркотиків як попередника Європейського поліцейського управління (Європолу). Наголошується, що формування Підрозділу стало результатом зсуву напрямків міжнародного поліцейського співробітництва в Європі з боротьби з тероризмом в бік боротьби з наркотичною злочинністю, що відбувся в 1980-х роках під впливом об'єктивних чинників, зокрема різкого політичного зближення європейських держав при утворенні Європейського Союзу та інтернаціоналізації організованої злочинності, зокрема наркозлочинності, внаслідок зростання прозорості європейських кордонів.

Досліджуються особливості міжнародного поліцейського співробітництва в Європі у період, що розглядається. Наголошується на тому, що відбувся якісний перехід від моделі, побудованої переважно на особистих неофіційних контактах, до інституціоналізованої моделі співробітництва. На прикладі Німеччини показується зміна в парадигмі мислення європейських політиків та поліцейських чиновників, що призвело до вищезазначеного зсуву. Водночас наголошується на значущості проблем організованої злочинності, які постали перед європейськими державами, що зумовило швидкий інтеграційний рух на базі структур Європейського Союзу, які перебували на етапі формування. Досліджуються норми Договору про Європейський Союз, які заклали базу для нового формату міжнародного поліцейського співробітництва.

Розглядаються задачі та повноваження Європейського підрозділу по боротьбі з обігом наркотиків. Встановлюється, що його мандат дозволяв йому виступати в якості допоміжного органу для поліцейських підрозділів держав-учасниць ЄС. Досліджується взаємодія Підрозділу з раніше утвореними органами міжнародного поліцейського співробітництва такими як Група ТРЕВІ. Розглядається проблематика, з якою стикнувся Підрозділ у своїй практичній діяльності, зокрема недовіра з боку поліцейських чиновників та небажання співпрацювати через нову структуру. Робиться висновок, що в діяльності ЄПБОН виявилися проблеми, з якими в майбутньому зіткнувся Європол та були закладені основи для подальшого вирішення даних проблем.

Ключові слова: міжнародне поліцейське співробітництво, поліцейська інтеграція в Європі, управління внутрішньою безпекою ЄС, Європейський підрозділ по боротьбі з обігом наркотиків, Європол.

The article examines the formation process, features and mandate of the European Unit for Combating Drug Trafficking as the predecessor of the European Police Directorate (Europol). It is emphasized that the formation of the Unit was the result of a shift in the direction of international police cooperation in Europe from the fight against terrorism to the fight against drug crime, which took place in the 1980s under the influence of objective factors, in particular, the sharp political convergence of European states during the formation of the European Union and internationalization of organized crime, in particular drug crime, as a result of the increasing transparency of European borders.

Peculiarities of international police cooperation in Europe in the period under consideration are studied. It is emphasized that there has been a qualitative transition from a model built mainly on personal informal contacts to an institutionalized model of cooperation. The example of Germany shows a change in the thinking paradigm of European politicians and police officials, which led to the above-mentioned shift. At the same time, the significance of the problems of organized crime, which appeared before the European states, is emphasized, which led to a rapid integration movement based on the structures of the European Union, which were at the stage of formation. The norms of the Treaty on the European Union, which laid the basis for a new format of international police cooperation, are studied.

The tasks and powers of the European unit for combating drug trafficking are considered. It is established that its mandate allowed it to act as an auxiliary body for the police units of the EU member states. The interaction of the Unit with previously formed bodies of international police cooperation, such as the TREVI Group, is being investigated. The problems faced by the Unit in its practical activities are considered, in particular, distrust on the part of police officials and reluctance to cooperate through the new structure. It is concluded that the activities of the EPBON have revealed problems that Europol will face in the future, and the foundations have been laid for the further resolution of these problems.

Key words: international police cooperation, police integration in Europe, EU internal security management, European Drugs Unit, Europol.

Постановка проблеми. Міжнародне поліцейське співробітництво на регіональному рівні є найбільш тісним в Європейському Союзі. Однак, це співробітництво виникло не одразу. Йому передував тривалий період пошуку моделей співробітництва, що розпочався в 1970-х роках та, за великим рахунком, триває і досі. Рух за посилення міжнародного поліцейського співробітництва характеризувався поступовою інституціоналізацією існуючих коопераційних структур. Одним з проявів цього став перехід від неінституціоналізованих структур до більш інституціоналізованих, що мав місце в 1980-х та напочатку 1990-х років. Найбільш успішним прикладом тут стало створення Європейського підрозділу боротьби з незаконним обігом наркотиків, що став попередником Європолу.

Метою дослідження є встановлення особливостей діяльності Європейського підрозділу по боротьбі з обігом наркотиків, виявлення його організаційно-інституційних особливостей та простеження впливу, який заснування та діяльність цього підрозділу мали на формування Європолу.

Стан опрацювання проблематики розвитку міжнародного поліцейського співробітництва в Європі в дослі-

джуваний 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 Дж. Беніона, В. Кнеллагена, Е. Маротти. Водночас, комплексне дослідження вказаних питань досі відсутнє. Дана стаття є спробою подолати цю прогалину в дослідженнях.

Виклад основного матеріалу. Проблематика боротьби з наркотичною злочинністю повстала в повний зріст перед європейськими державами в 1970-х та 1980-х роках. Це зумовило поступовий зсув напрямків міжнародного поліцейського співробітництва в Європі з боротьби з тероризмом в бік боротьби з незаконним обігом наркотиків. Початковий фокус на боротьбі з наркотиками в 1970-х та 1980-х роках підготував ґрунт для ініціатив зі створення централізованого органу у вигляді Європейського підрозділу по боротьбі з обігом наркотиків (далі – ЄПБОН) як попередника Європолу. Швидке розгортання ЄПБОН року

стало можливим завдяки досягненню в червні того ж року угоди на зустрічі міністрів внутрішніх справ держав-учасниць Групи ТРЕВІ. Це означало об'єднання двох проектів Проектна група щодо створення ЄПБОН була запущена в вересні 1992 року [1, с. 21]. На протигагу сподіванням Німеччини, ЄПБОН розпочав свою діяльність в 1994 році. Тим не менш, це знаменувало історичну зміну в темпі та глибині 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, в 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 експлуатувати 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 в Німеччині посилювалася через її географічне розташування, особливо з підписанням Шенгенської конвенції та Єдиного європейського акта та з об'єднанням Німеччини. Внаслідок цього, Німеччина стала країною призначення та транзитною країною для контрабандних потоків.

Відповідно, німецька преференція щодо дій стосовно контрабанди наркотиків та підтримка Спільнот в запуску ЄПБОН суттєво вплинули на внутрішні преференції. Сама по собі міністерська угода про формування ЄПБОН не залишала сумнівів щодо термінових проблем, викликаних контрабандою наркотиків та пов'язаних з цим відмиванням грошей та організованою злочинністю.

Відповідно, німецька преференція щодо дій з незаконного обігу наркотиків та підтримка спільноти щодо запуску ЄПБОН сильно 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 в сфері поліцейського співробітництва в рамках ЄЕС інтенсифікувала політичні стимули, що визначали розвиток Спільнот в 1990-х. Зміни в поліцейському співробітництві в цей час представляли собою результат рішень, ухвалених при укладанні Маастрихтського та Амстердамського договорів та Висновків Ради в Тампері [2, с. 21].

Коли в лютому 1992 року був підписаний Договір про Європейський Союз, він не лише створив нову міжнародну організацію, але й заклав широку базу під співробітництво в галузі правосуддя та внутрішніх справ в новому політичному союзі. Конкретніше, Договір розглядав в якості питання спільного інтересу поліцейське співробітництво для цілей боротьби з терориз-

мом, 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 відображав частину ширшої дискусії щодо розташування європейських інституцій [1, с. 22].

Однак, вплив еволюції Спільнот в цілому 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» [6, с. 332]. Відповідно, преференції держав-учасниць ЄС щодо інтеграції в рамках Європолу визначалися впливом ринкової інтеграції, а також нової політики правосуддя та внутрішньої безпеки ЄС [7, с. 460].

В такому контексті у була підписана Міністерська угода про створення ЄПБОН. Інформаційний обмін в новій структурі повинен був продовжуватися через національні системи. Таким чином, відбувалася задумана диференційована інтеграція, що полегшувала процес створення Європолу. Коли ЄПБОН почав працювати в січні 1994 року, він мав мандат допомагати національним поліцейським силам 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 спушений з гори політичний проєкт. Особливо це стосувалося органів поліції німецьких федеральних земель, які опиралися розширенню компетенцій ЄПБОН, особливо з урахуванням занепокоєння, що формувалося задумана диференційована інтеграція, що полегшувала процес створення Європолу. Коли ЄПБОН почав працювати в січні 1994 року, він мав мандат допомагати національним поліцейським силам 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 спушений з гори політичний проєкт. Особливо це стосувалося органів поліції німецьких федеральних земель, які опиралися розширенню компетенцій ЄПБОН, особливо з урахуванням занепокоєння, що формувалося задумана диференційована інтеграція, що полегшувала процес створення Європолу.

Хоча в робочу групу ТРЕВІ з Європолу входили старші чиновники міністерського рівня, їхнє представництво було обмеженим через невисоку кількість учасників (40 осіб) [8, 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-учасниках 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-учасниками. Суперництво існувало не тільки між державами, але й між національними агентствами, 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

[9, с. 217–219]. 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 вигляді організації Спільнот, а не міжурядового органу, яка мала б повноваження оперувати всередині держав-учасниць. Тим не менш, ця преференція щодо швидкої вертикальної інтеграції не змогла затвердитися. Замість цього, Конвенція про Європол [10] була ухвалена лише 1995 року та набрала чинності в 1998 році.

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.

Конвенцією передбачалося створення Європолу в якості міжурядової організації та наділення його 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 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» [10, ст. 2]. За статтею 3 Конвенції, повноваження Європолу були обмежені, переважно, інформаційними питаннями, зокрема він був повинен:

«1) сприяти обміну інформацією між Державами-членами;

2) добувати, сортирувати та аналізувати інформацію й розшукувати 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» [10, ст. 3].

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

«1) вдосконалювати 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» [10, ст. 3].

В наділенні Європолу порівняно слабким мандатом свою роль відіграв бюрократичний супротив, який визначив преференції держав в бік міжурядового підходу, залишаючи його поза формальними структурами Союзу.

Формальні переговори щодо створення Європолу почалися в червні 1992 року, коли Європейська Рада офіційно погодилася формалізувати Європол, згадка про який була включена в основоположні документи ЄС. Взаємозалежність стала ключовою рушійною силою в цьому питанні, адже Європол представляв собою європейську «відповідь транснаціональній злочинності» [5, с. 25]. Його створення ілюструвало зсув парадигми в стратегічних пріоритетах багатьох держав-учасниць – та знаменувало собою кульмінацію розвитку нових європейських способів управління сферою внутрішньої безпеки та поліції. Консенсус Європейської Ради на створення нової інституції відображав наростаюче політичне зобов'язання понад звичайним операційним виміром поліцейського співробітництва.

Даний процес можна також простежити у розвитку чи переформатуванні функціонального охоплення європейського поліцейського співробітництва. Група ТРЕВІ мала пріоритетом боротьбу з тероризмом та залишалася, значною мірою, обмеженою цією сферою, в той час як ЄПБОН та Європол фокусувалися на ширшій сфері боротьби з організованою злочинністю в умовах її інтернаціоналізації. Мандати ЄПБОН та Європолу віддзеркалювали політичне визнання зростаючої взаємозалежності. Подібним чином, рішення про запуск Європолу можна розглядати як безпосередню політичну реакцію на європейську інтеграцію. Як наслідок, в червні 1992 року держави-учасниці ЄС погодилися на розробку конвенції про Європол, заклавши основу не тільки для органу централізованого співробітництва, але й до глибшої вертикальної інтеграції.

Висновки. ЄПБОН відіграв важливу роль як перехідний етап інституціоналізації міжнародного поліцейського співробітництва в Європі при переході від неінституціоналізованих форм співробітництва, таких як Група ТРЕВІ до формалізованих та інституціоналізованих органів, таких як Європол. Зокрема, в роботі ЄПБОН були випробувані механізми співробітництва, такі як інформаційний обмін між поліцейськими та безпековими підрозділами держав-учасниць, та вимоги щодо повноважень нової структури. Робота ЄПБОН дозволила спрямувати політичний поштовх до глибшої інтеграції міжнародного поліцейського співробітництва на створення нових інституціоналізованих структур, що зіграло вирішальну роль в рішенні європейських держав створити принципово нову структуру – Європол.

ЛІТЕРАТУРА

1. Storbeck J. ...On Europol's first years. *Europol, 1998-2016 – Looking Back, Moving Forward: One Hundred Meetings of the Europol Management Boards*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. P. 21-24. Rupperecht R. Internationalization of Police Cooperation in Western Europe. The German Perspective. *The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe / C. Fijnaut (ed.)*. Arnhem: Gouda Quint, 1993. P. 41-48.
2. Witte L. The Belgian Perspective of the Internationalization of Police Cooperation in Western Europe. *The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe*. C. Fijnaut (ed.). Arnhem: Gouda Quint, 1993. P. 85-100.
3. Friedrichs J. Fighting terrorism and drugs: Europe and international police cooperation. New York: Routledge, 2008. 567 p.
4. Ministerial Agreement on the Establishment of the Europol Drugs Unit, 2 June 1993. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/e-library/1993-pre-033.pdf> (дата звернення: 26.08.2024).
5. Marotta E. On Europol's prehistory. *Europol 1998-2016 – Looking Back, Moving Forward: One Hundred Meetings of the Europol Management Board*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. P. 24-26.

6. Busch H. Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. Münster: Westfälisches Dampfboot, 1995. 514 p. P. 332.
7. Lavenex S, Wallace W. Justice and Home Affairs: Towards a 'European Public Order'? *Policy-Making in the European Union*. H. Wallace, W. Wallace, M. Pollack (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 457-480.
8. Benyon J. et al. *Police Co-operation in Europe: An Investigation*. University of Leicester: Center for the Study of Public Order, 1993. 405 p.
9. Knelangen W. *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess: Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit*. Opladen: Leske + Budrich, 2001. 405 p.
10. Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), 1995. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41995A1127%2801%29> (дата звернення: 27.08.2024).