

УДК 341.456 (4).001.71

Д. В. Чередник

ЕВОЛЮЦІЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ВІДОМСТВА

Актуальність теми дослідження. На теренах Євросоюзу діє потужна міжнародна поліцейська організація, метою якої є підвищення ефективності роботи національних служб та їх співробітництва в запобіганні міжнародній організованій злочинності. На жаль, на даний час Україна не має достатньо офіційних відносин з Європол, що негативно позначається на рівні взаємодії та вирішення спільних питань у правоохоронній сфері. Проте, беручи до уваги прагнення України до європейської інтеграції, є необхідним розробити концептуальні засади співробітництва України з європейськими правоохоронними структурами, до яких входить і Європол. Отже, з метою забезпечення належного правового забезпечення співробітництва між Україною та європейськими правоохоронними структурами необхідно з'ясувати правову природу Європолу, визначити та дослідити еволюцію його міжнародно-правового статусу.

Розкриття еволюції міжнародно-правового статусу Європейського поліцейського відомства є актуальною проблемою для сучасної юридичної науки. Актуальність цієї проблематики ґрунтується на можливості при розкритті змін у міжнародно-правовому статусі Європейського поліцейського відомства (далі – Європолу) визначити тенденції європейської правової реальності. Дослідження цієї проблематики надає можливість розкрити системність характеру діяльності Європолу у сфері протидії злочинності, визначити шляхи співробітництва цього відомства з Україною. Актуальність теми підсилюється курсом нашої держави на європейську інтеграцію та прийняттям Закону України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [1].

Стан дослідження проблеми. Окремими аспектами цієї проблематики займалися такі українські та закордонні вчені, як: О. К. Вишняков, О. Г. Волеводз, Н. М. Грибовська, Е. І. О. Дамірчєв, Н. А. Зелінська А. К. Кисельов, М. І. Пашковський, О. С. Проневич, Ю. Ю. Сорочик та ін. Водночас у наш час спостерігається нагальна потреба в розумінні змін у правовому статусі Європолу та визначення шляхів співробітництва України з цією впливовою міжнародною організацією. Зокрема, у статті О. Г. Волеводз та Е. І. О. Дамірчєва визначено правові основи діяльності Європолу після підписання Лісабонського договору, також охоплена структура та функції вказаного органу.

Метою статті є комплексне дослідження еволюції Європолу, встановлення та розкриття етапів поступового удосконалення функціонування, а також сфери повноважень Європейської поліцейської організації. Окреслена загальна мета дослідження передбачає постановку та вирішення низки конкретних завдань:

- визначення основних етапів модернізації Європолу;
- розкриття сфери повноважень Європолу;
- дослідити вплив прийняття низки правових документів на зміну компетенції Європейського поліцейського відомства;

– розробити теоретичну модель правового статусу Європолу;

Процеси європейської інтеграції та формування єдиного економічного та соціокультурного простору викликають не тільки позитивні зміни, але й негативні тенденції, коли певні види злочинності виходять за межі однієї держави, оскільки в злочинну діяльність залучаються громадяни різноманітних країн. Результатом є те, що національні правоохоронні системи не в змозі ретельно й в повному обсязі виявити та притягнути до відповідальності винних осіб. Для подолання злочинності в країнах Європейського Союзу держави намагаються знайти дієві засоби. Міжнародно-правову регламентацію у числі інших отримують питання уніфікації кримінально-правової заборони, оптимізації систем кримінального правосуддя, координації превентивних антикримінальних заходів.

Базове визначення транснаціонального злочину зазначено в доповіді четвертого огляду ООН про тенденції в галузі злочинності та функціонування систем кримінального правосуддя. Згідно з цим визначенням, у термін «транснаціональна організована злочинність» вкладаються два параметри:

- 1) транснаціональний характер злочинної діяльності, який виходить за межі однієї держави, свого роду «інтернаціоналізація у просторі»;
- 2) згуртованість злочинців різних держав, тобто «інтернаціоналізація по колу осіб», створення інтернаціональних злочинних організацій [2].

Міжнародно-правовий статус суб'єкта міжнародного права містить, окрім прав і обов'язків, ще й свободи суб'єктів, його законні інтереси тощо. В правовому статусі суб'єкта міжнародного права відображається характер та обсяг міжнародної правосуб'єктності [3, с. 304]. На шляху свого становлення повноваження та сфера дії Європейського поліцейського відомства постійно змінювалися, а отже ми маємо змогу визначити еволюцію правового статусу Європолу та встановити такі етапи його розвитку:

- перший етап – зародження, проектування та розробка концептуальних ідей;
- другий етап – зародження Європейського поліцейського відомства;
- третій етап – становлення та модернізація Європолу;
- четвертий етап – інтеграція Європолу в систему Європейського Союзу на основі прийняття Лісабонського договору.

Перший етап пов'язаний з зародженням Європолу. У 1975 році розпочинається період так званої міжправничої взаємодії, під час якої у 1975 році у Римі міністр закордонних справ Великобританії Джеймс Калахан запропонував створити робочу групу, основним напрямком якої стане правоохоронна діяльність.

Пропозиція Дж. Калахана була оформлена в м. Люксембурзі у 1976 році, це стало початком розвитку правоохоронної системи Європейського Союзу. Державами ЄС започатковується група «TREVI», яка у свою чергу поділяється на відповідні робочі групи «working groups», з чітким розподілом діяльності, наприклад, група по боротьбі з тероризмом, по підготовці фахівців у сфері науково-технічних знань та співробітників поліції, по безпеці на ядерних об'єктах та транспорті, група по роботі з надзвичайними ситуаціями та інші. Особливої уваги заслуговує група по боротьбі з незаконним обігом наркотиків, що неодноразово реформувалась, поступово удосконалювався її тактико-технічний та стратегічний рівень. Слід зазначи-

ти, що саме ця група стала основою для створення Європейського підрозділу по боротьбі з незаконним обігом наркотиків «EDU (the European Drugs Unit)». У 1987 році розвивається активна міжнародна співучасть працівників «Drugs Liaison Officers (DLO's)» з такими країнами, як США, Індія, Фінляндія, Канада, Норвегія та Швеція, а отримана при цьому інформація може бути використана спільно з відповідними країнами. Тому вже на початковому етапі виникають передумови, які вказують на міжнародно-правовий статус Європолу.

Проектування та розроблення концепції Європолу стало можливим завдяки активному лобюванню цієї ідеї урядовими колами Федеративної Республіки Німеччини. Велику роль відіграла позиція тодішнього Федерального канцлера ФРН Гельмута Коля, котра була підтримана Президентом Франції Франсуа Мітераном. До компетенції європейської служби входила боротьба з незаконним поширенням наркотичних речовин, а також з іншими тяжкими формами організованої злочинності. Цю ідею було схвалено на засіданні Ради Європи у Люксембурзі (липень 1991 року).

В Маастрихтській угоді про утворення Європейського Союзу був підтверджений намір заснувати європейську поліцейську службу для покращення та удосконалення співробітництва між країнами – членами ЄС у боротьбі з торгівлею наркотичними речовинами, тероризмом та іншими тяжкими формами міжнародної організованої злочинності. При проектуванні та розробці концептуальних ідей перспективної діяльності служби, вже 2 червня 1992 р. у Страсбурзі було створено інтернаціональний штаб, який складався близько з 20 представників національних служб кримінальної поліції Франції, Італії, Бельгії, Великобританії, ФРН і Нідерландів.

Європейському поліцейському відомству на початковому етапі становлення відводилась роль спеціалізованої координаційної установи по протидії торгівлі наркотичними речовинами (Europol Drugs Unit – EDU), що було зазначено 2 червня 1993 року на нараді міністрів внутрішніх справ і юстиції країн-членів ЄС. А 3 січня 1994 року, при штаб-квартирі ЄС у Гаазі було започатковано представництво Європолу як координаційної інстанції по боротьбі з наркобізнесом. Цим було підтверджено його особливий правовий статус як спеціалізованої координаційної установи [4, с. 148].

Вся діяльність в галузі правосуддя та внутрішніх справ формувалася в «третій опорі» Європейського Союзу. Пріоритетними були визнані такі сфери діяльності, як боротьба з тероризмом, торгівлею людьми, злочинами проти дітей, корупцією, торгівлею наркотиками та зброєю. На початковій стадії ця система мала деякі недоліки, перш за все – це відсутність особистої організаційної структури. В подальшому до співпраці у сфері кримінальної юстиції долучається розслідування кримінальних справ і виконання покарань, екстрадиції та інших.

Маастрихтський договір незначною мірою відокремив компетенцію ЄС у сфері співпраці в області правосуддя та внутрішніх справ, але одночасно з цим дав простір поліцейським органам ЄС для розвитку міждержавної співпраці в цій сфері. Разом з тим для вирішення проблем, пов'язаних з відсутністю структурності, Європейська Рада приймає Конвенцію про Європейське поліцейське відомство. В даному акті зазначалося, що процес створення Європолу здійснюється шляхом ратифіка-

ції відповідних договорів між державами-членами ЄС. Це обумовлювалося тим, що Європейський Союз не мав повноважень видавати нормативно-правові акти в кримінально-правовій сфері.

Другий етап – це зародження Європолу як впливової правоохоронної організації, що безпосередньо визначається на його правовому статусі. Згідно з Конвенцією про Європол від 1992 року, передбачалося створення єдиного міжнародного органу по координації діяльності поліцейських органів у сфері протидії організованим злочинності [5, с. 47]. З урахуванням характеру транснаціональної злочинності, яка проявляється протягом останніх років у 90-ті рр. XX століття, відчувалася гостра необхідність нових, якісних та швидких методів розслідування національними правоохоронними органами справ про тяжкі злочини. Тому в березні 1995 року об'єм компетенції Європолу доповнюється повноваженнями по розслідуванню таких злочинів, як викрадення автомобільного транспорту, незаконна торгівля радіоактивними речовинами, організація нелегальної імміграції, торгівля людьми та підробка грошей. При здійсненні такого роду повноважень виникає нагальна необхідність чіткого визначення правового статусу Європолу. Тому представниками європейських держав розробляється Конвенція про створення Європейського поліцейського відомства, яка підписується представниками держав-членів ЄС 26 липня 1995 та офіційно набрала чинності в 1998 році.

У 1997 році у місті Амстердам Рада Європи ухвалила План дій, що включав 30 рекомендацій для подолання організованої злочинності. Причиною появи Плану дій була низька ефективність правоохоронних органів, а також їх неспроможність ефективно розслідувати злочини, що виходять за межі однієї держави. Цей план був покладений в основу рішення Ради Європи про створення Європейського поліцейського відомства, яка була ухвалена Європейською Радою в червні 2005 року. Технічно Європол був створений на основі Маастрихтського договору про Європейський Союз, у ст. 29 якого йшлося про попередження організованої злочинності, тісної співпраці країн-членів у сфері внутрішніх справ та правосуддя. Перші роки існування Європол мав відносно вільні рамки діяльності, зважаючи на відсутність правової основи [6, с. 163].

Отже, з 1993 по 1997 рік, в період між Маастрихтською та Амстердамською угодами, питання спільної боротьби з організованою злочинністю стали невід'ємною частиною нової інтеграційної організації Європейського Союзу, отримавши правову основу в розділі VI Маастрихтської угоди. Питання правосуддя та внутрішніх справ були структурно відділені від ЄС та других Співтовариств, стали об'єктом третьої самостійної «опори» Європейського Союзу [7, с. 13].

Третій етап пов'язується з прийняттям Ніццького договору, який у свою чергу став правовою основою для набуття Європолом міжнародно-правового статусу. Ніццький договір вніс ряд змін у правовий режим співпраці в галузі правосуддя та внутрішніх справ. Разом з тим повноваження та організаційна основа Європолу піддалась великим змінам. Восени 2001 року на позачерговому саміті Європейської ради був укладений план дій по боротьбі з тероризмом, який у свою чергу передбачав розширення поліцейського та правового співробітництва шляхом розробки міжнародно-правової бази та створення комплексу антитерористичних дій.

Європол був підсилений новоствореним антитерористичним відділом, який у свою чергу володів необхідними повноваженнями для співробітництва з відповідними правоохоронними органами США. Крім того, вищевказаним договором передбачалося сприяння координаційних дій національних органів у здійсненні кримінального переслідування, а також надання допомоги у розслідуванні кримінальних справи, пов'язаних з організаційною злочинністю. Європол також уповноважений встановлювати співробітництво з «третіми» країнами, котрі не входять до складу ЄС [8]. Після подій 2001 року були прийняті рішення про розширення мандата Європолу, початок роботи Євроюсту, запровадження європейського ордеру на арешт та ін. [9, с. 75].

У 2004 році наказом МВС Росії № 859 в структурі Інтерполу при МВС Росії було започатковано національний контактний пункт по взаємодії з Європолом. Головною метою даних дій став обмін інформацією між компетентними органами РФ та Європолом. Стратегічна угода про співпрацю між РФ та Європолом була підписана на саміті Росія–ЄС в Римі 6 листопада 2003 року. Це дало змогу Європолу розширити свої межі та залучити відповідні органи РФ для подолання таких злочинів, як тероризм, його фінансування, незаконний обіг наркотичних засобів, майнові та фінансові злочини, незаконна міграція, злочини у сфері високих технологій.

Четвертий етап характеризується прийняттям Лісабонського договору [10]. Ратифікація вказаного договору спростувала положення, котрі являли собою триступеневу структуру. Як результат у 2009 році підрозділи ЄС – це ті відомства Союзу, які створені для виконання спеціально поставлених функцій, мають самостійну правосуб'єктність у якості юридичної особи. Одним із таких підрозділів і є Європол, започаткований як орган, що має специфічне коло повноважень, а саме – збір, аналіз та обмін інформацією про злочини та причетних до них осіб, а також координація оперативно-розшукової діяльності компетентних органів держав ЄС.

Всі ці зміни обґрунтовували необхідність вдосконалення правового статусу Європолу, тому вважалася за необхідне ратифікація низки відповідних протоколів державами – членами вищевказаної організації. З урахуванням тривалості ратифікаційного процесу зміни в правовому статусі Європолу, які вимагали оперативного реагування, фактично відстрочувалися на довгий час. На даний момент ця проблема вирішена, адже правовою основою діяльності підрозділів ЄС є правові акти Європейського Союзу, а не міжнародні договори, які укладались між державами-членами.

Поступово Європол став органом, який інтегрований в механізм ЄС, а отже фінансувався не за рахунок внесків держав-членів ЄС, а безпосередньо з бюджету Європейського Союзу. Крім того, в компетенції Європолу з'явилися нові, удосконалені повноваження, а саме – сприяти правоохоронним органам держав-членів в їх боротьбі з тяжкими злочинами, навіть якщо вони не мають ознак, які вказують на існування організованої злочинної структури [12, с. 17].

При дослідженні рішення від 6 квітня 2009 року можна зробити висновок, що Європол має міжнародну правосуб'єктність. Це підтверджується тим, що Європол наділений правом встановлювати та підтримувати зв'язки з метою співпраці з третіми державами та іншими організаціями, в тому числі з Інтерполом, отри-

мувати або відчужувати рухоме та нерухоме майно, приймати участь у судовому процесі. Крім того, основним завданням Європолу є боротьба з тяжкими формами злочинності міжнародного характеру: торгівля наркотиками, відмивання грошей та ін. Це відомство має доступ до даних, що надходять з інших інформаційних систем, а також вправі автоматичним шляхом запитувати дані в інших національних або міжнародних системах. За весь період функціонування Європол уклав робочі угоди з країнами, котрі не є членами ЄС, зокрема: США, Канадою, Австралією, Швейцарією та ін. В подальшому коло цих країн суттєво розширилось – Україна, Чорногорія, Сербія, Росія та інші. Наведене свідчить про нові аспекти сфери компетенції Європолу.

Розглядаючи компетенцію Європолу, дослідники слушно зазначають: «Європол також бере активну участь у заохоченні аналізу злочинності та узгодженні методів розслідування в державах-членах. До його сфери діяльності належать також встановлення та підтримка комп'ютеризованих систем для забезпечення реєстрації, доступу та аналізу даних. Передбачено правову основу для раціонального використання цих систем, зокрема в тому, що стосується захисту даних, забезпечення їх конфіденційності» [13, с. 409].

Висновки. На основі вищевикладеного можна зробити висновок, що протягом тривалого часу правовий статус Європолу та сфера його повноважень неодноразово змінювалися. Поступово приймалися акти, які розширювали його компетенцію, інтегруючи його в систему Європейського Союзу. Підписувалися додаткові угоди з іншими країнами та організаціями, які надали міжнародний статус. Як результат Європол інтегрувався в систему Європейського Союзу, а також отримав й широку міжнародну правосуб'єктність, яка наділила його частковою автономією та суттєво підсилила його роль в правоохоронній сфері. Проте залишається відкритою проблема співробітництва з правоохоронними органами третіх держав, які не входять до складу Європейського Союзу. Отже, зміст угод повинен бути суттєво доопрацьований у напрямку спільної діяльності з національними правоохоронними органами, починаючи з підготовки відповідних кадрів та закінчуючи організацією спільних операцій, направлених проти організованої злочинності. Саме у такій формі спільна діяльність Європолу та країн Європи дадуть позитивні зміни у криміногенній ситуації на європейському просторі.

Література

1. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України // Офіційний вісник України. – 2002. – № 50. – С. 8. – Ст. 2233.
2. Зелинская Н. А. Международно-правовое определение транснационального организованного преступления [Електронний ресурс] / Н. А. Зелинская – Режим доступу : <http://www.inter.criminology.org.ua/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=397>.
3. Буткевич В. Г. Міжнародне право. Основи теорії : підручник / В.Г. Буткевич, В. В. Мицик, О. В. Задорожний; За ред. В. Г. Буткевича. – К. : Либідь, 2002. – 608 с.
4. Проневич О.С. Європол : правові та організаційні засади участі у боротьбі з транснаціональною злочинністю / О.С. Проневич // Вісник Запорізького державного університету. – 2003. – № 1. – С. 147–151.
5. Грибовская Н.Н. Сфера деятельности Европейского полицейского ведомства /Н.Н. Грибовська // Российский следователь. – 2006. – № 10. – С. 47–48.
6. Сорочик Ю.Ю. Європол: новітні тенденції у протидії організованій злочинності / Ю.Ю. Сорочик // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 1. – С. 162–164.

7. Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) / Official Journal of the European Communities № C 316. 27 November 1995. – P. 2.
8. Council Decision of 30 November 2009. Determining the list of third States and organizations with which Europol shall conclude agreements // Official Journal of the European Union 11.12.2009.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/rules_determining_the_list_of_third_states_and_organisations_with_which_europol_shall_conclude_agreements.pdf.
9. Пашковський М.І. Кримінальне право ЄС: від Паризької угоди до Лісабону / М.І. Пашковський М.І. // Альманах міжнародного права / редкол.: Кивалов С.В. (гл. ред.) и др. – О. : Фенікс, 2009. – С. 69–75.
10. Treaty of Lisbon amending the Treaty of European Union and the Treaty establishing the European Community // Official Journal of the European Union. – 2007. – С. 306. – P. 1.
11. Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) // Official Journal of the European Union – № L121.15 – May 2009. – Brussels, 2009. – P. 37-66.
12. Дамирчиев Э. И. Сотрудничество государств-членов Европейского Союза в сфере уголовного судопроизводства теоретические и практические аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. – Международное право. Европейское право. / Э. И. Дамирчиев – М., 2011. – 34 с.
13. Право Европейского Союза. Особлива частина : навч. посібн. / За ред. М. Р. Аракеяна, О. К. Вишнякова. – К. : Істина, 2010. – 528 с.

Анотація

Чередник Д. В. Еволюція міжнародно-правового статусу Європейського поліцейського відомства. – Стаття.

У статті автор проводить дослідження еволюції правового статусу Європолу, виділяючи в його розвитку чотири етапи. Аналізуючи зміст прийнятих договорів ЄС за період 1992-2009 рр., автор доходить висновку, що правовий статус Європолу підлягав багаторазовому трансформуванню, кінцевим результатом якого є створення «нового» Європолу, органу з частковою автономією, централізованою системою та міжнародною правосуб'єктністю. Вищевикладене свідчить про всебічну інтеграцію Європолу у систему ЄС.

Ключові слова: міжнародне право, право Європейського Союзу, правовий статус, Європол, Європейський Союз.

Аннотация

Чередник Д. В. Эволюция международно-правового статуса Европейского полицейского ведомства. – Статья.

В статье автор проводит исследование эволюции правового статуса Европолу, выделив в его развитии четыре этапа. Анализируя содержание составленных договоров ЕС за период 1992–2009 гг., автор приходит к выводу, что правовой статус Европолу подлежал многократному трансформированию, конечным результатом которого является создание «нового» Европолу, органа с частичной автономией, централизованной системой и международной правосубъектностью. Вышеизложенное свидетельствует об интеграции Европолу в систему ЕС.

Ключевые слова: международное право, право Европейского Союза, правовой статус, Европол, Европейский Союз.

Summary

Cherednyk D. V. The evolution of the international legal status of the Europol. – Article.

In this article the author conducts the studies of the evolution of the legal status of Europol, highlighting it in 4 steps. By analyzing the content of the agreements, which were drawn up by the EU for the period 1992-2009, the author concludes that the legal status of Europol were repeatedly changed. As a result, the «new» Europol was born – the body with partial autonomy, a centralized system and the international legal personality. Summing it up, it proves that the Europol gained the new, integrated in EU system.

Key words: International Law, Law of the European Union, legal status, Europol, European Union.