

УДК 341.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.4.30>

ЕВОЛЮЦІЯ ДОКТРИНАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ДО МІЖНАРОДНОГО ПОЛІЦЕЙСЬКОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Бірюков Р.М.,
*заступник начальника департаменту
Національної поліції України*

Бірюков Р.М. Еволюція доктринальних підходів до міжнародного поліцейського співробітництва в рамках Європейського Союзу.

Стаття присвячена актуальному в науці міжнародного права питанню еволюції доктринальних підходів до міжнародного поліцейського співробітництва в рамках Європейського Союзу. Досліджується література з даного питання, на підставі чого робляться спостереження щодо природи управління внутрішньою безпекою в ЄС. Досліджується зв'язок та взаємна напруга між поліцейською інтеграцією та внутрішніми політиками безпеки ЄС з одного боку та державним суверенітетом та монополією держави на використання сили з іншого. Простежується еволюція публічної сфери в управлінні політиками безпеки. Окреслюється роль політизації в управлінні міжнародним поліцейським співробітництвом. Зазначається, що політизація та публічний дискурс можуть становити як сприятливий фактор, так і перешкоду для поліцейської інтеграції.

В статті висвітлюється еволюція способів управління за допомогою м'якого та жорсткого права, а також зростаюча роль внутрішньодержавних та супранаціональних акторів в управлінні поліцейською інтеграцією. Відзначається вплив диференційованих неформальних мереж на управління внутрішньою безпекою. Простежується наявний в теоретичній літературі тренд в бік змішування повноважень через генералізацію мереж співробітництва. Розглядається питання внутрішньодержавного та міжнародного рівня управління внутрішньою безпекою. Робиться висновок, що не держави, а мережі поліцейських професіоналів визначають рівень інтересу держав до інтеграції в сфері міжнародного поліцейського співробітництва.

Констатується, що великий масив досліджень концентрується на інституціоналізації процесу управління міжнародним поліцейським співробітництвом, водночас, було проведено відносно мало роботи щодо конкретного впливу диференційованих мереж на управління безпекою та результати політики безпеки на рівні ЄС.

Досліджується асиметричність та змінність інтеграційних преференцій держав в сфері внутрішньої безпеки. Відзначається, що це питання найкраще розглянуте в рамках теорії функціоналізму. Такі пояснення ґрунтуються на реагуванні на спільні загрози та функціональності звичайних інституцій, що дозволяють досягти певності щодо очікуваної поведінки держав.

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

Biriukov R.M. The evolution of doctrinal approaches to international police cooperation in the framework of the European Union.

The article is devoted to the relevant in the science of international law the issue of evolution of doctrinal approaches to international police cooperation within the European Union. The literature on this issue is being investigated, on the basis of which observations of the nature of internal security management in the EU are made. The connection and the mutual stress between police integration and internal EU security policies are investigated on the one hand and the state sovereignty and the state monopoly to use force on the other. The evolution of the public sphere in the management of security policies is traced. The role of politicization in the management of international police cooperation is outlined. It is noted that politicization and public discourse can be both a favorable factor and an obstacle to police integration.

The article highlights the evolution of management methods through soft and rigid law, as well as the growing role of internal and supranational actors in the management of police integration. The influence of differentiated informal networks on internal security management is noted. There is a trend available in the theoretical literature to mix powers through the generalization of cooperation networks. The issue of domestic and international internal security management is considered. It is concluded that not the state, but the network of police professionals determine the level of interest of states in integration in the field of international police cooperation.

It is stated that a large array of research focuses on the institutionalization of the process of managing international police cooperation, while at the same time, relatively little work was carried out on the specific impact of differentiated networks on security management and the results of EU security policy.

The asymmetry and variability of the integration preferences of states in the field of internal security are investigated. It is noted that this issue is best considered in the framework of the theory of functionalism. Such explanations are based on responding to common threats and functionality of ordinary institutions that allow to achieve certainty about the expected behavior of states.

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

Постановка проблеми. Міжнародне поліцейське співробітництво в Європейському Союзі є явищем, що динамічно розвивається у часі. Відповідно до цих змін, змінюється і доктринальне розуміння та оцінка такого співробітництва. Такі доктринальне розуміння та оцінка мають зворотній вплив на стан досліджуваного явища міжнародного поліцейського співробітництва в Європі через формування його бачення поліцейськими професіоналами, державними чиновниками, та зрештою державами. Відповідно, література з міжнародного поліцейського співробітництва в Європі заслуговує розгляду та аналізу як самостійне явище, що має вплив на формування права та інституцій Європейського Союзу в сфері поліцейського співробітництва.

Мета дослідження полягає у встановленні характеру еволюції доктринальних підходів до розуміння явища міжнародного поліцейського співробітництва в Європейському Союзі.

Стан опрацювання проблематики. Попри наявність широкого кола літератури з питань міжнародного поліцейського співробітництва в Європі, сама по собі ця література зрідка ставала предметом наукового дослідження, та ніколи не досліджувалася в Україні. Серед зарубіжних розвідок в цьому напрямку можна виділити дисертаційне дослідження Ф. Кьоніг, яка розглядає еволюцію доктринальних підходів до дослідження міжнародного поліцейського співробітництва в Європі в світлі теорій європейської інтеграції, а також монографічне дослідження Л. Джонсона та К. Ширінга, які дослідили розвиток доктринальних джерел щодо управління внутрішньою безпекою. Ця стаття є спробою заповнити прогалину, дослідивши еволюцію доктринальних підходів до дослідження міжнародного поліцейського співробітництва в Європейському Союзі як самостійне явище.

Виклад основного матеріалу. Можна зробити декілька спостережень щодо літератури стосовно поліцейського співробітництва в Європі. Існує значний масив високоспеціалізованої літератури з даного питання, що стосується різних тем, сфер політики, теоретичних моделей, акторів, структур і держав-учасниць. Однак огляд літератури переконливо свідчить що природа управління внутрішньою безпекою в ЄС змінюється. Можна зробити п'ять основних спостережень. По-перше, інтеграція в цій сфері створює зростаючу напругу між співробітництвом в рамках ЄС та державним суверенітетом. По-друге, не існує консенсусу щодо того в якому напрямку еволюціонує управління внутрішньою безпекою: в напрямку міжурядового співробітництва чи супранационалізму, диференціації чи інтеграції. По-третє, політики в сфері внутрішньої безпеки стають все більш відкритими для впливу з боку публічних та приватних акторів. По-четверте, моделі управління за допомогою м'якого та жорсткого права еволюціонують паралельно та продовжують співіснувати у все ширшому просторі, де поряд з державами стають наднаціональні актори. По-п'яте, преференції інтеграції є асиметричними та розбіжними: вони відрізняються в залежності від держави, питання та часу. У відповідності до цих спостережень література демонструє, що політизація та взаємозалежність, а також внутрішньодержавні та наднаціональні актори відіграють роль як рушійні сили в сфері внутрішньої безпеки ЄС та поліцейського співробітництва.

Чимало дослідників вивчають напругу між поліцейською інтеграцією та внутрішніми політиками безпеки ЄС з одного боку та державним суверенітетом і монополію на використання сили з

іншого боку [1]. Так, Л. Джонстон та К. Ширінг відзначають, що питання безпеки тривалий час залишалися одним з основних повноважень держави, і якщо вони стають сферою плюралістичного управління, вони кидають виклик традиційній концепції держави як такої [2, р. 128-129]. Наприклад, відбувається приватизація управління безпекою та транскордонним моніторингом, і обидві ці тенденції ставлять під сумнів державний суверенітет і територіальну цілісність [3, р. 214]. Отже інтеграція повноважень держав в цій сфері створює зростаюче напруження між співробітництвом на рівні ЄС та національним суверенітетом.

Хоча в літературі існує консенсус щодо того, що управління внутрішньою безпекою еволюціонує, не існує згоди щодо того, що це означає для природи управління в ЄС та відносин між органами ЄС та державами-учасницями. З одного боку, ряд дослідників вважає, що національні інтереси і уряди все ще відіграють провідну роль в процесі європейського та міжнародного співробітництва, а також в процесі інтернаціоналізації внутрішньої безпеки ЄС [4]. Інші вважають, що поліцейське співробітництво в ЄС рухається в бік супранаціоналізму з все більш розширеною операційною роллю та більшою автономією акторів ЄС, таких як Європол [5, р. 239]. Однак в цілому напрямок розвитку залишається не до кінця проясненим в літературі.

В літературі обговорюється еволюція публічної сфери в управлінні внутрішніми політиками. Деякі дослідження розглядають роль політизації в європейській інтеграційній динаміці в більш загальних термінах [6, р. 674]. Інші стосуються конструювання безпеки та співвідношення між безпекою та ідентичністю в окремих сферах політики [6, р. 79], таких як, наприклад, боротьба з наркозлочинністю та тероризмом. Так, Д. Льоффен, Б. Рітбергер та Ф. Шиммедфенніг стверджують, що взаємодія між політизацією, взаємозалежністю між державами та преференціями держав визначає рівень диференціації чи інтеграції політик [5, р. 674]. Це твердження підтримується в літературі, однак виникає питання політизації як перешкоди. Наприклад, контртерористична діяльність розглядається як простір обмеженого супранаціоналізму з декількома формальними інституціями. Вона піддається значній політизації, оскільки стоїть на ґрунті різних національних культур спеціалістів з безпеки та розвідки [7, р. 159-160]. Всі ці фактори, як уявляється, можуть створювати перешкоди для інтеграції. Однак, в останні роки поліцейське співробітництво з цього питання просувається в напрямку більш інтегрованого підходу, що проявилось, наприклад, в створенні спеціалізованої спільної бази даних щодо боротьби з тероризмом та появи інституцій, таких як Європейський контртерористичний центр. Так, Х. Каррпічо та Ф. Траунер демонструють, що різні правові системи та традиції управління поліцією держав-учасниць підривають поліцейське співробітництво ЄС в боротьбі з організованою злочинністю, однак одночасно дозволяють Європолу виконувати функції «точки концентрації» та успішно європеїзувати національні політики. Сфера політики з управління внутрішньою безпекою залишається відкритою для впливів політизації та участі приватних акторів в публічній сфері.

В літературі відзначається паралельне існування та еволюція способів управління за допомогою м'якого та жорсткого права в управлінні внутрішніми справами держав-учасниць ЄС. Особливо відзначається зростання субнаціональних та супранаціональних акторів в сферах та на рівнях співробітництва, які раніше перебували у виключному віданні держав. Однак, більшість досліджень залишаються орієнтованими на практику та оцінюють методи управління поліцією на прикладі окремих випадків транскордонного співробітництва, але не на європейському рівні в цілому [8, р. 133].

В літературі досліджується питання внутрішньодержавного рівня управління внутрішньою безпекою. Підкреслюється, як цей рівень може визначати колективні дії через горизонтальне міжурядове співробітництво. Так, Д. Біго [9, р. 91] та Х. Буш [10, р. 19] вказують в цьому питанні на поліцейські мережі, а Е. Надельманн [11, р. 145] розглядає політичний вплив міжнародного поліцейського співробітництва та поліцейських мереж в Західній Європі. Він робить висновок про те, що не національні уряди, а саме мережі поліцейських професіоналів визначають процес поліцейського співробітництва в Європі. І хоча емпірично можна спостерігати різні рівні впливу, існує згода серед дослідників що поліцейське співробітництво розвивається переважно знизу, а не походить згори, і діяльність поліції формує преференції держав, а не навпаки. Іншими словами, ці автори дивляться на міжнародне поліцейське співробітництво в світлі власного інтересу органів поліції.

В літературі також відзначається загальний тренд в бік змішування повноважень в уряді чи поза межами уряду через генералізацію мереж співробітництва [12, р. 76]. Окрім впливу міжуряд-

дових мереж на преференції держав та визначення порядку денного у міжнародному співробітництві в сфері безпеки, в літературі також вказується на взаємний вплив та колективні дії. Наприклад, Б. Фегерстен [13, р. 513] робить висновок, що сама по собі різниця в бюрократичних культурах та інтересах часто гальмує співробітництво в обміні інформацією. Досліджуючи це питання на прикладі боротьби з тероризмом, О. Бурс [14, р. 495] зазначає, що нестача довіри при спілкуванні бюрократичними каналами та різний порядок роботи може створити непродуктивну дуплікацію та захаращення поліцейського простору.

Було, однак, проведено відносно мало роботи щодо конкретного впливу цих диференційованих мереж на управління безпекою чи результати відповідної політики на рівні ЄС. Також можна спостерігати прогалини при дослідженні драйверів чи наслідків змінюваного складу та умов діяльності безпекових мереж. Багато досліджень концентрується або на супранаціоналізації та інституціоналізації процесу, або на горизонтальних неформальних міждержавних домовленостях, за допомогою яких пояснюється виникнення практичного та орієнтованого на результат співробітництва між поліцейськими органами окремих держав-учасниць ЄС. Численні дослідження демонструють, що недоцільно проводити різку різницю між формальним та неформальним співробітництвом, оскільки їхні межі все більше розмиваються, і вони все більше відбуваються під егідою формальних інституцій, таких як Європол [15, р. 143]. Так, М. Калер перераховує три моделі мережевого управління (networked governance), що можуть розвиватися одна поряд з одною та взаємодіяти одна з одною:

- управління через мережі, що виникають з формального членства держави в міждержавній організації;
- управління через транскордонні мережі урядових агенцій;
- управління з залученням мереж неурядових організацій в окремих сферах діяльності [16, р. 17].

Всі три типи можна знайти в структурах управління внутрішньою безпекою ЄС. Так, Європол сам по собі виник як наслідок членства держав в ЄС, після чого, в свою чергу, виникли численні мережі, що впливають з членства держав в Європолі. Крім того, Європол втілює в життя співробітництво між міністерствами внутрішніх справ, що відбувається на створених Європолом площадках. Нарешті, в діяльності Європолу помітну роль відіграють недержавні актори. Це можуть бути академічні заклади, наукові центри, неурядові організації та корпорації, наприклад в сфері кібербезпеки та боротьби з фінансовими злочинами, де Європол взаємодіє, наприклад, з провайдерами інтернет-послуг, фінансовими інститутами та банками.

Окрім створення неформальних, мережевих та горизонтальних зв'язків, в літературі також відзначається тенденція до зростання ролі формальних інституцій та супранаціональних акторів. Так, Л. Блок вказує, що документи Ради мають незначний вплив, або взагалі не мають впливу на національні політики та вважає, що вплив інституцій прямо пов'язаний з тим, чи опосередковують їхні рішення реальну практику, що склалася [17, р. 48]. Йому опонує Й. Фрідріхс, який вважає, що інституції, пов'язані зі співробітництвом у боротьбі з тероризмом, суттєво сильніші, ніж в інших сферах [18, р. 29]. Однак лише незначна кількість публікацій виходить за межі вузько визначених сфер та намагаються створити ширше теоретичне розуміння зростаючої ролі супранаціональних акторів.

Водночас, в літературі часто можна зустріти функціоналістські пояснення співробітництва. Серед найбільш помітних слід виділити пояснення, що ґрунтуються на реагуванні на спільні загрози та «ефектах переливання» (spill-over effects) між різними сферами політики [19, р. 124]. Інші пояснення підкреслюють функціональність звичайних інституцій, які дозволяють досягти певності щодо очікувань поведінки інших держав [20, р. 445]. Тим не менш, інституційні питання залишаються на другому плані, особливо в питаннях зростаючої ролі органів ЄС в сфері внутрішньої безпеки [21, р. 278]. Існує потреба в проведенні додаткових досліджень інституційної динаміки, що спрямовує виникнення та подальший розвиток супранаціональних акторів в сфері внутрішньої безпеки. Серед іншого, потрібний погляд на зв'язок між формальними та менш ієрархічними інституціями, а також на багаторівневі управлінські структури. В той же час, дослідження літератури демонструє що управління за допомогою м'якого та жорсткого права розвиваються паралельно та продовжують існувати у все більш заповненому поліцейському просторі, де держави зазнають все більшої конкуренції з боку супранаціональних акторів.

Нарешті, література явно демонструє, що інтеграційні преференції держав в сфері внутрішньої безпеки є асиметричними та змінними. Вони відрізняються від держави до держави, від

питання до питання, а також в залежності від часу у відповідності з відмінним ступенем міждержавної взаємозалежності. Взаємозалежність в цьому контексті можна розуміти як взаємний зв'язок причин та наслідків загроз безпеки і через них управління внутрішньою безпекою. Значний масив емпіричних досліджень стосується того, як уряди відповідають на подібні проблеми в різних країнах, та показує, що взаємозалежність є відмінною та залежить від конкретних питань [22, р. 234]. Так, для сфери боротьби з тероризмом та обігом наркотиків Й. Фрідріхс відзначає суттєві коливання як в сутнісному обсягу співробітництва, так і в ступені інституціоналізації між державами та фазами співробітництва [23, р. 123]. В сфері боротьби з кіберзлочинністю міждержавна взаємозалежність достатньо висока, оскільки кіберзлочинці не прив'язані до конкретної території та мають можливість в рівному ступені впливати на всі держави. Крім того, кіберзлочинність є порівняно менш політизованою сферою, що полегшує шлях інтеграції [24, р. 146]. Тим не менш, порівняна слабкість співробітництва на рівні ЄС зумовила відносно повільну супранаціоналізацію на цьому напрямку, серед досягнень якої варто відзначити лише створення Європейського центру боротьби з кіберзлочинністю в 2013 році.

Слід взяти до уваги, що деякі держави суто статистично менш уражені різними формами злочинної поведінки, такими як тероризм, кіберзлочинність чи торгівля людьми. Зважаючи на асиметричні впливи загроз безпеки, навряд чи дивним буде те, що преференції співробітництва відрізняються від держави до держави. Хоча література і дає значний обсяг даних щодо значущості взаємозалежності в конкретних сферах, вона лише зрідка досліджує як асиметрична взаємозалежність визначає преференції держав щодо європейської інтеграції в більш загальному сенсі. Хоча деякі дослідження і розглядають роль спільних загроз, лише небагато з них розглядають вплив інституційних зв'язків, тобто ситуацій, коли європейська інтеграція, інституції та угоди про співробітництво самі по собі змінюють відносини взаємозалежності та структурні взаємозв'язки між державами-членами [25, р. 376]. Тим не менш, література ілюструє важливість взаємозалежності та що преференції в сфері інтеграції відрізняються від держави до держави, від питання до питання та у часі.

Висновки. В цілому, емпірична література ясно демонструє, що управління ЄС в галузі внутрішньої безпеки та поліцейського співробітництва постійно змінюється. Це стає очевидним з постійно змінюваних управлінських структур та угод, що стосуються безпеки та суверенітету. Дану тенденцію можна спостерігати в триваючій паралельній інституціоналізації та зменшенні рівня формальності співробітництва, і це відображається в розбіжностях в преференціях держав. Тим не менш, ключові припущення щодо інтеграційної динаміки лише зрідка виловлюються ясно та часто не піддаються контекстуалізації та критичній оцінці в літературі. Ряд робіт вказує, що інтеграція є кінцевою метою співробітництва в галузі безпеки чи виходять з того, що супранаціоналізація внутрішньої безпеки може відбуватися проти волі європейських держав. Так, Дж.П. Очіпінті робить припущення, що держави «можуть намагатися спрямувати співробітництво в напрямку міждержавного співробітництва, але вони роблять це проти течії, яка все одно рухає їх в супранаціональному напрямку» [26, р. 258]. Потрібні подальші дослідження для того аби визначити, чи це дійсно так, або держави залишаються все ж ключовими акторами реінтеграції, які навмисно обирають шлях посилення супранаціоналізації та мережевої політики. Це могло б пояснити гнучкість способів управління та інтеграції в даній сфері, а також нові формати співробітництва, що виникають.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Genschel P, Jachtenfuchs M. From market integration to core state powers: The Eurozone crisis, the refugee crisis and integration theory. Florence: European University Institute, 2017. 134 p.
2. Johnston L, Shearing C. Governing Security: Explorations in Policing and Justice. London: Routledge, 2003. 844 p.
3. Kaunert C, Leonard S, Pawlak P. European Homeland Security: A European Strategy in the Making? London: Routledge, 2012. 224 p.
4. Occhipinti J.D. Still Moving Toward a European FBI? Re-Examining the Politics of EU Police Cooperation. *Intelligence and National Security*. 2015, No 30. P. 234–258.
5. 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.

6. Baker-Beall C. The European Union's Fight Against Terrorism: Discourse, Policies, Identity. Manchester: Manchester University Press, 2016. 391 p.
7. Bures O. EU counter-terrorism: Glass half-full or half-empty? *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs* / A.R. Sevent, F. Trauner (eds.) Abingdon: Routledge, 2018. P. 157–169.
8. Frevel B, Rogers C. Community partnerships (UK) vs Crime Prevention Councils (GER): Differences and similarities. *The Police Journal*. 2016, No 89(2). P. 133–150.
9. Bigo D. Polices en réseaux. L'expérience européenne. Paris: Presses de Sciences Po, 1996. 348 p.
10. Busch H. Polizeiliche Drogenbekämpfung – Eine internationale Verstrickung. Münster: Westfälisches Dampfboot, 1999. 210 p.
11. Nadelmann E. The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe. Pennsylvania: Pennsylvania University Press, 1993. 500 p.
12. Dupont B. Security in the age of networks. *Policing and Society*. 2004, No 14(1). P. 76–91.
13. Fägersten, B. Bureaucratic resistance to international intelligence cooperation—the case of Europol. *Intelligence and National Security*. 2010, No 25(4). P. 500–520.
14. Bures O. Informal counterterrorism arrangements in Europe: Beauty by variety or duplicity by abundance? *Cooperation and Conflict*. 2012, No 47(4). P. 495–518.
15. Wolff S., Mounier G. A Kaleidoscopic View of the External Dimension of Justice and Home Affairs. *European Foreign Affairs Review*. 2012. No 17(2). P. 143–162.
16. Kahler M. Networked politics: Agency, power and governance. Ithaca: Cornell University Press, 2009. 211 p.
17. Block L. From Politics to Policing: The Rationality Gap in EU Council Policy-making. The Hague: Eleven International, 2011. 334 p.
18. Friedrichs J. Fighting terrorism and drugs: Europe and international police cooperation. New York: Routledge, 2008. 340 p.
19. Monar J. The role of the European Union in transnational violence risk management. *The transnationalisation of risks of violence* / M. Kahl (ed). Baden-Baden: Nomos, 2011. P. 120–138.
20. Herschinger E., Jachtenfuchs M., Kraft-Kasack C. Scratching the heart of the artichoke? How international institutions and the European Union constrain the state monopoly of force. *European Political Science Review*. 2011, No 3(03). P. 445–468.
21. Kaunert C., Leonard S., Occhipinti J.D. Agency Governance in the European Union's Area of Freedom, Security and Justice. *Perspectives on European Politics & Society*. 2013, No 14(3). P. 273–284.
22. Darley M. Cooperation in Policing Schengen Area Borders: The Czech Republic/Austrian Example. *Penal Issues*, 2010, No 1, p. 1–4.
23. Friedrichs J. Fighting terrorism and drugs: Europe and international police cooperation. New York: Routledge, 2008. 291 p.
24. Carrapiço H., Farrand B. Cyber crime as a fragmented policy field in the context of the area of freedom, security and justice. *Routledge Handbook of Justice and Home Affairs* / A.R. Servent, F. Tranuner (eds). Abingdon: Routledge, 2018. P. 146–156.
25. Den Boer M., Wiegand I. From Convergence to Deep Integration: Evaluating the Impact of EU Counter-Terrorism Strategies on Domestic Arenas. *Intelligence and National Security*. 2015, No 30(2-3). P. 377–401.
26. Occhipinti J.D. Still Moving Toward a European FBI? Re-Examining the Politics of EU Police Cooperation. *Intelligence and National Security*. 2015, No 30. P. 234–258.