

РОЗДІЛ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-8/107>

МІЖНАРОДНЕ ПОЛІЦЕЙСЬКЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В ЄВРОПІ КРИЗЬ ПРИЗМУ ТЕОРІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

INTERNATIONAL POLICE COOPERATION IN EUROPE THROUGH THE PRISM OF THEORIES OF EUROPEAN INTEGRATION

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

Стаття присвячена актуальному в науці міжнародного права питанню впливу теорій європейської інтеграції на розвиток міжнародного поліцейського співробітництва в Європі. Досліджуються теорії європейської інтеграції, зокрема інтерговернменталізм, неофункціоналізм та постфункціоналізм, теорія диференційованої інтеграції. Наголошується на перевагах останньої для пояснення міжнародного поліцейського співробітництва в Європі. Розглядається тримірна структура теорії диференційованої інтеграції, що пояснює як зростання диференціації, так і посилення горизонтальної інтеграції. Досліджуються три виміри політики ЄС, в яких може вимірюватися інтеграція.

Розглядаються преференції держав та результати їхніх політик, що призводять до передачі на рівень ЄС широкого кола повноважень, зокрема щодо поліцейського співробітництва. Досліджуються фактори диференційованої інтеграції. Розглядаються переваги тривимірної моделі диференційованої європейської інтеграції.

На прикладі супранационалізму, інтерговернменталізму та соціального конструктивізму демонструються спільні риси та пояснювальна сила цих теорій. Наголошується, що фокус на питаннях політики безпеки та поліцейського співробітництва з'явився в європейських дослідженнях відносно недавно. Відповідно, лише порівняно недавно сфера внутрішньої безпеки почала розглядатися в світлі теорій європейської інтеграції. В недавніх дослідженнях зростаючий взаємозв'язок між державами розглядається як ключовий фактор розвитку європейського поліцейського співробітництва.

Розглядаються особливості формування національних преференцій в сфері міжнародного поліцейського співробітництва в Європі. Досліджується вплив загроз на зростання взаємозалежності держав в сфері поліцейського співробітництва. Таким чином, як на цьому наголошує теорія нового інтерговернменталізму, внутрішньодержавний контекст має вирішальний вплив на формування преференцій держав.

Ключові слова: міжнародне поліцейське співробітництво, поліцейська інтеграція в Європі, управління внутрішньою безпекою ЄС, доктринальні дослідження, тероризм.

The article is devoted to the issue of the influence of theories of European integration on the development of international police cooperation in Europe, which is relevant in the science of international law. Theories of European integration are studied, in particular intergovernmentalism, neo-functionalism and post-functionalism, the theory of differentiated integration. The advantages of the latter for explaining international police cooperation in Europe are emphasized. The three-dimensional structure of the theory of differentiated integration is considered, which explains both the growth of differentiation and the strengthening of horizontal integration. Three dimensions of EU policy in which integration can be measured are explored.

The preferences of the states and the results of their policies, which lead to the transfer to the EU level of a wide range of powers, in particular regarding police cooperation, are considered. Factors of differentiated integration are studied. The advantages of the three-dimensional model of differentiated European integration are considered.

The examples of supranationalism, intergovernmentalism, and social constructivism demonstrate the common features and explanatory power of these theories. It is emphasized that the focus on issues of security policy and police cooperation appeared in European studies relatively recently. Accordingly, only relatively recently the field of internal security began to be considered in the light of theories of European integration. In recent studies, the growing relationship between states is seen as a key factor in the development of European police cooperation.

The peculiarities of the formation of national preferences in the field of international police cooperation in Europe are considered. The influence of threats on the growth of interdependence of states in the sphere of police cooperation is studied. Thus, as the theory of new intergovernmentalism emphasizes, the domestic context has a decisive influence on the formation of state preferences.

Key words: international police cooperation, police integration in Europe, EU internal security management, doctrinal studies, terrorism.

Європейська інтеграція та співробітництво є складним феноменом, що пояснюється декількома частково конкуруючими і частково взаємодоповнюваними теоріями. Зокрема, йдеться про теорії інтерговернменталізму (intergovernmentalism), неофункціоналізму (neofunctionalism) та постфункціоналізму (postfunctionalism). Так, інтерговернменталізм «розглядає інтеграцію з позицій національних держав, які шукають взаємовигідних угод. У той час як неофункціоналізм пояснює інтеграцію як результат співпраці та конкуренції між суспільними суб'єктами, інтерговернменталізм пояснює інтеграцію як результат співпраці та конкуренції між національними урядами» [1, с. 177]. В основі теорії постфункціоналізму лежить конфлікт між колективною самосвідомістю та функціональністю [2, с. 48].

Результати політики суттєво відрізняються в залежності від преференцій держави та конкретної сфери політики. Вони можуть приймати різні форми, такі як часткова делегація повноважень для створення нових структур, професіоналізації міждержавного співробітництва чи навіть неформальної кооперації та посилення регулювання за допомогою м'якого права поряд чи паралельно з регулюванням правом ЄС. Д. Льюфен, Б. Ріттбергер та Ф. Шіммельфенніг описують ЄС як систему диференційованої інтеграції, в якій централізація та територіальна експансія можуть відрізнятися від політики до політики [3, р. 111–114].

В цілому, теорія диференційованої інтеграції розуміє ЄС як конструкцію проміжну між державою та міжнародною організацією. Звідси можна вивести паралель з інституціональною перспективою ЄС як «менше ніж федерації»,

більше ніж режиму» [4, р. 403]. Ця теорія ставить питання про те які політики проводяться Європейським Союзом, чому диференціація зростає з часом і як можна пояснити часову динаміку європейської інтеграції в більш загальних термінах. Д. Льюфен, Б. Рітбергер та Ф. Шіммельфенніг [3, р. 116–121] відповідають на ці питання, пропонуючи тримірну структуру, що ґрунтується на припущенні, що теорії європейської інтеграції можуть пояснити як зростання диференціації так і посилення горизонтальної інтеграції. Ці три виміри політики ЄС, щодо яких може вимірюватися інтеграція, наступні:

1. Рівень централізації або вертикальної інтеграції. Цей вимір виходить з того, що в залежності від сфери політики, конструкт ЄС відрізняється від достатньо централізованого та ієрархічного (порівняного з державами) до більш анархічного та децентралізованого (як в міжнародних організаціях);

2. Функціональний обсяг ЄС також відрізняється в залежності від політики, і може бути як мінімальним (повноваження щодо одного єдиного питання), максимальним (повноваження щодо цілого набору політик), або знаходитися в будь-якій точці між цими крайнощами;

3. Територіальне охоплення ЄС, відоме також як горизонтальна інтеграція чи розширення. Цей вимір розрізняє між мінімальною територіальною експансією (одна країна) до максимальної (універсальне членство для всього світу).

Що стосується вертикальної інтеграції, преференції держав та результати їхніх політик можуть відрізнятися від передачі на рівень ЄС широкого кола повноважень, зокрема у виконавчій площині, до обмеження акторів ЄС дуже вузьким та обмеженим мандатом, наділення їх лише допоміжною роллю. Що стосується функціонального обсягу співробітництва ЄС, уряди можуть віддавати перевагу угодам, що стосуються єдиної теми чи фіксованого набору питань, або можуть просувати ширше коло проблем, таким чином включаючи весь набір пов'язаних питань з певної тематики. Нарешті, згадані вище автори розрізняють між чотирма типами горизонтальної диференціації, до яких можуть звертатися держави-учасниці: відсутність диференціації; зовнішня диференціація (коли правил однаково застосовуються для всіх держав-учасниць, однак можуть відрізнятися для зовнішніх акторів); внутрішня диференціація (розбіжності в застосуванні правил між державами членами ЄС); внутрішня та зовнішня диференціація одночасно.

Звісно, існують і інші моделі диференційованої інтеграції, однак більшість з них погоджується щодо спільних факторів. В цьому контексті «розподіл преференцій, можливість обирати, формальні правила голосування та зовнішні прояви диференціації є ключовими елементами теорії диференційованої інтеграції» [5, р. 294–295]. Розбіжності між моделями проявляються переважно в ступені, в якому дослідники інтегрують нормативні та інституційні фактори в свою теоретичну модель.

Слід відзначити переваги тривимірної моделі Д. Льюфена, Б. Рітбергера та Ф. Шіммельфенніга. По-перше, вона охоплює основні припущення та повністю відповідає державоцентричним теоріям європейської інтеграції, які, як можна вважати, найкраще підходять до сфери, в якій прийняття рішень залишається прерогативою держав. По-друге, теорія диференційованої інтеграції пропонує багатовимірні пояснення, що виходять за межі інтерговерменталістських теорій, та залишається відкритою для впливів інших теорій, оскільки вона досліджує ЄС як самостійну політичну систему, а не просто як конструкт, побудований навкруги національних держав. Нарешті, теорія диференціації розглядає співробітництво в рамках ЄС як конгломерат різних, почасти одночасних чи таких, що взаємно перетинаються, процесів диференціації та інтеграції, в яких централізація, функціональний обсяг та територіальне охоплення відрізняються від полі-

тики до політики. Таким чином, погляд на реальність з точки зору теорії диференційованої інтеграції якнайкраще дозволяє ухопити політичну реальність сфери внутрішньої безпеки та поліцейського співробітництва ЄС. Ця теоретична призма дозволяє більш глибоке кількісне оцінювання європейської інтеграції, оскільки вона є відкритою для синтезу з іншими теоріями. Крім того, теорія диференційованої інтеграції включає гнучкі моделі управління та інтеграції, що, як уявляється, мають найбільше значення в сфері внутрішньої безпеки. Фактично, вона виходить з припущення, що диференціація була, є і буде в умовах зростання взаємозалежності [6, р. 674]. Таким чином, теорія диференційованої інтеграції концептуалізує результати інтеграції та диференціації як історично, так і політично як знарядь управління гетерогенністю, що дозволяють подолати непевність та ризик.

Д. Льюфен, Б. Рітбергер та Ф. Шіммельфенніг на прикладі супранаціоналізму, інтерговерменталізму та соціального конструктивізму демонструють спільні риси цих теорій. Так, теорія інтерговерменталізму має сенс на початку інтеграційного процесу під час ведення переговорів в системі з низьким рівнем централізації, але інтеграційні преференції стають більш ідейними з розвитком інтеграційного процесу, і більш релевантними стають конструктивістські пояснення.

Хоча європейські дослідження тривалий час були незалежною гілкою в дослідженні права, політичної науки та міжнародних відносин, окремий фокус в них на питаннях внутрішньої безпеки з'явився порівняно недавно. Незважаючи на емпіричну реальність, яка показує, що ця сфера розвинулася в один з найбільш динамічних та складних напрямків європейських досліджень, вона отримала доволі мало уваги в теоретичній літературі щодо європейської інтеграції. Хоча значний масив теорій намагається пояснити європейську інтеграцію, і деякі з них схилилися до аналізу інтеграції в сфері внутрішньої безпеки та поліцейського співробітництва ЄС, існує лише незначна кількість досліджень цього напрямку політики ЄС. Можна зробити припущення, що інтеграція в сфері внутрішньої безпеки все ще розглядається в світлі інтерговерменталізму, а не як частина ширших інтеграційних процесів ЄС.

Лише відносно недавно політика внутрішньої безпеки ЄС почала розглядатися в світлі традиційних теорій європейської інтеграції. Особливо в останнє десятиліття дослідниками почали розглядатися еволюції політик в сфері безпеки відповідно до розвитку та розширення простору поліцейського співробітництва. З одного боку, деякі дослідження підкреслюють еволюцію від слабких компетенцій та механізмів переважно горизонтальної добровільної координації в бік все більше врегульованого та ієрархічного поля супранаціонального управління [7, р. 19; 8 р. 445]. На іншому кінці спектру перебувають дослідження, що підкреслюють перевагу держав-учасниць як основних акторів політики ЄС [наприклад, 9]. Однак, теоретичні пояснення інтеграції ЄС за напрямком внутрішньої безпеки довго розглядалися вздовж традиційної розподільної лінії між інтерговерменталізмом та супранаціоналізмом. Відбувалася дискусія щодо нових та гнучких моделей управління чи співробітництва, що виникають в цій області. Це включає, наприклад, теоретичні підходи до диференційованої інтеграції [10, р. 253], а також до мережевого управління міжурядовими політичними мережами [11, р. 209]. Дослідження послідовно демонструють важливість визнання політики в сфері внутрішньої безпеки як гібридної зони активності ЄС, що охоплює різні способи та динаміки ухвалення рішень між інституціями, що розвиваються з часом [9, р. 241].

Ряд теоретичних досліджень висвітлюють вплив зростаючого взаємозв'язку по певних питаннях як ключовий драйвер поведінки держав-учасниць ЄС та їхніх інтеграційних преференцій. Серед пояснюючих теорій – теорія

ліберального інтегровенталізму та теорія нового інтегровенталізму. Ключове припущення теорії ліберального інтегровенталізму полягає в тому, що європейська інтеграція розуміється як серія раціональних виборів [12, р. 17]. Однак, теорія ліберального інтегровенталізму відрізняється від теорії раціонального вибору тим хто робить відповідний вибір. Вона робить припущення, що лідери держав та урядів відіграють ключову роль в процесі європейської інтеграції через управління державою [13, Р. 19]. З цього випливає, що преференції національних держав (особливо економічні інтереси) лежать в основі політик ЄС, але самі по собі визначаються специфічними взаємозалежностями, що викликані глобалізацією. Відповідно, пояснювальними перемінними виступають преференції національних держав та специфічні взаємозалежності, такі як проблеми розподілу прибутків та колективних дій.

А Моравчік розділяє процес, що веде до інтеграції на три послідовності: формування національних преференцій, «торг» між державами та інституційний вибір [12, р. 78]. На підставі цих незалежних перемінних держави визначають свої преференції перед тим як вступити в переговори. Ця стадія, зазвичай, найкраще пояснюється теорією раціонального вибору. З урахуванням конкретних національних преференцій, друга складова полягає в міждержавному «торгу» чи формальних переговорах. Тут теорія ліберального інтегровенталізму виходить з того, що порівняна потуга кожної держави (на яку мають вплив асиметричні політичні взаємозалежності та прорахунки переваг та збитків) найкраще пояснює результати переговорів. Нарешті, за результатами «торгу» третя стадія включає в себе інституційний вибір, спрямований на збереження в той чи інший спосіб досягнутих угод. Пояснюючим фактором в цьому контексті є структура міжнародних інституцій та те чи достатньо існуючих міжнародних інституцій для підтримки досягнутих угод, або держави матимуть змогу змінити їх чи створити нові.

Теорія ліберального інтегровенталізму піддається обґрунтованій критиці, однак вона залишається застосовною в сфері європейських досліджень з метою пояснення інтеграції в ЄС [14, р. 1493]. Теорія ліберального інтегровенталізму приділяє особливу увагу аналізу міждержавної сфери поліцейського співробітництва в ЄС, концентруючись на державах як на головних акторах. Тут основну увагу слід приділяти першій стадії: формуванню преференцій держав. В цьому контексті вона переважно оцінює роль зовнішньої взаємозалежності та колективних дій та розподіл проблем та яким чином вони впливають на держави при формуванні їхніх інтеграційних преференцій.

А. Моравчік робить припущення, що «слідування економічному інтересу є фундаментальною силою, що лежить в основі інтеграції» [12, р. 19]. Однак, це припущення слабо застосовне в сфері внутрішньої безпеки та поліцейського співробітництва, де інші міркування важать не менше, а можливо і більше. Що стосується проблеми колективної дії, теорія ліберального інтегровенталізму розуміє їх як прояв асиметричної взаємозалежності. Це означає, що не всі держави-учасниці ЄС можуть в рівному ступені піддаватися спільним загрозам, а отже можуть не мати рівномірно сильних стимулів для пошуку співробітництва і створення спільних інституцій для реалізації своїх цілей в галузі поліцейського співробітництва. Іншими словами, деякі держави можуть бути більше взаємозалежними ніж інші, а отже більш рішуче

налаштованими на вирішення проблем шляхом колективних дій через співробітництво. Таким чином, асиметрична взаємозалежність у вигляді причин та наслідків загроз безпеки визначає преференції держав щодо інтеграції чи диференціації [15, р. 95].

Віднедавна теорія ліберального інтегровенталізму була доповнена так званою теорією нового інтегровенталізму [див. 16]. Вона фокусується переважно на інституційному виборі держав-учасниць, а не на рушійних силах їхніх преференцій. Ця теорія визнає зростаючу комунітаризацію політики ЄС в сфері безпеки та намагається примирити її з державоцентричним підходом теорії ліберального інтегровенталізму. В цьому ключі дослідники теорії нового інтегровенталізму вважають, що держави-учасниці прагнуть до більшої інтеграції, однак опираються більшому супранационалізму, що призводить до так званого інтеграційного парадоксу: інтеграції без супранационалізму. Так, зростання активностей ЄС після Маастрихтського договору вступає в суперечність з незмінними правовими повноваженнями за відсутності супранационального механізму прийняття рішень. Цей розрив, як стверджує теорія, закривається шляхом пошуку інституціоналізації та розширеної координації політик між державами-учасницями шляхом консенсусу та передачі повноважень новоствореним органам, а не інституціям ЄС [17, р. 33].

Оскільки теорія нового інтегровенталізму має на меті розв'язання інтеграційного парадоксу, вона порівняно мало концентрується на рушійних силах, що стоять за преференціями держав на користь інтеграції без супранационалізму, а отже вона поділяє ключові припущення з теорією ліберального інтегровенталізму: ступінь асиметричної взаємозалежності розглядається як головний пояснюючий фактор, що робить необхідною розширену координацію політик ЄС [18, р. 21]. Подібним чином теорія нового інтегровенталізму пояснює значення внутрішньодержавного контексту для формування преференцій держав. Однак, на відміну від теорії ліберального інтегровенталізму, яка надає певну пояснювальну силу впливовим внутрішньодержавним компонентам поряд з взаємозалежностями, теорія нового інтегровенталізму виходить з того, що проблема формування внутрішніх преференцій стала самостійним фактором процесу європейської інтеграції. Відповідно, конкретні взаємозалежності на внутрішньодержавні інтереси більше не розглядаються як виключно позитивні передумови для європейської інтеграції. Вважається, що внутрішньодержавний контекст також може впливати на преференції держав на користь інтеграції з метою вирішення внутрішніх проблем та суперечностей.

Звісно, вибір майданчиків та взаємодія між різними майданчиками та складовими, звісно, створює самостійну динаміку, що призводить до ненавмисних наслідків та розмивання кордонів між високою та низькою політикою в різних сферах політики та в часі. В цілому, весь спектр теорій раціонального вибору щодо європейської інтеграції висвітлює важливість специфічних взаємозалежностей та внутрішньодержавних інтересів (позитивних чи негативних), що визначають поведінку держав-учасниць, зрештою зсуваючи всю сукупність їхніх преференцій на користь європейської інтеграції. Що стосується політичного співробітництва ЄС, можна стверджувати, що чим вищою є взаємозалежність в питаннях безпеки, то більш імовірно держави-учасниці будуть сприятливі поліцейському співробітництву та інтеграції в рамках ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Політичні трансформації сучасного суспільства: Колективна монографія. За ред. Т. Шаравари. Київ : Видавництво Ліра-К, 2021. 216 с.
2. Бабина В.О., Миргородська О.О. Тенденції міжнародних інтеграційних процесів у світовій та європейській політиці. *Збірник тез наукових робіт учасників міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні проблеми світового співтовариства та роль суспільних наук у забезпеченні його розвитку»*. Одеса, 2021. С. 47–50.

3. Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig F. *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. London: Palgrave Macmillan, 2013. 454 p.
4. Wallace W. *Less Than a Federation, More Than a Regime: The Community as a Political System. Policy-Making in the European Community* / H. Wallace, W. Wallace, C. Webb (eds.) New York: Chichester, 1983. P. 403–436.
5. Holzinger K., Schimmelfennig F. Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data. *Journal of European Public Policy*. 2012, No 19(2). P. 292–305.
6. Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig F. The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation. *Journal of European Public Policy*. 2015, No 22(6). P. 764–782.
7. Bossong R., Hegemann H. The governance of internal security: Beyond functionalism and the finality of integration. *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs* / A.R. Severnt, F. Trauner (eds). Abingdon: Routledge, 2018. p. 19–29.
8. Santos Vara J. The EU's agencies: Ever more important for the governance of the Area of Freedom, Security and Justice. *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs* / A.R. Severnt, F. Trauner (eds). Abingdon: Routledge, 2018. p. 445–457.
9. Maricut A. The Institutional Development of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Roles, Behaviours and the Logic of Justification. Budapest: Central European University, 2016. 344 p.
10. Peers S. Differentiated integration and the Brexit process in EU justice and home affairs. *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs* / A.R. Severnt, F. Trauner (eds). Abingdon: Routledge, 2018. p. 253–263.
11. Bigo D. The (in)securitization practices of three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts. *Security Dialogue*. 2014, No 45(3). P. 209–225.
12. Moravcsik A. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press, 1998. 339 p.
13. Moravcsik A., Schimmelfennig F. Liberal Intergovernmentalism. *European Integration Theory* / A. Wiener, T. Diez (eds.) Oxford: Oxford University Press, 2009. P. 67–88. Див., також: Кіш Є. Пошуки теоретичних моделей європейської інтеграції. *Політичний менеджмент*. 2004, № 6. С. 103–114.
14. Kleine M., Pollack M. Liberal Intergovernmentalism and its Critics. *Journal of Common Market Studies*. 2018, No 56(7). P. 1493–1509.
15. Frenk J., Gomez-Dantes O., Moon S. From sovereignty to solidarity: A renewed concept of global health for an era of complex interdependence. *The Lancet*. 2014, No 383(9911). P. 94–97.
16. Bickerton C.J., Hodson D., Puetter U. The New Intergovernmentalism: European Integration in the *Post-Maastricht Era*. *Journal of Common Market Studies*. 2015, No 53(4). P. 703–722.
17. Trubek D.M., Mosher J.S. *New Governance Employment Policy and the European Social Model. Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments* / J. Zeitlin, D.M. Trubek (eds.). Oxford: Oxford University press, 2003. P. 33–58.
18. Schout A., Wolff S. The 'Paradox of Lisbon': Supranationalism-Intergovernmentalism as an Administrative Concept. *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation* / F Laursen (ed.). London: Routledge, 2016. P. 21–40.