

ЗМІНИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ОФІСУ В КОНТЕКСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Передерій О.С.,

кандидат юридичних наук, доцент

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Григоренко Є.І.,

кандидат юридичних наук, доцент

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

У статті з позицій загальнотеоретичного аналізу висвітлюються основні причини і сутність змін у правовому статусі Європейського поліцейського офісу. Аналізуються процеси оновлення актів нормативно-правового забезпечення діяльності вказаної інституції. Основна увага приділяється розгляду зміни компетенції Європолу після реформи 2009 року.

Ключові слова: Європейський Союз, Європейський поліцейський офіс, інституціональний механізм Європейського Союзу, реформування Європейського поліцейського офісу.

ИЗМЕНЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЕВРОПЕЙСКОГО ПОЛИЦЕЙСКОГО ОФИСА В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В статье с позиций общетеоретического анализа освещаются основные причины и сущность изменений в правовом статусе Европейского полицейского офиса. Анализируются процессы обновления нормативно-правового обеспечения функционирования указной институции. Основное внимание уделяется рассмотрению изменений компетенции Европола после реформы 2009 года.

Ключевые слова: Европейский Союз, Европейский полицейский офис, институциональный механизм Европейского Союза, реформирование Европейского полицейского офиса.

MUTATIONS BOTH THE LEGAL STATUS OF A EUROPEAN POLICE OFFICE OF THE TRANSFORMATION OF THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION

The article reveals the main causes and blessed nature of the changes in the legal status of the European Police Office from the standpoint of general theoretical analysis. The processes of updating the regulatory laws of the institution functioning are analyzed. The main attention is paid to the competence of the Europol changes after the reform of 2009.

Key words: European Union, European Police Office, institutional mechanism of European Union, reform of European Police Office.

Багаторічний розвиток інтеграційних процесів держав у межах Європейського Союзу (далі – ЄС) є поетапним і складним процесом. Він супроводжується створенням багатьох наддержавних інституцій та їх подальшою організаційно-правовою трансформацією. У всіх випадках це супроводжується зміною їх правового статусу і відповідною трансформацією компетенції.

За останні два десятиліття інституційний механізм ЄС зазнав багатьох змін у напрямі ускладнення інституційного механізму і збільшення кількості спеціалізованих інституцій. З організацій, у межах яких розвивалися господарські та економічні зв'язки, вони перетворились в унікальні утворення нового типу, які функціонують на базі тісного співробітництва держав-членів ЄС в різних галузях народного господарства і сферах суспільних відносин.

Європейський поліцейський офіс (далі – Європол) як складна поліфункціональна структура, яка була заснована для координації діяльності національних органів охорони порядку держав європейського альянсу з метою протидії діяльності транснаціональних організованих злочинних угруповань, не стала виключенням. Дана інституція з часу свого заснування також

зазнала певних перетворень і зміни правового статусу. Відповідно, метою статті є висвітлення основних змін, які вносилися у правовий статус Європолу, та визначення компетенції цієї організації на сучасному етапі розвитку ЄС.

Офіційно Європол був заснований 26 липня 1995 року, коли на виконання ст. 29 Маастрихтського договору [1] Радою Європейського Союзу було схвалено Конвенцію про створення Європейського поліцейського відомства (далі – Конвенція про Європол). Основне завдання діяльності Європолу – здійснення загальної координації процесів співпраці поліцейських органів країн-членів ЄС та виконання функції щодо підтримки та посилення діяльності поліцейських органів та інших правоохоронних органів держав-членів Союзу, а також їх співробітництва у запобіганні та протидії тяжкої злочинності, тероризму і тих форм злочинності, що посягають на загальні інтереси, які виступають об'єктом політики Європейського Союзу. Фактично заснування загальноєвропейської поліцейської організації було, як зазначає В.В. Войников, відповіддю на необхідність більш тісного співробітництва європейських країн у галузі боротьби зі злочинністю [2, с. 61].

Доцільно зазначити, що за час свого існування правовий статус Європолу змінювався, а сама організація зазнавала реформування. Це обумовлювалося загальною тенденцією трансформації інституціонального механізму ЄС. Основних причин зміни правового статусу Європолу було декілька:

по-перше, фінансування діяльності Європолу і його загальний бюджет формувалися виходячи з фінансових можливостей кожної держави-члена. Ця обставина призводила до певних конфліктних ситуацій на рівні політичного діалогу між державами-членами, адже рівень фінансової спроможності держав ЄС є різним і внески до бюджету Європолу для деяких країн були обтяжливими;

по-друге, правомочність Європолу залежала від того, наскільки швидко Конвенцію про його заснування ратифікують національні парламенти держав-членів ЄС. Враховуючи те, що ЄС з кожним роком розширювався, збільшувалася кількість парламентів, що мають визнати юрисдикцію Європолу. У підсумку Конвенція про заснування загальноєвропейської поліцейської організації ратифікувалася протягом трьох років і вступила в дію 1 липня 1999 р. Відповідно, даний чинник об'єктивно затягував у часі старт роботи Європолу, надавав іміджу цієї організації певного консерватизму;

по-третьє, нормативно-правове забезпечення діяльності Європолу передбачало внесення змін і доповнень до Конвенції про Європол. Це, в свою чергу, потребувало реалізації складної і тривалої в часі процедури ратифікації розроблених змін і доповнень національними парламентами держав-членів. Враховуючи те, що Європол має діяти оперативно і забезпечувати швидкий обмін інформацією, затягування у часі зміни цієї компетенції обумовлює зниження ефективності роботи його інформаційно-аналітичних підрозділів. Крім того, серед експертів, що спеціалізуються на функціонуванні Європолу, довгий час точилися дискусії щодо особливостей реалізації його повноважень на території держав-членів ЄС. Мова йде, передусім, про надання Європолу повноважень брати участь у діяльності слідчих груп, координації проведення кримінальних розслідувань національними поліцейськими органами держав-членів і т.д. Поступово це також призвело до того, що назріла необхідність переглянути положення Конвенції про Європол і внести в неї зміни шляхом видання спеціальних міждержавних договорів, які також потребували ратифікації в усіх країнах Союзу. Оскільки держави-члени нерідко, як ми вже зазначали, затягували ратифікаційний процес, здійснення необхідних реформ у правовому статусі Європолу відкладалося на багато років. Створювалася ситуація, коли Європол не міг виконувати оперативно свої завдання, адже не мав на це мандату певної держави-члена ЄС;

по-четверте, кількарічна практика функціонування Європолу не повною мірою задовольняла очікування керівництва ЄС щодо належної координації діяльності поліцейських сил країн-членів. Не було вироблено чіткого механізму контролю за діяльністю Європолу, а також чітко не було сформульовано повноваження Європолу щодо керівництва національними поліцейськими силами.

Відповідно, досить жорсткий і складний юридичний механізм зміни правового статусу функ-

ціонування Європолу спонукали Європейський Союз, використовуючи нові законодавчі повноваження в кримінально-правовій сфері, надані йому Амстердамським 1997 р. і Ніццьким 2001 р. договорами, скасувати Конвенцію про Європол. Невдовзі було започатковано розробку обов'язкового нормативного акту, подальший перегляд якого більше не потребував би національних ратифікацій. 06.04.2009 р. на рівні ЄС було схвалено Рішення «Про створення Європейського поліцейського відомства (Європол)» (далі — Рішення) [3]. Рішення від 06.04.2009 р. *de jure* і *de facto* виступає як документ, що заново засновує Європейське поліцейське відомство. У зв'язку зі скасуванням Конвенції 1995 р. створений на її основі «старий» Європол припиняє своє існування. На його місці створюється «новий» Європол, який повністю інтегрований в організаційний механізм Європейського Союзу і має фінансуватися вже не за рахунок внесків держав-членів, а безпосередньо із загального бюджету ЄС. Можливі зміни до Рішення не підлягають обов'язковій ратифікації національними парламентами.

Оновлення нормативної бази функціонування Європолу започаткувало реформу Європолу. У відповідності до документу «новий» Європол набуває ряд додаткових можливостей і повноважень, яких не мав його попередник. Створений Рішенням від 06.04.2009 р. «новий» Європол виступає правонаступником «старого» Європолу, у тому числі щодо укладених останнім міжнародних угод.

Відповідно до ст. 64 Рішення він приступив до функціонування 01.01.2010 р. Компетенція Європолу була значно розширена. Особливо це стосується повноважень щодо протидії злочинами, які не обов'язково здійснені в рамках злочинної організації. Після реформи 2009 р. Європол охоплює кілька найважливіших з точки зору забезпечення правопорядку в ЄС напрямків діяльності:

— протидія організованій злочинності, тероризму та іншим тяжким формам злочинності, що зачіпають дві або більше держав-членів таким чином, що, зважаючи на масштаби, тяжкості наслідків відповідних злочинів, виникає нагальна необхідність у спільних діях держав-членів;

— оцінка загроз злочинності, що загрожують існуванню ЄС, і проведення стратегічних аналізів;

— протидія злочинності, пов'язаної з:

а) метою придбати засоби вчинення діянь, що знаходяться у сфері компетенції Європолу;

б) злочинами, вчиненими з метою полегшити або довести до кінця вчинення діянь, що знаходяться у сфері компетенції Європолу;

в) злочинами, вчиненими з метою забезпечити безкарність діянь, що знаходяться у сфері компетенції Європолу.

Основними функціями Європолу є:

1) збір, зберігання, обробка, аналіз інформації та відомостей і обмін інформацією та відомостями;

2) невідкладне повідомлення компетентним органам держав-членів за допомогою національного відділу про факти, які їх стосуються, і негайне інформування їх про зв'язки, констатовані між злочинами;

3) сприяння розслідувань у державах-членах, особливо шляхом передачі національним відділам всієї доречної інформації з цього приводу;

4) звернення до компетентних органів відповідних держав-членів із запитом про порушення, проведення та координація розслідувань і висування пропозицій про заснування спільних слідчих бригад по певних справах;

5) надання державам-членам ЄС відомостей і допомоги в аналізі, коли проходять великі міжнародні заходи;

6) підготовка оцінок загрози, стратегічних аналізів і спільних доповідей, пов'язаних з його цілями, в тому числі оцінок загрози, яку породжує організована злочинність;

7) розвиток експертних знань щодо застосовуваних компетентними органами держав-членів процедур розслідування і надання порад з проведення розслідувань;

8) надання стратегічних відомостей з метою створення сприятливих умов та сприяння ефективному та раціональному використанню ресурсів, наявних на національному рівні та на рівні Союзу для оперативної діяльності, та надання підтримки цієї діяльності.

Європол також виступає в якості центрального відомства з боротьби з підробками євро відповідно до Рішення 2005/511/ПВД Ради від 12.07.2005 р. про захист євро від фальшивомонетництва. Європол також може сприяти координації заходів, що вживаються компетентними органами держав-членів або в рамках спільних слідчих бригад, коли доречно, у взаємозв'язку з установами Союзу або третіх держав, з метою боротьби з підробками євро. За клопотанням Європол може надавати фінансову підтримку розслідувань, що стосуються підробок єдиної європейської валюти.

Важливо відмітити також і те, що персонал Європолу у відповідності до статті 6 Рішення у якості сил інформаційної підтримки має право брати участь у діяльності спільних слідчих груп і бригад, що розслідують підвідомчі Європолу злочини на території будь-якої країни-члена ЄС. Організаційні умови участі персоналу Європолу у операціях визначаються за домовленістю керівництва Європолу

і держави, на території якої реалізується певний захід. Разом із тим, персоналу Європолу заборонено безпосередньо брати участь у реалізації примусових заходів. Це було і залишається прерогативою національних репресивних служб*. До того ж у ході операцій спільної слідчої бригади персонал Європолу підпорядковується національному праву відповідної держави.

Не менш важливим є те, що після змін у правовому статусі Європолу деталізувалися його повноваження, було окреслено їх алгоритм реалізації за умови взаємодії з національними поліцейськими силами. Збільшилася також роль Європолу і в організації наукового співробітництва поліцейських установ ЄС. Так, після реформи під егідою Європолу постійно організуються наукові дослідження з проблем протидії організованій злочинності та уніфікації норм кримінального та кримінально-процесуального права у державах-членах Європейського Союзу.

Важливо відмітити те, що в організаційно-управлінському відношенні кожна держава-член ЄС створює спеціальний відділ, що відповідає за здійснення загальних інформаційних функцій Європолу. Подібні відділи очолюють спеціально призначені посадові особи. Слід відмітити, що 28 січня 2011 року наказом Міністра внутрішніх справ України у структурі Робочого апарату Укрбюро Інтерполу створено відділ взаємодії з Європолом, на який покладено функції Національного контактного пункту по взаємодії з Європейським поліцейським офісом [4].

У підсумку слід зазначити, що зміни у правовому статусі Європолу 2009 р. стали важливою складовою частиною трансформації інституціонального механізму Європейського Союзу. Після низки організаційно-функціональних перетворень і спрощення механізму реалізації нормативно-правового забезпечення його діяльності міждержавна поліцейська організація об'єднаної Європи стала більш ефективним знаряддям протидії транснаціональній злочинності.

Список літератури

1. Договор о Европейском Союзе от 07 февраля 1992 г. // Кашкин С.Ю. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / С. Ю. Кашкин, О. Е. Кутафин, А. О. Четвериков; пер. с англ. А. О. Четвериков; под ред. С. Ю. Кашкина. — М.: ИНФРА — М, 2008. — С. 166-210.
2. Войников В.В. Европейское полицейское ведомство (Европол): история, задачи, структура / В.В. Войников // Российская юстиция. — 2005. — № 2. — С. 20-22.
3. Convention Based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention) [Текст] : EU. Brussels, 18 July 1995 SN 3549/95 // Official Journal of the European Communities. C316. — 1995. — 27 November. — P. 2-32.
4. On the European Police Office (Europol) Establishment // Journal officiel de l'Union européenne L 121 du 15.5.2009, p. 37.
5. Відділ взаємодії з Європолом // Офіційний Інтернет-сайт Українського бюро Інтерполу. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://42827.ncbint00.web.hosting-test.net/?page_id=12

* «Репресивні (каральні) служби» — це органи і установи держав, які у відповідності до законодавства уповноважені здійснювати примусові заходи з метою протидії злочинності, притягнення до відповідальності і покарання суб'єктів протиправних діянь. Кримінальну репресію як невід'ємний елемент правоохоронної функції держави слід відрізняти від політичних репресій (переслідування і усунення противників і критиків правлячого режиму), які є абсолютно незаконними з точки зору базових цінностей Європейського Союзу.