ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

МАЛФЕТ МИЛКА

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И ЕС В ОБЛАСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Специальность 23.00.04 – Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Научный руководитель
д.полит.н., доцент кафедры
мировых политических процессов
Зиновьева Елена Сергеевна

Москва
2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ..... 3

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ АНАЛИЗА СОТРУДНИЧЕСТВА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ЕС И РОССИИ..... 34

1.1. Отношения Россия — ЕС с позиций теории политического реализма в международных исследованиях 34

1.2. Институционализм рационального выбора и организационная теория: бюрократические факторы в международном сотрудничестве . 54

ГЛАВА 2. ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И ЕС В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ..... 84

2.1. Подход российских ученых к изучению основных политических противоречий в отношениях России и ЕС 84

2.2. Общие вызовы и угрозы безопасности как фактор, обуславливающий необходимость сотрудничества России и ЕС 103

2.3. Анализ сотрудничества органов полиции на макро-, мезо-, и микроуровнях..... 119

ГЛАВА 3. УПРАВЛЕНИЕ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ В ЕВРОСОЮЗЕ И РОССИИ..... 171

3.1. Классификация систем управления внутренней безопасностью с точки зрения организационных типов 171

3.2. Системы управления внутренней безопасностью ЕС и России: сравнительный анализ..... 182

3.3. Правовая основа сотрудничества в правоохранительной сфере между Россией и ЕС 188

ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... 204

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ..... 219

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ..... 246

ПРИЛОЖЕНИЕ..... 251

ВВЕДЕНИЕ

В XXI в. возрастает значимость транснациональных угроз безопасности, которые включают в себя терроризм, неконтролируемую миграцию, киберугрозы, пандемии, экологические и химические катастрофы, изменение климата, государственные перевороты, межгосударственные конфликты и др. Транснациональная организованная преступность — это не новая угроза, она всегда существовала на европейском континенте. Следовательно, важно изучать сотрудничество в борьбе с преступностью между ЕС и Россией. Не только преступность, но и все другие транснациональные угрозы безопасности могут стать политическими рисками для стран, если они недостаточно хорошо владеют стратегией управления кризисами и рисками. Ярким доказательством этого служат миграционный кризис в ЕС 2015 г., актуализация угроз терроризма в Европе в период 2014–2017 гг. и глобальная пандемия 2020 г.

Настоящее исследование сфокусировано на изучении следующих угроз транснациональной безопасности: транснациональный терроризм, организованная транснациональная преступность, неконтролируемая миграция и киберпреступность. Поскольку Россия выступает в качестве «значимого другого» для ЕС в обеспечении безопасности европейского континента, было важно изучить политические отношения между ЕС и Россией, а также бюрократическую динамику взаимодействия между их ведомствами в правоохранительной сфере. Область отношений между Россией и ЕС, которую охватывает тема данной диссертации, выглядит следующим образом: сфера безопасности, полиция, правосудие и свобода.

Актуальность темы исследования определяется рядом причин.

Во-первых, Россия является крупнейшей страной мира по площади и крупнейшим соседом ЕС и, следовательно, важным партнером в вопросах экономики и безопасности. Европейская безопасность в условиях новых транснациональных угроз не может быть обеспечена без участия России.

«Большая Европа» включает не только ЕС, но и такие страны, как Россия, Сербия и Украина. Архитектура европейской безопасности сейчас неустойчива в связи с возникающими конфликтами — как горячими, так и холодными. Приверженность ОБСЕ «новой Европе», зафиксированная в 1990 г., которая когда-то была столь оптимистичной и ориентированной на будущее, ускользнула из-под контроля. Вместо действительно объединенной Европы возникают глубокие разногласия, которые невозможно было представить четверть века назад. С переориентацией внешнеполитических стратегий важнейших игроков в международндой политике (ЕС, Китай, Россия и США) международные отношения стали намного более изменчивыми, в то время как старые альянсы и «особые отношения» переопределяются внутренними событиями, национализмом, протекционизмом и прагматичными союзами, не основанными на идентичности или общих интересах, т.е. предвиденным реализмом.

Во-вторых, с 1990-х годов транснациональная организованная преступность стала новой угрозой как для ЕС, так и для России. Борьба с преступностью является областью безопасности, в которой сотрудничество представляется наиболее успешным. Что касается борьбы с терроризмом, киберпреступностью и неконтролируемой миграцией, то сотрудничество нуждается в оптимизации.

В-третьих, начало XXI в. характеризуется тремя серьезными транснациональными кризисами безопасности — международным терроризмом, подпитываемом джихадистской идеологией, неконтролируемой миграцией и пандемией COVID-19, которые создают политические риски как для ЕС, так и для России. Исследования показывают, что Россия и страны ЕС имеют разные методологии управления кризисами и рисками. Недостатки в области государственного управления в странах ЕС способствовали ускоренному распространению COVID-19 и усугубили этот

кризис во многих странах ЕС[1]. В вопросах миграции и противодействия терроризму позиции ЕС и России также существенно различаются. Политическая элита, гражданское и научное общество, а также международное сообщество должны понимать, почему в России более эффективное управление безопасностью. Все эти политические риски являются областями, которые требуют более совершенного правоприменения.

Объектом диссертационного исследования является сотрудничество ЕС и России на уровне правоохранительных органов.

Предметом диссертационного исследования являются политические аспекты международного сотрудничества правоохранительных органов ЕС и России.

Хронологические рамки исследования включают период с 1990-х годов до настоящего времени.

Степень разработанности темы в научной литературе. Анализ деятельности правоохранительных органов России и ЕС потребовал от автора знакомства с работами ученых, изучающих различные аспекты более широкой проблемы политических отношений ЕС и России. Настоящее исследование опирается на труды российских исследователей, занимающихся изучением актуальных тенденций международных отношений и их влияния на отношения России и ЕС. Среди них: О. Барабанов, который анализировал негативную политическую конъюнктуру в отношениях между ЕС и Россией; Т. Бордачев, который изучает актуальные направления внешней политики ЕС; Д. Данилов, внесший вклад в анализ отношений ЕС и России на постсоветском пространстве; М. Энтин и Е. Энтина, которые внесли значимые предложения по улучшению отношений между ЕС и Россией; А. Громыко, являющийся экспертом в анализе политических факторов, влияющих на отношения между ЕС и Россией, таких

[1] *Malfait M., Malfait A.* National Political Risks. Solved with the technique of crisis and risk management // Journal of Law and Administration. — 2020. — Vol. 16, Issue 2. — P. 43–52.

как, например, политика НАТО в восточноевропейских странах; С. Караганов, эксперт в области внешней политики России; Е. Павлова и Т. Романова, которые внесли свой вклад в осмысление темы модернизации в России и того, как развиваются отношения России и ЕС в этом направлении; М. Смекалова исследовала роль Минских соглашений в отношениях России и ЕС; Д. Суслов проанализировал проблемы и перспективы в отношениях ЕС — Россия; Н. Заславская вносит свой вклад в сотрудничество России и ЕС в области безопасности; Н. Кавешников изучил европейскую интеграцию, институты и политику; О. Борко и О. Буторина также проанализировали европейскую унификацию; А. Загорский оценил, какие механизмы, институты и форматы сотрудничества в рамках отношений России и ЕС могут стать основой для будущего взаимодействия[2]. Данной проблематикой занимаются иностранные ученые: Д. Аверре внес свой вклад в литературу о сотрудничестве России и ЕС в области безопасности; С. Бер провел анализ восприятия угроз между странами ЕС и Россией на основе анкетирования; А. Барринья обсудила противостояние между ЕС и Россией в киберпространстве; Т. Букволл и А. Остенсен продемонстрировали, как

[2] *Barabanov O.* Hostility as Usual: Perpetuating the Impasse in EU-Russia Relations [Electronic resource]. — Moscow: International Discussion Club Valdai, 2016; *Bordachev T. et al.* Russia and the European Union: Three Questions Concerning New Principles in Bilateral Relations. [Electronic resource]. — Moscow: International Discussion Club Valdai, 2016; *Bordachev T. et al.* The European Union's Uncertain future: What Should Russia do? [Electronic resource]. — Moscow: International Discussion Club Valdai, 2017; *Danilov D.* EU-Russia Relations in the Post-Soviet Space. The EU Global Strategy: A view from Russia. [Electronic resource]. — Moscow: Russian Academy of Science Institute of Europe, 2017; *Entin M., Entina E.* New agenda for Russia-EU relations [Electronic resource]. — Moscow: RIAC, 2016; *Gromyko A.* Russia-EU relations at a crossroads: preventing a new Cold War in a polycentric world // Southeast European and Black Sea Studies. — 2015. — Vol. 15, Issue. 2. — P. 141–149; *Gromyko A.* Russia, the United States, and Smaller Europe (the EU): Competition for leadership in the Polycentric World // Herald of the Russian Academy of Sciences. — 2016. — Vol. 86, Issue 1. — P. 12–18; Karaganov S. Russia in global affairs, global challenges and Russia's foreign policy [Electronic resource]. – Moscow: Global Affairs, 2016; *Romanova T., Pavlova E.* What Modernisation? The Case of Russian Partnerships for Modernisation with the European Union and Its Member States // Journal of Contemporary European Studies. — 2014. — Vol. 22, Issue 4. — P. 499–517; *Romanova T.* Sanctions and the Future of EU–Russian Economic Relations // Europe-Asia Studies. — 2016 — Vol. 68, Issue. 4. — P. 774–796; *Romanova T.* Russian Challenge to the EU's Normative Power: Change and Continuity // Europe-Asia Studies. — 2016b. — Vol. 68, Issue. 3. — P. 371–390; *Смекалова М.* Минские соглашения [Электронный ресурс]. — Москва: Российский совет по международным делам, 2015; *Suslov D.* Without a Common Space: a New Agenda for Russia-EU Relations [Electronic resource]. — Moscow: International Discussion Club Valdai, 2016; *Zaslavskaya N., Averre D.* EU-Russia Political and Security Cooperation: Major Research Trends // Journal of Contemporary European Studies. – 2019. — Vol. 27, Issue. 2. — P. 147–158; *Кавешников Н. Ю.* Европейский союз: история, институты, политика. Учебник / Н. Ю. Кавешников, Ю. А. Матвеевский. Под ред. Н. Ю. Кавешникова. — М.: Аспект Пресс, 2017. — 320 с.; *Борко Ю. А., Буторина О. В.* От Европейского союза — к Соединенным Штатам Европы? // Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Под ред. Ю. Борко, О. Буториной. — М.: Эдиториал УРСС, 2001. С. 430–462.

российское использование частных военных и охранных компаний влияет на европейскую безопасность; Ф. Гюмелли исследовал политику санкций и пришел к выводу, что она негативно влияет на страны — члены ЕС; Г. Грессель проследил, как Европа реагирует на гибридные угрозы; И. Манер внес влкад в развитие концепции нормативной власти Европы; Дж. Маркэнд представил свое видение программы ЕС «Темпус-Тасис» в более широком контексте помощи в целях развития в России; С. Секриеру, Н. Попеску проанализировали российские киберстратегии с европейской точки зрения; В. Зеллнер рассматривает обновленные механизмы сотрудничества России и ЕС[3].

Анализ сотрудничества России и ЕС в области безопасности, в частности, сотрудничества правоохранительных органов в рамках дорожной карты по вопросам свободы, безопасности и правосудия, представлен в работах зарубежных и российских авторов. В ходе диссертационного исследования автор опирался на работы следующих российских авторов: С. Чернявский, Ю. Надточей и М. Малфет изучили антитеррористическое сотрудничество ЕС и России; М. Энтин и В. Воиников внесли значительный вклад в развитие научной литературы по вопросам общего пространства свободы, безопасности и правосудия и сотрудничества ЕС и России на данном направлении; И. Никитина и С. Сечкин исследовали сотрудничество между МВД России и Европолом; Б. Овчинский анализирует взаимодействие России и Интерпола; О. Потемкина внесла наибольший вклад в изучение

[3] *Zaslavskaya N., Averre D.* EU-Russia Political and Security Cooperation: Major Research Trends // Journal of Contemporary European Studies. — 2019. — Vol. 27, Issue 2. — P. 147–158.; *Bär S. et al.* Security Radar 2019: Wake-up Call for Europe. — Vienna: Friedrich Ebert Stiftung (FES Regional Office for Cooperation and Peace in Europe), 2019. — 69 p.; *Barrinha A.* Virtual Neighbors: Russia and the EU in Cyberspace // Insight Turkey. — 2018. — Vol. 20, Issue. 3. — P. 29–42; *Østensen Å., Bukkvoll T.* Russian Use of Private Military and Security Companies — the implications for European and Norwegian Security [Electronic resource]. — Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI), 2018; Giumelli F. The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia // Journal of Common Market Studies. — 2017. — Vol. 55. Issue. 5. — P. 1062–1080; Gressel G. Europe against hybrid threats [Electronic resource]. — Berlin: European Council on Foreign Relations (ECFR), 2019; *Marquand J.* The EU Tempus Tacis Programme / J. Marquand // Development Aid in Russia. St Antony's Series. — London: Palgrave Macmillan, 2009. — 281 p.; *Secrieru S., Popescu N.* Hacks, leaks and disruptions – Russian cyber strategies [Electronic resource]. — Paris: European Union Institute for Security Studies, 2018; Remler P. Russia and Cooperative Security in Europe: Times Change, Tactics Remain. [Electronic resource]. — Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2019; *Zagorski A., Zellner W.* Renewing mechanisms for Russia-EU cooperation [Electronic resource]. — Moscow: RIAC, 2016.

сферы правосудия, свободы и безопасности в отношениях между ЕС и Россией, например в вопросах борьбы с терроризмом, миграции и судебного преследования; А. Прокопчук интегрировал свой практический опыт сотрудничества между МВД, Интерполом и Европолом в научную литературу[4]. Иностранные ученые, чьи работы были использованы: Л. Блок, который является единственным европейским ученым, проводившим исследования по сотрудничеству правовой полиции между ЕС и Россией, однако опубликовал лишь одну статью по этой проблематике; Р. Эрнандес и Сагрера в соавторстве с О. Потемкиной провели глубокое исследование сотрудничества между ЕС и Россией в правоохранительной сфере[5]. Следует отметить, что изучением политических проблем формирования пространства

[4] *Chernyavskiy S., Malfait M.* The Russia-EU Perspective: National Security and Counterterrorism from a Different Angle // Political Science Issues. — 2019. — Vol. 6, Issue 46 — P. 114–125; *Chernyavskiy S., Malfait M.* Legal framework for Russia-EU counterterrorism cooperation // Eurasian Law Journal. — 2019b. — Vol. 132, Issue 5. — P 90–95.; *Надточей Ю. И., Малфет М.* Политические проблемы сотрудничества России и ЕС в борьбе с международным терроризмом на уровне полиции и спецслужб // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. — 2020a. — № 2. — С. 262–275; *Надточей Ю. И., Малфет М.* Россия и ЕС: проблемы рационального выбора в правоохранительной сфере и разведке // Современная Европа. — 2020b. — № 2. — С. 143–152; *Сечкин С., Никитина И.* Международно-правовые формы взаимодействия МВД России с Европейской полицейской организацией и перспективы развития дальнейшего сотрудничества // Научный портал МВД России. — 2015. — № 2 (30). — С. 119–127; *Овчинский В. С.* Интерпол в вопросах и ответах. — М.: Инфра-М, 2001. — 320 с.; *Hernández i Sagrera R., Potemkina O.* Russia and the Common Space on Freedom, Security and Justice [Electronic resource]. — Brussels: LIBE Committee, 2012; *Hernández i Sagrera R., Potemkina O.* Russia and the Common Space on Freedom, Security and Justice [Electronic resource]. — Brussels: CEPS, 2013; *Potemkina O.* The EU Russia Cooperation in Fighting Terrorism [Electronic resource]. — Moscow: Russian Academy of Sciences, Institute of Europe, 2015; *Потемкина О.* Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ Европейского союза. [Электронный ресурс]. — М.: ИЕ РАН, 2016; *Potemkina O.* EU-Russia Cooperation on the Common Space of Freedom, Security and Justice? A Challenge or an Opportunity? // European Security. — 2010. — Vol. 19, Issue. 4. — P. 551–568; *Potemkina O.* Russia and the EU facing Common Soft Security Threats: how to deal with “the Strategic Challenge?” // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. — 2018. Vol. 5 Issue. 5. — P. 4–9; *Потемкина О. Ю.* Европейская прокуратура как пример продвинутого сотрудничества стран Евросоюза / Ю. А. Борко, О. В. Буторина, О. Ю. Потемкина, В. В. Журкина // Европейский союз: факты и комментарии, вып. 90, октябрь-декабрь 2017. — М.: Институт Европы РАН, 2018; *Потемкина О. Ю.* Пространство свободы, безопасности и правосудия как политический проект Европейского союза / М. Абрамова и др. // Европейский союз в XXI веке: время испытаний (Серия коллективных монографий: Старый Свет — новые времена Европы. — М.: Институт Европы РАН, 2012. — Р. 281–306; *Прокопчук А. В.* Взаимодействие с Европолом: вместе против преступности, не знающей границ (интервью) // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2007. — № 5 (14). — С. 21; *Войников В., Энтин М.* К 20-летию Пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС // Современная Европа. — 2019. — № 4. — С. 5–15; *Zaslavskaya N.*, Op. Cit.

[5] *Averre D.* Op. Cit.; *Barrinha A.* Op. Cit.; *Block L.* International Policing in Russia: Police Cooperation between the European Union Member States and the Russian Federation // Policing & Society. — 2007. — Vol. 17, Issue 4. — P. 367–387; *Hernandeze I., Sagrera R.*; *Malfait M.* Russia’s and EU’s Migration Challenges in 2019: Comparative Analysis // Comparative Politics Russia. — 2020a. — Vol. 11, Issue 1. — P. 104–110; *Malfait M.* The EU Intelligence Agencies: Flawed by Cognitive Overflow // Izvestiya Saratovskogo Universiteta. New series. Series: Sociology. Politology. — 2020b. — Vol. 20, Issue 2. — P. 228–235; *Малфэт М.* Россия — ЕС: Различие взглядов на национальную безопасность и борьбу с терроризмом // Право и управление. XXI век. — 2019. — № 1 (50). — С. 69–75.

свободы, безопасности и правосудия (ПСБП; Area of Freedom Security and Justice, AFSJ), а также сотрудничества полиции и судебных органов, управления границами, убежища, миграции и борьбы с терроризмом в ЕС в большей степени занимаются исследователи, проживающие в ЕС, они же публикуют наиболее цитируемые работы по данной проблематике. Особенно полезны в ходе настоящего исследования были работы следующих авторов: М. Андерсон внес вклад в развитие научной литературы о международном сотрудничестве полиции, в частности в ЕС; Ж. Аргоманис, О. Бурес, К. Каунерт проанализировали антитеррористическую деятельность ЕС в свете терактов, произошедших до 2015 г.; П. Бальбони и Е. Пелино изучили деятельность европейских правоохранительных органов в цифровом пространстве; Дж. Беньон, Д. Биго и В. Бруггеман исследовали работу правоохранительных органов ЕС; М. Бусуиок; Д. Куртин, М. Грунлер — работу европейских правоохранительных органов, таких как Европол и Евроюст; М. Бёттон и П. Штирнштедт изучили эволюцию обеспечения внутренней безопасности в ЕС; И. Кастеллуччи и С. Паладини исследовали опыт Италии в сфере европейской безопасности в контесте Брексита.

Параграф 3.3 посвящен правовой основе и историческим предпосылкам пространства свободы, безопасности и правосудия (ПСБП). Среди ученых, занимающихся этой темой, можно назвать Дж. Д. Оккипинти, Н. Уокера, С. Лаванекса, В. Уоллеса, К. Каунерта, С. Леонарда и Дж. Монара[6]. Все они написали работы, посвященные правовой основе ПСБП, договорам ЕС и институциональной структуре борьбы с организованной преступностью и

[6] *Occhipinti J. D.* The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI? — Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2003. — 286 p.; *Walker N.* (Ed.) Europe's Area of Freedom, Security and Justice. — Oxford: Oxford University Press, 2004. — 289 p.; *Lavanex S., Wallace W.* Justice and home affairs: Towards a 'European public order'? / H. Wallace, W. Wallace, M. A. Pollack (Eds) // Policy-making in the European Union. — Oxford: Oxford University Press, 2005. — P. 457–480; *Kaunert C., Léonard S. and Occhipinti J.* Agency Governance in the European Union's Area of Freedom, Security and Justice // Perspectives on European Politics and Society. — 2013. — Vol. 14, Issue 3. — P. 273–284; *Monar J.* Justice and home affairs in the Treaty of Amsterdam: reform at the price of fragmentation // European law review. — 1998. — Vol. 23, Issue 4. — P. 320–335; *Monar J.* Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress // European Integration. — 2006. — Vol. 28, Issue 5. — P. 495–509.

терроризмом. Особенно большое значение имеют работы выдающихся российских ученых М. Энтина и В. Войникова[7].

С этими направлениями исследований связаны конструктивистские ученые Б. Бузан, Д. Биго, Р. Лево, О. Вевер, которые писали о секьюритизации в Европе[8].

Настоящее исследование также опирается на работы М. Дефлема, Дж. Фридриха и М. Ден Бура о международной и европейской деятельности полиции, Европоле и борьбе с терроризмом. А. Глис проанализировал влияние Брексита на британскую и европейскую следственную практику. Л. Гийе изучал вопросы полицейского и судебного сотрудничества в Европе и, в частности, различия между двусторонним и многосторонним сотрудничеством. К. Хиллебранд и А. Нёльке представили данные о сетевом подходе в борьбе с терроризмом на уровне правоохранительных органов. Ж. Янссон оценил эффективность Европола в вопросах борьбы с терроризмом (и пришел к выводу, что она невысока), Ж. Жандесбоз проанализировал, как Фронтекс и Евросур защищают европейские границы. К. Каунерт, С. Розе, Д. Костакопулу, С. Лавенекс, У. Уоллес, С. Леонард и Ж. Очипинти имеют значительный академический опыт в изучении общего пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского союза. Дж. Монар внесла вклад в изучение европейской политики в области уголовного правосудия. Г. Мунье проанализировал опыта Европола в контексте сотрудничества с третьими странами, М. О'Нилл изучил эволюцию правовой базы ЕС в области борьбы с терроризмом. Т. Ренард проанализировал европейскую и особенно бельгийскую борьбу с терроризмом, К. Г. Робертсон и Д. Сантьяго изучили практическое сотрудничество полиции в Европе. Р. Сарре и Р. Ван Стеден обратились к исследованию проблемы роста частной сферы

[7] *Войников В., Энтин М.* 2019. Op. Cit.

[8] *Buzan B., Wæver O., de Wilde J.* Security: a new framework for analysis. — Boulder, CO and London: Lynne Rienner, 1998. — 239 p.; *Bigo D., Leveau R.* L'Europe de la securite interieure [Internal Security in Europe]. — Paris: Foundation Nationale des Sciences Politiques, 1992. P. 75; *Wæver O.* Securitisation and desecuritisation / R. Lipschutz, ed. // On security. — New York: Columbia University Press, 1995. — 250 p.

безопасности в ЕС, Дж. Сперлинг проанализировал сотрудничество полиции и судебных органов ЕС до подписания Лиссабонского договора, Дж. Сторбек показал роль Европола в борьбе с международной преступностью, А. Свендсен проанализировал влияние Брексита на британскую и Европейскую разведку. Ф. Терешкевич проанализировал роль КОСИ в области внутренней безопасности Европейского союза, М. Ден Боер и Дж. Ван Бюрен раскрыли этические аспекты правоохранительной деятельности в Европе. Н. Воган-Уильямс внес свой вклад в научную литературу, посвященную анализу Фронтекса и его антитеррористической деятельности. Л. Ватанабе обратился к исследованию «Европейской безопасности в американскую эпоху»[9].

[9] *Anderson M.* Trust and Police Cooperation / J. Apap, M. Anderson // Police and Justice Cooperation and the New European Borders. — The Hague: Kluwer, 2002. — 312 p.; *Argomaniz J., Bures O., Kaunert C.* A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment // Intelligence & National Security. — 2015. — Vol. 30, Issue 2–3. — P. 191–206; *Balboni P., Pelino E.* Law Enforcement Agencies' activities in the cloud environment: a European legal perspective // Information & Communications Technology Law. — 2013. — Vol. 22, Issue 2. — P. 165–190; *Benyon J. et al.* Police Cooperation in Europe: An Investigation. — Leicester: University of Leicester, 1993. — 351 p.; *Bigo D.* Liaison Officers in Europe. New officers in the European Security field / J. Sheptycki // Issues in Transnational Policing. — London: Routledge, 2000; *Bigo D.* Polices en Réseaux. l'Expérience Européenne. — Paris: Presse de Sciences Po., 1996. — 358 p.; *Block L.* EU Joint Investigation Teams: Political Ambitions and Police Practices / C. Harfield, S. Bronitt, S. Hufnagel // Cross-border law enforcement and regional law enforcement cooperation — European, Australian and Asia — Pacific perspectives. — London: Routledge, 2011. — 312 p.; *Block L.* From politics to policing: The rationality gap in EU Council policy-making. — The Hague: Eleven International Publishing, 2011b. — 361 p.; *Bruggeman W.* (2002) Policing and Accountability in a Dynamic European Context // Policing and Society. — 2002. — Vol. 12, Issue 4. — P. 259–273; *Bures O.* Europol's Fledgling Counterterrorism Role // Terrorism and Political Violence. — 2008. — Vol. 20, Issue 4. — P. 498–517; *Busuioc M., Groenleer M.* Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust // Perspectives on European Politics and Society — 2013. — Vol. 14, Issue 3. — P. 285–304; *Busuioc M., Curtin D., Groenleer M.* (2011). Agency Growth Between Autonomy and Accountability: the European Police Office as a 'Living Institution' // Journal of European Public Policy. — 2011. — Vol. 18, Issue 6. — P. 848–867; *Button M., Stiernstedt P.* The evolution of security industry regulation in the European Union // International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice. — 2017. — Vol. 41, Issue 4. — P. 245–257; *Paladini S., Castellucci I.* Intelligence and European security in the aftermath of Brexit: an Italian perspective // Journal of Intelligence History. — 2017. — Vol. 16, Issue 2. — P. 87–90.; *Deflem M.* Europol and the Policing of International Terrorism: Counter- Terrorism in a Global Perspective // Justice Quarterly. — 2006. — Vol. 23, Issue 3. — P. 336–359; *Den Boer M., Spapens A.* Investigating Organised Crime in European Border Regions. — Tilburg: IVA Tilburg University, 2002. — 163 p.; *Den Boer M.* Towards a governance model of police cooperation in Europe: the twists between networks and bureaucracies / F. Lemieux // International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice. — London: Routledge, 2013. — 384 p.; *Den Boer M.* Counter-Terrorism, Security and Intelligence in the EU: Governance Challenges for Collection, Exchange and Analysis // Intelligence and National Security. — 2015. — Vol. 30, Issue 2–3. — P. 402–419; *Den Boer M., Hillebrand C., Nölke A.* Legitimacy under pressure: the European web of counter-terrorism networks // Journal of Common Market Studies. — 2008. — Vol. 46, Issue 1. — P. 101–124; *Den Boer M.* Police, policy and politics in Brussels: scenarios for the shift from sovereignty to solidarity // Cambridge Review of International Affairs. — 2014. — Vol. 27, Issue 1. — P. 48–65; *Friedrichs J.* Fighting Terrorism and Drugs: Europe and International Police Cooperation. — London: Routledge, 2007. — 288 p.; *Glees A.* What Brexit means for British and European intelligence agencies // Journal of Intelligence History. — 2017. — Vol. 16, Issue 2. — P. 70–75; *Guille L.* Police and judicial cooperation in Europe: bilateral versus multilateral cooperation / F. Lemieux // International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice. — London: Routledge, 2013, 384 p.; *Jansson J.* Building Resilience, Demolishing Accountability? The role of Europol in counter-terrorism // Policing and Society. — 2018. — Vol. 28, Issue 4. — P. 432–447; *Jeandesboz J.* European border policing: Eurosur, Knowledge, Calculation // Global Crime. — 2017. — Vol. 18, Issue 3. — P. 256–285; *Kaunert C.,*

Работы российских ученых, специализирующихся по вопросам национальной безопасности миграции в России: О. Бредникова и Е. Никифорова проанализировали трудовую миграцию в Россию, в частности, иммиграцию из стран Центральной Азии, О. Чудиновских и М. Денисенко дали глубокий анализ истории миграции в Россию с советских времен, К. Троицкий проанализировал административную высылку иммигрантов из России[10].

Léonard S., Occhipinti J. Agency Governance in the European Union's Area of Freedom, Security and Justice // Perspectives on European Politics and Society. — 2013. – Vol. 14, Issue 3. — P. 273–284; *Kaunert C., Leonard S., Occhipinti J.* Justice and Home Affairs Agencies in the European Union. — London: Routledge, 2016. — 144 p.; *Kaunert C.* Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension // Studies in Conflict & Terrorism. — 2020. — Vol. 33, Issue 7. — P. 652–671; *Kaunert C., Léonard S., Rozée S.* Is Europol a Comprehensive Policing Actor? // Perspectives on European Politics and Society. — 2013. — Vol. 14, Issue 3. — P. 372–387; *Kostakopoulou D.* An open and secure Europe? Fixity and fissures in the area of freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm // European Security. — 2010. — Vol. 19, Issue 2. — P. 151–167; *Lavenex S., Wallace W.* Justice and Home Affairs. Towards a 'European Public Order'? / H. Wallace, M. A. Pollack, W. Wallace // Policy-Making in the European Union. — Oxford: Oxford University Press, 2005. — P. 463; *Manners I.* European Union 'Normative Power' and The Security Challenge //European Security. — 2006. — Vol. 15, Issue 4. — P. 405–442; *Manners I.* Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? // Journal of Common Market Studies. — 2002. — Vol. 40, Issue 2. — P. 235–258; *Manners I.* European Security Union: Bordering and Governing a Secure Europe in a Better World? // Global Society. — 2013. — Vol. 27, Issue 3. — P. 398–416; *Klosek J.* The Development of International Police Cooperation within the EU and Between the EU and Third Party States: A Discussion of the Legal Bases of Such Cooperation and the Problems and Promises Resulting Thereof // American University International Law Review. — 1999. — Vol. 14, Issue 3. — P. 599–656; *Monar J.* EU Internal Security Governance: The Case of Counterterrorism // European Security. — 2014. — Vol. 23, Issue 2. — P. 195–209.; *Monar J.* Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice? // Perspectives on European Politics and Society. — 2013. — Vol. 14, Issue 3. — 339–356, p. 339; *Monar J.* Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress // Journal of European Integration. — 2006. — Vol. 28, Issue 5. — P. 495–509; *Mounier G.* Europol: A New Player in the EU External Policy Field // Perspectives on European Politics and Society. — 2009. — Vol. 10, Issue 4. — P. 582–602; *O'Neill M.* The Evolving EU Counter-terrorism Legal Framework. — New York: Routledge, 2011. — 290 p.; *Occhipinti J.* Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI? — Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003. — P. 61; *Renard T.* Confidential partnerships? The EU, its strategic partners and international terrorism [Electronic resource]. — Brussels: European Strategic Partnerships Observatory (ESPO), 2014; *Robertson K. G.* Practical Police Cooperation in Europe: the intelligence dimension / M. Anderson, M. Den Boer // Policing Across National Boundaries. — London: Pinter, 1994; *Santiago M.* Europol and Police Cooperation in Europe. — Lewiston: The Edwin Mellen Press, 2000. — 257 p.; *Sarre R., Van Steden R.* The growth of private security: trends in the European Union // Security journal. — 2007. — Vol. 20, Issue 4. — P. 222–235; Spapens Op. Cit.; *Sperling J.* EU police and judicial cooperation before the Treaty of Lisbon: strengthening of the weakest link? // European Security. — 2013. — Vol. 22, Issue 2. — P. 202–229; *Storbeck J.* The European Union and Enlargement: Challenge and Opportunity for Europol in the Fight Against International Crime // European Foreign Affairs. — 2003. — Vol. 8, Issue 3. — P. 283–288; *Svendsen A.* Brexit: an agent of 'disruptive change' for UK and European intelligence? // Journal of Intelligence History. — 2017. — Vol. 16, Issue 2. — P. 108–111; *Tereszkiewicz F.* The role of COSI in the European Union's Internal Security Area: The Initial Years of Cctivity // Wydziat Prawa, Administracji i Zarzadzania. — 2016. — Vol. 20, Issue 4. — P. 245–264; *Den Boer M., Van Buuren J.* Security Clouds: Towards an ethical governance of surveillance in Europe // Journal of Cultural Economy. — 2012. — Vol. 5, Issue 1. — P. 85–103; *Vaughan-Williams N.* Borderwork beyond Inside/Outside? Frontex, the Citizen-Detective and the War on Terror // Space and Polity. — 2008. — Vol. 12, Issue 1. — P. 63–79; *Watanabe L.* Securing Europe: European Security in an American Epoch. London: Palgrave Macmillan UK, 2010. — 194 p.

[10] *Brednikova O., Nikiforova E.* On labor migration to Russia: Central Asian migrants and migrant families in the matrix of Russia's bordering policies // Political Geography. — 2018. — Vol. 66. — P. 142–150; *Chudinovskikh O., Denisenko M.* Russia: A Migration System with Soviet Roots [Electronic resource]. — Moscow: Migration Policy

Важную часть исследования составили работы, посвященные изучению вопросов международного сотрудничества правоохранительных органов. Самые известные зарубежные ученые: П. Баев писал об истории терроризма в России и эволюции антитеррористической политики России. Дж. Т. Ричельсон и Д. Балл проанализировали сотрудничество в области разведки между Великобританией, США, Канадой, Австралией и Новой Зеландией. Дж. Бэст занималась транснациональными угрозами безопасности, особенно в США. Биго Д. также писал о безопасности и иммиграции. Дж.-П. Бродер выступил с речью «Деятельность правоохранительных органов в области «высокой» и «низкой» безопасности после терактов 11 сентября 2001 г.». С. Бронитт, С. Хафнагель, С. Харфилд проанализировали трансграничное правоприменение. М. Дефлем является экспертом в области международного полицейского сотрудничества. Б. Дюпон и Н. Герспашер проанализировали сетевую структуру международного полицейского сотрудничества. Дж. Фридрихс также писал о международном сотрудничестве полиции, инклюзивной борьбе с терроризмом и наркотиками в Европе. С. Гуфнагель является экспертом в области трансграничного правоприменения. Л. Джонстон и П. Стеннинг написали об ответственности за транснациональную частную полицию. Т. Джонс, Т. Ньюберн провели сравнительный анализ правоохранительной деятельности. Г. Кузиокас проанализировал использование искусственного интеллекта в государственном управлении для выявления районов повышенного риска преступлений в городской среде. С. Ландер проанализировал международное сотрудничество в области разведки. К. Ласун описал работу бельгийских спецслужб, С. Лефевр писал о трудностях международного разведывательного сотрудничества, а Ф. Лемьё — о международном полицейском сотрудничестве. Б. Ловедай предоставил классическую литературу по криминалу и полицейской деятельности, М. Магуир — по

Institute (MPI), 2017; *Троицкий К.* Административные выдворения из России: судебное разбирательство или массовое изгнание. [Электронный ресурс]. — М.: Комитет «Гражданское содействие», 2016.

уголовному расследованию, Ф. Оккето проанализировал разнообразие полицейской деятельности в мире, указав на то, что в настоящее время все большее число государственных, частных и муниципальных органов занимается обеспечением регулирования и безопасности. А. Рекасенс написал о контроле над полицейскими полномочиями, Р. Райнер — о политике полиции. Л. Джонстон и Ширинг Си проанализировали, как управлять полицией и правосудием. Дж. Шептицкий рассказал об организационных проблемах в полицейских и разведывательных системах, М. Смит проанализировал сбои в разведке в борьбе с терроризмом. Дж. Томсон проанализировал государственный суверенитет в международных отношениях. М. Вебер известен своими трудами в области бюрократии, и для этой работы было использовано его исследование бюрократизации полиции. Б. Загарис проанализировал практику США в области трансграничных операций против транснациональной преступности. А. Зегарт хорошо известна своими исследованиями, посвященными работе правоохранительных и разведывательных органов, в частности США[11].

[11] *Anderson M.* Op. Cit.; *Baev P.* From Chechnya to Syria: The Evolution of Russia's Counter-Terrorist Policy. [Electronic resource]. — Paris: French Institute of International Relations (IFRI), 2018; *Richelson J. T., Ball D.* The Ties That Bind: Intelligence Cooperation between the Ukusa Countries-the United Kingdom, the United States of America, Canada, Australia and New Zealand. — Sydney: Allen & Unwin, 1985. — 402 p.; *Best J.* Intelligence and Law Enforcement: Countering Transnational Threats to the US. — Washington D.C.: Library of Congress, Congressional Research Service, 2001; *Bigo D.* Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease // Alternatives: Global, Local, Political. — 2002. — Vol. 27, Issue 1. — P. 63–92; *Brodeur J.-P.* High and Low Policing in Post-9/11 Times // Policing. — 2007. — Vol. 1, Issue 1. — P. 25–37; *Bronitt S., Hufnagel S., Harfield C.* Cross-Border Law Enforcement. Regional Law Enforcement Cooperation — European, Australian and Asia-Pacific Perpectives. London: Routledge, 2011. — 312 p.; *Deflem M.* Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation. — Oxford: Oxford University Press, 2004. — 301 p.; *Deflem M.* Social Control and the Policing of Terrorism: Foundations for a Sociology of Counter-Terrorism// The American Sociologist. — 2004b. — Vol. 35, Issue 2. — P. 75–92; *Den Boer M.* 2019. Op. Cit.; *Dupont B., Gerspacher N.* The Nodal Structure of International Police Cooperation: An Exploration of Transnational Security Networks // Global Governance. — 2007. — Vol. 13, Issue 3. — P. 347–364; *Friedrichs J.* Fighting Terrorism and Drugs: Europe and International Police Cooperation. — London: Routledge, 2007. — 288 p.; *Grimm D.* The State Monopoly of Force / W. Heitmeyer, J. Hagan // International Handbook of Violence Research. — Dordrecht: Springer, 2003. — 288 p.; *Hufnagel S.* Regulation of cross-border law enforcement: 'locks' and 'dams' to regional and international flows of policing // Global Crime. — 2017. — Vol. 18, Issue 3. — P. 218–236; *Johnston L., Stenning P.* Challenges of governance and accountability for transnational private policing / F. Lemieux // International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice. — London: Routledge, 2013. — 384 p.; *Jones T., Newburn T.* Plural Policing: a Comparative Perspective. — London: Routledge, 2006. — 256 p.; *Klosek J.* Op. Cit.; *Kouziokas G.* The Application of Artificial Intelligence in Public Administration for Forecasting High Crime Risk Transportation Areas in Urban Environment // Transportation Research Procedia. — 2017. — Vol. 24. — P. 467–473; *Lander S.* International intelligence cooperation: an insider's perspective // Cambridge Review of International Affairs. — 2004. — Vol. 17, Issue 3. — P. 481–493; *Lasoen K.* Belgian Intelligence SIGINT Operations // International Journal of Intelligence and Counterintelligence. — 2019. — Vol. 32, Issue 1. — P. 1–29; *Lefebvre S.* The difficulties and dilemmas of international intelligence cooperation // International Journal of

Использовались также работы российских ученых Б. Овчинского (см. выше) и М. Небольсиной, которая писала о частных военных и охранных компаниях[12].

Изучена литература по кризисам и управлению рисками в государственном секторе: Л. Т. Дреннен проанализировал управление рисками и кризисами в государственном секторе в целом. М. Малфет и А. Малфет проанализировали национальные политические риски, такие как терроризм, неконтролируемая миграция и пандемии, и пути их решения с помощью методов кризисного управления и управления рисками. С. Райс и А. Зегарт проанализировали, каким образом предприятия и организации могут предвидеть глобальные риски, связанные с отсутствием безопасности, и политические риски[13]. В. В. Селезнева, Р. В. Енгибарян и Ю. А. Караулова описали государственное управление и демократические модели[14].

Intelligence and Counterintelligence. — 2003. — Vol. 16, Issue 4. — P. 527–542; *Lemieux F.* The nature and structure of international police cooperation: an introduction / F. Lemieux // International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice. — London: Routledge, 2013. — 384 p.; *Loveday B.* Crime at the Core/ F. Leishman, B. Loveday, S. Savage // Core Issues in Policing. — Harlow: Longman, 1996; *Maguir M.* Criminal Investigation and Crime Control / T. Newburn // Handbook of Policing. — Gloucester: Willan, 2003; *Ocqueteau F.* France / T. Jones, T. Newburn // Plural policing. — Abingdon: Routledge, 2006. — 256 p.; *Recasens A.* The control of Police Powers // European Journal of Criminal Policy and Research. — 2000. — Vol. 8. — P. 247–269; *Reiner R.* The Politics of Police. — Oxford: Oxford University Press, 2010. — 334 p.; *Johnston L., Shearing C.* Governing Security: Explorations in Policing and Justice. — New York: Routledge, 2003. — 188 p.; *Sheptycki J.* 2004. Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems: Some Contributions to the Lexicon of Intelligence-Led Policing // European Journal of Criminology. — 2004. — Vol. 1, Issue 3. — P. 307–332; *Smith M.* Intelligence-sharing failures hamper war on terrorism // Jane's Intelligence Review. — 2005; *Thomson J.* State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research // International Studies Quarterly. — 1995. — Vol. 39, Issue 2. — P. 213–234; *Weber M.* Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr Siebeck, 1922. (Translated as: Economy and society: An outline of interpretive sociology. Berkeley, CA: University of California Press, 1978. — 948 p.; *Weber M.* Politics as A Vocation (Published as 'Politik als Beruf'.) — Muenchen: Gesammelte Politische Schriften, 1921. — P. 396–450. Originally a speech at Munich University, 1918, published in 1919 by Duncker & Humblodt, Munich.; *Zagaris B.* US Practice in Cross-border Operations Against Transnational Crime / B. Ruyver, G. Vermeulen, T. Vander Beken // Combating Transnational Organised Crime. — Antwerpen: Maklu, 2002. — 466 p.; *Zegart A.* Spying Blind: the CIA, the FBI, and the Origins of 9/11. — Princeton: Princeton University Press, 2007. — 336 p.; *Zegart A.* September 11 and The Adaptation Failure of the U.S. Intelligence Agencies // International Security. — 2005. — Vol. 29, Issue 4. — P. 78–111; *Zegart A.* Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS and NSC. — Stanford: Stanford University Press, 1999. — 336 p.

[12] *Ovchinskiy B. C.* Op Cit.; Nebolsina M. Private military and security companies. [Electronic resource]. — Moscow: Global Affairs, 2019.

[13] *Drennen L. T.* Risk and Crisis Management in the Public Sector. Routledge Masters in Public Management. — London: Routledge, 2007. — 272 p.; *Malfait M., Malfait A.* National Political Risks. Solved with the technique of crisis and risk management // Journal of Law and Administration/ — 2020. — Vol. 16, Issue 2. — P. 43–52; *Rice C., Zegart A.* Political Risk: How Businesses and Organizations Can Anticipate Global Insecurity. — New York: Hachette Book Group, 2018. — 336 p.

[14] *Селезнева В. В., Енгибарян Р. В., Караулова Ю. А.* Многоликая демократия — время переоценки ценностей // Право и управление. XXI век. — 2017. — № 1 — С. 3–12.

Отношения России и ЕС хорошо изучены в научной литературе, в меньшей степени освещено сотрудничество на уровне правоохранительных органов, а то, как специфика правоприменительных отношений России и ЕС и особенности бюрократической культуры влияют на сотрудничество правоохранительных органов, в научной литературе не нашло освещения. Настоящий пробел восполняет предлагаемое исследование. В нем рассматривались также различные типы управления безопасностью ЕС и России.

Источниковая база исследования включает в себя письменные источники, а именно статистические данные (опубликованные на официальных сайтах правоохранительных органов), выступления официальных лиц и официальную позицию правоохранительных органов, опубликованную на их сайтах в сети «Интернет». Устные источники, использованные при написании данной работы, включают в себя интервью с экспертами и официальными лицами, задействованными в работе правоохранительных структур России и ЕС. Использование данных материалов позволило составить полное представление о специфике бюрократической культуры правоохранительных органов, а также о текущем состоянии сотрудничества между Россией и ЕС на уровне правоохранительных органов.

Из-за малоизученности темы диссертации интервью с бывшими сотрудниками правоохранительных органов, лицами, принимающими политические решения, прокурорами, дипломатами и профессорами были необходимы. Чтобы дополнить этот комплекс эмпирических данных, автор опирался на критический анализ официальных открытых источников.

Исследовательские вопросы: какой формат сотрудничества европейских правоохранительных органов с российскими коллегами является оптимальным с точки зрения борьбы с транснациональной организованной преступностью, международным терроризмом, неконтролируемой миграцией и угрозами информационной безопасности? С

какими проблемами сталкивается сотрудничество России и ЕС в этой области?

Гипотеза исследования. Сотрудничество России и ЕС в правоохранительной сфере осуществляется в основном по трем каналам: через Интерпол (1), Европол (2) и на двустороннем уровне (3); при этом наибольшей эффективностью и результативностью характеризуется сотрудничество на двустороннем уровне.

Теоретико-методологические основания исследования. Реалистская парадигма теории международных отношений была использована в качестве метатеории исследования, как наиболее подходящая для объяснения отношений между ЕС и Россией в условиях нарастающей конфликтности в международной системе. Представители реализма в международных исследованиях К. Глейзер и Р. Джервис внесли свой вклад в анализ дилеммы безопасности в международных отношениях, Дж. Герц представил свое видение политического реализма. Дж. Мирсхаймер писал о международных институтах в контексте политического реализма. С. Ван Эвера проанализировал причины войны. К. Уолц известен своей теорией международной политики. В. Уолфорт написал справочник по международным отношениям[15]. Классический реализм исходит из примата национальных интересов во внешней политике государства, что представляет собой адекватный в современных международно-политических условиях инструментарий для оценки отношений между Россией и ЕС. Нацеленность на прагматичные альянсы в настоящее время — это то, как ведет себя большинство стран ЕС и Россия. Оборонительный реализм показывает,

[15] *Glaser C.* The Security Dilemma Revisited // World Politics. — 1997. — Vol. 50, Issue 1. — P. 171–201; *Herz J.* Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities. — Chicago: University of Chicago Press, 1951. — 275 p.; *Jervis R.* Cooperation Under the Security Dilemma // World Politics. — 1978. — Vol. 30, Issue 2. — P. 167–214.; *Jervis R.* The political effects of nuclear weapons: A comment //International Security. — 1988. — № 2 (13). — P. 80–90; *Mearsheimer J.* The False Promise of International Institutions // International Security. — 1994. — Vol. 19, Issue 3. — P. 5–49; *Van Evera S.* Causes of War: Power and the Roots of Conflict. — New York: Cornell University Press, 1999. — 288 p.; *Waltz K.* Theory of International Politics. — Long Grove: Waveland Pr Inc, 1979. — 251 p.; *Wohlforth W. C.* Realism. In: The Oxford Handbook of International Relations, ed. by C. Reus-Smit and D. Snidal. — Oxford: Oxford University Press, 2008. — 800 p.

почему политика ЕС по отношению к России вызывает в ответ у Москвы оборонительную позицию.

Школа неореализма также использовалась для объяснения различий в восприятии государств по отношению друг к другу, и влияния этих восприятий на внешнюю политику. Здесь полезными были работы Р. Джервиса, которого можно отнести к неоклассическим реалистам[16].

Неоклассический реализм учитывает роль идентичностей и восприятия в поведении государств на международной арене. На двустороннем уровне некоторые государства ЕС и Россия разделяют общие ценности и больше доверяют друг другу. Поскольку это связано с восприятием, неоклассический реализм используется, наряду с конструктивизмом, как теория среднего уровня.

Самые ранние конструктивистские работы содержали утверждение, что нормы имеют значение в международной политике. В сборнике П. Катценштейна «Культура национальной безопасности» собраны работы многих видных и начинающих конструктивистов, показывающие, что конструктивистские идеи важны в области исследований безопасности; сфере международных отношений, где доминировали реалисты[17].

А. Вендт является наиболее известным представителем социального конструктивизма в области международных отношений. Статья Вендта 1992 г. «Анархия — это то, что из нее делают государства: социальное конструирование политики власти», опубликованная в журнале International Organization, заложила теоретическую основу для оспаривания того, что он считал недостатком, общим для неореалистов и неолиберальных

[16] *Jervis R.* Perception and Misperception in International Politics. — Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2017. — 544 p.; *Jervis R.* War and Misperception // Journal of Interdisciplinary History. — 1988. – Vol. XVIII, Issue 4. — P. 675–700; *Jervis R.* Deterrence and Perception // International Security. — 1983. — Vol. 7, Issue 3. — P. 3–30.

[17] *Katzenstein P.* The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics. — New York: Columbia University Press, 1996. — 560 p.; *Katzenstein P., Sil R.* Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics. — Bloomsbury: Red Globe Press, 2010. — 263 p.

институционалистов, а именно, приверженности (грубой) форме материализма[18].

Вслед за А. Вендтом М. Финнемор предложила первый «устойчивый, систематический эмпирический аргумент в поддержку конструктивистского утверждения, что международные нормативные структуры имеют значение в мировой политике» в своей книге 1996 г. «Национальные интересы в международном обществе»[19].

Среди других выдающихся ученых можно назвать О. Вевера[20], Э. Хааса[21] и Д. Биго[22].

Сочетание всех этих теорий было вдохновлено работой ученых Г. Аллисона и П. Зеликоу. Суть решения: объяснение Кубинского ракетного кризиса[23].

В качестве теорий среднего уровня были использованы теория рационального выбора (Rational Choice Theory, RCT) и иституционализм рационального выбора (Rational Choice Institutionalism, RCI). Институционализм рационального выбора проистекает от теории рационального выбора, однако истоки исторического институционализма можно найти в организационной теории (см. Приложение). Следовательно, эти теории тесно связаны между собой, и все теоретические исследования проводились преимущественно в рамках рациональной структуры. Данные теории позволяют изучить динамику сотрудничества между полицейскими службами как рациональными субъектами. Следующие авторы (как отечественные, так и зарубежные) способствовали развитию названных теорий: нобелевский лауреат Р. Коуз внес вклад в область права и экономики

---

[18] Wendt A. Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics // International Organization. — 1992. — Vol. 46, Issue 2. P. 399–403.
[19] *Finnemore M.* National Interests In International Society. — New York: Cornell University Press, 1996. P. 6–7.
[20] *Weaver O.* 1995. Op.Cit.; *Buzan B., Wæver O., de Wilde J.* 1998. Op. Cit.
[21] *Haas E. B.* The uniting of Europe: political, social, and economic forces 1950–1957. — Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1958. — 552 p.
[22] *Bigo D., Leveau R.* 1992. Op. Cit. P. 75.
[23] *Allison G., Zelikow P.* Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. — New York: Longman, 1999. — 352 p.

своими важнейшими работами «Природа фирмы» и «Проблема социальных издержек». Б. Фегерстен подробно остановился на бюрократическом сопротивлении международному сотрудничеству в области разведки и, в частности, на работе Европола. Р. Кисселл, М. Гланц и Р. Маламут проанализировали оптимальные торговые стратегии.

П. Гуревич написал статью «Проблема управления в международных отношениях и бюрократические интересы». М. Калер писал о рациональности в международных отношениях, Д. Лайтин — о теории игр и культуре, И. Лустик — о культуре и рациональном выборе. Д. Норт, Дж. Уоллис, Б. Вайнгаст и К. Шепсл проанализировали институционализм рационального выбора. Р. Роговский описал рациональный выбор как веберовский взгляд на культуру. Дж. Скотт проанализировал теорию рационального выбора, О. Уильямсон — экономические институты капитализма и транзакционные издержки[24].

Изучены работы видных представителей теории организации. С. Боргатти и П. Фостер проанализировали сети как тип организации; Р. Кист, М. Мэнделл и К. Браун — модели управления государством, рынком и сетью. М. Бутон (см. выше), Б. Кэмбр, Р. Маннак и Дж. Рааб написали о сетевом управлении. Р. Кросс, А. Паркер, М. Ден Бур (см. выше) также проанализировали управление сетью, как и Б. Дюпон, Н. Герспашер (см.

---

[24] *Coase R. H.* The Nature of the Firm // Economica, New Series. — 1937. — Vol. 4, Issue 16. — P. 386–405; *Coase R. H.* The Problem of Social Cost // Journal of Law and Economics. — 1960. — Vol. 3. — P. 1–44; *Fägersten B.* Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation — The Case of Europol // Intelligence and National Security. — 2010. — Vol. 25, Issue 4. — P. 500–520; *Kissell R., Glantz M., Malamut R.* Optimal Trading Strategies. — New York: Amacom, 2003. — 350 p.; *Gourevitch P.* The Governance Problem in International Relations. In: Strategic Choice and International Relations, ed. by D. Lake and R. Powell. — Princeton: Princeton University Press, 1999. — 248 p.; *Kahler M.* Rationality in International Relations // International Organization. — 1998. — Vol. 52, Issue 4. — P. 919–941; *Laitin D.* Game theory and culture. [Electronic resource]. Los Angeles: APSA Comparative Politics Newsletter, 1997. — 32 p.; *Lustick I. S.* Culture and the Wager of rational choice. [Electronic resource]. Los Angeles: APSA Comparative Politics Newsletter, 1997. — 32 p.; *North D. C.* Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. — New York: Cambridge University Press, 1990. — 164 p.; *North D. C., Wallis J. J., Weingast B. B.* Violence and the Rise of Open Access Orders // Journal of Democracy. — 2009. — Vol. 22, Issue 1. — P. 55–68; *Rogowski R.* Rational Choice as a Weberian View of Culture. [Electronic resource]. Los Angeles: APSA Comparative Politics Newsletter, 1997. — 32 p.; *Scott J.* Rational Choice Theory. In: Understanding Contemporary Society: Theories of the Present, ed. by G. Browning, A. Halcli and F. Webster. — London: Sage publications, 2000. — 520 p.; *Shepsle K.* Rational Choice Institutionalism. In: The Oxford Handbook of Political Institutions / Ed. by Binder S., Rhodes R. and Rockman B. — Oxford: Oxford University Press, 2008. — 816 p.; *Williamson O.* The Economic Institutions of Capitalism. — New York: Free Press, 1985. — 450 p.; *Williamson O.* Transaction Cost Economics: How It Works; Where It is Headed // De Economist. — 1998. — Vol. 146, Issue 1. — P. 23–58.

выше). М. Эберс, А. Фиш, П. Кенис, К. Г. Прован и Дж. Сидов тоже проводили исследования на эту тему. Д. Юнг, Д. Лейк описали три типа организаций: рынки, иерархии и сети. Также М. Килдуфф, К. Цай и Д. Лави, Л. Дж. О'Тул, К. Перроу, К. Портер, В. Пауэлл, Е. Шейн и К. Уилан проанализировали социальные сети и организации. Б. Макэвили, В. Перрон и А. Захир исследовали влияние доверия внутри организаций. Дж. Шептицкий писал о сетях транснациональной полиции. А. Смит внес вклад в экономику своей книгой «Богатство народов». М. Вебер (см. выше) также обсуждал организационную теорию (см. Приложение)[25].

Цель исследования: изучение политических аспектов современного сотрудничества правоохранительных органов ЕС и России.

Достижение цели исследования потребовало постановки и решения следующих **научных задач**:

---

[25] *Borgatti S., Foster P.* The Network Paradigm in Organizational Research: a Review and Typology // Journal of Management. — 2003. — Vol. 29, Issue 6. — P. 991–1013.; *Keast R., Mandell M., Brown K.* Mixing state, Market and Network Governance Modes: the Role of Government in Crowded Policy Domains // International Journal of Organization Theory and Behavior. — 2006. — Vol. 9, Issue 1. — P. 27–50; *Button M.* Op. Cit.; *Cambre B., Mannak R., Raab, J.* Combining Structure, Governance, and Context: a Configurational Approach to Network Effectiveness // Journal of Public Administration Research and Theory. — 2013. — Vol. 25, Issue 2. — P. 479–511; *Cross R., Parker A.* The Hidden Power of Social Networks: Understanding How Work Really Gets Done in Organizations. Boston, MA: Harvard Business School Press, 2004. — 304 p.; *Den Boer M.* Op. Cit.; *Dupont B., Gerspacher N.* The Nodal Structure of International Police Cooperation: An Exploration of Transnational Security Networks // Global Governance. — 2007. — Vol. 13, Issue 3. — P. 347–36.; *Ebers M.* Explaining Inter-Organizational Network Formation // M. Ebers. The Formation of Inter-Organizational Networks. — Oxford: Oxford University Press, 1997. — 316 p.; *Fish A., Provan K. G., Sydow J.* Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks // Journal of management. — 2007. — Vol. 33, Issue 3. — P. 479–516; *Jung D., Lake D.* Markets, Hierarchies, and Networks: An Agent-Based Organizational Ecology // American Journal of Political Science. — 2011. — Vol. 55, Issue 4. — P. 972–990.; *Kenis P., Provan K. G.* Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness // Journal of Public Administration Research and Theory. — 2008. — Vol. 18, Issue 2. — P. 229–252; *Kilduff M., Tsai K.* Social Networks and Organizations. — London: Sage Publications, 2003. — 172 p.; *Lavie D.* The Competitive Advantage of Interconnected Firms: An Extension of the Resource-based View // Academy of Management Journal. — 2006. — Vol. 31, Issue 3. — P. 638–658; *McEvily B., Perrone V., Zaheer A.* Does trust matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance // Organization Science. — 1998. — Vol. 9, Issue 2. — P. 141–159; *O'Toole L. J.* Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration // Public Administration Review. — 1997. — Vol. 57, Issue 1. — P. 45–52; *Perrow C.* A Society of Organizations // Theory and Society. — 1991. — Vol. 20, Issue 6. — P. 725–762; *Porter K., Powell W.* Networks and Organizations / S. Clegg et al // The Sage Handbook of Organization Studies. — London: Sage Publications, 2006. — 920 p.; Powell W. Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization // Research in Organizational Behavior. — 1990. — Vol. 12. — P. 295–336; *Kenis P., Provan K. G.* The Control of Public Networks // International Public Management Journal. — 2006. — Vol. 9, Issue 3. — P. 227–247; *Schein E.* Organizational Culture and Leadership. — Hoboken, NJ: Jossey-Bass, 2010. — 464 p.; Sheptycki J. In Search of Transnational Policing. Towards a Sociology of Global Policing. — Burlington: Ashgate, 2002. — 185 p.; *Smith A.* The Wealth of Nations. London: W. Strahan and T. Cadell, 1776; *Weber M.* Op. Cit.; *Whelan C.* Security Networks and Occupational Culture: Understanding Culture Within and Between Organisations // Policing and Society. — 2017. — Vol. 27, Issue 2. — P. 113–135.

1. Проанализировать теоретические подходы к исследованию сотрудничества России и ЕС на уровне правоохранительных органов.

2. Изучить политические факторы, влияющие на отношения между Россией и ЕС.

3. Проанализировать динамику сотрудничества правоохранительных органов ЕС и России на макро-, мезо- и микроуровне.

4. Оценить три различных способа организации и структурирования правоохранительной деятельности и безопасности.

5. Сравнить различные методологии государственного антикризисного управления.

Область исследования

Настоящее исследование соответствует паспорту специальности 23.00.04 — «Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития».

Область исследований соответствует п. 7. Глобальные и региональные организации: цели, характер и формы их деятельности. Внешняя политика отдельных государств и их блоковых организаций различной направленности. Международная деятельность неправительственных организаций и финансово-экономических структур; 8. Внешнеполитическая деятельность субъектов международных отношений в области национальной, региональной и глобальной безопасности. Субъекты международных отношений. Проблемы национальной безопасности в международных отношениях. Системы региональной и глобальной безопасности; 13. Российская Федерация в системе международных отношений. Внешняя политика и дипломатия России. Россия и СНГ. Россия и США. Россия и Китай. Россия и Индия. Россия и «Большая Европа»: проблемы новых взаимоотношений. Центральная и Южная Азия во внешней политике России. Россия и АТР: содержание и перспективы сотрудничества. Россия и Япония. Россия и Ближний Восток. Латинская Америка, Африка и другие регионы

мира во внешней политике России. Основные этапы становления российской дипломатии.

Теоретическая значимость исследования заключается в следующем: был проведен комплексный анализ политических факторов международного сотрудничества правоохранительных органов, а также его концептуализация при помощи междисциплинарного научного аппарата, что является важным вкладом автора в концептуализацию данной области.

Практическая значимость исследования обусловлена важностью и востребованностью со стороны как международных полицейских организаций, так и национальных органов власти в области безопасности для лучшего понимания динамики сотрудничества между правоохранительными органами ЕС и России. Для лиц, формирующих внешнюю политику, практически важно иметь представление о том, как в России и ЕС управляют политическими рисками и кризисами безопасности, такими как терроризм, неконтролируемая миграция и пандемии.

Научная новизна исследования определяется следующими положениями.

1. Это первое в научной литературе исследование динамики сотрудничества правоохранительных органов ЕС и России на макро-, мезо- и микроуровне. Данное исследование особенно важно в связи с его эмпирической добавленной стоимостью, т.е. проведением интервью как в ЕС, так и в России.

2. Различия в методологии управления кризисами и рисками в управлении безопасностью между странами ЕС и Россией были изучены на примере реальных террористических угроз, недавнего миграционного кризиса и новой респираторной пандемии COVID-19.

3. Исследование является инновационным в том смысле, что в нем рассматривается поведение европейских и российских правоохранительных органов с точки зрения рациональной и вертикальной иерархии,

горизонтальных сетевых альянсов и частного рынка. Таким образом, были выявлены недостатки, и есть возможности для совершенствования ситуации.

Положения, выносимые на защиту.

1. Сотрудничество между Россией и ЕС в области правоохранительной деятельности и сотрудничество между Россией и странами — членами ЕС имеют различные цели и задачи. Первое из них носит прежде всего координационный и информационный характер, а второе представляет собой взаимодействие в области пресечения, раскрытия и расследования конкретных преступлений. Этот контраст дает первое представление о том, какой вид сотрудничества наиболее эффективен в борьбе с терроризмом, серьезной организованной преступностью и другими угрозами безопасности, такими как киберпреступность. Двустороннее сотрудничество правоохранительных органов между Россией и некоторыми государствами — членами ЕС более эффективно, чем многостороннее сотрудничество правоохранительных органов, опосредованное на уровне институтов ЕС, прежде всего Европола. Примером может служить относительно новый формат сотрудничества МВД России с властями стран — членов ЕС, создавший платформу для рабочих совещаний по уголовным расследованиям. Несмотря на довольно продуктивное сотрудничество ЕС с Россией в правоохранительной сфере, политические отношения между ЕС и Москвой определяются взаимным недоверием. Брюссельская бюрократия рассматривает Россию как угрозу безопасности, что создает препятствие для углубления сотрудничества. В связи с этим всегда возникали трудности при подписании операционного соглашения, позволяющего осуществлять обмен персональными данными. Причина в том, что ЕС и Россия придерживаются разных стандартов защиты данных. Кроме того, повестка дня по защите данных ЕС и России обострилась после вступления в силу 1 мая 2017 г. нового Регламента Европола. Регламент внес существенные изменения в

администрирование защиты персональных данных, расширил права субъектов персональных данных, уточнил порядок работы сотрудников агентства с такими данными, а также расширил обязанности Европола в этой области. В результате ужесточения режима защиты данных отношения между Европолом и государствами, не являющимися членами ЕС (включая Россию), претерпели значительные изменения. Больше нет необходимости объяснять, что именно это является основной причиной тупика в отношениях между ними, поскольку они поддерживают различные стандарты защиты данных.

2. Сотрудничество между правоохранительными органами России и ЕС находится под влиянием политического кризиса. Исходя из этого, существуют три основных вектора, которые ведут к политическому тупику: конфронтация между ЕС и Россией на европейском континенте, влияние в Северной Атлантике и конфронтация на Ближнем Востоке. Все они переплетены. В частности, украинский кризис и крымский вопрос с 2014 г., сохранение НАТО в качестве механизма военной обороны против России способствуют взаимному недоверию между странами. Согласно Э. Хаасу, как только улучшатся политические отношения, произойдет «эффект перелива» в область сотрудничества правоохранительных органов[26].

3. Сотрудничество правоохранительных органов России и ЕС в основном осуществляется по трем каналам: во-первых, через Европол (наднациональный орган, получивший статус агентства ЕС, его основная функция — обмен оперативной информацией внутри ЕС и координация общеевропейской правоохранительной политики, но отсутствуют исполнительные функции, такие как арест лиц, совершивших преступления). Во-вторых, через Интерпол (межправительственная организация, в которую входят 194 государства-члена, которая не только

[26] *Haas E. B.* The uniting of Europe: political, social, and economic forces 1950–1957. — Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1958. — 552 p.

координирует взаимодействие полицейских органов своих членов, но также может координировать сотрудничество между ЕС и Россией, поскольку и Россия, и страны — члены ЕС являются членами Интерпола). Россия предпочитает взаимодействовать с европейскими государствами через Интерпол, а не через Европол. 99,99% всего взаимодействия проходит через Интерпол. Для этого есть несколько причин.

Реалистичный подход России к внешней политике и ее государственным интересам. Россия вряд ли готова делиться конфиденциальной информацией в сфере терроризма, отмывания денег и киберпреступности с внешней организацией, которая имеет не исполнительные, а только координирующие полномочия. Кроме того, легче защищать национальные интересы в отношениях с государствами в рамках межправительственных, а не наднациональных организаций.

Теоретически правоохранительная деятельность должна быть вне политики. На самом деле Европол в определенной степени политизирован. Европол является агентством ЕС, и отношения России с Европолом находятся под влиянием негативной политической конъюнктуры (как это отражено в различных стандартах защиты данных). Европол не имеет полномочий самостоятельно заключать соглашения о сотрудничестве с третьими странами. Это всегда происходит под политическим влиянием с уровня ЕС. Отношения России с Интерполом существенно менее политизированы и позволяют российским правоохранительным органам взаимодействовать со своими коллегами из стран ЕС.

Существует третий канал: чисто двустороннее сотрудничество, но, поскольку большинство дел о преступности и терроризме имеют транснациональный характер, такое сотрудничество не является самодостаточным, поэтому в конечном итоге Интерпол или Европол, скорее всего, будут вовлечены.

4. Государственное управление внутренней безопасностью в России является более эффективным, чем управление безопасностью на уровне ЕС и во многих государствах — членах ЕС. Это стало возможным благодаря структурированному, строгому и централизованному подходу России и единообразию ее политической культуры. Эта эффективность проявляется в ходе решения таких транснациональных кризисов в области безопасности, как терроризм, неконтролируемая миграция. В качестве примеров можно привести усиление присутствия полиции, более совершенное управление разведкой, более строгие механизмы контроля за недобросовестными иммигрантами, более адекватные режимы самоизоляции, более строгие проверки здоровья в аэропортах, транзитных зонах и на других границах.

5. Особенности бюрократических культур правоохранительной деятельности, сложившихся в России и странах ЕС, влияют на отношения правоохранительных органов ЕС — Россия следующим образом: а) рациональные личные интересы бюрократов могут препятствовать сотрудничеству из-за особенностей восприятия угрозы со стороны России сотрудниками этих агентств, б) получает распространение избирательное сотрудничество, основанное на создании надлежащих рациональных институтов, которое может привести к снижению транзакционных издержек и улучшению сотрудничества.

Апробация результатов исследования

Основные результаты диссертационных исследований обсуждались на российских и международных конференциях, а также на заседаниях кафедры мировых политических процессов Московского государственного института международных отношений под председательством заслуженного профессора Российской Федерации М. Лебедевой. Аспекты исследований были представлены на следующих конференциях:

- международные научные конференции бакалавров, магистрантов и молодых ученых «Ломоносов-2018», МГУ им. М. В. Ломоносова, 9–13 апреля 2018 г. (премия за лучший доклад и критическую дискуссию в секции «Мировая политика»).
- IV Международная научно-практическая конференция «Трансформация международных отношений в XXI веке: вызовы и перспективы», Дипломатическая академия МИД России, 27 апреля 2018 г.
- «Подходы Европейского союза и России к вызовам транснациональной безопасности», Лобачевский университет, Нижний Новгород, 24–26 мая 2018 г.
- Международная конференция Германия — ЕС — Россия «Актуальные проблемы взаимодействия», Институт Европы, Москва, 21 июня 2018 г.
- «Правовая позиция непризнанных государств на постсоветском пространстве в рамках права международной торговли, международного частного права и международного гражданского процесса», Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Бордесхольм, 11–14 июля 2018 г.
- Продвинутая летняя программа по противодействию терроризму в рамках верховенства права, Институт Ассера, Гаага, 29 августа 2018 г.
- Конференция «Миграция в России и ЕС», Институт Европы, Москва, 13 февраля 2019 г.
- «Третья конференция по российско-американским отношениям», МГИМО и Флетчерская школа права и дипломатии, Москва, 18 марта 2019 г.
- «Россия и Европа в контексте глобальной миграции», Институт Эгмонта, Брюссель, 25 марта 2019 г.
- Первая конференция по российско-итальянскому международному коммерческому арбитражу и медиации, МГИМО, Москва, 3–4 апреля 2019 г.

- Международный форум «Ценности и интересы в общении России и Запада», МГИМО, Москва, 25 апреля 2019 г.
- Международная конференция «Трансформация международных отношений в XXI веке: вызовы и перспективы», Дипломатическая академия, Москва, 26 апреля 2019 г.
- «Взаимодействие интеграционных проектов в Евразии», Институт Европы, Москва, 12 сентября 2019 г.
- Международная конференция «Глобальные и региональные измерения миграционных процессов», Институт Европы, Москва, 17 декабря 2019 г.

Что касается политических рисков и антикризисного управления, то 2 мая 2018 г. в Университете Джона Хопкинса в Вашингтоне под председательством профессора К. Райс, бывшего государственного секретаря, и профессора А. Зегарта, содиректора CISAC в Стэнфордском университете, была проведена неофициальная конференция.

В 2018 г. был проведен еще один не имеющий обязательной регистрации дискурс по международному терроризму, на котором присутствовал А. Дин, бывший член «Аль-Каиды» и агент «МИ-6».

Существенные теоретические консультации предоставили кандидат наук Ю. Надточей и доктор наук Е. Зиновьева из МГИМО. Для предзащиты диссертацию оценили следующие эксперты: Е. Антюхова, Ю. Никитина и С. Чернявский. На различных этапах процесса исследования в рамках ПСБП обсуждались с профессором Института Европы в Москве О. Потемкиной. Критические дебаты по вопросам рисков безопасности состоялись с заслуженными профессорами Российской Федерации Р. Енгибаряном и М. Энтиным. Интересные учебные конференции были организованы директором А. Громыко в Институте Европы в Москве. Просветительские ценности декана Г. Сардаряна вдохновили на лучшее понимание России. Профессор А. Волеводз предоставил полезные сведения о российских правоохранительных органах. Аспекты криминологии были обсуждены с

профессором И. Дворянским. Аспекты исследования были также представлены исполнительному директору Контртеррористического исполнительного директората (CTED, UN) и бывшему прокурору и президенту Евроюста баронессе М. Конинкс в 2018 г. Исследование было также кратко доведено до сведения бывшего премьер-министра Бельгии и нынешнего председателя Европейского совета Ш. Мишеля в 2018 г. В 2019 г. правовые аспекты обсуждались с бывшим министром юстиции Италии А. Ди Пьетро, а в 2020 г. — с премьер-министром Бельгии А. Де Кроо. Обсуждения с бывшими офицерами Европола и Евроюста имели первостепенное значение. Все эти устные беседы и дебаты были необходимы для восполнения пробелов и очень полезны для лучшего понимания как политической, так и правоохранительной динамики.

Публикации в рецензируемых научных журналах, включенных в международные базы данных и системы цитирования

1. *Малфет М.* Россия и ЕС: проблемы рационального выбора в правоохранительной сфере / М. Малфет, Ю. И. Надточей // Современная Европа. — 2020. — № 2 (95). — С. 143–152. (Scopus.)

2. *Malfait M.* Russia’s and EU’s Migration Challenges in 2019: Comparative Analysis / M. Malfait // Comparative Politics Russia. — 2020. — Vol. 11, Issue 1. — P. 104-110. (Web of Science.)

3. *Малфет М.* Полицейское взаимодействие между ЕС и Россией на микроуровне — Интерпол как золотая середина / М. Малфет, С. Чернявский // Современная Европа. — 2020.

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и публикации, включенные в список Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки России

1. *Малфет М.* Политические проблемы сотрудничества России и ЕС в борьбе с международным терроризмом на уровне полиции и спецслужб

/ М. Малфет, Ю. И. Надточей // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. — 2020a. — № 2 (22). — С. 262–275. (ВАК.)

2. *Malfait M.* The Russia-EU Perspective: National Security and Counterterrorism from a Different Angle / M. Malfait, S. Chernyavskiy // Political Science Issues. — 2019. — Vol. 6, Issue 46. — P. 114–125. (ВАК.)

3. *Malfait M.* The EU Intelligence Agencies: Flawed by Cognitive Overflow / M. Malfait // Izvestiya Saratovskogo Universiteta. New series. Series: Sociology. Politology. — 2020b. — Vol. 20, Issue 2. — P. 228–235. (ВАК).

Дополнительные статьи (не рецензируемые / не ВАК / не политология, а право)

1. *Malfait M.* Legal framework for Russia-EU counterterrorism cooperation / M. Malfait, S. Chernyavskiy // Eurasian Law Journal. — 2019b. — Vol. 132, Issue 5. — P. 90–95.

2. *Малфэт М.* Россия — ЕС: Различие взглядов на национальную безопасность и борьбу с терроризмом / М. Малфэт // Право и управление. XXI век. — 2019. — Vol. 50. — № 1. — P. 69–75. (ВАК.)

3. *Malfait M.* National Political Risks. Solved with the technique of crisis and risk management / M. Malfait, A. Malfait // Journal of Law and Administration — 2020. Vol. 16, № 2. P. 43–52. Принята к публикации. (ВАК.)

Опубликованные доклады на конференциях

1. *Малфэт М.* Сотрудничество России и ЕС в борьбе с терроризмом: общая цель? Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2018».

2. *Malfait M.* ‘Cooperation between Russia and the EU in the fight against terrorism: a common goal?’, International Conference «Approaches of the European Union and Russia to transnational security challenges», Lobachevsky University, May 24–26, 2018.

3. *Malfait M.* Cooperation between Russia and the EU in the fight against terrorism: a common goal? IV International Conference «Transformation of International Relations: Challenges and Prospects» Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, 27 April 2018.

4. *Malfait M.* Root causes of terrorism in West Europe. V International Conference Transformation International Relations in the 21st century: challenges and prospects. Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, 26 April 2019.

5. *Malfait M.* Russia and Europe in the Context of Global Migration. Egmont Institute Brussels, 25 March 2019.

Структура работы определяется целями исследования и состоит из введения, трех глав (восьми параграфов), заключения, списка литературы и списка сокращений.

Во введении представлена актуальность, степень изученности темы и анализ источниковой базы; сформулированы исследовательский вопрос, гипотеза, объект и предмет исследования, хронологические рамки, цель и задачи исследования; теоретическая и методологическая база, научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, основные положения, выносимые на защиту, соответствие содержания исследования паспорту специальности и перечню основных научных исследований МГИМО, а также апробация исследования.

Глава 1 посвящена одной из основных школ международных отношений: реализму (1.1) и рациональным теориям институционализма и организационной теории (1.2) (см. Приложение).

В Главе 2 представлен политический анализ сотрудничества между ЕС и Россией. Дается подход российских ученых к изучению основных политических противоречий в отношениях России и ЕС (2.1), затем следует общие вызовы и угрозы безопасности транснационального характера как фактор, обуславливающий необходимость сотрудничества России и ЕС (2.2),

за которым следует практический анализ полицейского сотрудничества между ЕС и Россией на макроуровне, мезоуровень и микроуровень.

Глава 3 посвящена управлению внутренней безопасностью в сфере ЕС — Россия. Сначала дается классификация систем управления внутренней безопасностью с точки зрения организационных типов (3.1), за которым следует сравнительный анализ системы управления внутренней безопасностью ЕС — Россия (3.2).

В Заключении сформулированы основные выводы исследования.

Работа содержит список литературы и список сокращений и аббревиатур.

Единственный способ пройти через это — прыгать в открытое пространство, обмениваться, сотрудничать, исследовать, пробовать, жить в странах друг друга, а если это невозможно — жить в сердцах друг друга.

Милка Малфет

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ АНАЛИЗА СОТРУДНИЧЕСТВА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ЕС И РОССИИ

1.1. Отношения Россия — ЕС с позиций теории политического реализма в международных исследованиях

В данном исследовании ввиду сложности и многогранности темы автор использовал подход теоретического эклектизма, наиболее подробно изложенный в трудах Катценштейна[27]. Он служит объяснением сочетания различных теорий классического реализма, оборонного и неоклассического реализма, конструктивизма, институционализма, рационального выбора и организационной теории. Хотя другой подход мог бы заключаться в том, чтобы классифицировать их как отдельные теории, поскольку они отличаются друг от друга; некоторые авторы ранее пытались объединить эти концепции и теории. Лучшим примером является классическая работа Г. Аллисона «Сущность решения», которую можно считать всеобъемлющим исследованием, поскольку она охватывает все теории и концепции, рассматриваемые в данном исследовании, включая реализм. В ней дается обзор принятия решений правительством, особенно когда страны решают международные проблемы. Это исследование иллюстрирует, как политология и международные отношения насыщены теориями рациональных ожиданий, заимствованными из экономики, и что государства

[27] *Katzenstein P., Sil R.* 2010. Op. Cit. P. 27.

стремятся максимизировать свою полезность. Г. Аллисон предложил три взаимодополняющие структуры: 1) модель рационального актора, 2) организационное поведение и 3) государственная политика[28].

В данном исследовании классический реализм используется в качестве метатеории, а неореализм — операциональной теории. Неореализм можно разделить на наступательный и оборонительный реализм, последний будет применен для объяснения тактики России в отношениях с ЕС. Американский ученый Дж. Миршаймер изложил пять основных теоретических максим теории реализма, которые также интегрированы в неореализм. По его словам, международная система анархична; государства обладают наступательным военным потенциалом, который дает им возможность наносит вред и, возможно, уничтожать друг друга; государства никогда не могут быть уверены в намерениях других государств, и основной движущий мотив государств — это выживание в международной системе. Еще одно предположение Дж. Миршаймера гласит, что нельзя доверять другим государствам[29].

Основные тезисы неореализма К. Уолца сформулированы в работе «Теории международной политики»,[30] в которой он предполагает, что анархическая структура международной системы побуждает государства вести умеренную и сдержанную политику для достижения безопасности. В рамках неореализма выделяют оборонительный и наступательный.[31] Оборонительные неореалисты утверждают, что государства не являются по своей сути агрессивными и что первая задача государств не максимизировать власть, а сохранить свою позицию в системе. Наступательный неореализм исходит из противоположного посыла, утверждая, что анархия побуждает государства энергично наращивать государственную власть и мир обречен на вечную конкуренцию великих держав. Согласно оборонительному

---

[28] *Allison G., Zelikow P.* 1999. Op. Cit. P. 1–10.
[29] *Mearsheimer J.* 1994. Op. Cit.
[30] *Waltz K.* 1979. Op. Cit.
[31] *Wohlforth W. C.* 2008. Op. Cit. P. 139.

неореализму, экспансия угрожает балансу сил. Как следствие, безопасность всех государств уменьшится. Оборонительный реализм не отрицает реальность межгосударственного конфликта, но исходит из того, что эти стимулы являются спорадическими, а не эндемическими. Оборонительный неореализм обладает большим аналитическим потенциалом применительно к теме настоящего исследования. Россия не агрессивна. Внешнеполитическая стратегия России ориентирована на сохранение позициии в международной системе в условиях политики Запада. Россия защищается от внешней политики Запада. Примером может служить ситуация, когда Москва приветствовала возвращение Крыма в состав России[32].

Главный аргумент оборонительного реализма заключается в том, что национальные государства рассматриваются как основные акторы и чем более развита страна, чем сильнее ее вооруженные силы, тем труднее завоевать государство, а чем сложнее завоевание каждого из государств системы, тем выше международная безопасность. Оборонительной внешней политике также могут способстовать технологии, в частности, по мнению Р. Джервиса, ядерное оружие, в силу того что трудно завоевать государства, способные нанести ответный ядерный удар[33]. Таким образом, даже соглашаясь с неореалистическими предположениями К. Уолца о трудностях обеспечения международной безопасности в условиях анархии, в соответствии с положениями оборонительного неореализма можно ожидать, что государства найдут способы защитить себя, не угрожая другим, т.е. сигнализируя о своих мирных намерениях[34] [35].

Прежде всего, уровень патриотизма в России высок: гораздо выше, чем в ЕС, где лишь немногие имеют «европейское чувство гражданина». В некоторых странах ЕС, таких как Бельгия, наблюдается нулевой патриотизм, страна разделена между голландскоязычными, франкоязычными (и в

[32] *Budzhurova L., Zaks D.* Russia welcomes Crimea despite Western sanctions [Electronic resource] // The Times of Israel. — 2014. — March 7th.
[33] *Jervis R.* 1988. Op. Cit.
[34] *Glaser C.* 1997. Op. Cit.
[35] *Wohlforth W. C.* 2008. Op. Cit. P. 139

меньшей степени немецкоязычными) регионами и общинами и отличается фрагментированным политическим ландшафтом[36]. Это сила России, и Запад знает об этом, что объясняет, почему Россия воспринимается как угроза. Опрос Фонда Фридриха Эберта был использован для эмпирической иллюстрации. Как показал опрос 2018 г., россияне считают, что их страна обладает уникальной культурой и должна быть защищена как никогда (89%). Этот процент намного выше, чем в государствах — членах ЕС (от 40 до 60%)[37]. Патриотизм внутри России затрудняет западное влияние на политику Москвы, поэтому страны Запада пытаются создать напряженность в восточноевропейском регионе, т.е. в приграничных с Россией странах, используя подрывные методы. Другими словами, из-за столкновений в приграничных регионах эти страны и их народ утратили свою идентичность и больше не знают, принадлежат ли они к славянской культуре или европейской. То же самое произошло, когда Запад проводил военные операции в Сербии и Косово. Как следствие, эти государства и, следовательно, их народы пострадали от кризисов идентичности. Это также означает, что если у России есть близкие союзники, ЕС будет сложнее победить этих союзников, и наоборот.

Правда, что военные и информационные технологии укрепляют национальную безопасность России, поэтому страны ЕС воспринимают Россию как угрозу. Россия является центром силы в глобальном киберпространстве, что также обуславливает недоверие со стороны ЕС, т.е. Россия воспринимается как угроза.

Помимо вышеупомянутых теоретических школ, существует широкий спектр аналитических категорий, которые объясняют природу и причины внешней политики государств. Самым известным теоретическим концептом является категория баланса сил в рамках классического реализма. В условиях анархии любое государство может прибегнуть к силе, чтобы получить то, что

[36] *Eppink D. J.* 2004. Op. Cit.
[37] *Bär S.* et al. 2019. Op. Cit. P. 11.

оно хочет. Из этого следует, что государства, вероятно, защитятся от угрозы того, что одно государство может накопить средства, чтобы заставить все другие исполнить свою волю и даже, вероятно, разрушить их. Эта теория предсказывает, что государства будут наращивать свои собственные возможности (внутреннее балансирование) или объединять свои возможности с другими государствами в альянсах (внешнее балансирование). Поскольку государства всегда смотрят в будущее, чтобы предвидеть возможные проблемы, балансировка может произойти еще до того, как какое-либо одно государство или альянс получит очевидное преимущество. Между Россией и ЕС существует такой баланс сил, в котором оба наращивают свои возможности и заключают альянсы с другими государствами (например, у ЕС традиционно есть атлантические союзники, в то время как Россия сделала поворот на Восток и поддерживает двусторонние отношения с Италией, Сербией, Ираном, Сирией, Китаем и некоторыми странами СНГ).

Это также ясно видно в представлениях об угрозах (о которых мы поговорим позже более подробно). Показательно, что восприятие угроз России и Сербии совпадает с Польшей и Румынией, типичными антироссийскими государствами. Во-первых, Польша и Румыния воспринимают Россию как главную угрозу, в то время как Россия и Сербия воспринимают США как самую большую угрозу. Во-вторых, на вопрос, представляет ли расширение НАТО на Восток, в сторону границ России, угрозу для безопасности в Европе, решительным несогласием ответили граждане Польши (51%) и Украины (46%), в которых размещены вооруженные силы НАТО. В то время как в России (76%) и Сербии (71%) ответили утвердительно.[38] В-третьих, на вопрос, является ли Россия угрозой европейской безопасности, Россия (83%) и Сербия (73%) ответили отрицательно, а Польша (77%) и Украина (67%) утвердительно. Все остальные опрошенные страны оставались нейтральными по отношению к

[38] *Bär S.* et al. 2019. Op Cit. P. 23.

этим вопросам[39]. В-четвертых, только Россия и Сербия придерживаются схожей позиции в отношении повторного включения Крыма в состав России[40].

Теория баланса угроз исходит из того, что государства при определении внешней политики балансируют воспринимаемые угрозы безопасности, исходя из сочетания трех ключевых переменных: совокупных возможностей государств (общего военного и экономического потенциала), географической близости и восприятия намерений. Элемент восприятия, в свою очередь, тесно связан с конструктивизмом. Когда одно государство становится особенно мощным, а его поведение и местоположение способствуют восприятию его как угрозы другими государствами, теория баланса угроз позволяет многое объяснить в поведении стран.

Например, США начали как внешнее, так и внутреннее балансирование после окончания Второй мировой войны, потому что они воспринимали Советский Союз как угрозу[41]. Даже сейчас США воспринимают Россию как самую большую угрозу. В настоящее время между ЕС и Россией, а также между некоторыми государствами — членами ЕС и Россией происходит «балансирование угроз».

В этой связи интересно упомянуть школу неоклассического реализма, которая образует комбинацию классического реализма и неореалистических теорий, особенно оборонительного реализма. Ученые-основатели этой подтеории рассматривают четыре варианта баланса сил. Первый — соответствующее балансирование. Это происходит, когда государство правильно воспринимает намерения другого государства и балансирует соответствующим образом. Ситуация между обоими государствами находится в равновесии. Второй вариант — перебалансировка, которая является неадекватным типом балансировки. Это происходит, когда государство неверно воспринимает другое государство как угрожающее и

[39] Ibid. P. 24.
[40] Ibid. P. 64.
[41] *Wohlforth W. C.* 2008. Op. Cit. P. 142.

использует больше ресурсов (например, военных, безопасности, энергетических), чем нужно, чтобы уравновесить ситуацию. Это ситуация дисбаланса, например, когда в одном государстве преобладает страх, опасения или бдительность по отношению к другому. Третий вариант — недобалансировка, которая также является формой неправильного балансирования. Это когда государство не может достичь баланса либо из-за неэффективности, либо из-за неправильного восприятия государства как менее опасного, чем оно есть на самом деле. Этот тип дисбаланса возникает, например, когда государство слишком наивно. Четвертый вариант — отсутствие баланса. Это происходит, когда государство избегает балансировки путем обхода, разделения группы или других уклонений. Государство может пойти на это по ряду причин, включая неспособность балансировать. Это может быть характерно для небольших и менее могущественных государств с небольшими ресурсами. Автор исходит из того, что и ЕС, и Россия балансируют друг против друга, однако, на настоящем этапе со стороны ЕС наблюдается перебалансировка. ЕС и Россия по-разному воспринимают друг друга и намерения друг друга, и это влияет на их внешнюю политику по отношению друг к другу.

Эти представления об угрозе (и сопровождающая их агрессия как следствие дилеммы безопасности) более характерны для ЕС: ЕС боится и демонстрирует агрессивное поведение по отношению к России сильнее, чем Россия в отношении ЕС. Россия гораздо чаще инициирует сотрудничество, чем ЕС. Таким образом, ЕС рассматривает Россию как угрозу во многих измерениях, в то время как Россия не считает ЕС реальной угрозой и охотно сотрудничает.

Наиболее точное и исчерпывающее описание отношений ЕС и России представил ученый Р. Джервис, неоклассический реалист. Его работы по интерпретации представляют крайне важный интерес для данного исследования. Он связывает вопросы интерпретации (восприятия) с

классическими реалистическими концепциями, что может объяснить использование как реализма, так и конструктивизма.

В своей работе «Восприятие и заблуждение в международной политике» Р. Джервис рассматривает причины и последствия заблуждения[42]. Он фокусируется на том, как ошибки восприятия обычно возникают при принятии решений, особенно во внешней политике государств. По мнению Р. Джервиса, эти вопросы не обсуждались должным образом специалистами ни в области психологии, ни в области международных отношений[43]. Исследуя закономерности ошибочного восприятия, Р. Джервис использует эклектичный подход, в котором сочетает концепции теорий международных отношений и различных разделов психологии[44]. Другими словами, ему удается объединить теорию классического реализма (более приземленную) с защитным реализмом и концепциями (неправильного) восприятия. Обращение к работам Джервиса может объяснить использование в данном исследовании как реализма, так и социального конструктивизма (более оптимистичной теории), поскольку он использовал психологию как основу для понимания политики и поведения государств и государственных деятелей[45]. В частности, Р. Джервис анализирует перцептивные предрасположенности, оптические иллюзии и различия в ожиданиях между государствами[46]. Существование моделей неправильного восприятия показывает, что даже когда два субъекта имеют много общего, они зачастую могут неправильно воспринимать друг друга[47]. Вместо того чтобы спрашивать «было ли восприятие правильным?», можно спросить «как оно было получено из имеющейся информации?»[48]. Касаясь отношений между ЕС и Россией, можно сказать, что они сохраняют множество стереотипов друг о друге. Причина в том, что они не обладают правильной или

[42] *Jervis R.* 2017. Op. Cit. P. 3.
[43] Ibid.
[44] *Jervis R.* 2017. Op. Cit. P. 6.
[45] Ibid.
[46] Ibid. P. 7–8.
[47] Ibid. P. 8.
[48] Ibid. P. 7.

необходимой информацией друг о друге. Это легко приводит к страхам и недоверию, а также к обнаружению и восприятию угроз. Этим можно объяснить, как ЕС воспринимает Россию и ее намерения, и как Россия воспринимает ЕС, и каковы общие заблуждения ЕС и России. Р. Джервис говорит, что логика позволяет нам различать «психологическую среду» (т.е. мир, каким его видит актор) и оперативную среду (мир, в котором будет проводиться политика) и утверждать, что политика и решения должны быть опосредованы целями, расчетами и представлениями государственных деятелей[49]. Существуют значительные различия в том, как люди видят мир[50]. Если одна страна не знает достаточно о бюрократической, национальной или международной обстановке в другой стране, она не может предсказать поведение этого субъекта и попадает в ловушку стереотипного мышления[51]. Джервис также отмечает, что для некоторых лиц, принимающих решения, Советский Союз был угрозой, на которую Соединенные Штаты реагировали. Для других эта угроза миновала много лет назад. Для растущего числа ученых она никогда не существовала[52]. Поскольку Россия сейчас капиталистическая, этих идеологических противоречий больше не существует, и поэтому Россия не должна восприниматься как угроза. Не все люди, или в данном случае государственные деятели, принимающие решения, одинаково реагируют на одну и ту же ситуацию. По мнению Р. Джервиса, это часто происходит потому, что люди различаются в своем восприятии мира в целом и других субъектов в частности. Иногда полезно спросить, кто был прав, но часто более плодотворным будет вопрос, почему люди различаются и как они пришли к тому, чтобы видеть мир таким, каким он есть[53].

[49] Ibid. P. 13.
[50] *Jervis R.* 2017. Op. Cit. P. 14.
[51] Ibid. P. 16.
[52] Ibid. P. 20.
[53] Ibid. P. 29.

В своей работе Р. Джервис показывает, как заблуждения могут приводить к войнам[54]. Он утверждает, что хотя война может начаться даже тогда, когда обе стороны ясно видят друг друга, заблуждение часто играет большую роль. Особенно интересны суждения и заблуждения относительно намерений другого государства. Как переоценка, так и недооценка (см. также: «перебалансировка» и «недобалансировка») враждебности приводили к войне в прошлом, и большая часть современных дебатов о политике в отношении Советского Союза вращается вокруг различных суждений о том, как эта страна отреагирует на американскую политику, которая будет либо жесткой, либо примирительной[55]. Джервис также утверждает, что, поскольку государственные деятели знали, что война между Соединенными Штатами и Советским Союзом была бы невероятно разрушительной, трудно понять, как ошибки в суждениях, даже ошибки, подобные тем, которые привели к войнам в прошлом, могут иметь такой же эффект сегодня[56]. Сегодня также можно выделить ошибки суждений ЕС в отношении России, когда европейцы воспринимают Россию как угрозу, но на самом деле это не так. Р. Джервис в своих работах часто приводит психолого-стратегические установки государственных деятелей и стран, а также примеры того, как реальность может отличаться от иллюзии. По его словам, каждая война включает в себя как минимум одно заблуждение[57]. Когда государства соотносят свои силы, они рассчитывают затраты и выгоды. Но то, что рационально для одного государства, может быть иррационально для другого, и наоборот[58]. Государственные деятели часто могут думать, что другая страна агрессивна, но позже окажется, что это было не так[59]. Это может произойти и в отношениях между ЕС и Россией. Государственные деятели или политическая элита ЕС могут воспринимать Россию как угрозу,

[54] *Jervis R.* 1988. Op. Cit. P. 675.
[55] *Jervis R.* 1988. Op. Cit. P. 675.
[56] Ibid.
[57] Ibid. P. 677.
[58] Ibid. P. 678.
[59] Ibid. P. 681.

поскольку она является военной и кибердержавой, но маловероятно, что Россия будет вести себя агрессивно по отношению к ЕС, напротив, Москва регулярно демонстрирует готовность к сотрудничеству во многих областях.

Часто бывает трудно определить, каковы представления государственного деятеля, не говоря уже о стране. Джервис пишет, что обычно нам приходится вычленять взгляды человека из путаных и противоречивых свидетельств и пытаться отделить его истинные убеждения от тех, которые он просто хочет представить окружающим как свои взгляды[60]. Другими словами, государства редко показывают свои намерения, по крайней мере, вначале, всегда остается завеса тайны.

Джервис также объясняет «спиральную модель», в которой опасность заключается в том, что каждая сторона будет ошибочно считать другую угрозой своим жизненно важным интересам и непреднамеренно укреплять это убеждение, прибегая к угрозам для предотвращения войны и тем самым пренебрегая стремлением к согласию и примирению[61]. Важно и сложно определить мотивы и цели государств, какие затраты и риски они готовы понести ради расширения, а также то, как они будут реагировать на угрозы и примирение[62]. В ряде случаев государства, таким образом, напрямую спрашивают своих противников, чего именно они хотят[63]. По мнению Джервиса, очевидно, что государства могут либо недооценивать, либо переоценивать агрессивность своих противников и любая из этих ошибок может привести к войне, если она основана на неверных предположениях[64].

Джервис полагает, что государства скорее переоценивают враждебность других, чем недооценивают ее[65]. Возможно, государства склонны к преувеличению из-за страха, когда ими движет опасение. Люди также склонны переоценивать враждебность, потому что они обращают

---

[60] *Jervis R.* 1988. Op. Cit. P. 680.
[61] Ibid. P. 685.
[62] Ibid.
[63] Ibid.
[64] Ibid. P. 686.
[65] Ibid. P. 688.

самое пристальное внимание на драматические события. Угрожающие действия: кризисы, оккупация чужой территории и развертывание нового оружия — часто становятся широко известны[66]. Джервис также утверждает, что в ситуации, похожей на игру в салочки (т.е. любой исход, включая капитуляцию, будет лучше, чем война), война не начнется, пока обе стороны хотя бы минимально рациональны и сохраняют контроль над своим поведением. Обе стороны могут играть в блеф-покер, но ни одной из них не имеет смысла начинать тотальный конфликт. Каждая из сторон будет пытаться выстоять. Если обе стороны сохраняют контроль, война может произойти только в том случае, если одна или обе стороны будут бесповоротно готовы действовать в соответствии со своим заблуждением[67]. Стандартная логика ведения переговоров показывает, что если одна сторона убедит другую в том, что она намерена твердо стоять на своем, то у другой стороны не останется другого выбора, кроме как отступить. Люди и государства становятся приверженцами политики, потому что они верят, что их политика морально оправдана и политически необходима[68]. В некоторых случаях процесс приверженности может завлечь государственных деятелей в ловушку[69]. Когда существует непосредственная опасность, государства могут наносить упреждающие удары или совершать внезапные нападения.

Джервис утверждает, что, поскольку стратегические вооружения сами по себе относительно неуязвимы, ученые до недавнего времени считали, что стимулов для нанесения первого удара практически нет. Теперь они знают об уязвимости систем командования, управления и связи (С3), и это может заставить лиц, принимающих решения, поверить, что нанесение первого удара будет, в крайнем случае, незначительно, а возможно, и существенно лучше, чем получение первого удара. Упреждение будет выгодным, создавая

---

[66] Ibid. P. 690.
[67] *Jervis R.* 1988. Op. Cit. P. 691.
[68] Ibid. P. 693.
[69] Ibid. P. 694.

тем самым то, что называется кризисной нестабильностью[70]. Чтобы сохранить мир, утверждает Джервис, государство должно убедить противника, что оно не начнет войну и что оно не верит, что другой тоже начнет[71]. Представления государственных деятелей будут включать как догадки, так и интуицию[72].

В своей работе «Сдерживание и восприятие» Р. Джервис утверждает, что сдерживание зависит от восприятия[73]. Если государственные деятели не понимают, как видят мир их противники, их политика сдерживания, скорее всего, даст осечку; если ученые не понимают модели восприятия, они будут неправильно интерпретировать поведение[74]. Можно было бы ожидать, что государственные деятели будут уделять пристальное внимание тому, как другие воспринимают их. На самом деле, как правило, это не так. Хотя они осознают, что определить намерения других людей и предсказать их поведение сложно, они обычно считают, что их собственные намерения ясны. В результате они редко пытаются увидеть мир и свои действия глазами противника, хотя это было бы им на руку[75]. В отношениях между ЕС и Россией сдерживание может быть задействовано, когда обе стороны наращивают свою военную мощь в приграничных районах или кибермощь в киберпространстве.

Основываясь на вышеупомянутых работах Джервиса о восприятии, можно задать вопрос, так ли уж опасна Россия для Запада. Нет ли других вызовов, надвигающихся опасностей и гегемонов мирового масштаба, которые представляют большую угрозу для США и ЕС? Между США, ЕС и Россией много общего, и борьба в некоторых приграничных регионах — это лишь временное явление, но на глобальном уровне оно не затрагивает суть проблемы напряженных отношений между Западом и Россией. На самом

---

[70] Ibid.
[71] *Jervis R.* 1988. Op. Cit. P. 695.
[72] Ibid.
[73] Jervis R. 1983. Op Cit. P. 3.
[74] Ibid.
[75] Ibid. P. 4.

деле это тривиальные региональные проблемы в приграничных регионах, которые можно легко и быстро решить. Они не являются фундаментальными для мировой политики. Более того, Запад и Россия «могли бы найти друг друга» и во многом друг друга поддержать. США и Россия граничат друг с другом в Беринговом море, но они соседи не только там, они и духовно соседи в пространстве и во времени, если мы посмотрим на космонавтов и астронавтов в космосе.

Таким образом, можно сделать вывод, что ЕС считает Россию агрессором, в то время как на самом деле Россия всегда занимала оборонительную позицию. Если посмотреть прошлые мировые войны и экспансионизм Наполеона, то можно убедиться, что Россия успешно оборонялась. Поскольку коммунизма больше нет, как это было во времена холодной войны, у ЕС нет причин бояться России. Но ЕС боится России, потому что она является сильной военной и кибернетической державой, хотя немыслимо, чтобы Россия вела себя агрессивно по отношению к своим соседям на Западе. Это было бы разрушительно для обеих сторон и никогда не произойдет. Напротив, было бы интересно сформировать сильный альянс между США, ЕС и Россией для борьбы с другими, более угрожающими гегемонами в мире. Тот факт, что тактика России во внешней политике является оборонительной, вытекает из истории и, следовательно, из вышеупомянутых агрессий, которые направлялись в ее сторону. Реалии и восприятие должны быть расположены в правильном контексте.

Однако это не означает, что Россия со своей уникальной культурой не чувствует угрозы со стороны Запада. 80% российских респондентов назвали США и НАТО, а также возможное членство Украины и Грузии в ЕС и НАТО главными угрозами в сфере безопасности. Более половины российских респондентов также негативно относятся к расширению ЕС. Почти 90% респондентов повторно поддержали бы присоединение Крыма к России. Улучшение сотрудничества с ЕС в настоящее время сдерживается кризисом и санкциями в связи с конфликтом в Украине, считают 77%, а также

вмешательством США (82%) и ЕС во внутренние дела России (74%). Как и респонденты в других странах, россияне также воспринимают дезинформационные кампании как угрозу (73%)[76].

Российские эксперты подчеркивают, что архитектура безопасности, появившаяся после холодной войны, была создана не для серьезного соперничества, а для перспектив возможной кооперации. В настоящее время Москва ищет пути выстроить новую архитектуру безопасности без официального осуждения старой, основанной на Хельсинкском Заключительном акте 1975 г.[77] Поэтому Россия в первую очередь полагается на ООН, ОБСЕ, ЕАЭС и ОДКБ в обеспечении безопасности[78].

ЕС опасается, что обмен слишком большим количеством информации с Россией поставит его в уязвимое положение, в том числе в рамках сотрудничества правоохранительных органов. ЕС отказывается от интенсификации сотрудничества, опасаясь включить Россию в свою систему безопасности, потому что он видит в России угрозу, не будучи уверенным в ее намерениях, но опасаясь по причине географической близости и военной мощи. Поэтому единственной целью ЕС является расширение возможностей внутренней системы безопасности в пределах шенгенских границ[79]. Подобное восприятие может быть связано с наследием холодной войны, особенностями политического режима и государственного управления в России, которое воспринимается как угроза для стран ЕС.

В атмосфере страха образ врага, возникший в эпоху холодной войны, возрождается, но с оговорками: население европейских стран (за исключением жителей Украины) в вышеупомянутом опросе в 2018 г., в общем, высказалось в пользу дипломатических решений и отказа от военной интервенции, например в Украине. Большинство европейских стран стремятся оставаться нейтральными в украинском конфликте. Российское

[76] Jervis R. 1983. Op Cit. P. 51.
[77] Ibid. P. 63.
[78] Ibid. P. 52.
[79] Интервью с российским профессором, Москва, 2019.

население, однако, разделено в отношении нейтралитета и отвергает предположение о том, что решение конфликта следует оставить России. Для украинских респондентов решение заключается в западной интеграции, модели, которая не может быть принята Россией, но Москва не склонна к военному вмешательству[80].

В целом Франция и Германия выступают в роли двигателей внешней политики ЕС, в том числе в отношении России. В конце концов, самой важной причиной, по которой был создан ЕС, было предотвращение войн в Европе, особенно между двумя наиболее значительными державами — Францией и Германией[81]. Благородная цель — обеспечить вечный мир в Европе путем интеграции, однако, не была достигнута, т.к. Великобритания начала Брексит, и настоящей его причиной была не проблема неконтролируемой миграции, а тот факт, что Великобритания, как третья по величине экономика после Германии и Франции, была вынуждена следовать приоритетам и потребностям двух лидеров.

В двусторонних отношениях России и отдельных стран ЕС существует непоследовательность: некоторые государства, особенно страны Западной и Восточной Европы, следуют философии Брюсселя и поэтому видят угрозу в России, в то время как страны Средиземноморья и Центральной Европы, такие как Италия, Греция, Венгрия, Сербия (не ЕС), иногда Словакия и Чешская Республика, а в некоторой степени Германия и Франция охотнее сотрудничают с Россией, т.е. формируют иной мировой порядок, нежели тот, который диктует наследие холодной войны. Это означает, что эти страны воспринимают Россию как страну и культуру, с которой они могут себя идентифицировать. Восприятие угрозы между этими странами и Россией ниже. Причины этого могут быть различными: культурная близость, языковое сходство, давние торговые связи, общая история, прочные связи между бывшей или нынешней политической элитой.

---

[80] *Bär S.* et al. 2019. Op Cit. P. 28.
[81] План Шумана 1950 г. Преамбула.

Еще один аналитический конструкт, разработанный в рамках теории реализма, — это дилемма безопасности. Этот термин, придуманный Дж. Херцем, относится к ситуации, когда в условиях анархии действия государства, направленные на укрепление его безопасности (эти действия, как правило, включают в себя увеличение военной мощи или создание военных альянсов), могут заставить другие государства принять аналогичные меры, создавая порождающую конфликт напряженность, даже когда ни одна из сторон действительно не желает этого[82]. Р. Джервис продемонстрировал, что дилемма безопасности может привести государства к дорогостоящим постоянно усугубляющимся отношениям соперничества и недоверия[83]. Дилемма безопасности — это именно дилемма выбора стратегии нападения или защиты, а также способность отличать их друг от друга[84].

Поскольку Россия является мировой державой, которая постоянно наращивает свою мощь в целях обеспечения национальной безопасности, ЕС воспринимает это как угрозу. Таким образом, по мнению российских ученых, складывается дилемма безопасности, когда ЕС переходит к агрессивным действиям против России[85]. Стратегия же России в отношении ЕС носит оборонительный характер. Ожидается, что это соперничество не скоро закончится в силу особенностей дилеммы безопасности.

Теория баланса нападения — обороны является одним из направлений исследования дилеммы безопасности. Она содержит ряд предположений о том, как определенные факторы, такие как география и технологии, облегчают завоевание, а не оборону страны[86]. Из-за технологий (имеются в виду прежде всего военные, информационные технологии) и географии (географические барьеры на границах и протяженность российской империи) ЕС не так легко завоевать Россию. Это объясняет постоянную экспансию

---

[82] *Herz J.* 1951. Op.Cit.
[83] *Jervis R.* 1978. Op. Cit.
[84] *Wohlforth W. C.* 2008. Op. Cit. P. 142.
[85] *Gromyko A.* 2016. Op. Cit. P. 16.
[86] *Wohlforth W. C.* 2008. Op. Cit. P. 142.

Запада на Восток, которая началась после падения Берлинской стены и даже задолго до этого — при Наполеоне и Гитлере.

Кроме того, чтобы понять динамику отношений между ЕС и Россией, необходимо добавить идейный компонент, хорошо изученный представителями социального конструктивизма в теории международных отношений. Конструктивисты считают, что межгосударственное взаимодействие определяется тем, как государства воспринимают себя и другие государства. Когда государства идентифицируют себя с другими государствами, существуют возможности для сотрудничества из-за общих ценностей и норм, в этом случае военно-политический потенциал этих стран не воспринимается как угроза. Показателен следующий пример. Царь Петр III, поклонник Пруссии, прекратил военные действия против Пруссии во время Семилетней войны, хотя Россия и ее союзники, вероятно, получили бы территорию и престиж, одержав победу. Решение царя было обусловлено главным образом его симпатией к немецкой культуре. В сегодняшних отношениях ЕС — Россия культурный аспект не преобладает над материалистическим соотношением сил. Однако все изменится, если политические лидеры ЕС поймут, что Россия и ее жители исповедуют те же ценности и нормы, что и граждане ЕС (в отличие от высокой политики, где ценности противоположны), имеют общее генетическое, религиозное и цивилизационное наследие, живут на одном европейском континенте, и это более или менее одинаковые люди, за исключением некоторых различий в менталитете, который делает культуру каждой страны уникальной[87].

Существует множество примеров сотрудничества государств с различными идеологиями и конфликтов между странами с близкой идентичностью и идеологией. Отношения между ЕС и Россией являются примером этого. Они имеют схожие идеологии и идентичности, но остаются в конфликте друг с другом.

---

[87] *Entin M., Entina M.* 2016. Op. Cit. P. 3.

Несмотря на то что на общеевропейском уровне ЕС не идентифицирует Россию как дружественную страну, некоторые страны ЕС являются исключением из этого правила. Например, общая история Италии и России, наполненная многолетними экономическими отношениями и взаимной симпатией политических лидеров, позволяет странам выстраивать отношения кооперации. Восточноевропейские страны разделены, и перспективы не столь ясны: в некоторых из них — пророссийские настроения, в других — антироссийские. Польша открыто антироссийская, Венгрия — нет.

Возвращаясь к проблеме доверия в отношениях России и ЕС, уместно упомянуть подход М. Лебедевой, согласно которому доверие имеет рациональную и эмоциональную составляющую. Во время холодной войны отношения между Западным и Восточным блоками в большей степени основывались на рациональном восприятии угроз, т.е. и отношения внутри блока и взаимное недоверие между блоками носили рациональный характер. Сегодня напряженность в большей степени характеризуется эмоциональным восприятием угроз, т.е. эмоциональной составляющей доверия. Россия и страны Запада больше не участвуют в холодной войне, есть лишь расхождения по отдельным вопросам. Тогда в России была другая идеология. Кроме того, тогда Советский Союз не был рыночной экономикой, в отличие от современной России. Таким образом, на современном этапе неприемлемо говорить о холодной войне между Западом и Россией, потому что это может стать самосбывающимся пророчеством[88].

По словам М. Энтина и Э. Энтиной, Россия окончательно перестала делить мир на два противоборствующих лагеря. Россию и страны Запада больше не разделяют антагонистически несовместимые идеологии. Угроза ядерной войны, на грани которой мир балансировал, была устранена[89].

---

[88] Выступление профессора М. Лебедевой, конференция МГИМО и Gerda Henkel Stiftung, 2019 г.
[89] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 3.

Также А. Загорский и В. Зеллнер утверждают, что новой холодной войны не существует. Нынешняя ситуация не обладает ключевыми характеристиками холодной войны XX в. Холодная война была глобальным идеологическим противостоянием организованных лагерей. Ни один из этих признаков не применим к текущей ситуации, скорее наоборот[90].

Однако иногда во внешней политике отдельных стран послеживается схожая логика, когда «враг», виновный во всем зле, должен быть устранен, прежде чем будут найдены решения. Этот вид эссенциалистской идеи представляет собой серьезный предупреждающий знак. Чтобы разорвать круг недоверия, нужна коммуникация, характеризующаяся отзывчивостью и готовностью слушать друг друга. Это может происходить при помощи народной и культурной дипломатии, культуры, туризма и научного взаимодействия. Подобное взаимодействие способно спровоцировать «перетекание» диалога в политическую сферу и, наконец, в сотрудничество правоохранительных органов.

Еще одной причиной недоверия являются особенности группового мышления. М. Лебедева утверждает, что в эпоху холодной войны теории и концепции, основанные на рационализме (например, баланс сил между капиталистическим Западом и социалистическим Востоком), объясняли природу международной политики, в то время как сегодня международное сотрудничество можно лучше объяснить социальным конструктивизмом. Другими словами, произошел сдвиг в «типах» восприятия угрозы между ЕС и Россией: от более рационального в советское время к более эмоциональному сегодня.

Во-первых, во времена холодной войны (1947–1991) классический подход доминировал над отношением «мы против них». Во-вторых, в 1990-х годах Россия воспринимала европейскую интеграцию как огромный исторический проект, и были даже позитивные идеи о некоем «участии» России в этом проекте. Между Россией и Западом наметилась разрядка

[90] *Zagorski A., Zellner W.* 2016. Op. Cit. P. 21.

напряженности и снижение роли силового фактора в политике. Наконец, с 2014 г. (отправной точкой является кризис в Украине) и впоследствии в 2016 г. (в связи с президентскими выборами в США) Запад стал более агрессивным по отношению к России, а Россия заняла оборонительную позицию, т.е. демонстрирует оборонительный реализм, близкий к социальному конструктивизму.

Доминирующая теория, которая может прогнозировать отношения между ЕС и Россией, зависит от текущего мирового порядка и геополитической ситуации. Это подразумевает, что теории ограничены во времени и могут сменять друг друга. В советское время и особенно в период холодной войны существовал четкий материальный баланс сил; в 1990-е годы, в условиях более плодотворного сотрудничества и разрядки, интеграционные теории были центральными. Теория социального конструктивизма дала более глубокое понимание партнерства между ЕС и Россией. С началом кризиса в Украине и напряженности в Крыму (2014) и особенно после избрания Трампа президентом США (2016) Запад воспринимает Россию как державу, наращивающую военную мощь (с 2014), и киберугрозу (с 2016). Призрак холодной войны, хотя и не столь явный, доказывает, что классический реализм снова стал доминирующей теорией. Но для тех плодотворных двусторонних отношений с определенными странами ЕС, в которых общие идентичности, нормы, цели и доверие доминируют над восприятием угрозы, оборонительный реализм обеспечивает лучшее понимание.

1.2. Институционализм рационального выбора и организационная теория: бюрократические факторы в международном сотрудничестве

В науке международных отношений вот уже несколько десятилетий довольно прочные позиции удерживает **теория рационального выбора**. Пришедшая в политическую науку из экономики, она была адаптирована к

более широкому кругу социальных контактов, а не только к сфере рынка[91]. Широкое применение этой теории в социологии, политологии и юриспруденции обусловлено ее универсальностью. Парадигма рационального выбора подчеркивает роль просвещенного личного интереса в принятии решений. Во многих отношениях это социологическая теория, основанная на бихевиоризме в психологии и модели Homo Economicus в политике. Теория рационального выбора используется для объяснения поведения государственных ведомств и работающих в них чиновников в области правоохранительной деятельности, как на уровне отдельных ведомств, так и на уровне межведомственного сотрудничества внутри страны или на международной арене. Теория рационального выбора объясняет наличие или отсутствие межведомственного сотрудничества на национальном (1), европейском (2) и уровне ЕС — Россия (3). Недостатки и неудачи в некоторых национальных ведомствах, такие как неспособность предотвратить террористические атаки и другие серьезные преступления, используются в качестве отправной точки для объяснения успехов и неудач международного сотрудничества. Тем не менее одно из объяснений неудач национальных правоохранительных органов[92] — именно недостаточно развитое сотрудничество с другими ведомствами, будь то внутри страны или с другими странами, из-за рациональных личных интересов работающих в них чиновников[93].

И на национальном, и на транснациональном уровне плодотворное оперативное сотрудничество и разумный обмен информацией могут быть поставлены на карту, когда рациональный личный интерес чиновников, работающих в ведомствах, берет верх. Как уже отмечалось, отсутствие доверия между ЕС и российскими властями вызвано рядом международно-политических факторов, которые хорошо объясняет теория политического

[91] *Kahler M.* 1998. Op. Cit.
[92] *Malfait M.* 2020. Op. Cit.
[93] *Zegart A.* 2005. Op. Cit.

реализма. Такое недоверие отражается и на уровне правоохранительных органов.

Институционализм в теории рационального выбора смещает исследовательский фокус от личности к институтам и гласит, что создание институтов ведет к снижению транзакционных издержек, повышению доверия и улучшению сотрудничества. Если человек хочет достичь своих целей, это лучше всего можно сделать при помощи институтов[94]. Другими словами, институты — это системы правил и побуждений к поведению, при помощи которых рациональные субъекты пытаются максимизировать свои выгоды. Предполагается, что рациональные политические акторы в институциональной среде имеют фиксированный набор предпочтений. Чтобы максимизировать свою выгоду, участники выстраивают свою стратегию, исходя из расчета затрат и выгод. Институты состоят из формальных правил (конституции, законы, права собственности) и неформальных ограничений (санкции, табу, обычаи, традиции и кодексы поведения), которые способствуют сохранению порядка и безопасности на рынке или в обществе[95]. По мнению одного из основоположников институционалисткой теории Д. Норта, «институты снижают операционные и производственные издержки на бирже, чтобы потенциальные выгоды от торговли были реализованы»[96]. Институты — это система, стратегии, структуры в обществе, созданные правилами и законами. Правовая и политическая системы также являются институтами. Их основная задача — ограничение насилия среди отдельных лиц[97].

В сфере безопасности создание институтов обеспечивает обмен информацией и правоприменительные механизмы, которые уменьшают неопределенность. Поскольку транзакционные издержки являются серьезным препятствием для экономического роста, центральная функция

---

[94] *Shepsle K.* 2008. Op. Cit.
[95] *North D.* 1990. Op. Cit. P. 97.
[96] *North D.* 1990. Op. Cit. P. 98.
[97] *North D., Wallis J., Weingast B.* 2009. Op. Cit. P. 55.

политических и экономических институтов заключается в том, чтобы контролировать их, зачастую путем недопущения мошенничества, воровства и других социально опасных действий. Тем не менее те, кто управляет политической системой, будут структурировать эти институты, чтобы максимизировать личную, а не социальную выгоду, поэтому существующие транзакции не всегда будут минимизированы существующими институтами. Затраты по сделке — это все затраты, которые возникают при совершении экономической сделки на рынке, или, другими словами, затраты, которые должны быть произведены для достижения сделки[98].

Термин «рынок» может относиться как к экономической, так и к политической сфере. Концепция была впервые описана Р. Коузом в экономике и в смежных дисциплинах, таких как право и экономика. Однако он не использовал этот конкретный термин. В своей работе «Природа фирмы» он использовал термин «затраты на использование ценового механизма»[99] и «стоимость рыночных транзакций» — в книге «Проблема социальных издержек»[100]. Этот термин также использовался в литературе по денежной экономике 1950-х годов [101]. Обоснование стоимости транзакции и термин «стоимость транзакции» имели место в работе О. Уильямсона «Экономика трансакционных издержек»[102].

Институты могут быть политическими и экономическими, согласно данному подходу. Что касается экономических институтов, Д. Норт рассматривает пример торговли в пределах небольшой деревни (где существует глубокое понимание интересов соседей и значительное доверие), но, как только произойдет рост, рынок расширится за пределы деревни в более крупные взаимосвязанные регионы. Участники сделки станут социально отдаленными, что повлечет за собой увеличение транзакционных

---

[98] Transaction Cost. [Electronic resource] // Business Dictionary; Transaction Costs. [Electronic resource] // Investopedia.
[99] *Coase R. H.* 1937. Op. Cit.
[100] *Coase R. H.* 1960. Op. Cit.
[101] *Kissell R., Glantz M., Malamut R.* 2003. Op. Cit.
[102] *Williamson O.* 1998. Op. Cit.

издержек. Нужны институты, которые снижают риск быть обманутыми. Торговля на большие расстояния принесет еще больше транзакционных издержек: проблема доверия агентам и обеспечение выполнения контрактов. Следующим шагом является рост рынков капитала и защита связанных с ними прав собственности, что создает социальный капитал и позволяет гражданам наращивать богатство.

Успех развития экономики зависит от того, насколько хорошо она может создать институты, которые минимизируют транзакционные издержки. Правоохранительные ведомства также являются примерами институтами, которые будут проанализированы в рамках этого исследования, в частности, законы, касающиеся правоохранительной деятельности, уголовного расследования и правосудия.

Согласно логике реализма, основная цель институтов — ограничение насилия среди людей[103]. Борьба с насилием требует институтов и организаций[104]. Д. Норт объясняет, что есть разница между институтами и организациями. Организации состоят из людей, преследующих общие и индивидуальные цели посредством частично скоординированного поведения[105]. Эта идея также отражена в организационной теории (см. Приложение). Применительно к настоящему исследованию правоохранительные и разведывательные службы являются организациями, однако они остаются частью более широкой концепции института. По словам К. Шепсле, субъекты используют, создают или присоединяются к институтам, чтобы максимизировать свои выгоды[106]. Субъектами являются рациональные политические акторы. Основные институты ЕС, агентства ПСБП (AFSJ), национальные парламенты, правительства, прокуратура и европейские и российские политические лидеры, полицейские, в том числе следователи и прокуроры, являются рациональными субъектами. Если они будут

[103] *North D., Wallis J., Weingast B.* 2009. Op. Cit. P. 55.
[104] *North D.* 1990. Op. Cit. P. 3–4.
[105] *North D., Wallis J., Weingast B.* 2009. Op. Cit. P. 58.
[106] *Shepsle K.* 2008. Op. Cit.

сотрудничать, транзакционные издержки снизятся для обеих сторон, но только в том случае, если существуют институты: правила и нормы (формальные правила) и лучшие практики и кодексы поведения (неформальные ограничения), а также необходимо смягчение санкций (формальных ограничений).

В таких областях, как безопасность (как внутренняя, так и внешняя), институты играют важную роль. Основная цель системы органов безопасности заключается в защите государства и его граждан и предотвращении угроз национальной безопасности. Если эти органы будут сотрудничать друг с другом, а не бороться за место под солнцем, транзакционные издержки будут снижены, и все общество получит выгоду. Однако в действительности добиться такого сотрудничества нелегко. Специфика сектора безопасности характеризуется достаточно высоким уровнем транзакционных издержек взаимодействия между правоохранительными органами. Внутренняя конкуренция между различными правоохранительными органами является высокой, но внешняя конкуренция между агентствами разных стран еще выше, поскольку уровень доверия между ними чрезвычайно низок. Благодаря созданию институтов такая конкуренция между службами безопасности, полицией и другими силовыми структурами может быть уменьшена: доверие возрастет, и горизонтальные сети сотрудничества могут более тесно связать бывших конкурентов. Эти сети, созданные агентами в международном масштабе, служат иллюстрацией того, как учреждения могут нивелировать различные типы барьеров (языковые, культурные и географические; см. ниже). Важность институтов в международных отношениях хорошо демонстрирует аналогия, предложенная Д. Нортом на примере сотрудничества с деревней (см. выше).

Аналогичные принципы отношений могут быть перенесены на любой другой тип акторов, например представителей силовой бюрократии. Внутри ведомства уровень доверия между подразделениями и отдельными

сотрудниками должен быть достаточно высок, иначе общая деятельность не будет эффективной. Меньше доверия требуется при установлении связей между двумя различными национальными ведомствами и в еще меньшей степени в отношениях между ведомствами разных стран. Институционалистская теория, таким образом, позволяет исследователям понять пределы и возможности взаимодействия между европейскими и российскими правоохранительными структурами. Институты создаются именно для того, чтобы уменьшить опасения акторов (в данном случае России и ЕС) быть обманутыми, способствуют лучшему взаимопониманию сторон, меньшему беспокойству и количеству заблуждений и, в конце концов, лучшему сотрудничеству.

Что касается правоохранительной деятельности, то законы и институты являются основой правопорядка в обществе. Они обеспечивают верховенство закона и составляют фундамент демократического общества. Правоохранительные органы не могут существовать без института права. Правоохранители, будь то следственные работники, прокуроры, судьи, не могут применять закон без основополагающего законодательства. Без разделения исполнительной, судебной и законодательной ветвей власти государства станут полицейскими, анархистскими, несостоявшимися государствами, распавшимися. Без верховенства права в обществе будет хаос. Чтобы смягчить хаос, нужна полиция: она обязана поддерживать порядок и общественную безопасность. Судебная власть необходима для толкования и применения закона, обвинение необходимо для расследования преступлений и возбуждения судебных разбирательств. Наконец, следственный аппарат отвечает за сбор, анализ и использование информации для поддержки целей правоохранительных органов, национальной безопасности, военной и внешней политики. Право и другие институты являются двигателями правоохранительной деятельности, разведывательной работы и правосудия.

Для полного понимания ситуации безопасности между ЕС и Россией важно знать, что соответствующими институтами ЕС являются Закон ЕС, т.е. Acquis Communautaire (собрание законодательства, правовых актов, прав и обязанностей и судебных решений) и особенно ПСБП; традиции безопасности ЕС и различных стран-членов; кодексы поведения, заключенные между правоохранительными органами, руководящие принципы наднациональных полицейских организаций (например, из Европола). Это означает, что благодаря всем этим правилам союзы и культуры транзакции и обмены становятся более быстрыми, способствуя снижению операционных издержек, лучшему и доверительному пониманию, меньшему количеству неправильных представлений, мошенничества и большему сотрудничеству между государствами — членами ЕС.

В вопросах полицейского сотрудничества отношения России и ЕС никогда не отличались высоким уровнем взаимного доверия. Это обусловлено целым рядом факторов: географической удаленностью партнеров друг от друга, языковым барьером, различиями в культуре и нормах. Все эти препятствия породили многочисленные операционные издержки для сотрудничества, и для их преодоления Москва и Брюссель попытались создать институты (см. следующий параграф). Однако на практике их эффективность оказалась весьма ограниченной, т.к. совместимость институциональной культуры у обоих партнеров изначально была и все еще остается крайне невысокой. Внутри ЕС отношения между правоохранительными органами отличаются большей плотностью связей, чем с внешними партнерами, и реализуются в закрытом контуре безопасности, например, в рамках Европола, Евроюста, Фронтекса или между национальными ведомствами отдельных стран — членов Евросоюза.

Тем не менее институциональная основа взаимоотношений России и ЕС активно развивалась на протяжении двух десятилетий. Краеугольным камнем для сотрудничества в области внутренней безопасности и юстиции стало прежде всего Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС),

которое было подписано в 1994 г. и вступило в силу в 1997 г. В соответствии с Соглашением РФ получила возможность устанавливать и развивать отношения на двух уровнях — с Евросоюзом как организацией и двусторонние отношения с его государствами-членами. Под эгидой Постоянного совета партнерства (ППС) был налажен политический диалог, в ходе которого были заключены четыре дорожные карты. Одна из них — дорожная карта по общему Пространству свободы, безопасности и правосудия (ПСБП). С момента вступления в силу СПС, Россия и ЕС провели 32 саммита.

Бюрократические личные интересы и культура не способствуют позитивному взаимодействию между правоохранительными органами. Теория рационального выбора может объяснить, почему бюрократы, работающие в правоохранительных органах, могут быть не заинтересованы в международном диалоге. Зачастую это вызвано боязнью значительного риска и высокой цены ошибки, которым может сопровождаться такое сотрудничество[107]. Правительства относятся друг к другу с настороженностью, и вследствие этого тесное взаимодействие их учреждений порой весьма затруднено[108]. Причина кроется в особенностях расчетов, которыми руководствуются лица, принимающие решения. Прежде чем пойти на соглашение, силовая бюрократия пытается оценить, насколько выгоды от сотрудничества превысят затраты. Речь идет о рациональном выборе и личных интересах, хотя иррациональная составляющая в процессе выстраивания отношений с партнерами также неизменно присутствует. Ее можно обозначить как иррациональный выбор или эмоциональный эгоизм[109].

Чтобы лучше понять функции механизмов сотрудничества правоохранительных органов, необходимо выйти за рамки государственных предпочтений и учитывать также различные бюрократические факторы[110]. В

[107] *Fägersten B.* 2010. Op. Cit. P. 500.
[108] Ibid. P. 502.
[109] *Nadtochey Y., Malfait M.* 2020b. Op. Cit.
[110] *Fägersten B.* 2010. Op. Cit. P. 501.

научной литературе по вопросу о том, почему бюрократы-силовики препятствуют достижению обозначенных государствами целей международного сотрудничества, можно выделить две причины: бюрократические интересы и бюрократическая культура. Личный интерес присущ любому чиновнику. Они преследуют такие рациональные цели, как увеличение бюджета, усиление полномочий в процессе принятия решений или личное продвижение по службе. Анализируя интересы бюрократии, исследователь П. Гуревич ввел понятие «специфика активов» (assetspecificity)[111]. Оно применяется при характеристике ситуации, в которой инвестиции или активы (в самом широком смысле — материальные или организационные) считаются неотъемлемыми для определенного контекста и поэтому не могут быть эффективно перераспределены.

Что касается полицейского сотрудничества, то обширные личные и организационные сети, которые составляют важную основу обмена данными, можно рассматривать как инвестиции, которые не могут быть легко перенесены в другую среду[112]. Сеть внутрибюрократических связей (например, внутри отдельных полицейских органов) настолько аутентична, что может быть полезна только в управляемом конкретной бюрократией ведомстве, но при этом она не подходит для выстраивания отношений подобного рода в других ведомствах. Люди вложили время и деньги в эти отношения и не позволят кому-либо еще получить доступ к созданному ими ценному информационному ресурсу. Участники таких внутрибюрократических отношений не будут просто так вкладывать усилия в налаживание новых контактов или отдавать и дарить свои связи другому ведомству. Поскольку создание сетей и рабочих отношений требует времени и вряд ли может быть навязано сверху, их можно рассматривать как весьма специфичные инвестиции. Сети и обмен опытом влияют на институциональные отношения. По мнению исследователя С. Лэндера, «эти

[111] *Gourevitch P.* 1999. Op Cit.
[112] *Fägersten B.* 2010. Op. Cit. P. 503.

совместные действия порождают дружбу, взаимное уважение и доверие. Они имеют значение»[113].

Если уровень активов, инвестируемых в конкретный институт, высок, вовлеченные субъекты будут сопротивляться любым изменениям — например новым соглашениям о сотрудничестве, которые могут поставить под угрозу их инвестиции. В тех случаях, когда строго национальные культуры основаны на таких ценностях, как секретность и организационная исключительность, это может стать препятствием для более тесных контактов и сотрудничества с иностранными партнерами.

Хотя, в соответствии с работами Б. Фегерстена, это иллюстрация институционализма, сети расследователей объясняют теории конструктивизма и оборонительного реализма. Именно развивая межличностные отношения из рациональных соображений, можно преодолеть страх и недоверие, и, как следствие, доверие заменит существующую напряженность среди ведомств. Это означает, что уровень негативного восприятия угрозы снизится, что хорошо объясняет оборонительный реализм. На микроуровне личные интересы бюрократов также могут быть фактором сопротивления сотрудничеству. Следовательно, эти личные связи между агентами в глобальном масштабе и, как правило, на уровне ЕС — Россия в сетевом формате являются выгодными. Хотя они ведут себя рационально, это рациональность может быть групповой. Чтобы ловить преступников и предотвращать угрозы национальной безопасности, крайне важно стремиться к сотрудничеству.

Бюрократическое сопротивление сотрудничеству правоохранительных органов также существует и между странами внутри ЕС. Национальные власти и особенно правоохранительные органы и полиция иногда отказываются предоставлять информацию, необходимую Европолу для выполнения его задач, таких как контртеррористическое сотрудничество[114].

---

[113] *Lander S. 2004.* Op.Cit.
[114] *Fägersten B.* 2010. Op Cit. P. 515.

Европолу не удается добиться доверия со стороны национальных ведомств, и обмен информацией силовых структур стран ЕС с Европолом фактически носит добровольный характер. По словам К. Каунерта, в сфере борьбы с терроризмом это недоверие вызвано рядом факторов: политические, судебные и административные институты борьбы с терроризмом сильно различаются в разных государствах-членах; некоторые государства — члены ЕС делегируют контртеррористические компетенции полицейским агентствам, тогда как другие — спецслужбам; некоторые национальные полицейские органы не приветствуют централизацию в Брюсселе. Как следствие, полицейские ведомства неохотно обмениваются информацией[115]. О. Буреш добавляет, что обязанность государств — членов ЕС обмениваться информацией зафиксирована в нескольких решениях Совета ЕС и документах Европейской комиссии, но практически не имеет юридической силы, поскольку власти государств-членов не могут быть принуждены обмениваться дополнительной информацией, т.е. информацией, обязательства в отношении которой специально не оговорены. Другая причина заключается в том, что, хотя возможности разведки и анализа в штаб-квартире Европола значительно улучшились с 11 сентября, объем данных, поступающих в Европол, остается относительно скудным, поэтому и заинтересованность во взаимодействии с этим институтом у стран-членов невысока[116]. Наконец, предпочтение отдается двустороннему сотрудничеству и структурам, не входящим в ЕС, прежде всего Интерполу. Следовательно, согласно Б. Мюллеру-Вилле, «Европол представляет собой дополнительный бонус, который государства-члены могут использовать по собственному желанию»[117]. Кроме того, государственный суверенитет над разведкой является важным фактором, препятствующим развитию сотрудничества.

Как обсуждалось выше, специфичность активов, связанных с социальными, материальными или основанными на знаниях инвестициями в

[115] *Kaunert C.* 2010. Op. Cit. P. 656.
[116] *Kaunert C.* 2010. Op. Cit. P. 656.
[117] Ibid.

организации, влечет за собой тот факт, что активы не могут быть с легкостью перераспределены в рамках сотрудничества. В сфере уголовного расследования основой таких инвестиций являются сети, построенные из личных отношений и устоявшихся способов работы.

Эта ситуация была хорошо выражена в недавнем отчете Британской палаты лордов: «Вы можете создавать любые структуры, какие захотите, но если отношения между людьми не складываются, структуры не сработают»[118] [119]. Официальный представитель по борьбе с терроризмом утверждает: «Мы только говорим о помощи Европолу, но не более того. Европол пытается конкурировать с неформальными сетями, поддерживаемыми правительством, и не может этого сделать»[120]. Соответственно, можно предположить, что высокий уровень специфичности активов (контроль над чувствительной информацией) затруднил формирование механизмов обмена информацией внутри ЕС, особенно в случае правоприменения, в то время как хорошо функционирующие ранее существовавшие договоренности за пределами ЕС сохранились[121].

Бюрократические интересы также сыграли важную роль в подрыве сотрудничества между разными институтами ЕС, такими как Европол и INTCEN. Хотя правительства неоднократно призывали к дальнейшей координации и сотрудничеству между этими органами, результаты, как показано выше, были в лучшем случае скромными. Нечеткое разделение труда во множестве организаций и рабочих групп, участвующих в борьбе с терроризмом в Европе, сделало для этих структур приоритетом определение функционала и укрепление позиций собственной организации, а не достижение договоренностей о сотрудничестве с другими структурами. После теракта в Мадриде началась ожесточенная бюрократическая борьба, в рамках которой должна была быть расширена сфера компетенций

[118] *Fägersten B.* 2010. Op Cit. P. 515.
[119] Europol: Coordinating the Fight against Serious and Organised Crime [Electronic resource] // House of Lords. – London, 2008.
[120] *Smith M.* 2005. Op. Cit.
[121] *Fägersten B.* 2010. Op Cit. P. 515.

общеевропейских институтов в борьбе с терроризмом. По словам чиновника, INTCEN сделал все возможное, чтобы изолировать Европол в этом отношении. Один из респондентов в структуре Совета объясняет, что высокие зарплаты, пенсии и хорошие условия труда обеспечили Совету множество «строителей империи»[122].

Таким образом, неоднократные призывы правительства к расширению сотрудничества не были услышаны. Межинституциональная борьба только усугубляется фрагментированным ландшафтом безопасности ЕС. Многие субъекты безопасности ЕС имеют схожие и, следовательно, конкурирующие компетенции вместо взаимодополняющих функций. В странах ЕС существует сильная конкуренция на национальном уровне между правоохранительными органами, но это соперничество наблюдается также на общеевропейском уровне[123] и, несомненно, в России.

Сопротивление сотрудничеству в правоохранительной сфере обусловлено вышеупомянутыми бюрократическими интересами и культурой, а также стремлением государств сохранить лидирующую роль в области внутренних дел, уголовного расследования и правосудия. В начале создания ПСБП наиболее очевидной причиной медленной реализации программ развития в этой сфере было пассивное сопротивление национальных государств процессу нормативного сближения и гармонизации[124]. Страны ЕС по-прежнему являются основными сборщиками, обработчиками и пользователями информации — в отличие от европейских органов, таких как Европол[125]. Учитывая, что расследование уголовных дел относится к крайне чувствительной сфере национальной безопасности конкретных стран, они не спешат делиться ею со своими партнерами на уровне всего Союза.

Владение такими данными очень ценится и скрывается в органах безопасности в рамках уголовных расследований. Правоохранительные

---

[122] *Fägersten B.* 2010. Op Cit. P. 516.
[123] *Guille L.* 2013. Op. Cit. P. 50.
[124] Потемкина О. Ю. 2012. Op. Cit. С. 284.
[125] *Den Boer M.* 2015. Op. Cit. P. 403.

органы обмениваются данными только тогда, когда есть очевидная необходимость и выгода. Даже в ЕС ведомства предпочитают двустороннее сотрудничество, минуя по возможности централизованные структуры Союза.

Подобную реальность признают правоохранительные органы третьих стран, которые сотрудничают с ЕС. Москва не является исключением. В 99,99% случаев сотрудничество между Россией и Евросоюзом происходит через Интерпол и только в 0,01% случаев — через Европол[126]. Именно Интерпол является каналом для сотрудничества РФ и ЕС в области борьбы с организованной преступностью и терроризмом. При этом сотрудничество России с европейскими правоохранительными ведомствами зачастую ограничивается обменом стратегической, а не тактической и оперативной разведывательной информацией, что также свидетельствует о недостатке доверия между европейскими и российскими силовиками.

Тем не менее многочисленные препятствия на пути сотрудничества России и ЕС в области внутренней безопасности не должны затмевать и позитивные факторы, укрепляющие доверие сторон. В конечном итоге и российские, и европейские ведомства стремятся к одному и тому же результату — обеспечению безопасности, а это достаточный повод для оптимизма. Доказательством служат примеры сотрудничества РФ и ФРГ, а также РФ и Австрии. Контакты Москвы с этими странами, несмотря на общий фон охлаждения отношений с ЕС в целом, достаточно стабильны, а сотрудничество в правоохранительной сфере развивается достаточно интенсивно с опорой на рациональность, логику и последовательность в принятии решений. В частности, стороны активно обмениваются информацией, необходимой для эффективной совместной работы.

Однако приведенные выше примеры все же являются исключением из общего правила. Другие члены ЕС не могут похвастаться таким уровнем взаимодействия с российской стороной. Прежде всего это касается стран так называемой атлантической Европы — Великобритании, Нидерландов,

[126] Интервью с сотрудником российских правоохранительных органов, Москва, 2019.

Бельгии и Франции. Более сложная картина наблюдается в области контактов российских правоохранителей с силовыми ведомствами стран Центральной и Восточной Европы, особенно государств, стоящих на открыто антироссийских позициях и не склонных к нормализации сотрудничества в вопросах безопасности. Отношения между Россией и этой группой стран никогда не отличались устойчивостью, что негативно сказывается на контактах по линии органов внутренних дел. В частности, это происходит из-за расхождений в интерпретации тех или иных видов преступной деятельности, например терроризма. Списки террористических организаций, к примеру, у Москвы и Лондона, значительно различаются. И если для одной стороны конкретные лица и организации являются террористами, другая может относить их к повстанцам и отказываться криминализировать их деяния.

Россия воспринимается как угроза, более опасная, чем организованная преступность, вирусы терроризма и пневмонии. Такая позиция характерна для многих государств ЕС, особенно Вишеградской группы и некоторых других государств в Западной Европе.

Помимо отсутствия единого международного всеобъемлющего определения терроризма, правовые системы ЕС и России допускают существование различных определений в отношении отмывания денег, коррупции, незаконного оборота наркотиков, торговли людьми, киберпреступности, незаконной миграции[127]. В этих условиях сложно координировать действия по аресту преступников или пресечению незаконных действий. Наличие разных рациональных интересов также отражается в функциях разведки и правоохранительных органов. Во всем мире они должны выполнять одну и ту же функцию: предотвращать угрозы национальной безопасности. Однако не все агентства в мире имеют одинаковые ноу-хау и возможности. Хотя они преследуют одну и ту же цель, они по-разному организованы из-за исторического наследия. Так,

[127] Интервью с сотрудником российских правоохранительных органов, Москва, 2019.

голландская AIVD не обладает такими же компетенциями, возможностями, союзниками и сетевыми связями, как Европол или ФСБ России, и это только один из возможных примеров.

Законодательные органы России, ЕС и стран — членов ЕС проводят разную политику во избежание преступлений и угроз национальной безопасности (превентивная деятельность) и применяют разные формы наказания за правонарушения (реактивная деятельность). Между Россией и ЕС не существует гармонизации в сфере законодательства. Единственным выходом может быть всеобъемлющее законодательство — это международное право. Кроме того, есть общие принципы права ЕС, которые применяются Европейским судом и национальными судами стран-членов. Они предназначены для определения законодательных и административных мер в рамках ЕС. Эти постулаты вытекают из общих правовых принципов в различных государствах — членах ЕС или из общих принципов международного права или законодательства ЕС. Россия по-иному подходит к определению основополагающих прав человека и гражданина, принципов соразмерности, правовой определенности, равенства перед законом и субсидиарности.

Помимо личных интересов, идей и организационных ролей, важна бюрократическая или организационная культура и поведение бюрократов[128]. А. Зегарт утверждает, что рутина и культура, которые развиваются в правительственной бюрократии, и их сопротивление изменениям в значительной степени не исследованы[129]. Анализ бюрократической культуры во многом отличается от теории рационального выбора. По словам И. С. Люстика, культура — это «набор символов, общих ожиданий и интерактивных паттернов, которые ограничивают и стабилизируют границы поведения, наблюдаемого в группах, когда отдельные лица в этих группах

[128] *Fägersten B.* 2010. Op. Cit. P. 503.
[129] *Zegart A.* 2005. Op. Cit. P. 91.

выполняют свои функции»[130]. Д. Лайтин также подчеркивает наличие общего знания среди людей, имеющих культурные связи, и утверждает, что «люди, разделяющие культуру, имеют молчаливое понимание того, что будут делать члены их культурного сообщества в различных ситуациях»[131]. С этой точки зрения, культуру можно рассматривать как форму социального института, которая способствует внутренней координации[132].

Правоохранительные органы особенно склонны к формированию специфициской бюрократической ведомственной культуры. Мобильность персонала часто низкая, их внешние контакты, как правило, скудны, а выполняемая работа считается жизненно важной для национальной безопасности и, следовательно, связана с высокой секретностью[133]. Можно предположить, что чем активнее развивается ведомственная бюрократическая культура определенной организации (служб, отделов), тем труднее будет этой организации сотрудничать с другими учреждениями, особенно если эта культура строится на принципах секретности и изоляции[134].

Проникновение представителей других ведомств в правоохранительную сферу чрезвычайно затруднено. Этот аргумент тесно связан с реализмом. Правоохранительный и разведывательный сектор представляет собой нетипичную субкультуру по сравнению с министерством иностранных дел или министерством обороны. Больше внимания уделяется внутренним связям, и это отражается на бюрократической культуре. Изучая первые годы сотрудничества в области юстиции и внутренних дел, С. Лавенекс и У. Уоллес делают интересное наблюдение: в течение первых сорока лет представители органов внутренних дел оставались одними из наименее интернационально настроенных в национальных правительствах[135].

---

[130] *Lustick I. S.* 1997. Op. Cit.
[131] *Laitin D.* 1997. Op. Cit.
[132] *Rogowski R.* 1997. Op. Cit.
[133] *Fägersten B.* 2010. Op Cit.
[134] *Fägersten B.* 2010. Op. Cit. P. 504.
[135] *Lavenex S., Wallace W.* 2005. Op. Cit. P. 463.

Это также верно для разведывательных организаций. Ведомства, занимающиеся вопросами внутренней безопасности, менее склонны к международному сотрудничеству, чем их коллеги из организаций внешней и военной разведки[136]. Бывший директор Европола Дж. Сторбек свидетельствовал об этих бюрократических барьерах для сотрудничества: «Полицейские или таможенные служащие на завершающем этапе карьеры, в том числе занимающие самые высокие посты, могут столкнуться с трудностями, они не готовы к необходимым изменениям. Их отношение и лояльность сформировались в другую эпоху»[137]. Это касается не только сотрудников полиции. Один чиновник, работающий в области сотрудничества с национальной разведкой, описывает, почему тут трудно добиться взаимодействия: «Люди спрашивают, почему эта сфера не может быть интегрирована, если, например, военные могут. Но она слишком особенная, слишком уникальная. Военные более расположены к интеграции. Для служб внутренней безопасности это ненормально». Столичный полицейский иллюстрирует преобладающую культуру: «Никто не должен вмешиваться в нашу сферу внутренней безопасности, это как условный рефлекс»[138].

Чиновник INTCEN с опытом работы во внешней разведке описывает: «Мы во внешних службах все экстравертны, любопытны и неуправляемы», при этом те, кто работает с внутренней разведкой безопасности, обладают противоположными качествами. Это явный культурный барьер для Европола. Очевидно, что чиновники во внутренних и внешних службах безопасности идентифицируют себя как представителей различных бюрократических культур. Другой собеседник объясняет: «В мире внешней политики разведка рассматривается скорее как способ продать свой взгляд на мир и, таким образом, повлиять на политику других государств. В мире внутренней

[136] *Fägersten B.* 2010. Op Cit.
[137] *Storbeck J.* 2003. Op. Cit.
[138] *Fägersten B.* 2010. Op Cit.

безопасности разведка рассматривается скорее с точки зрения власти, товара, который можно обменять, но всегда следует держать под рукой»[139].

Такова разница между внутренней и внешней разведкой. Эффекты этих саморепрезентаций можно увидеть в повседневной работе: «Мы во внешних службах охотно делимся разведданными друг с другом. Не так охотно с другими службами из-за разных культур и вопросов секретности». Мир правоприменения и разведки широко признан разделенным как юридическими, так и культурными барьерами[140].

Один из отцов-основателей конвенции о создании Европола признает, что культурные различия между правоохранительными органами и службами безопасности препятствуют сотрудничеству, несмотря на сильную политическую волю государств-членов. В недавнем докладе Британская палата лордов, обеспокоенная такими тенденциями, задается вопросом, насколько эффективен Европол для борьбы с такой угрозой, как терроризм[141].

В результате политических решений, предписывающих Европолу бороться с терроризмом и учреждающих правоохранительный орган на уровне ЕС без четкого разделения труда, европейское сотрудничество столкнулось с многочисленными культурными противоречиями[142]. Не все чиновники хотели сотрудничать с иностранцами, как и должностные лица ведомств, которые не всегда идут на контакт с другими ведомствами ни на национальном уровне, ни на уровне ЕС. Межведомственного сотрудничества, кажется, достичь еще труднее, чем межнационального[143].

Работа полиции в первую очередь направлена на выполнение задач, имеющих местное или национальное значение[144]. Даже несмотря на распространение многосторонних инициатив, в том числе таких

---

[139] *Fägersten B.* 2010. Op Cit.
[140] *Best J.* 2001. Op. Cit. and *Richelson J. T., Ball D.* 1985. Op. Cit.
[141] House of Lords. 2008. Op. Cit. P. 232.
[142] *Fägersten B.* 2010. Op. Cit. P. 518.
[143] *Fägersten B.* 2010. Op. Cit. P. 518.
[144] *Deflem M.* 2006. Op. Cit. P. 339.

международных организаций, как Интерпол, можно наблюдать внутригосударственную ориентацию правоохранительной деятельности. По словам М. Дефлема, эта «национальная настойчивость» проявляется как минимум в трех направлениях: одностороннем, двустороннем и многостороннем[145]. Во-первых, полицейские учреждения предпочитают участвовать в международном сотрудничестве в одностороннем порядке, чаще всего через собственную систему представителей в зарубежных странах. Во-вторых, международное сотрудничество обычно осуществляется в двустороннем формате, взаимодействие между полицией двух стран будет поддерживаться только на временной основе для конкретного расследования. В-третьих, «национальная настойчивость» проявляется в том факте, что многостороннее сотрудничество между полицией не предполагает формирования наднациональных сил. Идея наднациональных полицейских сил вступает в противоречие с концепциями как государственного суверенитета, так и автономии полиции, в то время как сеть сотрудничества между полицией разных стран, например, такая, что существует в настоящее время среди 184 учреждений Интерпола, может дать преимущества[146].

Сбор расследовательской информации также связан с обеспечением национальной безопасности. Информация в области расследования преступлений — чувствительный и многоуровневый продукт, таким образом, создание доверия в данной области на международном уровне будет сложной задачей[147]. В этом контексте европейский централизованный подход обмена разведданными через Европол не имеет преимуществ перед децентрализованным или двусторонним подходом[148]. Это означает, что даже в ЕС агентства предпочитают двустороннее сотрудничество, а не централизованный подход. Как следствие, двустороннее сотрудничество между государствами — членами ЕС и Россией является более

[145] *Deflem M.* 2002. Op. Cit. P. 215–219.
[146] *Deflem M.* 2006. Op. Cit. P. 340.
[147] *Den Boer M.* 2015. Op. Cit. P. 404.
[148] Ibid. P. 404.

продуктивным, чем сотрудничество через Европол[149]. Разведданные как «многоуровневый продукт» могут быть получены из разных источников и разными способами. Обмен разведданными обычно ограничивается стратегическими сведениями: чем более доверительные отношения между странами, тем выше вероятность того, что обмен тактической и оперативной развединформацией будет успешно реализован. Это объясняет, почему между Европолом и Россией действует только стратегическое, а не оперативное соглашение. Даже создание технических средств для распространения разведданных между национальными властями не полностью решает проблему недоверия, которая представляет собой ключевой барьер для полноценного обмена разведданными. Эти технические средства могут включать базы данных, закрытые сегменты Интернета, электронные сети и многое другое. Например, государства — члены ЕС недавно активизировали обмен OSINT через закрытый веб-сайт, связанный с Будапештским клубом: преимущество OSINT заключается в том, что информацию можно получать и обменивать, не нарушая закон. Аналитики могут просматривать информацию, отображаемую в средствах массовой информации и на веб-сайтах[150].

Важное противоречие между Европолом и национальными разведывательными и правоохранительными органами заключается в том, что Европол является агентством по международному сотрудничеству полиции, в то время как национальные агентства предпочитают хранить свои данные, ресурсы и иные ценные активы внутри национальных границ. Государственные правоохранительные органы не разделяют идеалы международного сотрудничества, которые исповедует ООН и которые популярны у министерств иностранных дел или министерств обороны (см. выше)[151].

---

[149] Интервью с бывшим сотрудником правоохранительных органов, Москва, 2019.
[150] *Den Boer M.* 2015. Op. Cit. P. 412.
[151] *Fägersten B.* 2010. Op. Cit. P. 517.

По мнению ряда специалистов, непрочность совместных институтов не в последнюю очередь обусловлена наличием некоторых запретов (табу), которые практикуются в бюрократических субкультурах силовых структур России и ЕС. Например, европейские правоохранители могут ссылаться на законодательство Европейского союза, Acquis Communautaire (право сообщества), особенно в области ПСБП, а их российские коллеги лишены такой возможности. Сохраняются также различные традиции разведсообществ и других силовых структур, разнообразные кодексы поведения, заключенные между национальными органами безопасности, определяющие, кто из внешних партнеров может иметь доступ к секретной информации, а кто нет. Дополнительным препятствием на пути сотрудничества правоохранительных органов РФ и ЕС можно считать и практикуемый структурами Евросоюза принцип «обусловленности» (conditionality), увязывающий перспективы сотрудничества с вопросами внутренней политики — уровнем развития демократии, соблюдением прав сексуальных меньшинств и другими моментами, не имеющими непосредственного отношения к конкретной тематике взаимодействия. Такой подход Евросоюза к внешним партнерам вызывал однозначное неприятие у российских властей. Москва отказалась вводить нормы Acquis Communautaire в российское правовое поле, будь-то через дорожные карты или иным образом.

Другая причина, по которой сотрудничество между Россией и ЕС в сфере безопасности остается затрудненным, лежит в плоскости формулы «знание — сила». Если стороны делятся своими знаниями с другими, они теряют монополию на информацию и, следовательно, власть. Эта проблема характерна для отношений ведомств из разных стран и внутри Европейского союза: не все национальные агентства и службы в ЕС успешно сотрудничают друг с другом и тем более с наднациональными специализированными структурами, например с Европолом. Подобная практика отношений между политическими субъектами (а силовые структуры являются таковыми),

основанная на их недоверии друг к другу, не является чем-то необычным. Политическая сфера традиционно остается более чувствительной и конкурентной областью деятельности (игрой с нулевой суммой), даже по сравнению с экономической, где сотрудничество и интеграция могут принести больше взаимных выгод сторонам (игра с положительной суммой). Политика неизменно связана с безопасностью, которая не может выступать предметом прямого торга с партнерами. Категория безопасности нередко напрямую связана с выживаемостью конкретного политического субъекта, будь то нация, государство или отдельное ведомство, конструирование институтов в этой области на поверку оказывается более сложной задачей, нежели создание таковых в экономике. Цена ошибки в расчетах при создании нормативной базы сотрудничества может оказаться слишком высокой, а потому ведомства (в данном случае силовики) зачастую предпочитают полагаться на самих себя, а не на внешних партнеров. Сопротивление сотрудничеству в правоохранительной сфере также обусловлено вышеупомянутыми бюрократическими интересами и культурой, стремлением государств сохранить лидирующую роль в области внутренних дел, правосудия и уголовного расследования.

Организационная теория изучает организационные формы, но фокусируется почти исключительно на корпоративном мире. Политологи анализируют вопросы национальной безопасности и бюрократию, но редко рассматривают спецслужбы как зависимые переменные[152]. Институционализм возник в 1970-х годах из организационной теории («рациональность в организациях»), поэтому обе теории совместимы.

Данная теория утверждает, что организации определяются как социальные единицы, которые структурированы и управляются для удовлетворения потребностей или для достижения коллективных целей[153]. В рамках теории разработаны различные подходы, среди которых:

[152] *Zegart A.* 2005. Op. Cit. P. 88–89.
[153] *Perrow C.* 1991. Op. Cit.

рациональная системная перспектива (изучает разделение труда между менеджерами и работниками; систему стимулирования; контроль своевременного и эффективного выполнения работы; стратегия «разделяй и властвуй»), разделение труда (т.е. специализация и особые навыки, обусловленные индивидуальными трудовыми ролями, связанными с увеличением объема производства и торговли; профессиональная специализация Адама Смита, экономия от механизации труда)[154], бюрократическая теория, разработанная М. Вебером[155], и теория непредвиденных обстоятельств (максимизация производительности путем минимизации экологических и внутренних ограничений). Организационная теория пытается понять, что делают организации, как они это делают и насколько хорошо.

Хотя эта теория традиционно фокусируется на корпоративном мире[156], она может быть применима к государственному сектору, особенно к поведению государственных ведомств, таких как правоохранительные органы[157]. Организационная теория, таким образом, позволяет анализировать проблемы государственного управления. Что касается органов безопасности, концепция бюрократизации, основанная на социологии М. Вебера, кажется, лучше всего объясняет сотрудничество между службами безопасности и их поведение[158]. Центральной в этой теории выступает концепция государства. Именно включение бюрократии в теорию государства М. Вебера обеспечивает основу для теоретической модели международного полицейского сотрудничества[159]. Вебер считал, что современная бюрократия является наиболее типичным выражением формально рационализированных обществ[160]. Его понимание бюрократического аппарата тесно связано с рациональными интересами чиновников силовых служб. Современная

[154] *Smith A.* 1776. Op. Cit.
[155] *Weber M.* 1922. Op. Cit.
[156] *Zegart A.* 2005. Op. Cit. P. 89.
[157] Ibid. C. 90.
[158] *Deflem M.* 2004. Op. Cit. P. 3.
[159] Ibid. P. 12.
[160] *Weber M.* 1922. Op. Cit. P. 514–516 and *Deflem M.* 2004. Op. Cit. P. 13.

правоохранительная деятельность характеризуется наличием должностей, которые не наследуются и распределяются на основе назначений сверху, в отличие от выборных должностных лиц, которые получают власть снизу (т.е. людей), принятием решений на основе правил, профессионализма, цепочки командования, определенной ответственности и ограниченного авторитета. Идеальная государственная бюрократия современного типа стремится к эффективному управлению, основанному на следующем организационном дизайне[161]: фиксированные зоны юрисдикции, иерархия командования, ресурсы организации четко отделены от ресурсов, которыми располагают индивиды, администрация основывается на письменных документах (файлах), продвижение, основанное на достижениях, специализированное разделение труда, обучение и эффективность, официальная деятельность — это работа полный рабочий день, а управление бюрократическими отделами руководствуется общими правилами[162].

В бюрократии люди обычно обучаются в соответствующей области специализации. Бюрократия необходима для обеспечения непрерывного функционирования общества, и без структурированной организации бюрократии наше сложное общество будет неэффективно и расточительно, заявил М. Вебер. Он считал, что бюрократизация предположительно превосходит в эффективности другие формы организации. Бюрократия, по словам Вебера, является организацией, которая использует свою эффективность и рациональные принципы для достижения целей. В дополнение к этим характеристикам М. Вебер определил различные принципы бюрократической деятельности: современная бюрократия действует на основе формальной рациональности — «формальной безличности», ориентированной на равное применение правил и процедур ко всем, используя самые эффективные с учетом определенных целей[163].

---

[161] *Weber M.* 1922. Op. Cit. P. 551–554.
[162] *Lecture Dobbin F.* The Rise of Bureaucracy. Harvard University. Harvard Hall, Cambridge, MA. 12 September 2012.
[163] *Weber M.* 1922. Op. Cit. P. 561–566.

Должностные лица назначаются, исходя из их проверенных профессиональных навыков и технической квалификации, которую они приобрели в результате специальной подготовки[164]. (Для более глубокого понимания см. Приложение.)

Вывод по главе

Настоящее исследование опирается на политический реализм как метатеорию, неореализм и конструктивизм как операциональные теории и теорию рационального выбора и организационную теорию (см. Приложение) в качестве теорий среднего уровня.

Реализм объясняет текущее состояние отношений между Россией и ЕС, которое характеризуется высоким уровнем взаимного недоверия. Неореализм и особенно работы Р. Джервиса (неоклассического реалиста) наглядно отражают внешнюю политику ЕС и России по отношению друг к другу, поскольку у них разное восприятие.

Взаимное недоверие и восприятие друг друга в качестве угрозы также было рассмотрено при помощи социального конструктивизма. Не все члены ЕС и особенно Союз имеют с Россией одинаковые ценности, культуру и поэтому испытывают недоверие к России. По этой же причине предпочтительны прагматичные отношения между Брюсселем и Москвой, основанные на рациональной оценке преимуществ и издержек. У России сложились хорошие двусторонние отношения с отдельными странами ЕС, сформировалась атмосфера доверия.

Кроме того, некоторые разведывательные службы стран — членов ЕС много лет назад создали надежные сетевые связи с другими странами — членами ЕС и Россией.

Реализм и конструктивизм, неореализм и, в частности, неоклассический реализм Р. Джервиса, дают общее представление о характере отношениях ЕС — Россия (на макроуровне), что в свою очередь

[164] Ibid. P. 124–130.

влияет на отношения силовых ведомств. Теории среднего уровня, институционализм рационального выбора и организационная теория (см. Приложение) позволили исследовать поведение силовых ведомств как рациональных субъектов.

Силовые ведомства могут быть организованы в виде иерархий (бюрократии), сетей и рынков, что влияет на динамику сотрудничества (см. Приложение). Сетевая культура разведывательного сообщества, целенаправленное и рациональное бюрократическое поведение иерархий и гибкость рынков безопасности позволяют многое понять в природе международного сотрудничества. Сети, которые существуют между силовыми ведомствами, снижают операционные издержки и, таким образом, являются результатом рационального выбора. Рынки безопасности также доказали, что разведка и правоохранительные органы управляются не только правительством, но и частным сектором[165]. Хотя бюрократическая культура силовых ведомств пока мало изучена в научной литературе, этот текст вносит вклад в данную область исследований. Силовые ведомства руководствуются рациональными личными интересами, социальным поведением и общими целями и структурированы посредством вертикальной бюрократии, горизонтального разделения труда и многомерных и гибких сетей и действующих лиц, т.е. необходимо использовать сочетание различных теорий.

Общность ценностей между правоохранительными органами различных стран способствует доверию и, как следствие, сотрудничеству между ними. Эта логика представлена в исследованиях бюрократических культур, но она характера и для конструктивизма. Как уже говорилось, между ЕС и российскими силовыми структурами не сложилась атмосфера доверия. Во-первых, ей препятствует языковой барьер, причем на уровне как европейских институтов, прежде всего Европола, так и отдельных стран. Хотя английский стал глобальным языком, сотрудники силовых ведомств в

[165] Интервью с российским профессором, Москва, 2018.

своей работе общаются на национальном языке. Во-вторых, существует дистанция на уровне культуры: менталитет, социальные нормы поведения, межличностные отношения. Если агенты будут уважать культуру и нормы друг друга, это будет способствовать межличностным отношениям. В-третьих, существующие географические расстояния не могут быть полностью преодолены. Тем не менее физическое расстояние можно преодолеть через Интернет, например, создавая специальные интернет-сети, онлайн-платформы для обмена, частные социальные сети, международные базы данных, доступные для агентов.

Международное сотрудничество правоохранительных органов более эффективно на высоком уровне, чем на уровне рядовых сотрудников: так легче справиться с вышеупомянутыми проблемами. Рядовые полицейские в своей деятельности в большей степени ориентированы на локальные сети безопасности.

Можно сделать вывод, что сотрудничество между Россией и государствами — членами ЕС в области правоприменения обременено многими проблемами. Хотя между правоохранительными органами сохраняется сотрудничество, неблагоприятный политический климат ему препятствует. Однако эту проблему можно преодолеть, если все стороны будут придерживаться рационального мышления и четко понимать взаимную выгоду от сотрудничества, тем более что существует много точек пересечения интересов безопасности между ЕС и Россией. Транснациональный характер большинства угроз нашего времени, таких как терроризм, неконтролируемая миграция, организованная преступность, киберпреступность и недавние пандемии, диктует необходимость более глубокого сотрудничества между Москвой и Брюсселем.

Двустороннее сотрудничество с некоторыми странами более успешное, в этом случае силовые ведомства больше доверяют России или имеют схожую с Россией бюрократическую культуру. Россия более заинтересована в сотрудничестве, чем страны ЕС.

В нынешних условиях, а также в обозримом будущем всем политическим партнерам придется прибегнуть к некоторой рациональной «транзакционной логике», чтобы добиться максимального прагматизма в отношениях. Даже «избирательное сотрудничество», основанное на расчете затрат и выгод по конкретным вопросам, может принести видимые плоды обеим сторонам, укрепить их безопасность и, возможно, заложить фундамент для налаживания дальнейших партнерских отношений на основе других, более прочных принципов общей культуры безопасности.

Внутри ЕС международное сотрудничество правоохранительных органов более развито в рамках Европола, хотя борьба за национальный суверенитет все еще продолжается. Таким образом, сотрудничество в сфере разведки всегда будет противоречивым явлением в силу того, что оно затрагивает вопросы монополии государства на насилие и напрямую связано с обеспечением государственного суверенитета.

ГЛАВА 2. ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И ЕС В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1. Подход российских ученых к изучению основных политических противоречий в отношениях России и ЕС

Во-первых, важнейшим фактором, влияющим на отношения России и ЕС, является напряженность в Украине. Затяжной украинский кризис породил международную дискуссию о возможности новой холодной войны[166]. Позитивная динамика сотрудничества правоохранительных органов России и ЕС была прервана вследствие кризиса в Украине, который начался в 2014 г. Практическое сотрудничество между Москвой и Брюсселем по вопросам безопасности было приостановлено, а политический диалог сведен к уровню дозированных консультаций.

В то же время, несмотря на сокращение сотрудничества с наднациональными органами ЕС, Россия поддерживала каналы двусторонних отношений с отдельными государствами-членами, что было особенно важно на фоне усиления борьбы с международным терроризмом[167]. Прежде всего вследствие кризиса пострадали экономические связи между Россией и ЕС. Несмотря на тесные экономические связи, в 2014 г. товарооборот между Россией и ЕС упал на 10% по сравнению с 2013 г. и продолжает снижаться[168].

Во-вторых, в ЕС наследие холодной войны проявляется в том, как действует НАТО. Альянс все еще рассматривает Россию в качестве угрозы, хотя подобная точка зрения абсолютно устарела. Россия является демократической рыночной экономикой и не представляет угрозы для членов НАТО, включая страны ЕС. Для ЕС крайне необходима разрядка

[166] *Gromyko A.* 2015. Op. Cit. P. 141.
[167] *Potemkina O.* 2015. Op. Cit. P. 23.
[168] *Gromyko A.* 2016. Op. Cit. P. 16.

напряженности по отношению к России. Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ) ЕС исходит из того, что НАТО ответственно за оборону Европы и ее примирение. Для описания взаимоотношений между силами ЕС и НАТО часто используют фразу «Отделима, но не отделена». Однако можно провести различие между ЕС как интеграционной структурой и странами — членами ЕС, которые являются членами НАТО именно в этом качестве. Не все страны ЕС, являющиеся членами НАТО, имеют сложные отношения с Москвой.

В большинстве своем западноевропейские страны выступают в поддержку НАТО, поскольку они традиционно и исторически более солидарны с другими атлантическими странами. Многие другие страны, такие как Италия, Греция, государства Восточной Европы (за исключением Польши и Румынии), Финляндия и балканские страны, можно считать нейтральными в отношении НАТО.

По словам Т. Бордачева, Москва долго стремилась рассматривать европейский проект как разумную альтернативу расширению западного военно-политического блока[169]. Однако действия в отношении Украины доказали невозможность такого подхода. «Эта организация пересмотрела границы своей ответственности, эффективно расширив ее по всему миру, и все еще заинтересована в дальнейшем расширении. Трагедия европейской безопасности — это то, что идеи, обсуждавшиеся с бывшим президентом М. Горбачевым в 1989–1990 гг. в отношении общеевропейской архитектуры безопасности, впоследствии не осуществились. Между тем ясно, что ни Россия, ни Китай, ни Индия, ни Бразилия, ни многие другие страны, которые важны для глобального развития и стабильности в XXI в., вряд ли когда-либо вступят в альянс в будущем. Для России в этой ситуации важно держаться подальше от новой гонки вооружений, применяя умную силу и асимметричные ответы на угрозы безопасности»[170]. Было бы полезно, если

[169] *Bordachev T.* et al. 2016. P. 4–5.
[170] *Gromyko A.* 2015. Op. Cit. P. 143.

бы НАТО больше сотрудничало с Россией в борьбе с терроризмом, а также совместно решало конфликтные вопросы в мире, чтобы обеспечить большую безопасность в международных отношениях.

Традиционно документы ЕС и риторика лидеров ЕС говорят о стратегическом партнерстве с НАТО. Также объявлено о партнерстве с Японией, Китаем и Индией; до недавнего времени в этом контексте упоминалась и Россия. Среди принятых документов — Контртеррористическая стратегия ЕС (2005); Стратегия внешнего измерения ПСБП (2005); Стратегия информационной безопасности (2006); Совместная стратегия ЕС — Африка (2006); Стратегический документ по оказанию помощи Центральной Азии (2007)[171]. В этих документах Россия обозначена как стратегический партнер, однако кажется, что ЕС рассматривает Россию больше как врага, чем партнера. Таким образом, возникает вопрос: как Россия может сотрудничать с ЕС и с государствами — членами ЕС в области обеспечения правопорядка и разведки? Другими словами, не может быть переговоров и сотрудничества в сфере противодействия транснациональным угрозам безопасности (внутренней безопасности), если не решены проблемы внешней безопасности, связанной с разоружением. Государства — члены ЕС сейчас вступают в принципиально новый этап военного строительства. Принимаются решения, которые будут иметь долгосрочные негативные последствия для безопасности в Европе. Это требует обсуждения широкого круга вопросов: нераспространение оружия массового уничтожения и ракетных технологий; предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве; контроль над принципиально новыми типами и системами оружия; доверие и прозрачность; противоракетная оборона и проблемы, характерные для европейского театра[172].

В-третьих, грузино-осетинский конфликт в августе 2008 г. вызвал в ЕС фундаментальный пересмотр подходов к обеспечению безопасности на его

---

[171] *Gromyko A.* 2016. Op. Cit. P. 14.
[172] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 6.

восточной периферии. Вместе с кризисом в Украине и напряженностью в Крыму эти конфликты подорвали стратегическое партнерство с Россией. Велись переговоры с Грузией и Украиной о вступлении в НАТО. Охлаждение Россией и ЕС уже началось в 2008 г. в связи с этим конфликтом, задолго до Евромайдана.

В-четвертых, сближение ЕС и США и углубляющиеся противоречия между Россией и Западом перерастают в структурную конфронтацию. По словам А. Громыко, предотвращение структурного конфликта во многом зависит как от внешних факторов, так и от самой России, которая должна двигаться в направлении модернизации и повышать свою привлекательность. Интерес Вашингтона к Европе также снижается. Переговоры о Транс-Тихоокеанском Партнерстве и укреплении роли НАТО в Европе на фоне украинского кризиса замедлили эту тенденцию, но вряд ли переломят ее в среднесрочной перспективе[173].

В-пятых, важным международно-политическим фактором являются санкции Запада против России. ЕС ввел ограничительные меры в отношении России в марте 2014 г. в качестве реакции на события в Крыму, которые привели к воссоединению полуострова с Россией. Западные ученые и политики ошибочно используют термин «аннексия». Крым изначально был и продолжает быть частью России: те же люди, та же культура, та же генетика, тот же менталитет. По состоянию на март 2014 г. ЕС приостановил встречи на высоком уровне и заморозил все переговоры по визовому режиму. Ряд российских частных лиц и компаний были внесены в черный список за участие в событиях в Крыму, а затем и на востоке Украины. С тех пор этот список постоянно обновлялся, охватывая 150 человек и 37 организаций. В июне 2014 г. ЕС наложил вето на коммерческие операции компаний ЕС в Крыму. После катастрофы МН-17 ЕС объявил о дальнейших санкциях против России. Через три недели после крушения Нидерланды, Бельгия, Украина, Австралия и Малайзия сформировали международный трибунал во

[173] *Gromyko A.* 2016. Op. Cit. P. 16.

главе с Нидерландами для расследования катастрофы[174]. Судебный процесс начался в марте 2020 г., что, вероятно, еще больше усугубит напряженность в отношениях между ЕС, Нидерландами и Россией. Было бы хорошо для взаимного сотрудничества, чтобы эти вопросы не выдвигались на передний план, как это делает сейчас прокуратура Нидерландов. Это деликатный вопрос, который, вероятно, не может быть однозначно интерпретирован. Люди не знают правду об этом, и правды не существует. Международный трибунал начал «жить своей жизнью» в отрыве от интересов ЕС, что негативно влияет на сотрудничество ЕС и России, а также на перспективы урегулирования конфликта в Украине. Катастрофа произошла в 2014 г., и только через шесть лет, в 2020 г., международный трибунал смог представить некоторые «выводы», причем доказательства остаются сомнительными. Поскольку судебный процесс может длиться годами, это кажется пустой тратой времени.

Наконец, строгие ограничения, накладываемые ЕС на российский финансовый, нефтяной и военный секторы, были утверждены в августе 2014 г. и ужесточены в сентябре 2014 г. Российский бизнес был отрезан от долгосрочного (более 30 дней) финансирования со стороны ЕС и от покупки оборудования для разведки нефти, военных технологий и товаров двойного назначения. Таким образом, санкции против России превратились из «умных» и нацеленных на отдельных лиц в максимально широкие, затрагивающие всех россиян, а также косвенно европейцев, живущих в России. Все эти ограничительные меры были продлены в 2015 г. Россия ответила встречными санкциями. Секторальные санкции ЕС затем вызвали более жесткую реакцию: Россия ввела запрет на широкий спектр сельскохозяйственных товаров ЕС (а также Канады и Австралии), включая фрукты и овощи, молоко и мясные продукты[175]. Хотя эта сфера

---

[174] *Pochuyev M.* MH17 Investigative Team Considered Breach of Russia's Sovereignty. [Electronic resource] // TASS News Agency. — 2020. — March 8th.

[175] *Romanova T.* 2016. Op. Cit. P. 774.

экономических ответных действий не имеет прямого отношения к борьбе с терроризмом, она усугубила недоверие между ЕС и Россией, что привело к ухудшению сотрудничества между правоохранительными органами. Разногласия, существующие среди стран — членов ЕС в отношении режима санкций, ясно указывают на то, что вводить их было не очень хорошей идеей. В то время как некоторые государства поддержали санкции (в основном страны Западной и Центрально-Восточной Европы), другие (в основном страны Центральной Европы и Средиземноморья) подвергли критике политику ЕС в отношении Москвы, как имеющую негативное влияние на их экономики[176]. Например, бывший министр иностранных дел Испании Хосе Мануэль Гарсиа-Маргалло заявил, что санкции «никому не выгодны», а премьер-министр Венгрии В. Орбан в августе 2014 г. отметил, что санкционная политика ЕС принесет «больше вреда нам, чем России». Бывший премьер-министр Словакии Р. Фицо поинтересовался, «почему мы должны подвергать опасности экономику ЕС», и подчеркнул, что торговля между ЕС и Россией должна быть восстановлена. Бывший президент Греции А. Ципрас сделал недвусмысленное заявление: «Контрсанкции, введенные Россией, причинили вред греческой экономике. Но мы знаем, они были ответом на санкции против России, логику которых мы не разделяем полностью <...> Мы открыто не одобряли санкции». Другие страны — члены ЕС, такие как Кипр, Франция, и региональные власти, такие как Венето в Италии и Бавария в Германии, также критиковали санкции[177]. Италия, страна с прочными торговыми связями с Россией, заявила о своем недовольстве. Премьер-министр Италии Дж. Конте призвал к прекращению санкций в отношении России и подчеркнул, что он привержен активизации торговли с Москвой. Его предшественник М. Ренци объяснил, что он не поддерживает продление санкций[178]. Однако даже во время пандемии COVID-19 весь ЕС

[176] *Giumelli F.* 2017. Op. Cit. P. 1062.
[177] Ibid. P. 1063.
[178] *Balmer C., Scherer S.* Italy PM Renzi says Russian sanctions to be reviewed in coming months [Electronic resource] // Reuters. — 2015. — December 16th.

считает необходимым поддерживать санкции против России, что, несомненно, препятствует глобальному подходу к решению проблемы пандемии[179].

В-шестых, позиции России и ЕС диаметрально противоположны в отношении Ближнего Востока. По словам А. Громыко, концепция смены режима является губительной для международных отношений. Если бы не внешнее вмешательство, ситуация на Балканах, в Ираке, Грузии, Молдове, Ливии, Сирии, а теперь и в Украине развивалась бы более благоприятно[180]. Эти конфликты могли бы быть разрешены, если бы Москва и Брюссель задействовали все силы для более широкого урегулирования[181]. Более того, статус Косово не был полностью решен[182]. В ряде случаев контртеррористическое сотрудничество между службами безопасности России и ЕС остается недостаточным не только на европейском континенте, но и в регионе Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА), где геополитические интересы США, ЕС и Россия расходятся. В настоящее время между ЕС и Россией нет согласия не только в отношении Ирана и Сирии, но и многих других случаев, в том числе большого числа африканских конфликтов, в которых в прошлом даже использовались схемы оперативного сотрудничества между СССР и странами Запада[183]. Дестабилизация в странах БВСА стала источником терроризма, исламского радикализма, миграционных потоков, распространения оружия массового уничтожения, организованной преступности, гражданской войны и общей нестабильности для России и ЕС. Миграционный кризис, от которого страдает ЕС, невозможно разрешить только с помощью миграционной политики. Он закончится, когда ситуация в регионе станет относительно стабильной и когда региональные игроки (особенно Турция) будут проводить

---

[179] *Mayo V.* EU says sanctions against Russia should remain in place during pandemic [Electronic resource] // TASS News Agency. — 2020. — April 6th.
[180] *Gromyko A.* 2015. Op. Cit. P. 144.
[181] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 5.
[182] *Bär S.* et al. 2019. Op. Cit. P. 60.
[183] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 7.

более ответственную политику. Этого невозможно добиться без активного участия самого ЕС и сотрудничества России и ЕС[184].

В-седьмых, идея модернизации в России остается в повестке российско-европейских отношений. Это стало центральной темой внутренней и внешней политики России в 2008 г., придя на смену прежнему «цивилизационному» подходу, когда Россия формально согласилась приобщиться к ценностям ЕС. Москва видела в этом прагматическую возможность использовать институциональную и нормативную практику ЕС и приобрести технологии, которые могли бы вывести экономику на новый уровень[185]. «Партнерство ради модернизации» между ЕС и Россией было подписано в июне 2010 г., параллельно было подготовлено 24 двусторонних соглашения между Москвой и столицами ЕС. Цель этого юридически необязательного документа и программы его реализации состояла в том, чтобы обновить отношения между Москвой и Брюсселем и снабдить партнеров более либеральной и в то же время конкретной программой взаимных действий. Таким образом, это было дополнением к СПС 1994 г. и четырем дорожным картам сотрудничества 2005 г. по общим пространствам, которые должны были быть реализованы ЕС и Россией.

В ходе визита бывшего президента Европейской комиссии Ж. Баррозу в Москву в марте 2013 г. премьер-министр Д. Медведев подчеркнул, что «проблема модернизации стоит перед всеми странами и регионами». Украинские события 2014 г. заморозили большинство направлений сотрудничества между ЕС и Россией, но как только они будут разблокированы, дискуссии о модернизации, несомненно, возобновятся. Однако модернизация остается двусмысленной концепцией. По словам Т. Романовой, официальное российское видение модернизации скорее технократическое и порой консервативное[186]. Москва акцентирует экономические и технологические аспекты модернизации, а также уважение

[184] *Suslov D.* 2016. Op. Cit. P. 5.
[185] *Bordachev T.* et al. 2016. Op. Cit. P. 7.
[186] Ibid. P. 7.

к своей культуре и традициям. ЕС, в свою очередь, всегда подчеркивал значимость политических аспектов модернизации, таких как уважение демократии, прав человека и верховенства закона[187]. ЕС предполагал, что партнерство подразумевает значительный ценностный и нормативный компонент, и стремился использовать его для одностороннего принуждения России принять «правильную», с точки зрения ЕС, форму правления. Для технократического российского подхода это было неприемлемо. Доминирующее российское видение модернизации отличается от европейского, и «Партнерство во имя модернизации» стало ареной, на которой не только были определены формы практического сотрудничества, но и велись концептуальные сражения с целью прояснить суть модернизации.

В течение многих лет Россия более или менее успешно реализовывала программу модернизации, которая во многом зависела от внешних факторов. Российские потребители и российский капитал стремятся получить доступ к следующим преимуществам внешних рынков: иностранные инвестиции как катализатор развития и становления современной деловой культуры; технологии и ноу-хау для повышения конкурентоспособности национальной экономики; товары и услуги, включая туризм и финансы, для удовлетворения внутреннего спроса; внешние рынки для ряда конкурентоспособных экспортных отраслей и капиталовложений[188]. Поэтому российская политическая элита сосредоточила внешнюю политику страны сначала на создании благоприятных условий для внутреннего развития, а затем на построении отношений с другими государствами и союзами, которые могли бы этому способствовать[189]. Россия последние годы все больше тяготеет к реализации своего собственного геополитического проекта, первоначально с образованием ЕАЭС, который теперь превратился в гораздо более амбициозное предприятие. Первым конкретным шагом, ведущим к созданию

[187] *Romanova T., Pavlova E.* 2014. Op. Cit. P. 499.
[188] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 4.
[189] *Suslov D.* 2016. Op. Cit. P. 3

нового макрорегиона Большой Евразии, стало международное соглашение о сближении деятельности ЕАЭС с Экономическим поясом Шелкового пути[190]. С. Караганов утверждает, что Китай может играть ведущую экономическую роль в ШОС, но его превосходство должно быть сбалансировано другими влиятельными партнерами, такими как Россия, Иран и Индия. Такие объединения, как Союзное государство Россия — Беларусь, ЕАЭС и ОДКБ, должны быть усилены[191].

Таким образом, Россия сделала свой поворот на Восток, потому что поворот на Запад не сработал, и начала искать свою новую идентичность и формировать собственную систему ценностей. У Брюсселя не было какой-либо последовательной политики в отношении России, пока создание Восточного партнерства не сформировалось в качестве противовеса российскому влиянию, а затем не были введены санкции. Россия всегда была более заинтересованной в развитии кооперативных связей, чем Брюссель. Москва быстро поняла, что для освоения передового опыта достаточно использовать качественные переводы европейских технических регламентов и усовершенствовать свои внутренние административные механизмы. Таким образом, «Партнерство во имя модернизации» стало последней, в конечном итоге неудачной попыткой восстановить позитивную динамику после исчезновения «Стратегического партнерства»[192].

В-восьмых, ЕС и Россия по-разному трактуют концепции прав человека, свободы и демократии, т.е. наиболее значимые ценности, которые являются основой «нормативной силы» ЕС. Согласно концепции «нормативной силы», ЕС является «идеальным» игроком, что означает ответственность за распространение европейских норм и принципов, таких как демократия, права человека, свобода, мир в международных отношениях. Это ответ ЕС на необходимость институционализации отношений с соседними государствами, которые не имеют немедленной возможности

[190] *Bordachev T.* et al. 2017. Op. Cit. P. 3.
[191] *Karaganov S.* 2016. Op. Cit.
[192] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 7.

вступления в ЕС. Концепция «нормативной силы» была тщательно изучена и подвергнута критике с тех пор, как И. Мэннерс представил ее в своем эссе 2002 г. «Нормативная сила Европы: противоречие в терминах?»[193]. Согласно Мэннерсу, ЕС является лучшим примером разрешения конфликтов с момента объединения всех стран-членов ЕС и установления мира на европейском континенте после франко-германского конфликта и других завоеваний[194]. Аргументы Мэннерса, описывающие специфику влияния ЕС в мире, были с энтузиазмом восприняты политиками и технократами ЕС. Дж. Баррозу утверждал, что ЕС является одной из самых важных, если не самой важной, нормативной силой в мире. Никакой другой стране или группе стран, ни США, ни Китаю, ни России, не удалось бы убедить так много других стран следовать их образцу. Таким образом, концепция нормативной силы ЕС — это «интерпретация» ЕС как уникальной, ориентированной на ценности организации на мировой арене. ЕС видит себя нормативной силой благодаря своим вышеупомянутым принципам и «этическому» управлению. ЕС также считает себя субъектом безопасности, которую стремится обеспечить, прежде всего безопасности человека, заботясь о человеческой жизни и достоинстве. Эта политика приняла форму невоенной, экономической, социальной и гуманитарной помощи. ЕС стремится продвигать европейское видение концепции прав человека во всем мире, несмотря на иронию несоответствий трактовки данной концепции внутри и за пределами ЕС. ЕС как субъект на глобальном уровне в меньшей степени ориентирован на использование военной силы по сравнению с США, Россией, Китаем, Израилем и др. Концепция нормативной силы также прослеживается в рамках Европейской политики соседства (ЕПС) и амбициях по ее расширению, которые не приветствуются Россией. В рамках ЕПС ЕС продвигал свои ценности в соседних странах Восточной Европы, Северной Африки и даже в Центральной Азии.

---

[193] *Manners I.* 2002. Op. Cit.
[194] *Manners I.* 2013. Op. Cit. P. 405.

Поскольку Россия не является частью ЕС, она исключена из ЕПС и не включена в общее Пространство свободы, безопасности и правосудия. С другой стороны, в России появилось два новых подхода к этому вопросу. Одним из них является демонстрация того, что ЕС не может считаться нормативной силой. Другой — разработка альтернативного толкования прав человека. Россия, вероятно, является лучшей иллюстрацией беспокойства, с которым концепцию нормативной силы встречают партнеры ЕС[195]. По словам Т. Романовой, критическая реакция России на концепцию нормативной силы эволюционировала со временем[196]. Первоначально Россия настаивала на том, чтобы аргументы нормативной силы охватывали realpolitik (намерения, основанные на интересах) и что ЕС не был последовательным в ее реализации. Москва избегала предметных дискуссий и занимала оборонительную позицию. В последнее время этот подход был изменен и усложнен благодаря отчетности о правах человека в ЕС, подготовленной российским МИДом. В результате Россия все чаще указывает на Договор о нераспространении ядерного оружия, отмечая, что ЕС не соответствует ожиданиям от нормативной силы. Кроме того, эти отчеты предоставили Москве платформу для разработки альтернативной нормативной концепции, которая в значительной степени опирается на консерватизм. При этом Москва поставила под сомнение универсальность концепции, которую продвигает ЕС. Следовательно, Россия в своей критике концентрировалась на том, кто и какие нормы продвигает. Однако цель, которую преследует Россия, осталась прежней — равенство с ключевыми глобальными игроками (в данном случае с ЕС). Такая точка зрения согласуется с ключевыми документами, такими как Концепция внешней политики 2008 г., в которой говорится, что «Россия поддерживает формирование стабильной системы международных отношений, основанной на принципах равенства, взаимного уважения и взаимовыгодного

[195] *Romanova T.* 2016. Op. Cit.
[196] Ibid. P. 371–372.

сотрудничества». Аналогичным образом в Концепции внешней политики России 2013 г. подчеркивается значимость «равноправных партнерских отношений». Нормативный аргумент ЕС рассматривается Россией как односторонний, поскольку он оставляет за ЕС право в одностороннем порядке решать, что правильно или неправильно. Таким образом, настойчивость России в отношении равенства остается неизменной, но ее практика развивалась параллельно с изменениями в российском понимании современных международных отношений. Также в сфере обеспечения правопорядка скрытой задачей внешних связей Европола является содействие укреплению нормативной силы ЕС, поскольку третьим государствам необходимо адаптировать свой режим защиты данных в соответствии со стандартами Европола, более строгими, чем в большинстве стран-членов, и реформировать свои полицейские системы таким образом, чтобы они соответствовали демократическим стандартам и стандартам ответственности[197]. Логично, что этот план ЕС навязать свои нормы и ценности и, следовательно, свою нормативную силу в отношении России, не приветствуется Москвой.

В то время как в ЕС децентрализованное управление, в России — более централизованное. Для России это означает, что центральная власть способна принимать эффективные меры. Для ЕС это означает, что слишком децентрализованное управление создает пространство для политической оппозиции, которая может препятствовать эффективным действиям. Это децентрализованное управление в ЕС и его государствах-членах еще более усугубляется фрагментированным политическим ландшафтом и переизбытком политических партий, которые не могут достичь консенсуса. Это можно увидеть не только на политическом уровне, но и на уровне борьбы с угрозами национальной безопасности — от терроризма до организованной преступности, неконтролируемой миграции со связями с

[197] *Mounier G.* 2009. Op. Cit. P. 590.

преступностью, информационной безопасности и общественного здравоохранения, например короновирусной пандемии.

В ЕС существуют проблемы с доступом разведывательных и правоохранительных структур к быстрорастущему объему информации, которая хранится в национальных и международных базах данных. Речь в том числе идет о конфиденциальных данных (ДНК, отпечатки пальцев или другая биометрическая информация) и данных, полученных при помощи средств массового наблюдения.

Есть опасения относительно сроков хранения информации: электронные данные всех граждан хранятся в течение значительного времени. Наконец, ЕС часто выражает озабоченность по поводу того, для каких целей эти данные могут использоваться и кем. Например, биометрические данные, телекоммуникационные и недавно полученные медицинские данные (в частности, отслеживающие контакты Bluetooth-приложения для контроля распространения COVID-19) могут быть связаны с другой информацией, и это в корне затрудняет способность владельцев данных — государственных и частных — защищать их конфиденциальность. ЕС выработал жесткое законодательство о защите данных и явно не поддерживает политику хранения медицинских сведений, касающихся новой пандемии. Важно понимать особенности отношений между провайдерами и правоохранительными органами. Провайдеры — это частные компании, которые предлагают сетевые услуги, инфраструктуру или бизнес-приложения в облаке. Облачные сервисы размещаются в центре обработки данных, к которому могут обращаться компании или частные лица, использующие сетевое подключение. Защита личных данных человека от посягательств государства исторически лежала в основе концепции конфиденциальности в ЕС[198]. ЕС обеспокоен тем, что правоохранительные органы могут легко получить доступ к персональным данным. Ответственность за технологии наблюдения выходит за рамки традиционных

[198] Google, Cisco, IBM, Microsoft.

механизмов контроля, включая парламенты, судебные и гражданские надзорные органы. В связи с этим Комиссия ЕС опубликовала 27 сентября 2012 г. Европейскую облачную стратегию[199]. Кроме того, в марте 2020 г. была представлена Цифровая стратегия ЕС.

Прежде всего важно понимать контекст защиты цифровых прав человека в ЕС. ЕС считает себя главным защитником прав человека в мире. Это означает, что права человека уже настолько «защищены», что даже при повторяющихся террористических актах, имевших место в некоторых странах Западной Европы в последние годы, основные институты ЕС и правозащитные организации не готовы пожертвовать правами и свободами человека ради внутренней безопасности. Одним из основных препятствий для осуществления эффективных антитеррористических мер в Западной Европе является необходимость строгого соблюдения гражданских прав и свобод и неприкосновенности частной жизни. На даже частичное ослабление этих гарантий институты ЕС пока не готовы пойти. Правозащитники утверждают, что меры, направленные на укрепление безопасности, могут рассматриваться как злоупотребление властью или даже нарушение прав человека[200] [201]. Они утверждают, что такие нарушения могут усугубить террористическую угрозу, а не противостоять ей. Однако другие государства, для которых характерно более централизованное управление, принимают жесткие меры для борьбы с преступностью, с терроризмом, отслеживания и репатриации нелегальных иммигрантов с криминальным прошлым, и даже их стратегии управления рисками для противостояния пандемии COVID-19 кажутся более эффективными и адекватными характеру угрозы. В ЕС очень строгие стандарты защиты данных. Правозащитные организации иногда слишком далеко заходят в защите искусственно сконструированных прав и свобод, мешая правительствам обеспечивать внутреннюю безопасность. В процессе борьбы с терроризмом, некотролируемой миграцией и пандемиями

[199] *Balboni P., Pelino E.* 2013. Op. Cit. P. 165–190.
[200] *Chernyavskiy S., Malfait M.* 2019. Op. Cit. P. 118.
[201] *Потемкина О.* 2016. Op. Cit.

могут учитываться права человека[202], но обеспечение безопасности имеет приоритет над правами человека, ведь лишь в условиях безопасности можно гарантировать права и свободы.

Концепция прав человека в ЕС зачастую бывает оторвана от действительности. В случае с контртерроризмом и неконтролируемой миграцией, борьбой с пандемией COVID-19 баланс между безопасностью и свободой и правами человека в ЕС отличался от российского. Что касается пандемии, в то время как Россия сделала акцент на безопасности, применяя технологии видеонаблюдения для обеспечения режима самоизоляции, контроль на границах и иные строгие меры, некоторые страны Запада сделали акцент на свободе (по крайней мере, в начале кризиса). То же самое относится к контртеррористической и миграционной политике: ЕС более терпим, в то время как у России более жесткий подход. Во всех этих трех кризисах Россия защищала права своих граждан: право на жизнь (путем повышения общественной безопасности) и право на безопасность. Разве это не настоящие права человека? Во всех этих трех кризисах ЕС обеспечил гражданам «псевдобезопасность».

Россия является добросовестным членом Совета Европы, многочисленных конвенций по правам человека и наднациональных и межправительственных контрольных органов[203]. Помимо защиты собственного населения, Россия предоставила гуманитарную помощь некоторым из наиболее пострадавших стран Запада — Италии и США, а также Словении и Сербии. Было также предотвращено несколько террористических атак, в то время как ЕС не смог сделать это в 2016–2017 гг. У России есть более жесткая по сравнению с ЕС система отслеживания и репатриации нелегальных иммигрантов с преступными намерениями.

Подход ЕС к сохранению баланса между правами человека и обеспечением внутренней безопасности противоположен российскому. ЕС

---

[202] *Chernyavskiy S., Malfait M.* 2019. Op. Cit. P. 118.
[203] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 5.

больше внимания уделяет правам и свободам человека и гражданина, тогда как Россия — внутренней безопасности и здоровью своих граждан, а это и есть неотъемлемые и подлинные права человека. Россия и ЕС имеют различное толкование прав человека, неконтролируемой миграции, организованной преступности, терроризма, пандемий и информационной безопасности — и все эти аспекты взаимосвязаны. В конечном итоге результаты оценки угроз и управления рисками в России оказываются гораздо более высокими для безопасности государства и его граждан, чем стратегии ЕС или некоторых стран ЕС. Тем не менее Россия также сталкивается с рядом угроз безопасности. Поскольку Россия является демократическим государством, ее правоохранительные органы уважают права человека[204]. Сотрудничество между ЕС и Россией в рамках общего Пространства свободы, безопасности и справедливости принесло больше плодов в аспектах безопасности, чем в политике, связанной с правосудием и свободой, что подразумевает поощрение прав человека, демократии и верховенства закона. Это также указывает на то, что сотрудничество в области борьбы с преступностью между ЕС и Россией наиболее успешно[205].

Основными препятствиями на пути сближения России и ЕС выступают отсутствие полноценной политической объективности ЕС и антироссийские настроения в ряде стран ЕС[206]. В советское время политические лидеры считали, что ЕС является антисоветским проектом[207]. Отголоски этого противостояния прослеживаются и по сей день, что отражается в сотрудничестве между полицейскими ведомствами. Задолго до украинского кризиса 2014 г. ЕС видел в России угрозу. На рубеже тысячелетий Россия стала инициатором расширения сотрудничества с ЕС[208]. После завершения холодной войны наметилась очередная волна демократизации, что привело к углублению сотрудничества. Россия рассматривала Европу как ценностный

[204] *Hufnagel S.* 2017. Op. Cit. P. 222.
[205] *Hernández i Sagrera R., Potemkina O.* 2012. Op. Cit. P. 213.
[206] *Gromyko A.* 2016. Op. Cit. P. 16.
[207] Лекции для магистра права в МГИМО, Москва, апрель, 2019.
[208] Интервью с российским профессором, Москва, 2019.

ориентир, цивилизационную модель, достойную подражания. Это отношение основано на давних интеллектуальных традициях, и после распада Советского Союза россияне искренне считали «европейский путь» предпочтительным сценарием развития страны. В течение 1990-х годов углублялись экономические связи между ЕС и Россией. Многие европейские компании инвестировали в российскую экономику, в том числе Royal Shell, Phillips и Heineken[209]. Более половины населения также высказались за вступление в ЕС.

Однако Россия не может стать членом ЕС. Во-первых, Россия слишком велика, и географически это часть не только Европы, но и Азии. Во-вторых, Франция и Германия, наиболее экономически важные игроки в ЕС, никогда не допустят вхождения в ЕС еще большей страны, которая сможет претендовать на лидерство. То же самое верно и в отношении НАТО — США не допустят конкуренции со стороны России в рамках военно-политического блока[210]. Таким образом, Россия была очень позитивно настроена в отношении европейской интеграции, но после всех неудач, таких как финансовый кризис 2008 г., миграционный кризис 2015 г., Брексит, угроза терроризма и короновирусной инфекции, ЕС потерял свою привлекательность для России. Кроме того, кризис на Украине усугубил напряженность. Однако Москва никогда не была инициатором ухудшения отношений[211] [212].

Наконец, ЕС не выдвигает никаких предложений для дальнейших переговоров. 14 марта 2016 г. министры иностранных дел ЕС сформулировали пять принципов в отношениях с Россией. По мнению ученого О. Барабанова, бросается в глаза, что ни один из пяти принципов не был чем-то новым, чем-то, что так или иначе не практиковалось ЕС в отношении России ранее. Первый принцип: полное выполнение Минских

[209] *Bordachev T.* et al. 2016. Op. Cit. P. 7.
[210] *Bordachev T.* et al. 2016. Op. Cit. P. 7.
[211] Интервью с российским профессором, Москва, 2019.
[212] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 4.

соглашений на востоке Украины — это неизменное условие отмены санкций (или их части) ЕС против России. Очевидно, что существенное изменение в отношении ЕС к России не может произойти без снятия санкций. Второй принцип: установление приоритетов отношений со странами Восточного партнерства (постсоветскими государствами), — осознанно и последовательно реализуется со времени грузино-осетинского конфликта в 2008 г., несмотря на возражения со стороны России. Следовательно, этот принцип также является продолжением уже существующей стратегии. Третий принцип в основном касается энергетической безопасности, политики, которую ЕС проводит уже пятнадцать лет, начиная с утверждения Третьего энергетического пакета. Среди прочего это нашло отражение в его противодействии проектам строительства газопроводов «Северный поток» и «Южный поток». Эта позиция в отношении «Северного потока» очевидна, поскольку атлантические партнеры в Западном полушарии всегда поддерживали параллельный трубопроводный проект «Набукко», происходящий из Туркменистана. Четвертый принцип: необходимость сосредоточиться на поддержке развития гражданского общества в России как альтернативы межгосударственному сотрудничеству, возник еще в 1990-х годах, когда были запущены программы TACIS и TEMPUS[213]. Пятый принцип: «выборочное участие», представляет собой вынужденное отступление от обычного нормативного подхода — в случае настоятельной необходимости можно отойти от ценностных ориентиров. Эта позиция далеко не оригинальна и была успешно использована ранее, когда несоблюдение Минских соглашений не помешало ЕС стремиться к сотрудничеству с Россией в решении ядерной проблемы Ирана. Помимо вопросов внешней политики, сотрудничество России и ЕС в области траснациональных угроз безопасности также основано на выборочном взаимодействии. Таким образом, пять принципов только подтверждают

[213] *Marquand J.* 2009. Op. Cit.

существующее статус-кво, возникшее где-то между 2004 и 2008 г. и принявшее свою нынешнюю форму после украинского кризиса[214].

2.2. Общие вызовы и угрозы безопасности как фактор, обуславливающий необходимость сотрудничества России и ЕС

В рамках настоящего исследования проанализированы следующие угрозы транснациональной безопасности: терроризм, организованная преступность, неконтролируемая миграция и киберпреступность. Проблемы пандемии COVID-19 не обсуждаются в этом тексте, но отражены в английской версии диссертации. Будут рассмотрены соответствующие стратегии и структуры России и ЕС, предназначенные для выявления, анализа, оценки, мониторинга и информирования о рисках, а также борьбы с ними. Как будет показано ниже, ЕС и Россия разработали правовую основу в рамках СПС и дорожной карты по общему Пространству свободы, справедливости и правосудия, хотя в силу политических противоречий в реализации достигнутых договоренностей не удалось достичь существенного прогресса.

Борьба с терроризмом

Россия впервые столкнулась с исламским терроризмом в конце 1990-х годов, и с тех пор эта проблема остается в повестке дня. В течение последних десятилетий это стало одной из важнейших угроз безопасности ЕС. Хотя ЕС и Россия сталкиваются с разными видами внутреннего терроризма, они основаны на одной и той же экстремистской идеологии: джихаде, что обуславливает необходимость международного контртеррористического подхода. В то время как террористы, которые планировали и совершали нападения в ЕС, в основном связаны с Исламским государством и «Боко Харам», Россию атаковали исламские террористы, связанные с халифатами

[214] *Barabanov O.* 2016. Op. Cit.

Северного Кавказа, а также террористические группы Центральной Азии. Терроризм не имеет национальности, но у всех этих террористов одинаковая радикальная исламская идеология. Терроризм, с которым сегодня сталкивается ЕС, отчасти является следствием деколонизации бывших европейских колоний в регионе Магриба и Африки, которая произошла слишком быстро: демократия была недостаточно «подготовлена», и из-за вакуума власти местные диктаторы смогли захватить власть. Кроме того, небольшое количество иммигрантов, прибывающих из этих бывших колониальных государств, не интегрируется в западное общество[215]. Вопрос заключается в том, являются ли некоторые западноевропейские страны более привлекательными целями террористических атак и преступников из-за их бывшего колониального прошлого и отношений. Существует причинно-следственная связь между (де)колонизацией и терроризмом. Поразительное наблюдение заключается в том, что страны, которые осуществили «торговую» колонизацию (основанную на коммерческом обмене, а не на полном контроле метрополии над колониями), как Нидерланды, сегодня меньше страдают от террористических атак и преступности, чем страны, которые использовали другие формы колонизации. Хотя в период колонизации эти страны процветали экономически, они не учли долгосрочных последствий. Сегодня страны ЕС по-прежнему направляют бывшим колониям значительную финансовую помощь для борьбы с терроризмом и организованной преступностью, но полученные деньги часто используются не для тех целей, для которых они были предоставлены[216].

Проблема рядовых членов террористических группировок заключается в том, что они втянуты в ловушку халифатами. ИГИЛ обещает им все то, что Запад не мог им предложить. Люди, которые уже чувствовали себя обделенными в странах ЕС вследствие социальной изоляции, например иммигранты,

[215] *Chernyavskiy S., Malfait M.* 2019. Op. Cit. P. 117.
[216] Интервью с сотрудником ООН, Брюссель, 2018.

выступают против ЕС из мести[217]. В халифате они могут быть героями, ЕС, напротив, не может дать им статуса в обществе[218]. Это означает, что ЕС не должен принимать больше иммигрантов, а к иммигрантам с террористическими связями, которые уже проживают на европейской территории, следует относиться с осторожностью. После террористических атак в Нью-Йорке в 2001 г., Мадриде, Лондоне и Нидерландах в 2002 и 2004 г. ЕС стал проводить более активную политику в сфере борьбы с терроризмом. ЕС стремился координировать политику государств-членов, гармонизировать национальное законодательство и поддерживать некоторую оперативную работу, проводимую национальными властями в области контртеррористической деятельности. ЕС разработал и утвердил План действий по борьбе с терроризмом (2001), Контртеррористическую стратегию (2005), Стратегию европейской безопасности Европейского совета (2003, обновлено в 2008-м) и Стратегию внутренней безопасности (2010)[219], Европол также усилил свои полномочия в данной области. Однако с 2014 г. вся Европа стала эпицентром радикального исламского терроризма. Пик пришелся на 2015–2016 гг., когда во многих столицах ЕС были совершены теракты[220].

В Российской империи в 1785 г. начался конфликт с Чечней, последняя была важным торговым и связующим маршрутом в бывшие Персидскую и Османскую империи. В 1990-е годы и на рубеже нового тысячелетия в России произошли столкновения, в которых участвовали повстанческие группировки и террористы, в основном выходцы из Чечни и Дагестана.

В 2001 г. в Афганистане появилась террористическая сеть «Аль-Каида», . Хотя «Талибан» и «Аль-Каида» не являются прямой угрозой для России, они были вызовом для международной безопасности. Россия также столкнулась с

---

[217] Там же.
[218] Интервью с фламандским министром, Брюссель, 2019.
[219] *Argomaniz J., Bures O., Kaunert C.* 2015. Op. Cit. P. 196.
[220] *Malfait M.* 2020b. Op. Cit.

терроризмом, спонсируемым ИГИЛ (ДАИШ), и стала целью нескольких терактов в 2016–2017 гг.[221]

Недавно бельгийские и французские полицейские арестовали вьетнамских и марокканских граждан, живущих в Моленбеке — бельгийском гетто террористов, за незаконный вывоз иммигрантов в Великобританию[222]. Предположительно, они имели связи и с ИГИЛ (ДАИШ). «Боко Харам» также регулярно освобождает молодых женщин после того, как они много лет сидели в лагерях. Эти люди, прошедшие идеологическую обработку, могут быть использованы террористическими организациями в целях распространения своей идеологии и планирования атак[223]. Таким образом, транснациональная угроза терроризма сохраняет свое значение. Бывший президент США Трамп заявлял, что ИГИЛ (ДАИШ) разгромлен, но Сирия — полностью потерянная страна, и не только там, но и в Ираке сложились условия для вербовки новых членов террористическими организациями. Более того, талибы не придерживаются условия соглашения, заключенного с Трампом[224]. ИГИЛ сохраняет свое влияние, пусть и не в полной мере.

В 2017 и 2019 г. российские спецслужбы предотвратили несколько нападений в Санкт-Петербурге благодаря сообщениям от служб США, переданных российским коллегам. Американские и российские спецслужбы обычно рассматривают друг друга как противников, но когда дело доходит до борьбы с терроризмом, они сотрудничают[225]. В ЦРУ считают, что предотвращенные атаки являются свидетельством того, что сотрудничество в борьбе с терроризмом возможно, несмотря противоречия во внешней политике. Это также доказывает, что контртеррористические усилия США — Россия более успешны, чем ЕС — Россия, возможно, потому, что у агентств

---

[221] *Baev P.* 2018. Op. Cit. P. 22.

[222] *Peltier E.* 26 Arrested in People-Smuggling Case Linked to U.K. Truck Deaths. [Electronic resource] // The New York Times. — 2020. — May 27th.

[223] Nigeria: children brutally targeted in military-Boko Haram conflict becoming 'lost generation'. [Electronic resource] // Amnesty International UK. — 2020.

[224] *French D.* President Trump's Disgraceful Peace Deal with the Taliban. [Electronic resource] // Time. — 2020. — March 3th.

[225] Telephone conversation with US President Donald Trump. [Electronic resource] // Kremlin. — 2019.

США больше возможностей в этом отношении, чем у Европола. Наконец, в распутывании террористических сетей, в расследовании незаконных финансовых потоков и в борьбе с экстремистской пропагандой Россия должна рассматриваться как эффективный партнер. Россия — одна из стран мира с наибольшим опытом в борьбе с терроризмом.

Российское руководство продолжает убеждать администрацию США, ЕС и ключевые европейские государства в необходимости сотрудничества в борьбе с терроризмом. На европейском континенте существует множество препятствий для сотрудничества. Цели ЕС и США на Ближнем Востоке, например, в Сирии, несовместимы с целями России. Тем не менее все стороны обычно борются с ИГИЛ и стремятся предотвратить гуманитарную катастрофу. Конфликт в Сирии затрудняет сотрудничество между Россией и ЕС в борьбе с внутренним и международным терроризмом.

Россия создала институциональную и правовую основу для борьбы с терроризмом. В 1998 г. был принят Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» В нем прописан правовой режим контртеррористической операции, а также организационные основы борьбы с терроризмом. Этот документ был дополнен Законом о противодействии экстремистской деятельности в 2002 г.[226] В 2006 г. был принят новый Федеральный закон «О противодействии терроризму», который заменил предыдущую версию. Предполагается, что борьбу России с террористической угрозой будет направлять Национальный антитеррористический комитет (НАК), входящий в структуру ФСБ, созданный в 2006 г. и расширенный указом президента в 2012 г.[227] НАК составляет список террористических организаций, в который входят лица, радикальные исламские группировки и сети[228]. Помимо НАК, в МВД также есть отделы по борьбе с терроризмом. Наконец, Совет Безопасности России, консультативный орган при президенте, выступающий

[226] *Малфэт М.* 2019. Op. Cit.
[227] National Antiterrorism Committee: Goals and Objectives. [Electronic resource] // National Antiterrorism Committee.
[228] В список включены «Братья-мусульмане» наряду с ISIS, «Талибаном» и «Аль-Каидой», но исключены «Хезболла» и ХАМАС.

в качестве площадки для координации и интеграции политики национальной безопасности, играет важную роль в контртеррористической стратегии России. Стратегия национальной безопасности, утвержденная президентом России В. В. Путиным 31 декабря 2015 г., называет деятельность террористических и экстремистских организаций второй в списке угроз государственной и общественной безопасности после разведывательной и иной деятельности спецслужб иностранных государств[229]. Согласно документу, Кремль стремится противостоять украинскому кризису, сирийскому конфликту, влиянию НАТО и всем другим внешним угрозам в международных отношениях, что в настоящее время имеет приоритет над внутренним терроризмом. Это логично, поскольку внутренний терроризм в последние годы стал меньшей проблемой в России.

Взаимосвязь между угрозой терроризма и угрозой безопасности России со стороны Запада подтверждается и развивается в ряде других важных документов, утвержденных с начала украинского кризиса, включая Военную доктрину (декабрь 2014) и Концепцию внешней политики (ноябрь 2016). В марте 2016 г. Государственная дума приняла Федеральный закон о ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма. Правовая основа борьбы с терроризмом в России включает в себя: Конституцию Российской Федерации, ст. 205, 206, 207, 208, 211 Уголовного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон от 06.03.2006 № 35 о борьбе с терроризмом. Важным является разделение между международным и внутренним терроризмом. ЕС и Россия могут сотрудничать в борьбе с международным терроризмом, но не внутренним. Согласно российскому определению, внутренний терроризм характеризуется следующими особенностями: 1) внутренние субъекты (преступник и жертвы одной национальности), 2) внутренние конфронтации (например, этнические

[229] Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». [Электронный ресурс] // Кремль. Ст. 43. М., 2015.

противоречия (a), чувствительные к конфронтации сферы, «поля конфронтационности» (b) и религиозные группы (c).

Растущие с каждым годом масштабы террористической деятельности, их трансграничный характер требуют консолидации международных усилий по борьбе с этой угрозой. На практике антитеррористическое сотрудничество (на уровне специальных служб и правоохранительных органов) остается сложнореализуемым, о чем свидетельствует пример России и ЕС. Обе стороны имеют разные взгляды на проблемы безопасности, разные списки террористических организаций и разные культуры и традиции правоприменения и правосознания.

Запоздалые усилия ЕС по противодействию террористической угрозе, помноженные на более поздний старт коммунитаризации сферы внутренней безопасности Союза в рамках его интеграционной политики, также привели к замедлению в развитии отношений между Брюсселем и Москвой. Связи ЕС с Россией в области безопасности всегда были обременены взаимным недоверием друг к другу. Это только усугубляется несовместимостью концептуальных подходов и законодательных норм в правоохранительной сфере[230].

Борьба с терроризмом, опирающимся на идеологию радикального исламизма, — это общемировое сражение. Сотрудничество между ЕС и Россией в этой области — лишь малая часть его, но если нет участия, например, теократических исламских государств или светских государств, где ислам является доминирующей религией, таких как Турция[231], и других ключевых игроков, таких как США, Израиль или Китай, борьба с терроризмом не может быть успешной. Достичь слаженных усилий всего мирового сообщества практически невозможно[232]. Наиболее существенная проблема, в силу которой международное сотрудничество в борьбе с терроризмом не может быть эффективным в полной мере, связана с тем, что

[230] *Надточей Ю. И., Малфет М.* 2020a. Op. Cit. P. 1.
[231] Однако 99,8% населения изначально зарегистрированы государством как мусульмане.
[232] Интервью с российским профессором, Москва, 2019.

до сих пор в международном уголовном праве не существует единого всеобъемлющего юридически обязательного определения терроризма. Многие страны используют разные списки террористов. В то время как некоторые страны квалифицируют группировки как террористические, другие определяют их как «просителей политического убежища» или «борцов за свободу». В борьбе с радикальным исламистским терроризмом также примечательно то, что ислам используется в качестве экстремистской идеологии, но этот «внешний конфликт» ислама с остальным миром, другими религиями, убеждениями и свободами менее значим по сравнению с внутренним конфликтом между шиитами и суннитами. (Для получения дополнительной информации о проблеме терроризма в ЕС и России см. английскую версию диссертации.)

Борьба с организованной преступностью

Борьба с преступностью является одной из наиболее важных задач полиции и включает в себя предупреждение и снижение преступности, а также выявление и расследование преступлений[233]. Сбор информации остается центральным элементом как снижения уровня преступности, так и расследования преступлений[234]. Важным аспектом этого процесса является использование «разведданных»: информации, имеющей ценность и актуальность, полученной от информаторов или других источников, а также анализ этой информации. Вторая по важности задача в области сбора информации, доказательств — получение материала, который может быть представлен в суд, чтобы установить, имело ли место уголовное преступление и виновен ли в этом подозреваемый[235]. Сотрудничество в борьбе с организованной транснациональной преступностью широко обсуждается в параграфе 2.3. Это область наименьшего сопротивления между ЕС и Россией в правоохранительном секторе, в отличие от борьбы с

[233] *Loveday B.* 1996. Op. Cit.
[234] *Kaunert C., Léonard S., Rozée S.* 2013. Op. Cit. P. 376.
[235] *Maguire M.* Op. Cit.

терроризмом, угрозами информационной безопасности и незаконной миграцией, где правоохранительные органы редко имеют общие интересы.

Поскольку криминальные сети действуют как в России, так и в государствах — членах ЕС, общее пространство внутренней безопасности является ключевым компонентом в построении партнерства[236]. План действий ЕС — Россия служит правовой основой сотрудничества. По мнению таких ученых, как Дж. Клозек, международная организованная преступность в бывшей Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) с 1990-х годов представляла растущую угрозу для Западной Европы[237]. Близость и легкий доступ между ЦВЕ и Западной Европой способствовали расширению сотрудничества полиции в ЕС. Кластер безопасности, в котором ЕС и Россия в 2020 г. имеют наиболее развитое сотрудничество, находится именно в области борьбы с организованной преступностью. Это самый сильный актив, хотя сотрудничество происходит чаще через Интерпол, чем через каналы Европола. Угроза, существовавшая ранее в этой пограничной зоне между ЕС и Россией, теперь менее интенсивна. Однако некоторые европейские государства, такие как страны Балтии, Румыния и приграничные страны, такие как Албания, в настоящее время служат транзитной зоной — привлекательной для преступников. Это новый вызов для сотрудничества полиции России и ЕС. В целом преступники из всех стран ЕС могут представлять угрозу для России, и наоборот. По словам российского криминологического эксперта, в последние два года регулярно проходили процедуры экстрадиции в Россию для уголовного преследования преступников из европейских стран. Так, в 2018 г. в Россию были экстрадированы 15 человек из Германии, по 7 человек из Венгрии, Испании, Польши и Чехии, 6 человек из Греции, 4 человека из Румынии, 3 человека из Черногории, по 2 человека из Австрии, Болгарии, Нидерландов, Финляндии и Хорватии. В 2019 г. в Россию было выдано по 12 человек от Германии и

[236] *Potemkina O.* 2010. Op. Cit. P. 551–568.
[237] *Klosek J.* 1999. Op. Cit. P. 609.

Польши, 7 человек от Австрии, 4 человека от Испании и Италии, 3 человека от Литвы и по 2 человека от Словении, Сербии, Черногории, Бельгии, Греции, Болгарии, Боснии и Герцеговины. Это всего лишь экстрадиция, но есть и другие области сотрудничества[238].

Хотя сотрудничество в борьбе с организованной преступностью между ЕС и Россией является эффективным, сегодня оно зависит от различных определений угроз безопасности, таких как терроризм, коррупция и отмывание денег. Сотрудничество в борьбе с коррупцией и отмыванием денег не было в значительной степени затронуто в этом исследовании, поскольку не существует общих подходов и согласованных определений — и это мировая практика. Однако, автор отмечает, что с юридической точки зрения существует множество альтернативных способов определения адвокатами этих двух преступлений для защиты своих клиентов[239]. Балансирование на грани того, что разрешено законом, а что нет, создает пространство для интерпретации коррупции как «юридического и этического лоббирования в форме поддержания хороших дружеских, профессиональных и родственных связей».

Отмывание денег является преступлением и может серьезно угрожать общественной стабильности, особенно когда оно совершается в крупных масштабах и связано с другими серьезными преступлениями, но существуют различные толкования, когда возможны законные денежные переводы при свободном перемещении капитала (например, в ЕС и в ЕАЭС существует свободное движение капитала, услуг, людей и товаров — но не между обоими союзами), и это законно. Кроме того, борьба с коррупцией и отмыванием денег эффективна только в том случае, если она ведется совместно, а ЕС и Россия в данной области не работают как партнеры[240].

Неконтролируемая миграция

[238] Интервью с российским профессором и специалистом по криминологии, Москва, 2020.
[239] Автор имеет опыт работы адвокатом.
[240] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 5.

ЕС и Россия, как представители развитого мира, сталкиваются с проблемами, возможностями и угрозами, которые связаны с одним из самых важных глобальных явлений: неконтролируемой миграцией. Эти проблемы существенно различаются, но есть и совпадения. Прежде всего, и ЕС, и Россия стоят перед необходимостью укреплять экономику и рынок труда, решать вопросы развития, гуманитарные задачи, защищать права человека, противостоять угрозам национальной безопасности, таким как рост преступности. Как и в ЕС, в России общества полиэтничны. Россия — одна из крупнейших стран мира, принимающая мигрантов[241]. По данным ООН, Россия заняла четвертое место по количеству мигрантов в мире в 2017 г. — 11,7 млн[242]. Но ЕС вынужден справляться с кризисом беженцев с 2015 г., в отличие от России, которая на самом деле испытывает огромный дефицит рабочей силы, поэтому заинтересована в миграции.

В ЕС в настоящее время наблюдается общая тенденция к укреплению границ. Это связано с бременем кризиса 2015 г., когда ЕС принял около 2,5 млн лиц, ищущих убежища. Проблемы вокруг соглашения о миграции между ЕС и Турцией 2016 г. способны спровоцировать вторую волну миграции, и многие страны ЕС, особенно Средиземноморья и Восточной Европы уже хотят закрыть свои границы[243].

Ввиду потребности в молодой иностранной рабочей силе и в рамках своей политики в области трудовой миграции Москва побуждает бывшие советские республики отправлять своих граждан на работу в Россию[244]. Таким образом, у России и ЕС существуют разные миграционные проблемы и подходы.

Типы иммигрантов также различны. ЕС сталкивается с беженцами из региона Ближнего Востока и Северной Африки и принимает иммигрантов из бывших колоний, которые прибыли в ЕС во время более ранних

---

[241] *Brednikova O., Nikiforova E.* 2018. Op. Cit. P. 143.
[242] Population Facts. [Electronic resource] // United Nations Department of Economic and Social Affairs. — New York, 2017.
[243] *Chudinovskikh O., Denisenko M.* 2017. Op. Cit.
[244] *Malfait M.* 2020a. Op. Cit. P. 105.

миграционных волн. Россия стремится привлечь экс-соотечественников из бывших советских республик и этнических русских, живущих за границей. Государства Центральной Азии сегодня являются основными донорами трудовой миграции в Россию, и в основном это три страны: Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан[245]. Согласно статистике Федеральной миграционной службы России, по состоянию на январь 2016 г. в России проживали 9 881 503 иностранных граждан и лиц без гражданства. Более 85% из них были гражданами десяти стран: девяти постсоветских государств, из которых восемь являются странами СНГ, и Китая, единственной не постсоветской страны[246]. Эти мигранты в основном руководствуются социально-экономической целью, т.е. повышением заработной платы, и многие из них имеют общее культурное и языковое наследие.

В ЕС в настоящее время находятся тысячи военных и политических беженцев. Кроме того, в ЕС проживают иммигранты или натурализованные граждане с иностранными корнями, которые не смогли успешно интегрироваться в европейское общество. Некоторые страны ЕС, например Бельгия, сегодня страдают от перенаселения и борются с группами иммигрантов, которые злоупотребляют возможностями системы социального обеспечения, получая более высокие социальные пособия, чем те доходы, которые они имели бы от оплачиваемого труда. Некоторые становятся террористами. Между коренными жителями и неработающим и часто радикализирующимся иммигрантским населением нарастают межэтнические конфликты[247].

Кроме того, исторические корни миграционных процессов различны. ЕС и Россия имеют разную миграционную историю, которая объясняет, почему их политика различается.

Независимо от трех вышеупомянутых различий, существуют общие угрозы безопасности, порождаемые неконтролируемой миграцией. Большой

[245] *Brednikova O. Nikiforova E.* 2018. Op. Cit. P. 145.
[246] *Троицкий К.* 2016. Op. Cit. С. 4.
[247] *Malfait M.* 2020a. Op. Cit. P. 105.

миграционный поток из региона БВСА в ЕС с 2015 г. вызвал негативные социально-экономические процессы в европейских странах и способствовал незаконному проникновению преступных, террористических и экстремистских групп. Поскольку Россия граничит с ЕС, ей это также угрожает. Хотя эта проблема не квалифицируется как внутренняя угроза безопасности как таковая, неконтролируемая иммиграция, безусловно, влечет последствия для внутренней безопасности: необходимо принимать в расчет широкое участие организованной преступности в содействии неконтролируемой иммиграции и торговле людьми, уровень преступности среди нелегальных иммигрантов, у которых нет доступа к обычным рынкам труда и социального обеспечения[248].

Это общая проблема безопасности как для ЕС, так и для России, и угрозы исходят из регионов с нестабильной социально-экономической ситуацией[249]. В последнее десятилетие в ЕС число террористических актов, совершенных иммигрантами по идеологическим и экстремистским основаниям, возросло, хотя в последние несколько лет наблюдается снижение террористической активности. Вместе с тем за последний год миграционная активность на внешних границах России значительно возросла. Эти негативные события, произошедшие в ЕС, могут представлять угрозу как для России, так и для других соседних стран[250].

России удается уравновесить плюсы и минусы миграции благодаря силе общего культурного наследия и сохранению русского языка. Хотя миграция никоим образом не может быть приравнена к терроризму, фактом является то, что массовая неконтролируемая иммиграция из определенных районов может повлечь за собой дополнительные проблемы безопасности, такие как терроризм, другие формы транснациональной преступности. Преступность не имеет национальности и существовала во все времена. Некоторые

---

[248] *Monar J.* 2006. Op. Cit. P. 495.
[249] Лекция, прочитанная бывшим сотрудником правоохранительных органов, Брюссель, 2018.
[250] The Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation from 2019 through 2025. [Electronic resource] // Kremlin. — Moscow, 2018. — Mode of access: http://kremlin.ru/events/president/news/58986.

национальные полицейские органы, например бельгийская полиция, не указывают в статистических данных о преступности национальность или происхождение, что является разумным. Также может быть негласной политикой страны не связывать миграцию с преступностью в публичных дебатах, чтобы не стигматизировать иммигрантов.

Таким образом, поскольку неконтролируемая иммиграция создает угрозы безопасности и для ЕС, и для России, она может быть предметом международного сотрудничества на уровне правоохранительных органов[251].

Киберпреступность и информационная безопасность

В этой сфере позиции России и ЕС существенно различаются. Политика ЕС в области кибербезопасности впервые нашла отражение в официальном документе в 2013 г., когда Европейская комиссия опубликовала стратегию ЕС «Открытое, устойчивое и безопасное киберпространство» и Директиву о сетевой и информационной безопасности, принятую позднее в 2016 г.[252] В них изложены основные принципы, которыми руководствуется ЕС в политике кибербезопасности на внутреннем и на международном уровнях. Россия не фигурирует в этом документе. В стратегии упоминается Будапештская конвенция Совета Европы о киберпреступности от 2001 г. и содержится призыв к государствам-членам, которые еще не ратифицировали ее, сделать это. Документ призывает ЕС развивать взаимодействие с международными партнерами по пресечению киберпреступности, особенно с третьими странами, которые разделяют ценности ЕС, и организациями, которые активны в этой области, такими как Совет Европы, ОЭСР, ООН, ОБСЕ, НАТО, АС, АСЕАН и ОАГ. В стратегии также говорится, что ЕС должен активизировать усилия по укреплению сетей критической информационной инфраструктуры с участием правительств и

[251] *Malfait M.* 2020a. Op. Cit. P. 107–109.
[252] Cybersecurity Strategy of the European Union. [Electronic resource] // European External Action Service (EEAS). — Brussels, 2013.

частного сектора. Учитывая трансграничный характер, существует общая ответственность компетентных органов государства, групп реагирования на компьютерные инциденты (CERT) и правоохранительных органов. В сентябре 2017 г. Европейская комиссия предложила пакет документов в области кибербезопасности, основным из которых была Директива о кибербезопасности. Она была принята Советом ЕС в апреле 2019 г. В соответствии с документом была проведена комплексная реформа Европейского агентства по сетевой и информационной безопасности (ENISA) и создана система цифровой сертификации. Мандат ENISA был расширен вместе с увеличением финансовых и человеческих ресурсов. Роль ENISA заключается в поддержке государств — членов, институтов и предприятий ЕС, а также в управлении кризисными ситуациями в ЕС в области кибербезопасности.

Кроме того, существует план Комиссии ЕС по быстрому реагированию на чрезвычайные ситуации, который предусматривает комплекс мер на случай крупномасштабных трансграничных киберинцидентов или кризисов. В сентябре 2018 г. Комиссия опубликовала пакет мер по поддержке свободных и справедливых европейских выборов, среди которых рекомендации по избирательным сетям, прозрачности онлайн, защите от инцидентов кибербезопасности и борьбе с кампаниями дезинформации. 17 мая 2019 г. Совет создал структуру, которая позволяет ЕС вводить целенаправленные ограничительные меры для реагирования на кибератаки, если они представляют собой внешнюю угрозу для ЕС или его государств-членов. Конкретно это решение позволяет ЕС наложить санкции на физических или юридических лиц, которые 1) несут ответственность за кибератаки или попытки совершить их, 2) оказывают финансовую, техническую или материальную поддержку кибератакам, 3) участвуют в них другими способами.

В последние годы несколько западных стран обвиняют Россию в проведении глобальных хакерских кампаний. Ранее Россию также обвиняли

в кибершпионаже, распространении фейковых новостей и манипулировании информацией в социальных сетях в некоторых избирательных кампаниях[253]. ЕС пытается защитить себя от гибридных угроз и утверждает, что Россия является ее геополитическим конкурентом, который все чаще использует гибридные инструменты воздействия. Таким образом, ЕС воспринимает Россию как кибердержаву с агрессивными намерениями[254] [255]. Недоверие ЕС как части Запада по отношению к России длится еще с советских времен (см. Главу 1 и теорию баланса угроз)[256].

Как уже отмечалось выше, ссылаясь на работы Р. Джервиса, можно сказать, что ЕС и Россия воспринимают друг друга по-разному и реальность может отличаться от восприятия. Хотя мы все живем на одной планете, государства и государственные деятели могут воспринимать мир по-разному.

Важнейшим документом стратегического планирования России, обеспечивающим национальную безопасность в информационной сфере, является Доктрина информационной безопасности России 2016 г. Она основана на Конституции России, общепризнанных принципах международного права, международных договорах России и нормативных правовых актах президента и правительства России. В этой доктрине используются следующие основные понятия: а) национальные интересы в информационной сфере, б) информационные угрозы, в) информационная безопасность, г) обеспечение информационной безопасности и д) государственные органы по обеспечению информации[257]. В документе нет упоминания о ЕС.

---

[253] Cybersecurity Briefing. [Electronic resource] // European Parliament. — 2018.
[254] *Gressel G.* 2019. Op. Cit.
[255] *Secrieru S., Popescu N.* 2018. Op. Cit.
[256] *Remler P.* 2019. Op. Cit.
[257] Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646. [Электронный ресурс] // Российская газета. — М., 2016.

2.3. Анализ сотрудничества органов полиции на макро-, мезо-, и микроуровнях

В этом параграфе используется классификация Дж. Беньона, который выделяет взаимодействие между полицейскими органами на макро-, мезо- и микроуровне[258]. Все три уровня связаны между собой.

Термин **«макроуровень»** применяется для описания отношений в рамках институциональной структуры ЕС и политического диалога на уровне ЕС — Россия и на двустороннем уровне[259]. На этом уровне обсуждаются вопросы согласования и имплементации международных соглашений и инициатив, таких как договоры и конвенции[260]. Акторы на этом уровне формулируют политику и договариваются о направлениях взаимодействия[261]. Под эгидой Постоянного совета партнерства (ПСП) ведется политический диалог ЕС — Россия, в рамках которого были выработаны четыре дорожные карты сотрудничества. С момента вступления в силу в 1997 г. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС, было подписано в 1994 г.) Россия и ЕС провели 32 саммита, последний из которых состоялся в Брюсселе 28 января 2014 г.[262] СПС было призвано сформировать правовую основу сотрудничества Россия — ЕС, в постсоветский период она рассматривалась как всеобъемлющий правовой документ, который в конечном итоге был призван восстановить отношения между Россией и Западом. Сотрудничество между правоохранительными органами впервые было определено как сфера совместных интересов России и ЕС в Разделе VIII СПС. Однако текст этого документа не содержал никаких ссылок на возможность сотрудничества в области борьбы с терроризмом. Более того, этот вопрос не был упомянут в тексте Коллективной стратегии ЕС по отношению к России, принятой ЕС в 1999 г., поскольку содержание контактов между Москвой и Брюсселем в то время было главным образом сосредоточено вокруг экономической

[258] *Benyon, J.* et al. 1993. Op. Cit.
[259] *Block L.* 2007. Op. Cit. P. 369.
[260] *Lemieux F.* 2013. Op. Cit. P. 24.
[261] *Надточей Ю. И., Малфет М.* 2020a. Op. Cit. C. 1.
[262] *Надточей Ю. И., Малфет М.* 2020a. Op. Cit. C. 1.

проблематики, в то время как проблемы безопасности и взаимодействия в данной области обсуждались в других форматах, например, на площадках ОБСЕ, НАТО или на двустороннем уровне.

Борьба с терроризмом традиционно осуществлялась через двусторонние отношения России со странами — членами ЕС[263]. Задолго до принятия СПС институциональная основа сотрудничества ЕС — Россия была заложена в Хельсинкских соглашениях, или Хельсинкском заключительном акте Конференции ОБСЕ, состоявшейся в Финляндии в 1975 г. Тридцать пять стран подписали декларацию, направленную на улучшение отношений между советским и западным блоками[264]. Это был исторический компромисс, направленный на то, чтобы зафиксировать неприкосновенность границ, независимо от исторических противоречий, в том числе этнополитических. «Проект европейской безопасности», задуманный в Хельсинки, так и не был в полной мере реализован, прежде всего вследствие стремления западных партнеров расширить зону своего влияния на территории, которые Москва считала жизненно важными для своей безопасности, нежелания Запада уважать интересы России; отсутствия полномасштабного открытого политического диалога между Россией и Западом, в особенности ЕС, в последующие 30 лет[265].

Россия и ЕС должны быть заинтересованы в укреплении механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов и кризисов в Европе. Подобные механизмы должны работать как часть структуры ОБСЕ и диалога Россия — ЕС в области безопасности. Это подразумевает укрепление антикризисного потенциала ОБСЕ, систем мониторинга в зонах конфликтов, а также таких механизмов предотвращения и разрешения кризисов, как посредничество, организация переговорного процесса, миссии по установлению фактов[266].

---

[263] *Hernández i Sagrera R., Potemkina O.* 2012. Op. Cit. P. 23.
[264] *Zagorski A., Zellner A.* 2016. Op. Cit. P. 19–20.
[265] *Karaganov S.* 2016. Op. Cit.
[266] *Suslov D.* 2016. Op. Cit. P. 7.

В то время как Хельсинский процесс был ориентирован на угрозы безопасности, в 2002 г. наметилась реализация идей о развитии сотрудничества в области свободы, безопасности и правосудия, которые нашли отражение в совместном заявлении России и ЕС в Брюсселе[267]. На саммите в Санкт-Петербурге в мае 2003 г. было принято решение об активизации сотрудничества с целью создания в долгосрочной перспективе общего Пространства свободы, безопасности и правосудия[268]. Это стало основой нового направления сотрудничества в области безопасности и кризисного управления. В совместном заявлении отмечалось, что расширение сотрудничества в области юстиции и внутренних дел, в том числе в вопросах управления границами и миграции, послужит цели построения новой Европы без разделительных линий, что облегчит поездки на европейском континенте[269]. В 2005 г. была подписана дорожная карта по общему Пространству свободы, безопасности и правосудия, которая не имеет юридически обязательного характера, наряду с тремя другими дорожными картами[270]. В документе подчеркивается, что отношения между ЕС и Россией должны отражать необходимый баланс между безопасностью, с одной стороны, и справедливостью и свободой — с другой[271]. Как обсуждалось ранее, ЕС и Россия по-разному трактуют вопросы свободы и справедливости, что затрудняет имплементацию соглашения. Общие принципы сформулированы в документе: равенство партнеров и взаимное уважение интересов; следование общим ценностям, таким как демократия и верховенство закона, а также их отстаивание независимыми судебными системами; уважение прав человека, международного права и основных свобод человека и гражданина, включая свободу и независимость средств

[267] EU-Russia summit 2002, Joint Statement of the Fight Against Terrorism. [Electronic resource] // Consilium. — Brussels, 2002.
[268] *Zagorski A., Zellner A.* 2016. Op. Cit. P. 8.
[269] Road Map on the Common Space of Freedom, Security and Justice. [Electronic resource] // Kremlin. — Moscow, 2005.
[270] Road map for the Common Space of Freedom, Security and Justice. [Electronic resource] // European External Action Service (EEAS). — Brussels, 2005.
[271] Ibid. P. 21–22.

массовой информации[272]. Хотя ЕС регулярно обвиняет Россию в нарушении данных принципов, следует отметить, что ЕС также придерживается двойных стандартов по этим вопросам.

Что касается *свободы передвижения*, то цель заключалась в том, чтобы облегчить передвижение людей благодаря упрощению визового режима, обеспечить беспрепятственное пересечение границ и облегчить законное пребывание мигрантов посредством управления границами, а также совместно бороться с неконтролируемой миграцией. В области *безопасности* цель заключалась в борьбе с терроризмом и всеми формами организованной преступности и другой противоправной деятельности. Для достижения поставленных целей ЕС и Россия подписали, ратифицировали и внедрили ряд конвенций по борьбе с терроризмом и протоколов к ним в рамках ООН, продолжали сотрудничать в рамках Совета Европы, обменялись лучшими практиками борьбы с терроризмом, обсудили на уровне экспертов следующие вопросы:

- перспективы внедрения биометрических характеристик в документы, необходимые при пересечении границ в целях повышения безопасности;
- проблемы реализации Плана действий по борьбе с организованной преступностью, а также Конвенции ООН о транснациональной организованной преступности;
- перспективы стратегического партнерства Европол — Россия;
- проблему ратификации Конвенции Совета Европы от 1981 г. о защите персональных данных;
- перспективы создания контактной точки Евроюст в России;
- вопросы сотрудничества по противодействию новым формам организованной преступности, таким как преступления в сфере информационных и коммуникационных технологий;

[272] Ibid. P. 22.

- перспективы совместной борьбы с отмыванием денег путем обучения судей, прокуроров, таможенников и сотрудников правоохранительных органов;
- интенсификация обмена информацией между ФСИН России и Европейской EMCDDA для борьбы с наркоугрозой, исходящей из Афганистана, и синтетическими наркотиками из Западной Европы;
- проблемы имплементации Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми ООН;
- перспективы подписания Конвенции ООН о противодействии коррупции[273].

В области *правосудия* цели направлены на развитие судебного сотрудничества и содействие судебной реформе и обеспечению правопорядка[274]. Это было достигнуто путем сотрудничества в области профессиональной подготовки судей и прокуроров.

Благодаря дорожной карте у России есть возможность установить не только двусторонние отношения со странами — членами ЕС, но и с ЕС как организацией[275]. Однако цель дорожной карты состояла в том, чтобы включить вопросы внутренней безопасности в повестку дня отношений ЕС — Россия. Конкретным достижением в этой области является, в частности, Соглашение о сотрудничестве между Европолом и Россией 2003 г.[276] [277] Таким образом, между Европолом и Россией возможен обмен разведданными в области внутренней безопасности[278]. Кроме того, были выпущены различные нормативные акты Совета ЕС в рамках реализации общего Пространства свободы, безопасности и правосудия (планы действий,

[273] Road map for the Common Space of Freedom, Security and Justice. [Electronic resource] // European External Action Service (EEAS). — Brussels, 2005.
[274] Road map for the Common Space of Freedom, Security and Justice. [Electronic resource] // European External Action Service (EEAS). — Brussels, 2005. — P. 32.
[275] *Potemkina O.* 2015. Op. Cit. P. 1.
[276] Взаимодействие с Европолом. [Электронный ресурс] // МВД Россия.
[277] Basic Documents [Electronic resource] // Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union. — Brussels.
[278] *Renard T.* 2014. Op. Cit. P. 16.

решения, акты, рекомендации). Два из них имеют непосредственное отношение к партнерству между ЕС и Россией. Первым документом является План ЕС по совместным действиям с Россией в борьбе с организованной преступностью, который был подписан в 2000 г. В нем описаны направления сотрудничества судебных и правоохранительных органов. Отмечается, что «правоохранительные органы могут обмениваться технической, оперативной и стратегической информацией и разведданными», а также «будут определены центральные контактные пункты в России», и постулируется необходимость дальнейшего развития «общих принципов сотрудничества в зависимости от обстоятельств». Также «будут проводиться тренинги с участием российских сотрудников правоохранительных органов для развития передового опыта в области международного сотрудничества». Кроме того, специальный пункт посвящен офицерам связи государств-членов: «Они должны встречаться на регулярной основе и обмениваться соответствующей информацией». На практике начиная с 1999 г. единственными действиями, предпринятыми на основе данного плана, были регулярные встречи между офицерами связи каждого председательствующего государства — члена ЕС и их российскими коллегами. Эти неформальные встречи проходили раз в два месяца, на них обсуждался ряд технических и стратегических вопросов. Однако обмена оперативной информацией не было по причине сложностей, сопряженных с таким обменом в многостороннем формате и высокой вероятностью утечки[279].

Вторым инструментом полицейского сотрудничества между ЕС и Россией является «Решение Совета ЕС об общем использовании офицеров связи, размещенных в третьих странах, правоохранительными органами государств-членов». Это решение призвано способствовать «укреплению сотрудничества путем направления офицеров связи в третьи страны и международные организации в целях более эффективной борьбы с серьезными формами трансграничной преступности» и пришло на смену

[279] *Lefebvre S.* 2003. Op. Cit.

программе Совместных действий 1996 г. по тому же вопросу[280]. Помимо двусторонних встреч с отдельными государствами-членами и с ЕС, велся также трехсторонний диалог между ЕС, Россией и США в области юстиции и внутренних дел после Венской инициативы 2006 г., которая направлена «на укрепление связей в этой области между тремя сторонами»[281].

Политический диалог состоялся в рамках двух встреч, проведенных между правительством России и Европейской комиссией (2011 и 2013 г.), шести заседаний СПС (последнее состоялось в 2012 г.), встреч постоянного представителя России в ЕС и руководства Европейской комиссии и ряда встреч на уровне экспертов. С 2014 г. диалог был заморожен вследствие политического недоверия, обусловленного началом конфликта в Украине. Тем не менее переговоры на высоком уровне по борьбе с терроризмом по-прежнему проходили в формате ЕС — Россия, попеременно в Брюсселе и Москве.

Механизмы содействия диалогу, координации сотрудничества Россия — ЕС начали стагнировать с 2009–2010 гг., задолго до нынешнего кризиса. Последняя встреча СПС на уровне министров иностранных дел состоялась в 2012 г.[282] Многочисленные межведомственные диалоги и рабочие группы также не продемонстрировали эффективности[283]. В контексте украинского кризиса ЕС приостановил функционирование всех механизмов диалога с Россией: встречи на уровне правительства России и Европейской комиссии, встречи СПС на уровне министров, межведомственные диалоги, заседания комитетов и других рабочих органов были заморожены. Однако контакты на рабочем уровне по вопросам, представляющим взаимный интерес, все еще поддерживаются, наряду с постоянным взаимодействием и практическим

[280] *Block L.* 2007. Op. Cit. P. 380.
[281] *Renard T.* 2014. Op. Cit. P. 14.
[282] Permanent Partnership Council [Electronic resource] // Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union.
[283] *Zagorski A., Zellner W.* 2016. Op. Cit. P. 6.

сотрудничеством во многих областях. Политические контакты также сохраняются[284].

Ежегодные переговоры Россия — ЕС на высшем уровне по борьбе с терроризмом проводятся до сих пор, последний раунд состоялся в Москве 21 октября 2019 г., в нем участвовали заместитель министра иностранных дел О. Сыромолотов и П. Серрано, заместитель генерального секретаря по общей политике безопасности и обороны и реагированию на кризисные ситуации в Европейской службы внешних связей (ЕСВС)[285]. Несмотря на эти переговоры, можно сделать вывод, что до сих пор Россия является не только «партнером, но и объектом контртеррористической политики ЕС», и, таким образом, ЕС «развивал борьбу с терроризмом, исходящим из России» в большей степени, чем контртеррористическое сотрудничество с Россией»[286]. ЕС всегда увязывал развитие сотрудничества с Россией в области внутренней безопасности с иными вопросами — уровнем свободы, демократии, защиты прав меньшинств. Поскольку у России и ЕС остаются разногласия по этим вопросам, попытки внедрить нормы и стандарты законодательства ЕС в российскую правовую базу можно рассматривать как посягательство на суверенитет России, и подобный подход неприемлем для Москвы. Российские власти, осознавая практику ЕС по использованию принципа «обусловленности» в отношениях с третьими странами, опасались, что он распространится и на российско-европейские контакты[287]. В этой связи следует отметить, что Россия в своей Стратегии развития отношений с ЕС на среднесрочную перспективу (2000–2010) сосредоточила внимание на защите своих суверенных национальных интересов, а не на общих нормах и ценностях, к которым призывал Брюссель[288]. Учитывая тот факт, что Россия изначально исходила из необходимости равноправия в отношениях с ЕС и не

[284] *Zagorski A., Zellner W.* 2016. Op. Cit. P. 6.
[285] Russia-EU High-Level Counterterrorism Talks. [Electronic resource] // Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union. — 2019.
[286] *Renard T.* 2014. Op. Cit. P. 4, 18.
[287] *Надточей Ю. И., Малфет М.* 2020a. Op. Cit.
[288] *Zaslavskaya N., Averre D.* 2019. Op. Cit. P. 149.

хотела становиться объектом ее «нормативного влияния», создание общей институциональной основы для сотрудничества правоохранительных органов между сторонами было сложным и сопровождалось многочисленными трудностями.

России и ЕС не удалось выработать единого толкования террористической деятельности, создать общий список террористических организаций. Ситуация усугублялась еще и тем, что на уровне ЕС, в отличие от России, не было и нет единого общепризнанного списка террористических организаций. В Европе сложилась трехуровневая система списков террористов: контрольные показатели, которые одинаковы для внутренних дел и разведывательных служб стран ЕС в их антитеррористической деятельности, устанавливаются списками ООН (1), спискам ЕС (2) и, наконец, списками государств-членов (3). В то же время на каждом из уровней имеется свое «видение и подходы» к проблемам терроризма и система критериев для классификации отдельных лиц или организаций в качестве террористических. Все это привело к тому, что у России и ЕС не было выработано единого подхода к противодействию терроризму, и список используемых ими террористических организаций также существенно различался. Например, власти некоторых стран ЕС охотно принимали на своей территории чеченских эмиссаров, всячески критикуя российские контртеррористические усилия, предпринятые на Северном Кавказе во время первой и второй чеченских войн. Россия, в свою очередь, открыто продемонстрировала свою готовность к диалогу с палестинской группировкой «ХАМАС», которая была названа Советом ЕС террористической организацией[289]. В результате интенсификация сотрудничества по антитеррористическим вопросам наметилась в начале 2000-х годов, что было связано с необходимостью более тесной координации международных усилий на фоне серии террористических актов, потрясших

[289] *Надточей Ю. И., Малфет М.* 2020a. Op. Cit.

западные страны (США, Испанию и Великобританию) в течение этого периода.

В отношениях между Россией и ЕС впервые вопросы правоприменения были отделены от других областей сотрудничества в рамках так называемого Совместного плана действий ЕС и России по борьбе с организованной преступностью, подписанного сторонами в марте 2000 г. В ноябре 2003 г. конкретизация этого плана привела к подписанию соглашения о сотрудничестве между Европолом и Россией, что позволило определить официальный формат сотрудничества. Стороны также очертили рамки межведомственного диалога, назначив ответственные организации: со стороны ЕС — Европол, Евроюст и Фронтекс, а с российской стороны — Министерство внутренних дел (МВД), ФСБ, ФНС России и Росфинмониторинг. Контакты также были установлены через советников ЕС в Москве, ответственных за юстицию и внутренние дела, и координатора ЕС по борьбе с терроризмом, который поддерживает регулярные связи с российскими властями для обмена передовым опытом и лучшими практиками[290].

Диалог о борьбе с терроризмом получил дальнейшее развитие в рамках дорожной карты по внутренней безопасности, которая впервые поставила сотрудничество ЕС и России в этой области на первое место в списке общих целей для Москвы и Брюсселя. А в 2006 г. третья сторона, США, присоединилась к сотрудничеству ЕС — Россия. Между ЕС, Россией и США был начат трехсторонний диалог в области юстиции и внутренних дел, в результате которого была принята Венская декларация 2006 г., направленная на укрепление правоохранительных связей[291]. Обмен оперативными данными, включая личные данные (т.е. обмен именами предполагаемых правонарушителей), не был предусмотрен стратегическим соглашением Европола. Передача таких данных может осуществляться только на основе

[290] *Надточей Ю. И., Малфет М.* 2020a. Op. Cit.
[291] *Renard T.* 2014. Op. Cit. P. 2014.

другого типа соглашения (операционного соглашения), которое Россия и ЕС никогда не заключали. Отказ властей ЕС подписать оперативное соглашение также обусловлен различными правовыми культурами сотрудничающих сторон. Со стороны ЕС подписание операционного соглашения было отложено из-за различий в толковании «защиты данных» и «прав человека»[292]. Ст. 4.4 Закона о Совете ЕС от 3 ноября 1998 г. устанавливает правила получения информации Европолом от третьих лиц и предусматривает, что Европол не имеет права хранить в своих базах данных информацию, полученную третьим государством при явном «нарушении прав человека». ЕС скрупулезно подходит к защите передачи персональных данных, в том числе в правоохранительном секторе, где нормы и стандарты достаточно высоки. Нежелание России принять эти стандарты, по некоторым оценкам, стало препятствием для углубления сотрудничества с Европолом[293]. Сотрудничество затруднено не только отсутствием «Операционного соглашения», но и тем, что Европол ужесточил свои стандарты защиты данных с 1 мая 2017 г. Речь идет о новом Регламенте Европола, который вступил в силу во всех государствах — членах ЕС. В соответствии с этим мандатом полномочия Европола в области борьбы с терроризмом, организованной преступностью и киберпреступностью расширились. Были усилены гарантии защиты данных, демократический контроль, подотчетность и парламентский контроль. Деятельность Европола будет контролировать Европейский надзор за защитой данных (EDPS). Новый регламент привел бывшую структуру Европола (Council Decision 2009/371/JHA) в соответствие с требованиями Лиссабонского договора. Данное положение устанавливает механизмы ограничения обработки и передачи персональных данных третьим странам и косвенно направлено на такие страны, как Россия. Именно по этой причине сотрудничество между

[292] *Mounier G.* 2009. Op. Cit. P. 589.
[293] Ibid. P. 589–590.

ЕС и Россией в сфере правоприменения является непростой задачей[294]. Положения, изложенные в настоящем Регламенте, ясно показывают, что существуют строгие требования к тем, кто может получить доступ к персональным данным[295]. На этом основаны принципы «ограничения цели» и «справедливой обработки». В целях уважения права собственности на персональные данные и их защиты государства-члены, учреждения ЕС и третьи страны должны иметь возможность определить цели, для которых Европол может обрабатывать данные[296]. В соответствии со вторым принципом любая обработка персональных данных Европолом должна быть законной и справедливой по отношению к соответствующим субъектам данных[297]. Все это должно привести к большей прозрачности. Общее правило Европола, для обеспечения операционной эффективности заключается в обмене всей соответствующей информацией, за исключением персональных данных[298]. Тем не менее есть отступления от этого правила. Организованная преступность и терроризм часто имеют связи за пределами территории ЕС. Поэтому Европол разрешает в определенных обстоятельствах обмен персональными данными с третьими странами и с международными организациями, такими как Интерпол, в той мере, в какой это необходимо для предупреждения и борьбы с преступностью.[299] Ограничение на передачу персональных данных зависит от правовой базы. В отсутствие (1) Решения Европейской комиссии, обеспечивающего адекватный уровень защиты данных («Решение об адекватности»), (2) международного соглашения, заключенного ЕС в соответствии со ст. 218 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС), (3) соглашения о сотрудничестве, позволяющего осуществлять обмен персональными данными, заключенного между Европолом и третьей страной (т.е. Операционного соглашения) до

[294] Регламент ЕС 2016/794 Европейского парламента и Совета от 11.05.2016 о Европоле (новый Регламент Европола).
[295] Положение 27 нового Регламента Европола.
[296] Положение 26 нового Регламента Европола.
[297] Положение 41 нового Регламента Европола.
[298] Положение 30 нового Регламента Европола.
[299] Положения 32, 34 нового Регламента Европола.

вступления в силу настоящего Регламента, передача данных не может осуществляться[300]. В связи с отсутствием такой правовой базы для России передача персональных данных между Европолом и Россией невозможна. В исключительных случаях, когда передача персональных данных не может быть основана на одной из этих трех правовых основ, правление Европола может по согласованию с EDPS дать разрешение на комплекс передач при условии адекватных гарантий. Директор-исполнитель может разрешить передачу данных в каждом конкретном случае.[301] Именно эти аспекты представляют сложность в отношениях между ЕС и Россией. Чтобы переломить ситуацию, необходимо наладить диалог взаимного доверия и перестать мыслить стереотипами.

Общая политическая ситуация в Европе и мире также оказывает негативное влияние на сотрудничество между ЕС и Россией[302]. Эти вопросы высокой политики используются сторонами (прежде всего ЕС) в качестве предлога для сокращения масштабов сотрудничества или его приостановления. С началом кризиса в Украине в 2014 г. положительная динамика контактов между правоохранительными органами ЕС и России была прервана, и практическое сотрудничество между Москвой и Брюсселем по вопросам безопасности было приостановлено. Политика санкций против России, выбранная руководством ЕС и его отдельных стран, также способствовала еще большему отчуждению бывших партнеров. Даже серия террористических актов в европейских столицах в Париже в 2015 г. и в Брюсселе в 2016 г., которые совпали по времени со взрывом российского гражданского авиалайнера над Синаем, не послужила стимулом для активизации антитеррористического сотрудничества. Страны ЕС также с осторожностью относятся к инициативе России по созданию широкой международной коалиции, способной противостоять международному терроризму как на Ближнем Востоке, так и за его пределами, о которой

[300] Положение 35 нового Регламента Европола.
[301] Положение 36 нового Регламента Европола.
[302] Интервью с российским профессором, Москва, 2019.

говорил президент России В. В. Путин на юбилейной сессии Генеральной ассамблеи ООН в сентябре 2015 г.[303]

Что касается полицейского сотрудничества стран — членов ЕС с Россией по каналам Интерпола — это относительно недавнее явление, поскольку милиция бывшего Советского Союза не принимала участия в работе Интерпола. В апреле 1990 г. Совет министров Советского Союза согласился подать заявку на членство в Интерполе, которое было предоставлено на 59-й Генеральной ассамблее Интерпола в Оттаве в сентябре 1990 г. В январе 1991 г. в Москве начало работу Национальное бюро Интерпола Советского Союза, после распада СССР в августе 1991 г. — Национальное бюро Интерпола крупнейшего государства-правопреемника, России[304] [305]. Эта договоренность сохранялась до 1996 г., когда членство России в Интерполе было официально оформлено Указом президента и уточнено в правительственном постановлении, в соответствии с которым были определены детали организации и функционирования Национального центрального бюро Интерпола, в данном случае НЦБ Москвы[306].

В 2003 г. в Риме было заключено стратегическое соглашение о взаимодействии между Европолом и Россией. Данное соглашение допускает только обмен стратегической и технической информацией, в частности о состоянии преступности, новых формах борьбы с ней, методах полицейских расследований и судебно-медицинских экспертиз, новых видах психотропных веществ и технологиях их производства и каналах перевода преступно полученных денег. Стратегическая информация также включает обмен методологическими разработками в области раскрытия преступлений, совместные семинары, стажировки и научно-практические конференции, но ни в коем случае не обмен именами преступников[307]. Это соглашение служит

---

[303] *Надточей Ю. И., Малфет М.* 2020a. Op. Cit.
[304] *Block L.* 2007. Op. Cit.
[305] *Овчинский В. С.* 2001. Op. Cit.
[306] Постановление от 14.10.1996 № 1190 «Об утверждении Положения о Национальном центральном бюро Интерпола». [Электронный ресурс] // Правительство Российской Федерации. — М., 1996.
[307] *Прокопчук А. В.* 2007. Op.Cit. С. 21.

институциональной основой для взаимодействия российских и европейских полицейских и изначально планировалось как первый шаг в полицейском сотрудничестве между ЕС и Россией на макроуровне. Важность этого соглашения не следует преувеличивать, поскольку оно не дает возможностей для обмена оперативной информацией, например именами правонарушителей. Как следствие, год спустя, в 2004 г., в составе НЦБ Интерпола МВД был создан Российский национальный контактный пункт (РНКП) для сотрудничества с Европолом. Конкретно это означает, что офисы Интерпола и Европола находятся в одном здании. Бюро Европола намного меньше, это скорее информационная единица, поскольку нужные документы еще не подписаны[308]. В его задачи входит обмен информацией между компетентными органами России и Европолом.

Л. Блок утверждает, что в России есть четыре правоохранительных органа, которые на регулярной основе осуществляют международное сотрудничество с европейскими коллегами, — МВД, ФСБ, ФТС и ГУКОН (преемник ФСКН). Примечательно, что этот список не совпадает с тем, который предоставлен МВД. МВД квалифицирует Росфинмониторинг, а не ГУКОН, как правоохранительный орган. И. Никитина и С. Сечкин считают эти пять ведомств компетентными правоохранительными органами, в том числе Росфинмониторинг и ФСКН[309]. По данным МВД, центрального ведомства во взаимодействии правоохранителей России и ЕС, в настоящее время сотрудничество с Европолом динамично развивается[310]. Однако переговоры по соглашению между Россией и Европолом об оперативном сотрудничестве не завершены из-за международно-политических противоречий и взаимного недоверия между Россией и ЕС. Отсутствие договорно-правовой базы не позволяет поднять сотрудничество на более высокий качественный уровень. Кроме того, Европол не является действующей оперативной полицейской организацией. В рамках Европола

[308] Интервью с бывшим сотрудником правоохранительных органов, Москва, 2019.
[309] *Сечкин С., Никитина И.* 2015. Op. Cit. P. 119.
[310] Взаимодействие с Европолом. [Электронный ресурс] // МВД Россия.

государства — члены ЕС осуществляют добровольный обмен информацией, кроме того, проблемой Европола является отсутствие оперативных полномочий. Полиция в России организована в составе МВД в форме географических и функциональных отделов. Все 89 российских регионов имеют ГУВД (т.е. частично независимые региональные полицейские силы с базовыми полномочиями). В МВД также работают функциональные подразделения полиции на федеральном уровне, такие как ГУБОП[311]. У МВД есть центральный отдел международного сотрудничества, однако через него не осуществляется практически никакого оперативного сотрудничества, так как он в основном играет роль в организации логистики и протокола.

По словам Л. Блока, трудно выделить одно ведомство, которое может выступать в качестве центрального органа, представляющего все российские правоохранительные органы во взаимодействии с ЕС[312]. Центральная роль МВД, однако, доказывает, что это утверждение не вполне верно. В свою очередь, следует отметить различия в системах правоохранительных органов стран ЕС, а также разнородный ландшафт правоохранительных ведомств на уровне ЕС: Европол, Евроюст и Фронтекс представляют правоохранительные органы ЕС[313]. Кроме того, общее Пространство свободы, безопасности и правосудия также включает в себя большое число различных ведомств, и многие из них конкурируют друг с другом (см. выше). Можно сделать вывод, что у России наименее децентрализованная и фрагментированная система правоохранительных органов по сравнению с европейскими партнерами.

Как уже говорилось выше, правовой основой сотрудничества между Европолом и российскими правоохранительными органами является Соглашение о стратегическом сотрудничестве, заключенное в 2003 г.[314] Это соглашение касается только обмена информацией и опытом[315]. Тот факт, что

[311] Block L. 2007. Op. Cit. P. 376.
[312] Там же, С. 378.
[313] Там же, С. 378.
[314] Basic Documents. [Electronic resource] // Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union. — Brussels.
[315] *Chernyavskiy S., Malfait M.* 2019b. Op. Cit. P. 92.

существует только стратегическое, но не оперативное соглашение, показывает, что ЕС рассматривает Россию как стратегического, но не как оперативного партнера.

Россия не может сотрудничать с ЕС на оперативном уровне просто потому, что у ЕС нет оперативных компетенций в области внутренней безопасности и правоприменения. Другими словами, Европол не обладает полномочиями для ареста преступников. Это означает, что даже если между Европолом и Россией будет заключено оперативное соглашение, позволяющее обмениваться личными данными, сотрудники Европола по-прежнему не получат оперативных полицейских полномочий. Если Россия заинтересована в том, чтобы наладить полноценное сотрудничество правоохранительных органов (т.е. совместно арестовывать преступников с полицейскими агентами ЕС), ей придется налаживать взаимодействие по двусторонним каналам. Хотя все ведомства общего Пространства свободы, безопасности и правосудия участвуют в обмене информацией, следует отметить, что реальное оперативное сотрудничество полиции имеет место только на двустороннем уровне. Для правоохранительных органов это связано с применением принципа субсидиарности законодательства ЕС, который предполагает, что наднациональный орган обладает общими компетенциями, но не должен обладать исключительными, поддерживающими или координирующими компетенциями по сравнению с национальными. Ст. 4 (2) Договора ЕС устанавливает, что свобода, справедливость и безопасность являются общими компетенциями ЕС и национальных государств. Однако в соответствии со ст. 5 п. 3 Договора ЕС правоприменение и все, что связано с полицией, — это компетенция государств[316]. Вот почему Европол не может арестовывать преступников и террористов. Согласно ст. 4 (2) Договора ЕС государства-члены несут ответственность за полицейскую деятельность, но ЕС может представлять «дополнительную ценность» для этих усилий государств-членов в форме

[316] *Малфэт М.* 2019. Op. Cit. P. 72.

поддерживающей или координирующей функции. Без каких-либо оперативных возможностей в области внутренней безопасности ЕС должен обеспечить инструменты для эффективного трансграничного оперативного сотрудничества между национальными органами через агентства Пространства свободы, безопасности и правосудия (см. выше). Обеспечение внутренней безопасности, однако, является исключительной компетенцией государств-членов. Это означает, что национальная разведка никогда не может быть общей компетенцией (см. ниже).

Таким образом, никакие совместные операции не будут возможны между Россией и ЕС, за исключением обмена информацией (см. ниже)[317]. Россия как третья сторона также может участвовать в СПС с ЕС при наличии правовой базы. Правовая основа может принимать форму международно-правового документа, двустороннего или многостороннего соглашения или национального законодательства (например, статьи в уголовно-процессуальных кодексах)[318] [319]. Пока такого специального соглашения с Россией не заключено, и Россия не поместила такие статьи в своем Уголовном кодексе. Между Россией и ЕС состоялись дискуссии с целью установления такого сотрудничества, но они ни к чему не привели. Однако, несмотря на все трудности в отношениях между Москвой и Брюсселем, есть основания для подписания соглашения об оперативном сотрудничестве правоохранительных органов.

С юридической точки зрения у ЕС все меньше и меньше аргументов для отказа от такого рода соглашения, поскольку Россия одобрила Конвенцию 108 о защите физических лиц в отношении автоматической обработки персональных данных, что было правовым условием для подписания соглашений о сотрудничестве, позволяющих обмениваться

[317] *Chernyavskiy S., Malfait M.* 2019b. Op. Cit. P. 92.
[318] Legal framework. [Electronic resource] // Eurojust.
[319] Joint Investigation Teams. [Electronic resource] // Eur-Lex.

личными данными, но только после налаживания политического диалога[320]. В России этот документ вступил в силу в 2013 г. Кроме того, в 2006 г. в рамках реализации вышеупомянутой конвенции были приняты два знаковых Федеральных закона: «О персональных данных» и «Об информации, информационных технологиях и защите информации». В июле 2011 г. был подписан Федеральный закон № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон о персональных данных», который оказывает существенную юридическую помощь в организации сотрудничества между правоохранительными органами России и ЕС по таким вопросам, как доступ к базам данных Европола и обмен персональными данными по уголовным делам. Таким образом, была создана вся соответствующая правовая база для реализации переговорного процесса между Россией и Европолом о заключении оперативного соглашения[321]. На основании поручений президента и правительства России МВД принимает активное участие в подготовке такого оперативного соглашения для поднятия партнерства на новый уровень. В результате принятых мер в 2013 г. проект соглашения был одобрен всеми соответствующими российскими министерствами и ведомствами. Россия и Европол обменялись официальными документами, и обе стороны должны теперь обеспечить выполнение внутренних условий для подготовки документов к подписанию[322]. Если климат между сторонами улучшится, что произойдет рано или поздно, эти барьеры могут быть устранены в разумные сроки. Обмен персональными данными имеет такое большое значение, что это сделает обоих партнеров более устойчивыми в борьбе с угрозами терроризма и организованной преступности[323]. Но, как уже упоминалось ранее, новый Регламент Европола от 2017 г. не оставляет Европолу и России много места для обмена и обработки персональных данных.

---

[320] Convention 108 for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. [Electronic resource] // Council of Europe. — Strasbourg, 1985.
[321] *Сечкин С., Никитина И.* 2015. Op. Cit. P. 120.
[322] *Сечкин С., Никитина И.* 2015. Op. Cit. P. 120.
[323] *Надточей Ю. И., Малфет М.* 2020a. Op. Cit. P.1.

Двустороннее сотрудничество России с отдельными странами ЕС развивается несколько лучше[324]. В отношениях между Россией и государствами-членами компетентными являются соответствующие национальные правоохранительные органы и органы безопасности, а также министерства внутренних дел. В этом отношении Россия может наладить сотрудничество в области обмена данными (в зависимости от конкретных отдельных соглашений, которые Россия имеет с государствами-членами) и путем реального оперативного сотрудничества с правоохранительными органами и службами безопасности. Государства-члены правомочны арестовывать преступников, террористов и нелегальных иммигрантов. Оперативные контакты между правоохранительными и разведывательными органами никогда не прерывались, но взаимодействие усложнилось из-за отсутствия политического диалога[325]. Контакты были заморожены на политическом уровне, как писал постоянный представитель России при ЕС В. Чижов в 2016 г.: «Мы продолжаем сталкиваться с иррациональным поведением, когда ЕС использует различные предлоги, чтобы уклониться от объединения усилий против общего врага»[326]. По словам Л. Блока, это показывает, что все государства — члены ЕС, у которых есть офицеры связи с Россией, заключили одно или несколько двусторонних соглашений о сотрудничестве правоохранительных органов с российскими коллегами. Эти соглашения различаются как по межведомственному уровню, так и по содержанию и могут включать в себя регулирование технической помощи, обмен информацией, размещение офицеров связи или различные комбинации этих оперативных задач. Таким образом, существует комплекс двусторонних соглашений о сотрудничестве на макроуровне, но не все из них одинаково значимы с точки зрения повседневного оперативного сотрудничества[327].

---

[324] Там же. С. 1.
[325] *Potemkina O.* 2015. Op. Cit. P. 3.; *Potemkina O.* 2018. Op. Cit. P. 11, 13.
[326] *Sysoev G.* Diplomat believes EU avoiding Anti-Terrorism Cooperation with Russia. [Electronic resource] // TASS News Agency. — 2016. — Dec 5th.
[327] *Block L.* 2007. Op. Cit. P. 376.

Мезоуровень касается структурных и процедурных рамок, в которых происходит оперативная полицейская деятельность. Предполагается, что договоренности на этом уровне будут непосредственно содействовать оперативному сотрудничеству полиции и не требуют межправительственных соглашений и ратификации парламентом. Важной особенностью сотрудничества на мезоуровне является периодическое общение, например через рабочие группы, которые предполагают личные контакты между сотрудниками среднего звена из разных стран. Создание информационных систем, общих баз данных, координация и доступ к информации, в частности криминального расследования, также являются важными факторами сотрудничества на мезоуровне[328]. Субъекты на мезоуровне выступают посредниками между политическими и чисто операционными группами и их интересами. Офицеры связи — это небольшая группа сотрудников полиции, которые связывают политиков со следователями и правоохранительными органами и функционируют на этом уровне. Например, соглашение о сотрудничестве между Интерполом и Европолом было подписано в 2001 г. Интерпол регулярно представлен на совещаниях глав национальных подразделений Европола. Несмотря на то что организация имеет в основном глобальную миссию, Интерпол играет решающую роль в полицейском сотрудничестве в ЕС и Европейском регионе на микро-, а также на мезоуровне[329] [330]. Следовательно, значение Интерпола в полицейском сотрудничестве между государствами — членами ЕС и Россией (т.е. на двустороннем уровне) не подлежит сомнению[331]. Как обсуждалось ранее, обмен информацией является единственным вероятным способом сотрудничества России с Европолом. Это стало возможно благодаря

[328] Ibid. P. 369.
[329] *Bigo D.* 2002. Op. Cit.
[330] *Lemieux F.* 2013. Op. Cit. P. 25.
[331] *Block L.* 2007. Op. Cit. P. 370.

вышеупомянутому Стратегическому соглашению 2003 г. между Европолом и Россией[332].

Прямые двусторонние контакты, иногда называемые горизонтальными полицейскими контактами, как официальные, так и неформальные, по-прежнему составляют основу полицейского сотрудничества в Европе[333] [334] [335]. Неформальные сети личных контактов часто рассматриваются как решающие в этом отношении[336] [337], хотя требуется время, чтобы достичь уровня доверия, достаточного для сотрудничества[338]. По словам Л. Блока, в 2007 г. такие сети между правоохранительными органами России и странами — членами ЕС существовали только между Россией и соседними государствами, которые, за исключением Финляндии, раньше были частью Восточного блока[339] [340]. Однако в 2020 г. российские правоохранительные органы поддерживали хорошие профессиональные отношения и со многими другими странами ЕС, такими как Германия, Австрия и Италия. Предположение о том, что отношения между восточноевропейскими странами, такими как Вишеградская группа и Россия, характеризуются взаимным доверием, сегодня уже неверно. В некоторых из этих восточноевропейских стран антироссийские настроения достаточно сильны, и это сказывается на сотрудничестве правоохранительных органов (см. ниже). Хотя существуют успешные двусторонние форматы взаимодействия полицейских среднего звена, следует отметить, что значительный языковой барьер препятствует формированию неформальных сетей между государствами — членами ЕС и Россией [341].

---

[332] *Chernyavskiy S., Malfait M.* 2019b. Op. Cit. P. 92.
[333] *Benyon J.* et al. 1993 Op. Cit.
[334] *Den Boer M., Spapens A.* 2002. Op. Cit.
[335] *Santiago M.* 2000. Op. Cit.
[336] *Bigo D.* 1996. Op. Cit.
[337] *Sheptycki J.* 2002. Op. Cit.
[338] *Anderson M.* 2002. Op. Cit.
[339] *Block. L.* 2007. Op. Cit.
[340] Например, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония.
[341] *Block L.* 2007. Op. Cit. 373.

Кроме того, на мезоуровне полицейского сотрудничества существует несколько двусторонних инициатив, таких как рабочая группа финско-российских пограничников и немецко-российская рабочая группа по организованной преступности. Наиболее известной инициативой по сотрудничеству на мезоуровне, в которой участвуют несколько государств — членов ЕС и Россия, является многосторонняя целевая группа стран Балтийского моря по борьбе с организованной преступностью, которая часто упоминается как наилучшая практика в этой области. Ее цель заключается в предупреждении организованной преступности и борьбе с ней путем тесного сотрудничества между правоохранительными органами в каждой стране[342].

Размещение офицеров связи, которые отправляются в другую страну для работы со своими коллегами, часто рассматривается как эффективный инструмент сотрудничества на мезоуровне. Роль офицеров связи считается важной в области международного полицейского сотрудничества. Как представители внешней политики национальных государств, они обычно размещаются в посольствах, консульствах или международных организациях[343]. Значительное количество офицеров связи откомандировано в европейские посольства в Москве или в российские посольства в европейских столицах. Поскольку сотрудники по связи часто пользуются дипломатическим или консульским иммунитетом, могут возникнуть вопросы юридической ответственности за использование тех или иных методов расследования[344]. Однако они должны действовать в соответствии с нормами и правила иностранной юрисдикции, в которой находятся, и соблюдать правила и процедуры этой юрисдикции[345]. Офицеры связи из стран — членов ЕС, прикомандированные к России, выполняют важную роль, и их число значительно возросло за последние два десятилетия[346]. Если в 1999 г. в России находилось в общей сложности 15 офицеров связи, представляющих

[342] Ibid. P. 376.
[343] *Den Boer M.* 2013. Op. Cit. P. 76–77.
[344] *Zagaris B.* 2002. Op. Cit.
[345] Ibid. P. 77.
[346] *Block L.* 2007. Op. Cit. P. 373.

семь стран — членов ЕС, то в 2004 г. это число возросло до 31 из шестнадцати стран — членов ЕС[347].

Также увеличилось число офицеров связи в членах ЕС, которое варьирует от одного до семи офицеров связи в каждой стране[348] [349]. Для сравнения, в 2004 г. в МВД было четыре офицера связи, назначенных в государствах — членах ЕС: Германии, Испании, Польше и Финляндии, а в ФСБ всего два офицера связи — в Германии и Швеции[350]. Все офицеры связи стран — членов ЕС исполняют роль официальных представителей от имени своего ведомства и в запросах из своей страны для получения информации, доказательств, допросов, обысков, арестов и экстрадиции[351].

По словам Л. Блока, их ежедневные задачи состоят в обмене информацией с российскими правоохранительными органами, но также включают в себя помощь в сотрудничестве судебных органов, например, подготовку и сопровождение исполнения судебных запросов, содействие в экстрадиции и неоперативное техническое сотрудничество, например обучение и обмен знаниями. Кроме того, несколько офицеров связи решают иммиграционные и визовые вопросы в своих посольствах. Основной задачей европейских представительств является обработка запросов, поступающих из их страны в Россию, и зачастую запросы, поданные из России, оказываются не в приоритете. С оперативной точки зрения есть, по крайней мере, две веские причины, которые побуждают офицеров связи также обрабатывать запросы российских ведомств. В первую очередь это принцип взаимности. Он может быть соблюден путем предоставления технической помощи и направления российских коллег на учебные курсы и в другие поездки за

---

[347] Австрия, Бельгия, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Нидерланды, Польша, Испания, Швеция и Великобритания. Дания представлена в Москве скандинавскими посланниками Финляндии, Норвегии и Швеции, хотя ежедневно норвежский офицер выступает в качестве первого контактного лица для датчан. Чешская Республика, Эстония, Венгрия и Польша тем не менее имели своего офицера по связи уже несколько лет, но в 2004 г. они были новыми государствами — членами ЕС.

[348] *Block L.* 2007. Op. Cit. P. 374.

[349] Неясно, сколько в России в 2021 г. будет работать офицеров связи ЕС.

[350] Block L. 2007. Op. Cit. P. 373.

[351] Ibid. P. 374.

границу. Вторая причина связана с разведкой и сбором информации. Каждый запрос по своей сути содержит информацию о возможных преступных действиях, криминальных структурах и вовлеченных лицах. Это может пролить свет на угрозы безопасности в стране пребывания офицеров связи. Таким образом, на практике каждый сотрудник по связи будет иметь дело со случаями, происходящими как из их собственной страны, так и из России. Обычно сотрудники по связи занимаются делами, которые из-за сложности, деликатности или срочности нуждаются в более активной поддержке, чем простой обмен информацией, который может проходить по каналам Интерпола или, в случае таможенного расследования, посредством прямых контактов между таможенными органами[352]. Согласно информации от 2004 г., в общей сложности сотрудники связи государств — членов ЕС в Москве рассматривают приблизительно 4 тыс. случаев в год, причем фактическое число варьируется от 60 до 500 случаев на государство. Некоторые офицеры из оперативных подразделений, таких как оперативно-следственное бюро по борьбе с наркотиками внутри ГУБОП и МУР (департаменты МВД), имеют прямые контакты с офицерами связи государств — членов ЕС[353]. В этой связи стоит упомянуть НЦБ Интерпола в Москве, поскольку оно также выступает в качестве важного партнера для офицеров связи государств — членов ЕС, которые занимаются запросами, полученными по каналам Интерпола.

ФСБ выполняет широкие правоохранительные функции, включая борьбу с организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков, в дополнение к своим основным обязанностям по обеспечению безопасности, контрразведке и борьбе с терроризмом[354]. Федеральная пограничная служба также входит в структуру ФСБ. Наличие полномочий по уголовному расследованию делает ФСБ важным партнером для офицеров

[352] Ibid. P. 375.
[353] Ibid. P. 375.
[354] Ibid. P. 377.

связи стран — членов ЕС[355]. Обычно офицеры связи не встречаются с сотрудниками ФСБ, за исключением случаев, когда контакт необходим в долгосрочных текущих сложных делах или по конкретному запросу. Для представителей стран — членов ЕС, которые в основном занимаются таможенными делами, Федеральная таможенная служба России является основным партнером по взаимодействию. Кроме того, существуют личные контакты с сотрудниками ФСКН[356]. Также представители по связям с государствами — членами ЕС часто сотрудничают с судебными органами. Хотя обработка судебных запросов обычно квалифицируется как сотрудничество судебных органов, а не полиции, большое количество офицеров связи государств — членов ЕС также занимается подобной работой. Это обусловлено тем, что судебные контакты часто являются формальным продолжением успешного оперативного полицейского сотрудничества[357].

Для управления внутренними рисками безопасности на мезоуровне обмен информацией между правоохранительными органами в рамках Пространства свободы, безопасности и правосудия и способность анализировать эту информацию имеют большое значение. Многоформатное полицейское сотрудничество на уровне ЕС, а также на двустороннем уровне со странами — членами ЕС фактически реализуется благодаря представителям по связям в качестве практических посредников. Офицеры связи могут выполнять функции «полицейских связи», «прокуроров связи» и «агентов связи» в случае разведки. Специфика различных типов связи очень важна. Что касается офицеров связи Европола, то сотрудники национальной полиции, представляющие их страны — члены ЕС, находятся в штаб-квартире в Гааге. Поскольку условием для отправки третьими государствами своих офицеров связи в Европол является наличие действующего

[355] Ibid. P. 377.
[356] Ibid. P. 378.
[357] Ibid. P. 378.

соглашения, Россия не может командировать своих представителей[358]. Евроюст также не принимает прокуроров по связи из третьих государств, если с этим третьим государством не заключено соглашение о сотрудничестве, предусматривающее обмен оперативными данными. Российские прокуроры по связи не прикомандированы к Евроюсту. Евроюст имел только шесть прокуроров по связи в третьих странах (Швейцарии, Норвегии, Черногории, США, Украине и Северной Македонии) в 2019 г. по сравнению с тремя в 2015 г. У Евроюста нет прокуроров связи в России, хотя это предусмотрено в соглашении, которое будет заключено с Россией.

Однако у Евроюста есть «контактные точки» в третьих странах — это лица из прокуратуры министерств юстиции соответствующих стран, назначенные для расширения и облегчения сотрудничества. У Евроюста есть «контактная точки» в России. В свою очередь, от российской стороны офицеры связи (МВД и ФСБ) на двусторонней основе размещены в некоторых странах ЕС, но не во всех. Россия создала в 2004 г. Национальное бюро Европола в Москве, где работает российский персонал, но Европол не поддерживает связи с этим бюро и не имеет офисов в Москве. У Евроюста есть два прикомандированных национальных эксперта в Европоле для содействия сотрудничеству и возможного судебного контроля. У Европола же нет офицеров связи, размещенных в Евроюсте. По словам одного из офицеров Европола, «наши офисы расположены через дорогу от их, поэтому мы просто идем туда, когда нам нужно присутствовать на собрании»[359].

У государств — членов ЕС есть прокуроры, прикомандированные к Евроюсту. В 2021 г. запланировано создание Европейской прокуратуры, к которой будут прикреплены национальные прокуроры. Сложно оценить перспективы влияния Европейской прокуратуры на отношения России и ЕС.

У Интерпола нет представительств в России, а у России нет представительств в Интерполе в Лионе. Однако в каждой стране — члене

[358] Интервью с офицером Европола, Гаага, 2020.
[359] Интервью с офицером Евроюста, Гаага, 2020.

Интерпола есть НЦБ, который полностью укомплектован и управляется национальными кадрами, т.е. в НЦБ Интерпола в Москве работает местный персонал. Единственное исключение состоит в том, что Интерпол и Европол имеют офицеров связи, работающих с организациями друг друга[360]. Интерпол также имеет специальное представительство в ЕС. На двусторонней основе все страны-члены могут предложить сотруднику временно работать в Интерполе, если имеется соответствующая должность[361].

В ЕС разведданые собираются и хранятся несколькими субъектами безопасности на разных уровнях управления. Один из способов обмена информацией — через базы данных. ЕС использует следующие системы в этих целях: SIS, EIS, VIS и Eurodac[362]. Эти базы данных постоянно расширяются и содержат миллионы файлов, они созданы для управления все большими объемами информации и могут применяться ко все более широкому спектру преступлений, они предоставляются с новыми техническими функциями, включая возможность хранения конфиденциальных сведений. SIS является наиболее сложным техническим инструментом для обмена информацией между государствами-членами. SIS содержит данные о лицах, которым будет отказано во въезде в страны Шенгенской зоны (например, о выдворенных нелегальных иммигрантах), лицах, находящихся в розыске, и похищенных или пропавших без вести предметах (таких как украденные удостоверения личности и автомобили). SIS — это система, связывающая национальные базы данных по преступности (N — SIS). Центр C — SIS в Страсбурге обеспечивает передачу и стандартизацию данных[363]. Тем не менее этот центр не позволяет проводить анализ данных и не может обрабатывать данные, относящиеся к преступности, которые не связаны с конкретной личностью или объектом

[360] Интервью с офицером Интерпола, Лион, 2020.
[361] Интервью с офицером Интерпола, Лион, 2020.
[362] *Den Boer M. Van Buuren J.* 2012. Op. Cit. P. 55.
[363] *Monar J.* 2006. Op. Cit. P. 501.

(например, информация об организованной преступности или террористических сетях). Существуют различия между методами предоставления и обновления баз данных национальными властями, причем некоторые базы данных имеют более систематический и регулярный характер, чем другие (например, данные об угнанных автомобилях), а некоторые страны хранят данные об определенных категориях лиц (например, о тех, кому отказано в выдаче визы), но нет единого стандарта. Второе поколение этой системы (SIS II) было введено в эксплуатацию в 2013 г. и заменило SIS I. SIS II имеет аналитические функции, которые учитывают увеличение числа участников в расширенном ЕС[364].

VIS является инструментом общей визовой политики ЕС и позволяет шенгенским государствам обмениваться визовыми данными. Он состоит из центральной ИТ-системы и коммуникационной инфраструктуры, которая связывает эту центральную систему с национальными структурами. Эта схема позволяет использовать VIS для предотвращения, выявления и расследования террористических актов и других уголовных преступлений. Национальным правоохранительным органам (ответственным за борьбу с терроризмом или серьезными уголовными преступлениями, например, торговлей наркотиками или людьми) в странах Шенгенской зоны и Европола это позволяет получить доступ к VIS[365].

CIS — это компьютерная система, которая аккумулирует таможенную информацию, ориентированную на предотвращение, расследование и преследование за нарушения таможенных или сельскохозяйственных законов ЕС. Она включает в себя «Центральный CIS», доступный через терминалы в каждой стране — члене ЕС[366].

Система EURODAC фукнционирует с 2003 г., сопоставляя отпечатки пальцев иммигрантов, чтобы государства — члены ЕС могли отслеживать

---

[364] Ibid. P. 501.
[365] Decision 2008/633/JHA — Rules for access to the EU's Visa Information System (VIS). [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2008.
[366] Customs Information System. [Electronic resource] // Data Protection Commission.

различные заявления о предоставлении убежища[367]. В базу данных вносятся отпечатки пальцев (и место регистрации), но никакой другой личной информации. Система используется только в целях предоставления убежища: когда кто-либо обращается за ним, независимо от того, где он находится — в ЕС или в любой из стран, включенных в систему, отпечатки пальцев передаются в центральную базу данных[368].

Европол имеет собственную систему обмена информацией, которая отличается от CIS[369]. В рамках Европола действует подразделение по сбору, обработке и обмену информацией, основные инструменты которого включены в компьютерную систему Европола. Она содержит три основные базы данных: 1) EIS (хранит сведения, относящиеся к лицам, подозреваемым в совершении преступления); 2) аналитические рабочие файлы, созданные специалистами Европола и национальными экспертами, прикомандированными к Европолу, и проанализированные на основе файлов EIS; 3) обширную систему индексов информации, хранящейся в двух других базах данных[370] [371].

Основная задача Европола — способствовать обмену информацией между государствами-членами. Для облегчения такого обмена используется база данных и механизм взаимодействия с офицерами связи государств-членов, прикомандированных к штаб-квартире Европола[372]. Проблема в том, что агентство наделено исключительно совещательными полномочиями, объем предоставляемой Европолу информации от государств-членов оставлен на их усмотрение. Европол не уполномочен передавать информацию другим государствам-членам. Таким образом, национальные правоохранительные органы обладают правами на собранную и переданную

[367] EURODAC (European Asylum Dactyloscopy Database). [Electronic resource] // European Commission.
[368] Эту систему используют 27 государств — членов ЕС, ассоциированные страны (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария) и Великобритания.
[369] *Den Boer M.* 2015. Op. Cit. P. 411–412.
[370] *Kaunert C.* 2010. Op. Cit. P. 655.
[371] *O'Neill M.* 2011. Op. Cit. P. 34.
[372] *Busuioc M., Groenleer.* 2013. Op. Cit. P. 289.

ими Европолу информацию[373]. Несмотря на то что сотрудничество в рамках Европола интенсифицировалось после 11 сентября 2001 г. в виду опасений ЕС по поводу террористической угрозы, некоторые проблемы остаются. В особо уязвимой области борьбы с терроризмом определенные категории данных (в частности, сведения, полученные от национальных разведывательных служб и министерств иностранных дел и министерств обороны) аккумулированы и анализируются не Европолом, а INTCEN и координатором ЕС по борьбе с терроризмом. Еще одним ограничением в предоставлении информации является тот факт, что Европол до сих пор — из-за различных положений о защите данных в рамках Шенгенской системы — ограничвает доступ к данным SIS. Европол может оказать ценную поддержку расследованиям и операциям против трансграничной преступности, но не может ни собирать данные, ни проводить операции. Таким образом, Европол должен рассматриваться как посредник в трансграничном сотрудничестве между национальными правоохранительными органами и никоим образом не заменяет их[374].

ЕС также пытается упростить обмен информацией и разведданными между полицией и таможней стран ЕС. Рамочное решение Совета 2006/960 / JHA позволяет правоохранительным органам стран ЕС эффективно обмениваться информацией и разведданными при проведении уголовных расследований или операций по криминальной разведке[375]. В дополнение к Европолу некоторые другие агентства, такие как Евроюст и Frontex, выполняют функции обмена информацией и анализа. Как и в случае с Европолом и Евроюстом, агенты Frontex не имеют никаких трансграничных правоохранительных полномочий. Наконец, следует отметить, что обмен информацией между полицией происходит также (помимо уровня ЕС) ежедневно на двустороннем уровне между государствами-членами.

---

[373] *Busuioc M., Curtin D., Groenleer M.* 2011. Op. Cit. P. 854.
[374] *Monar J.* 2006. Op. Cit. P. 502.
[375] Simplyfing the exchange of information between EU countries' police and custom (Summary of Framework Council Decision 2006/960/JHA — exchange of information and intelligence between EU countries' law enforcement authorities). [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2016.

Оперативное сотрудничество в основном также происходит на двустороннем уровне внутри ЕС[376].

Микроуровень включает в себя сотрудничество в расследовании конкретных преступлений и предотвращении и контроле различных форм угроз национальной безопасности: организованной преступности, киберпреступности, терроризма, неконтролируемой миграции, пандемии, экологических катастроф, изменения климата и др.[377] На данном уровне осуществляется повседневное сотрудничество полиции, юстиции и разведки. Это прикладной уровень, на нем рассматриваются задачи, выполняемые сотрудниками полиции, обязанностью которых является обеспечение соблюдения законов в одностороннем порядке или совместно с иностранными полицейскими учреждениями[378]. Как правило, полицейское сотрудничество на микроуровне означает взаимодействие между двумя или более полицейскими структурами (включая частные и государственные учреждения) в целях обмена информацией о преступниках, проведения расследований и, в конечном итоге, ареста преступников. Международное сотрудничество позволяет полицейским службам использовать источники информации в других странах, чтобы лучше понять образ действий их подозреваемых. Секретность имеет первостепенное значение для органов безопасности[379]. Международная борьба с преступностью позволяет следователям организовать операции по поимке преступников, поскольку они получают более широкое представление об общей картине и знания о деятельности группы / преступника, которая расследуется[380]. Обмен информацией, собранной в ходе уголовных расследований, не только служит основой формирования сетей между профессионалами полиции, но также имеет большое значение для укрепления доверия на основе принципов

[376] *Monar J.* 2006. Op. Cit. P. 502.
[377] *Block L.* 2007. Op. Cit. P. 369.
[378] *Lemieux F.* 2013. Op. Cit. P. 25.
[379] Ibid. P. 21.
[380] Ibid. P. 22.

взаимности и коммуникации[381]. Ниже рассмотрено сотрудничество России с ЕС, а также с государствами — членами ЕС.

Успех сотрудничества зависит не столько от документов, заявлений и деклараций, сколько от практического решения общих проблем на уровне правоохранительных органов. Эффективная работа на этом уровне может в конечном итоге принести обеим сторонам гораздо больше выгод, чем любое политическое соглашение высокого уровня, которое не наполнено практическим содержанием и оставляет широкое пространство для толкования.

Взаимодействие России и Интерпола

Сотрудничество российской полиции с ЕС осуществляется через Интерпол и Европол. Интерпол выполняет ключевую роль, тогда как роль Европола незначительна. На 2020 г. Интерпол включал в общей сложности 194 страны-члена, что делает его крупнейшей в мире полицейской организацией[382]. Каждый год страны-участницы отправляют миллионы сообщений друг другу. В каждой стране имеется НЦБ Интерпола, укомплектованный собственным персоналом. НЦБ образуют шлюзы между национальными правоохранительными силами и каналом связи Интерпола. Основная деятельность Интерпола, а именно содействие обмену информацией на индивидуальной основе, характеризуется как сотрудничество полиции на микроуровне[383]. Главными проблемами России, которыми занимается Интерпол, являются: организованная преступность и терроризм, экономическая преступность и контрафактная валюта, похищение автомобилей и произведений искусства, наркоторговля, нелегальная торговля огнестрельным оружием и взрывчатыми веществами, киберпреступность и подделка документов[384]. Интерпол в России имеет 80 региональных

[381] *Lemieux F.* 2013. Op. Cit. P. 21.
[382] Member Countries. [Electronic resource] // Interpol.
[383] *Block L.* 2007. Op. Cit. P. 370.
[384] How Interpol supports Russia to tackle international crime. [Electronic resource] // Interpol.

отделений, каждое из которых предоставляет главному НЦБ Москвы информацию, полученную в результате местных полевых расследований и операций[385]. НЦБ Москвы формально включен в состав аппарата МВД[386]. В его задачи входит обеспечение международного обмена информацией о преступных деяниях, помощь в выполнении запросов международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов зарубежных стран и наблюдение за исполнением международных соглашений по вопросам, касающимся борьбы с преступностью, в которой Россия принимает участие. Таким образом, функционально НЦБ — это больше, чем просто «шлюз» для обмена информацией. Функции НЦБ Москвы включают в себя: прием, обработку и отправку в Генеральный секретариат Интерпола и в иностранные НЦБ запросов, инструкций по расследованию и других сообщений правоохранительных и других государственных органов России; принятие мер по своевременному и необходимому исполнению запросов правоохранительных и других государственных органов России; организация исполнения на территории Российской Федерации запросов, полученных от иностранных НЦБ, и отправка их компетентным правоохранительным или иным государственным органам России и контроль над исполнением иностранных запросов. НЦБ Москва расположен в здании Информационного центра МВД и насчитывает около 60 сотрудников, которые имеют полицейские звания, полные полицейские полномочия, им разрешено носить огнестрельное оружие. Если разыскиваемый человек найден в Москве или Московской области, российские сотрудники Интерпола могут арестовать преступника, но, как правило, в таких мероприятиях принимает участие также полиция, поскольку именно местная полиция обладает правом на арест[387]. По информации Л.

[385] Ibid.
[386] Положение о Национальном центральном бюро Интерпола МВД России. [Электронный ресурс] // МВД Россия.

[387] Глава НЦБ Интерпола: Россия продолжит добиваться привлечения Браудера к уголовной ответственности (интервью). [Электронный ресурс] // Интерфакс. — 2019. — 25 марта.

Блока, НЦБ Москвы обрабатывает от 35 тыс. до 40 тыс. сообщений в год примерно в 4 тыс. различных случаях, из которых подавляющее большинство (от 70 до 80%) относится к европейскому региону Интерпола. Эти данные были получены в 2004 г. (более 15 лет назад), и, вероятно, сейчас количество выше. Большая часть информации, необходимой для ответа на иностранные запросы, должна быть получена из центральных отделений полиции в Москве или из одного из 89 региональных отделений полиции по всей России. Через внутреннюю электронную сеть МВД НЦБ имеет доступ к некоторым центральным полицейским базам данных (таким как номера паспортов) и связан с московскими полицейскими[388].

Таким образом, НЦБ Москвы играет ключевую роль в полицейском сотрудничестве между ЕС и Россией на микроуровне. НЦБ Москвы также играет важную роль в прямом двустороннем сотрудничестве между государствами — членами ЕС и Россией (см. ниже). Именно по каналам Интерпола, а не Европола сотрудничество правоохранительных органов России и стран ЕС осуществляется в подавляющем большинстве случаев[389]. В России, как и в любой стране ЕС, есть специальные подразделения по борьбе с терроризмом — «Альфа» (A) и «Вымпел» (V). Они сотрудничают как с Интерполом, так и с европейскими государствами-членами. Из-за секретности разведывательной информации нет публичных сведений о таком сотрудничестве, однако, по словам бывшего сотрудника правоохранительных органов, можно быть уверенным, что такое сотрудничество существует. Что касается их связи с Интерполом, то это можно объяснить следующей метафорой: Интерпол — это мозг, который анализирует расследования, обменивается данными и устанавливает местонахождение преступников, в то время как локальные силы, такие как A и V, являются мышцами или руками. Их цель, в отличие от Интерпола, устранять и уничтожать[390].

---

[388] *Овчинский В. С.* Интерпол в вопросах и ответах. — М.: Инфра-М, 2001. — 320 с.
[389] Интервью с бывшим сотрудником правоохранительных органов, Москва, 2019.
[390] Там же.

Сотрудничество России и Европола

В рамках МВД был создан РНКП для сотрудничества с Европолом, специальное подразделение, отвечающее за обмен информацией и координацию совместной деятельности. По документам основными направлениями сотрудничества являются: преступления в сфере информационных технологий, организованная преступность, терроризм и экстремизм, контрафакция и преступления в сфере интеллектуальной собственности, отмывание денег, незаконный оборот наркотиков и психотропных веществ и защита участников уголовного дела[391]. На практике, однако, государства предпочитают двустороннее сотрудничество в борьбе с терроризмом, и Европол часто критикует Россию за операции по отмыванию денег и практически не сотрудничает с Москвой. У РНКП много функций. Его можно рассматривать как посредника между Европолом, МВД и другими компетентными российскими властями. Подразделение обрабатывает и направляет запросы, ответы на запросы и другие материалы, поступающие из Европола в МВД. В свою очередь запросы, поступающие от российских властей, передаются в Европол. РНКП отвечает за соблюдение формальных процедур обработки конфиденциальной информации. Это также подразумевает, что он всегда должен принимать меры для предотвращения несанкционированной передачи этой информации юридическим и физическим лицам. РНКП также имеет право использовать в своей деятельности информационную, материальную, техническую, кадровую и другую поддержку НЦБ Интерпола МВД[392]. По словам И. Никитиной и С. Сечкина, это подразделение, в частности, отвечает за проведение проверок в отношении российских организованных преступных группировок, специализирующихся на трансграничных преступлениях, действующих на территории ЕС. Например, Европол и Россия совместно работают над созданием европейской базы данных, отображающей всех лидеров таких

[391] *Сечкин С., Никитина И.* 2015. Op. Cit. С. 119.
[392] Взаимодействие с Европолом. [Электронный ресурс] // МВД Россия.

преступных групп. Также была проведена совместная операция «Плохие парни» для подавления деятельности лидеров таких групп[393]. В 2013 г. в рамках этой операции было задержано 18 подозреваемых. МВД также наладило процесс получения информационных материалов из Европола об отправке взрывных устройств, обнаруженных иностранными правоохранительными органами, об их технических характеристиках и изготовлении, а также о радиоактивных веществах, предназначенных для использования в террористической деятельности. В то же время был предпринят ряд мер по подключению российских контртеррористических подразделений к специализированной информационной платформе Европола. Для этого был выделен адрес электронной почты в домене mvd.gov.ru, а также создан стабильный канал связи[394]. Как уже упоминалось, сотрудничество Европола и России в отношении организованной преступности незначительно по сравнению с работой, проделанной в офисе Интерпола в Москве. И все же эти «символические» 0,01% от общего взаимодействия — это не так мало, как кажется. В 2019 г. это составило около сотни контактов в год, что достаточно для обеспечения работой ряда офицеров[395]. Что касается борьбы с терроризмом, то Россия больше работает с национальными властями стран — членов ЕС и Интерполом, чем с Европолом, который не имеет оперативных контртеррористических полномочий. Несмотря на некоторый успех, налаженное межведомственное взаимодействие между российскими правоохранительными органами и Европолом, таким образом, все еще остается незначительным. Сама природа соглашения между Европолом и российскими органами внутренних дел не предусматривала совместных операций или расследований, ограничивая сотрудничество обменом стратегической и технической информацией и передовым опытом[396]. Судя по всему, будущее вселяет надежду, поскольку

[393] *Сечкин С., Никитина И.* Op. Cit. C. 121.
[394] Там же.
[395] Интервью с бывшим сотрудником правоохранительных органов, Москва, 2019.
[396] *Надточей Ю. И., Малфет М.* 2020a. Op. Cit.

российская межведомственная делегация, состоящая из представителей МИДа, МВД и Генеральной прокуратуры, посетила Европол 25–26 февраля 2020 г. в результате договоренностей, достигнутых на переговорах Россия — ЕС на высшем уровне по борьбе с терроризмом 21 мая 2019 г. в Москве. Дискуссия была посвящена актуальным аспектам двустороннего сотрудничества в борьбе с терроризмом (включая его финансирование), организованной преступностью, киберпреступностью (включая распространение нелегального контента в Интернете), незаконным оборотом наркотиков, отмыванием денег, сексуальной эксплуатацией несовершеннолетних и рядом других вопросов[397].

Кроме того, принимая во внимание условия, сложившиеся после реформирования Европола в мае 2017 г. (см. раздел «Макроуровень»), РНКП самостоятельно выработан и апробирован новый формат взаимодействия МВД России с правоохранительными органами государств — членов Евросоюза, который укладывается в рамки действующего Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией от 6 ноября 2003 г. Формат, который также устраивает и Европол, заключается в предоставлении Агентством своей площадки для проведения установочных или рабочих встреч по текущим проверочным материалам или расследованиям уголовных дел, которые напрямую затрагивают интересы правоохранительных органов России и государств — членов Евросоюза. В ходе таких встреч стороны могут обсудить актуальные вопросы, требующие личного присутствия, установить доверительные отношения, наметить план совместных действий и перспективы реализации материалов, договориться о каналах дальнейшего двустороннего взаимодействия и обмена информацией.

Благодаря новому формату, например, на площадке Европола в кратчайшие сроки организована и успешно проведена уже в октябре 2018 г.

[397] Russian Delegation Visits Europol Headquarters. [Electronic resource] // Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union. — 2020.

рабочая встреча сотрудников министерства с представителями Национальной полиции Испании в отношении организованной преступной группировки «Кобальт» (Cobalt), противоправная деятельность которой расследуется следственными органами МВД России. В результате состоявшегося диалога налажено постоянное взаимодействие с испанской стороной, которое позволит ускорить решение текущих вопросов, связанных с получением значимой оперативной информации в рамках имеющихся материалов проверки и доказательств по расследуемым уголовным делам[398].

Двустороннее сотрудничество стран — членов ЕС с Россией

Исследования показывают, что сотрудничество ЕС — Россия носит преимущественно двусторонний характер[399]. Россия никогда не будет отставать от стран-участниц. Это означает, что Москва всегда будет стремиться к сотрудничеству в первую очередь со странами-членами. Двустороннее сотрудничество является одним из приоритетов. Тем не менее это утверждение нужно делать с оговорками. На политическом уровне двустороннее сотрудничество более эффективно, чем на уровне ЕС. Двустороннее взаимодействие на уровне полиции также намного эффективнее, чем на уровне ЕС (через Европол), но оно не так часто регулируется по прямым двусторонним каналам, а опосредованно через Интерпол. По словам бывшего сотрудника правоохранительных органов, двустороннее сотрудничество с Россией осуществляется в основном через трех ведущих акторов: Интерпол, который играет ключевую роль в этой области, МВД и Генеральную прокуратуру (по судебным вопросам). Эти три субъекта сотрудничают друг с другом, и в МВД также есть специальные компетентные отделы. В то время как двустороннее сотрудничество составляет 90% случаев, сотрудничество с ЕС — лишь 10%[400]. Можно констатировать, что «чем лучше двусторонние отношения, тем более

[398] Интервью с российским профессором, Москва, 2020.
[399] Интервью с российским профессором, Москва, 2019.
[400] Интервью с бывшим сотрудником правоохранительных органов, Москва, 2019.

эффективно сотрудничество правоохранительных органов и безопасности»[401]. Это политическая реальность, но, несмотря на это, полицейская деятельность и справедливость не должны зависеть от политики. Если есть преступники, связанные друг с другом транснациональными связями, их необходимо поймать во взаимодействии между правоохранительными органами, независимо от какой-либо международно-политической повестки дня. Некоторые интервью, проведенные с экспертами, показали, что в ряде случае существует оперативное сотрудничество, несмотря на замороженные политические отношения. Пример — совместные тренинги в московских аэропортах, куда приглашаются иностранные правоохранители. Это означает, что сотрудники правоохранительных органов не позволяют политическому климату омрачать и слишком сильно влиять на их работу[402].

Следует отметить, что на практике чисто двустороннее сотрудничество между одной страной ЕС и Россией очень редко. В случаях транснациональной преступности и международного терроризма часто существуют связи со многими странами: преступники и террористы, в конце концов, сотрудничают в сетях или бандах. Таким образом, двустороннее сотрудничество не будет единственным решением. Это причина, по которой Россия также работает через каналы Европола и Интерпола[403]. В борьбе с трансграничной организованной преступностью многоформатный характер консолидированного взаимодействия между Россией и ЕС также включает участие стран — членов ЕС. Россия часто взаимодействует с правоохранительными органами стран Балтии. Сотрудничество между норвежской и российской таможенными службами привело к операции, в результате которой была пресечена деятельность российской компании, которая подозревалась в совершении мошенничества и уклонении от уплаты налогов. В 2007 г. эта фирма заключила контракт с норвежской компанией на

[401] Там же.
[402] Интервью с российским профессором, Москва, 2017.
[403] Интервью с российским профессором, Москва, 2019.

поставку морепродуктов в Россию на сумму более 5 млн долл. США. Еще один случай касается сотрудничества с таможенной службой Латвии в пресечении деятельности преступной группы, которая занималась производством в России контрафактных сигарет L&M, переправляемых через Латвию в ЕС для дальнейшей продажи. Другая операция включала совместные действия МВД, Европола и норвежской полиции в борьбе с контрабандой биологических ресурсов. Эти громкие уголовные дела иллюстрируют плодотворность сотрудничества. Операция «Синий» по борьбе с распространением контрафактной продукции медицинского назначения через Интернет была успешно проведена с РНКП Европола, Германией, Финляндией и Швецией. В 2010 г. Следственный комитет МВД возбудил уголовное дело против владельца сайта glavmed.com, который считается одним из крупнейших спамеров мира. Оборот этой компании с 2007 по 2010 г. составил около 120 млн долл.[404] Хотя с Европолом не существует операционного соглашения, Россия и государства — члены ЕС могут работать с полными оперативными полномочиями в многостороннем формате, в котором может участвовать Европол, но в качестве координирующего партнера. Таким образом, в операции «Сибиряки» РНКП и Европол совместно с властями Греции, Германии и Литвы смогли пресечь международную преступную группировку, занимающуюся производством и продажей поддельных евро. Под руководством Европола были задержаны трое подозреваемых и изъято 1644 поддельные банкноты евро. Аналогичная акция прошла в рамках операции «Зевс», в ходе которой власти России и стран — членов ЕС конфисковали 4000 поддельных банкнот на сумму более 500 тыс. евро. Европол координировал и финансировал проект. В 2010 г. в ходе операции «Салоники» российские власти МВД, Греции и Болгарии захватили в Салониках пятерых лидеров международной преступной группы фальшивомонетчиков, действующих на территории ЕС и России. В то же время МВД и Европол начали операцию «Желтый мост», чтобы подавить

[404] *Сечкин С., Никитина И.* 2015. Op. Cit. C. 122.

группу фальшивомонетчиков. За эти годы Россия стала известна европейским фальсификаторам как рынок сбыта, и именно поэтому Европол придает особое значение сотрудничеству с Россией[405]. Ясно, что борьба с контрафакцией является приоритетом в сотрудничестве ЕС и России. В результате к системе ECWS было подключено подразделение МВД, что позволяет проверять подлинность банкнот в евро в режиме онлайн. Россия также присоединилась к проекту Европола CARIN, целью которого является повышение эффективности усилий по лишению преступников их незаконных доходов[406]. Борьба с торговлей людьми и неконтролируемой миграцией также является приоритетом в отношениях между ЕС и Россией. Например, в 2010 г. Российское национальное научно-производственное объединение по предупреждению незаконной эксплуатации женщин и детей координировало мероприятия, проводимые МВД, Федеральной миграционной службой России и Европолом для установления местонахождения женщин, которые были вывезены (предположительно обманным путем) с территории России в Испанию с целью принудительной проституции. Из России были отправлены инструкции в Европол для проверки информации в его базах данных, о результатах было сообщено правоохранительным органам Испании с рекомендацией установить двусторонние контакты с Россией для последующей деятельности. Параллельно информация регистрировалась в базах данных Интерпола[407].

Борьба с незаконным оборотом наркотиков — еще одно перспективное направление сотрудничества. Для пресечения каналов перевозки героина через страны Центральной Азии МВД совместно с Европолом разработало стратегический план. Совместная операция между службами России и Азербайджана по борьбе с международной преступной группой, занимающейся поставками крупных партий наркотических веществ (гашиша) из Ирана через Азербайджан в Россию и ЕС, доказывает важность этого

[405] *Прокопчук А. В.* 2007. Op. Cit. C. 22.
[406] Там же. С. 21.
[407] *Сечкин С., Никитина И.* 2015. Op. Cit. C. 127.

вопроса. В 2009 г. МВД сообщило в Европол, что 740 кг кокаина было доставлено в мешках с лимонами в порт Барранкилья, Колумбия. Что касается синтетических наркотиков, которые в основном поступают из Бельгии, Нидерландов и Польши, МВД, Европол и польские власти создали регулярную платформу для обмена информацией. Борьба с контрабандой кокаина также ведется на совместной основе, о чем свидетельствует операция, в ходе которой МВД раскрыло преступную группировку, которая организовала канал для контрабанды кокаина из Эквадора в Россию по морю. В 2010 г. кокаиновый канал из Колумбии через Нидерланды в Москву и Санкт-Петербург был ликвидирован благодаря взаимодействию российских и европейских полицейских органов. Наркотики перевозились в цветочных ящиках[408]. В 2008 г. при содействии белгородского отдела МВД транспортный канал перевозки опиума из Англии в Россию был успешно заблокирован. В результате было ликвидировано преступное сообщество, которое занималось торговлей маком с 2006 г. Было изъято 1,5 т мака. При осмотре был изъят препарат опиум, общая масса которого составила 17,2 кг. Экспортером мака была компания, зарегистрированная в Лондоне. Основными целями совместных усилий правоохранительных органов стран — членов ЕС и России является пресечение каналов контрабанды афганских опиатов на территорию Евразийского региона, прекурсоров в Афганистан, синтетических наркотиков из ЕС и кокаина из Латинской Америки и изъятие незаконных доходов от незаконного оборота наркотиков[409].

В области информационных технологий эксперты РНКП были связаны с Европолом при помощи открытого в 2013 г. EC3. Этот электронный ресурс содержит информацию обо всех типах скиммингговых устройств, включая их описание и технические характеристики, а также инструменты, используемые для декодирования данных банковских платежных карт. Платформа позволяет обмениваться опытом работы в режиме онлайн,

[408] Там же. С. 126.
[409] Там же. С. 126.

получать советы экспертов и использовать справочные и аналитические материалы из информационной системы Европола[410]. На уровне спецслужб стран — членов ЕС Россия признана профессионально ценным партнером.

Сотрудничество в сфере противодействия киберугрозам, в том числе киберпреступности, в последние годы имеет тенденцию к ухудшению. В данной области очень часто привлекают компании частного сектора, поскольку они обладают большим опытом в информационной безопасности, чем правительства. Это подтверждают партнерские отношения Европола с двумя российскими компаниями: Kapersky Lab и Group IB. Однако в 2018 г. Kapersky Lab была вынуждена приостановить сотрудничество с европейскими правоохранительными органами, включая Европол, на фоне принятия Европейским парламентом резолюции об усилении киберугроз со стороны России, Китая и КНДР. В резолюции говорится, что эти три страны были причастны к атакам на элементы критической инфраструктуры ЕС, массовому наблюдению за гражданами Европы, кибершпионажу, кампаниям по дезинформации и ограничениям доступа в Интернет (с использованием вирусов WannaCry, NotPetya). П. 76 этой резолюции «призывает ЕС провести всесторонний анализ программного обеспечения, ИТ и коммуникационного оборудования и инфраструктуры, используемых в учреждениях, чтобы исключить потенциально опасные программы и устройства и запретить те, которые были подтверждены как вредоносные, такие как «Лаборатория Касперского»[411]. В документе также предлагается создать европейскую группу быстрого реагирования. Цель состоит в том, чтобы укрепить стратегические отношения между странами ЕС и НАТО, поскольку «ввиду новых гибридных угроз жизненно важно усилить киберзащиту ЕС». «Лаборатория Касперского» отметила, что в резолюции есть параграф, «несовместимый с реальностью и основанный на ложных утверждениях» — речь идет об ограничении использования программного обеспечения

[410] Там же. С. 123.
[411] Resolution of 13 June 2018 on cyber defence (2018/2004 (INI). [Electronic resource] // European Parliament. — Brussels, 2018.

компании из-за того, что оно потенциально опасно. В течение 20 лет компания защищала ЕС, работая с правоохранительными органами. Хотя резолюция не имеет законодательной силы и отражает мнение отдельных депутатов, она демонстрирует явное неуважение к «Лаборатории Касперского», которая всегда была сильным партнером Европы в борьбе с киберпреступностью. «По этой причине наша компания приняла трудное решение временно приостановить наши многочисленные совместные проекты, в том числе с Европолом, в области борьбы с киберпреступностью, пока мы не получим четких официальных объяснений от Европейского парламента», — подчеркнула «Лаборатория Касперского». Это включает приостановку проекта No More Ransom, который был реализован в рамках государственно-частного партнерства с Исследовательской службой Европейского парламента. Компания также считает, что принятие документа фактически стимулирует европейскую киберпреступность[412].

Другая российская компания, Group IB, которая специализируется на расследования информационной безопасности, продолжает сотрудничество с Европолом. В 2015 г. был подписан меморандум о взаимопонимании. Партнерство предполагает взаимный обмен стратегически важной информацией, опытом, тенденциями и статистикой между сторонами. Партнерство окажет положительное влияние на предотвращение мошенничества в сетевой среде и повышение эффективности борьбы с различными формами преступлений в сфере высоких технологий. Успех Европола в борьбе с киберпреступностью служит примером для всего мира. Это сотрудничество является важным шагом на пути к глобальному объединению усилий по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий[413].

---

[412] Лаборатория Касперского заморозила сотрудничество с Европолом. [Электронный ресурс] // Интерфакс. — 2018. — 13 июня.

[413] *Крупин А.* Group-IB объявила о сотрудничестве с Европолом. [Электронный ресурс] // Server News. — 2015. — 17 июня.

В целом существует множество проблем, связанных с интеграцией информационных технологий, поскольку несовместимость систем может значительно усложнить установление информационных мостов между полицейскими службами[414]. Это явление особенно заметно в усилиях по сотрудничеству между странами Севера и Юга, где использование технологий существенно различается.

Поскольку ЕС и Россия находятся в Северном полушарии, было бы лучше, если бы ЕС поддерживал ценных ИТ-партнеров из России, а не бойкотировал их[415].

Сравнение эффективности различных каналов полицейского взаимодействия между странами и Россией

Наиболее эффективным каналом взаимодействия правоохранительных органов является двустороннее сотрудничество на прямой основе или опосредованное Интерполом по следующим причинам.

Во-первых, Европолом и Россией не было подписано соглашение об оперативной работе, и его подписание маловероятно в ближайшем будущем[416].

Во-вторых, анализ веб-сайта Европола показал, что агентство регулярно публикует отчеты, в которых используются термины «русскоязычные преступные группы». Одним из многочисленных примеров является операция между 2017 и 2019 г., когда немецкая полиция совместно с Европолом пыталась пресечь международную кражу автомашин и деятельность «русскоязычных преступных группировок». Расследование поддерживалось властями Эстонии, Латвии, Литвы и Швеции[417]. Политика недоверия Европола к России, которую воспринимают как угрозу, выражается в том, что слово «русскоязычный» используется, чтобы

[414] *Sheptycki J.* 2004. Op. Cit.
[415] *Lemieux L.* 2013.Op. Cit. P. 24.
[416] Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией. [Электронный ресурс] // Кремль. — Москва, 2003.
[417] 354 arrests in cross-border bust of russian-speaking crime gangs. [Electronic resource] // Europol. — 2019.

подчеркнуть «связь» с Россией. Таким образом осуществляется попытка негативно воздействовать на культурное влияние России во многих бывших советских республиках, где русский остается разговорным языком. Это неверные коннотации: не все русскоязычные люди — русские. Вместо этого Европол мог бы использовать более конкретные термины. Трудно «уравновесить» правильную терминологию, но было бы лучше, если бы любая полицейская организация не увязывала какую-либо национальность или язык с преступлением.

В-третьих, Европол открыто критикует практику взаимодействия с Россией в борьбе с отмыванием денег. В прошлом году Европол назвал российские капиталы самой большой угрозой в области отмывания денег, а страны Балтии — целевой транзитной зоной. Со стороны ЕС это политика двойных стандартов. С одной стороны, ЕС подталкивал в прошлом эти страны к вступлению в Союз, а с другой — теперь рассматривает эти государства, их граждан и даже русских как преступников. По словам П. Фелисио из Европола, в ЕС поступают огромные криминальные средства из России и Китая: «Миллиарды криминальных денег вывозятся из российской экономики. Эта система поддерживается тремя странами: Латвией, Литвой и Эстонией, которые раньше были Советской Россией»[418]. Достоверность этих утверждений под вопросом, однако их антироссийский настрой очевиден. П. Фелисио идет дальше, заявляя: «Сложности сбора доказательной базы в Европе в сочетании с отсутствием сотрудничества со стороны России в предоставлении доказательств усугубило проблему. <…> Российские банки не отвечали на запросы. Некоторые банки в Прибалтике очень уязвимы для отмывания денег, особенно из России». По данным Европола, в то время как страны Балтии находятся на «передовой линии фронта» получения грязных денег, в конечном итоге средства инвестируются в других местах. «Инвестиции в недвижимость в европейских столицах станут одним из

[418] *O'Donnell J.* Europol highlights Russian money as biggest laundering threat. [Electronic resource] // Reuters. — 2019. — June 13th.

главных окончательных решений», — заявил П. Фелисио. Однако пока Европол продолжает обвинять Россию, основываясь на сомнительной доказательной базе, Россия не хочет сотрудничать с организацией, которая обладает лишь совещательными полномочиями.

ЕС и Россия по-разному определяют понятие «отмывание денег», и оно действительно может иметь разное значение в зависимости от социально-экономической системы в странах. Важно, чтобы и ЕС, и Россия перестали воспринимать друг друга как угрозу и смогли договориться о деталях определения данного типа преступной деятельности.

В-четвертых, хотя Интерпол, как и большинство других полицейских ведомств, остается вне политики, политическая элита в ЕС пытается влиять на динамику отношений Интерпола и России. Интерполу запрещено любое вмешательство в политические дела, и это является основой эффективности агентства. Даже в отсутствие дипломатических отношений общая борьба с международной преступностью всегда должна объединять 194 члена. Однако реальность другая. Можно привести два примера. В ходе 87-й Генеральной ассамблеи Интерпола в Дубае в ноябре 2018 г. состоялись выборы президента Интерпола, где одним из фаворитов был представитель России. Выборы прошли на фоне агрессивной антироссийской риторики, источником которой были не только СМИ, но и чиновники государств — членов ЕС. Политики в ряде стран заявили о намерении поднять вопрос об уходе из Интерпола в случае победы российского кандидата. В результате кандидатура генерал-майора полиции и начальника НЦБ Интерпола в Москве А. Прокопчука не была поддержана.

Вторым примером политического влияния в Интерполе является заявка на членство, которую подала Приштина. Международное полицейское сообщество не поддержало вступление Косово в Интерпол. По мнению России, это логичный результат. Согласно Резолюции Совета безопасности ООН 1244 от 1999 г., Косово не имеет государственности, поскольку является неотъемлемой частью Сербии. Эта позиция была озвучена

российской делегацией на Генеральной ассамблее, и многие страны солидаризировались с Россией[419]. Согласившись, что Косово может стать членом Интерпола, Москва косвенно признает, что это независимое государство, что будет означать ухудшение отношений России и Сербии. Как обсуждалось ранее, Россия и Сербия являются политическими союзниками, особенно в этом конфликте.

В-пятых, оперативное сотрудничество между ЕС и Россией более эффективно по каналам Интерпола, поскольку Интерпол обладает большими полномочиями[420].

В-шестых, международный терроризм, организованная преступность и киберпреступность остаются наиболее опасными явлениями, на которых сосредоточена работа Интерпола. Следовательно, сотрудничество ЕС — Россия по этим вопросам будет иметь приоритет и по каналам Интерпола. В борьбе с организованной преступностью Интерпол использует базы данных о разыскиваемых лицах, циркуляры и уведомления, цифровые файлы отпечатков пальцев и профилей ДНК, а также операции трансграничного поиска, например под кодовым названием Infra Red. Интерпол также разработал систему распознавания лица и голоса. Все эти элементы идут на пользу правоохранительному сотрудничеству ЕС — Россия.

В борьбе с терроризмом российский офис Интерпола чрезвычайно опытен и использует различные инструменты Интерпола для отслеживания трансграничных перемещений террористов. Противодействие международному терроризму является сложной задачей, которая включает в себя пресечение феномена «туризма джихада», борьбу с финансированием терроризма, включая сращивание терроризма и криминальной деятельности. Россия активно участвует в проектах Kalkan и Nexus (борьба с терроризмом в Центральной Азии и Европе, соответственно) и FTF, в которых также принимают участие страны ЕС. Киберпреступность быстро набирает

[419] Глава НЦБ Интерпола: Россия продолжит добиваться привлечения Браудера к уголовной ответственности (интервью). [Электронный ресурс] // Интерфакс. — 2019. — 25 марта.
[420] Там же.

обороты с развитием технологий. По мнению экспертов, прибыль от киберпреступности уже превысила прибыль от незаконного оборота наркотиков. В будущем российский Интерпол надеется больше сотрудничать с ЕС для усиления потенциала правоохранительных органов посредством единой подготовки кадров, внедрения инновационных инструментов международного обмена информацией и расширения использования баз данных. Россия стремилась достичь этого во время 47-й Европейской региональной конференции Интерпола в мае 2019 г.

Вывод по главе

Нынешний мировой порядок характеризуется взаимным недоверием между ЕС и Россией, что является во многом наследием холодной войны. Украинский кризис, сохранение НАТО как организации военной обороны против России, конфронтация на Ближнем Востоке, конфликт в Грузии в 2008 г. и взаимодействие между тремя центрами силы: США — ЕС — Россия, посредством санкций и контрсанкций способствуют напряженности в отношениях ЕС и России, которые воспринимают друг друга как противников, а не партнеров, причем это в большей степени характерно для ЕС. Более того, модернизация, а также политика «нормативной силы» ЕС и политика ЕС в области прав человека — это аспекты внешнеполитической деятельности, в которых позиции ЕС и России во многом различаются.

Однако существуют глобальные угрозы безопасности, для преодоления которых ЕС и Россия вынуждены сотрудничать: международный терроризм, организованная преступность, неконтролируемая миграция и информационная безопасность. Эти проблемы должны решаться с помощью целенаправленных и эффективных стратегий управления рисками, в противном случае определенные острые ситуации могут закончиться катастрофой.

На каждом из трех уровней (макро-, мезо- и микро) был проведен анализ взаимодействия.

Макроуровень продемонстрировал существующие институциональные рамки и политический диалог; мезоуровень обрисовал структурные и процедурные рамки, в которых происходит оперативная полицейская деятельность; микроуровень, на котором осуществляются наиболее практичные и конкретные меры, описал повседневное оперативное сотрудничество правоохранительных органов. Микроуровень также дал четкую картину конкретных тематических направлений сотрудничества, которые в основном осуществляются по трем каналам: Интерпол, Европол и двустороннее взаимодействие правоохранительных органов. Интерпол является наиболее эффективным средством борьбы с преступностью. Внутри ЕС неформальный и двусторонний уровни сотрудничества преобладали и продолжают преобладать над формальным и европейским уровнями, несмотря на явную тенденцию к глобализации преступности. Фундаментальные элементы, необходимые для сотрудничества, основаны на доверии и коммуникации, и они достижимы в двусторонних форматах или скорее через сеть Интерпола, нежели через Европол. В формулировке Робертсона: «Там, где есть сотрудничество, есть доверие, и где есть доверие, есть сотрудничество»[421].

Сотрудничество с полицией в каждом конкретном случае среди практикующих специалистов диктуется эффективностью, а не формальными методами: нет никаких сомнений в том, что личные и неформальные контакты и добрая воля людей, вовлеченных в процесс, являются ключевыми элементами с точки зрения доверия и скорости. Таким образом, микроуровень предстает наиболее эффективным и полезным уровнем, за которым следует мезоуровень и офицеры связи. Макроуровень стоит использовать для активизации дальнейших действий в институциональной структуре ЕС — Россия.

По словам Л. Блока, сотрудничество ЕС — Россия могло бы улучшиться, если бы существовала единая правовая база ЕС — Россия для

[421] *Robertson K. G.* 1994. Op. Cit. P. 112.

взаимодействия полиции и обмена информацией, заменяющая сеть двусторонних соглашений. Тем не менее двустороннее сотрудничество подходит России лучше, пока на уровне ЕС сохраняется враждебность[422]. Однако значение обмена информацией между полицией и подразделениями по борьбе с терроризмом растет с каждым днем, и поэтому российские правоохранительные органы заинтересованы в обмене информацией на уровне ЕС, а также в доступе к интегрированным базам данных. Это возможно только при успешных переговорах на уровне ЕС и при улучшении политического климата. Более строгие стандарты защиты данных Европола (закрепленные в его новом Регламенте от 2017 г.) еще больше усложняют сотрудничество с Россией.

Последняя общая инициатива России и ЕС на макроуровне — Совместное заявление о борьбе с терроризмом в январе 2014 г., после саммита Россия — ЕС. Если политический климат улучшится, превентивной мерой ЕС может стать «укрепление международной антитеррористической коалиции с Россией как одним из ключевых государств, обладающих опытом борьбы с терроризмом» [423]. Рекомендуется, чтобы и Европол, и специальные агентства стран — членов ЕС, и российское Министерство внутренних дел более тесно сотрудничали, поскольку у них есть общие интересы в области борьбы с терроризмом, организованной преступностью, а также в отношении неконтролируемой миграции и пандемии. Успешная работа структур России и ЕС в здоровой обстановке взаимного доверия является необходимым — и единственным — условием для достижения общей цели.

[422] *Block L.* 2007. P. 382.
[423] *Potemkina O.* 2018. Op. Cit. P. 11.

ГЛАВА 3. УПРАВЛЕНИЕ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ В ЕВРОСОЮЗЕ И РОССИИ

3.1. Классификация систем управления внутренней безопасностью с точки зрения организационных типов

Полицию и разведку также можно классифицировать по типам организаций в соответствии с организационной теорией. Рынки, иерархии и сети широко понимаются как три основные формы социальной организации, и это имеет важное значение в секторе государственного управления[424] [425] [426]. Это означает, что служба безопасности может с организационной точки зрения принимать форму вертикальной иерархической бюрократии, участвовать в горизонтальных сетях или продавать свои услуги на нестабильных рынках. Важно отметить, что эти три организационных типа деполитизированы, а значит, являются структурами вне политики. Теоретически это означает, что вертикальные полицейские иерархии, горизонтальные разведывательные альянсы и рынки безопасности должны функционировать независимо от политического вмешательства.

Сотрудничество между органами безопасности государств — членов ЕС, а также в сфере Евросоюз — Россия и в принципе на глобальном уровне также подвергается воздействиям, связанным с эрозией Вестфальской системы, которая была началом современной международной системы, стоявшей за мир в Европе и государственный суверенитет. Географическая близость, глобализация, проницаемые границы, технологические инновации, конвергенция вокруг норм политической и экономической открытости и растущая динамическая плотность среди государств — членов ЕС постепенно лишили де-факто суверенные прерогативы и ликвидировали

[424] *Jung, D., Lake D.* 2011. Op. Cit.
[425] *Provan K., Kenis P.* 2006. Op. Cit.
[426] *Keast R., Mandell M., Brown.* 2006. Op. Cit.

автономию, когда-то предоставленную могущественным государствам исключительной территориальной юрисдикцией[427].

Не все государства ЕС готовы уступить свой суверенитет агентствам ПСБП, таким как Европол, но отчасти это уже произошло в отношении Европола как горизонтального сетевого агентства. Также частично это произошло уже через такие органы, как Интерпол, международные альянсы и горизонтальные сети, такие как Бернский клуб, CTG, INTCEN, SATCEN и платформы, как «Пять глаз» и «Четырнадцать глаз», а также через соглашения о сотрудничестве, заключенные с третьими государствами, которые позволяют обмениваться информацией. Национальные правоохранительные и разведывательные органы, принимающие форму вертикальных полицейских бюрократий и разведывательных иерархий, хотят сохранить «Вестфальскую систему для правительственных учреждений». Ряд ученых утверждают, что международное полицейское и разведывательное сотрудничество между вертикальными бюрократическими структурами через горизонтальные сети может подорвать эту «Вестфальскую систему национальных правоохранительных органов и разведки», по крайней мере, в этом заключаются некоторые национальные проблемы определенных государств.

Концепция безопасности человека, изложенная в Декларации тысячелетия, впервые официально признала ограниченность Вестфальского порядка, установившего четкую грань между внешней и внутренней государственной безопасностью[428]. Этот аргумент оспаривается некоторыми учеными, не согласными с утверждением, что горизонтальные союзы, такие как, например, разведывательный альянс «Пять глаз», никогда не рассматривались как эрозия национального суверенитета[429]. Все современные теории государства основаны на триединстве: суверенное

[427] *Sperling J.* 2013. Op. Cit. P. 202.
[428] *Gerspacher N., Dupont B.* 2007. Op. Cit. P. 347.
[429] *Glees A.* 2017. Op. Cit. P. 71.

государство — власть принуждения — полиция[430]. До недавнего времени было достаточно удерживать контроль в руках суверенной нации, которая со своей стороны контролирует государство, а оно в свою очередь — полицейские силы. В течение последних двух десятилетий главной проблемой, с которой сталкивается большая Европа, стал распад данного триединства. Появление новых элементов, выходящих за рамки концепции государства и суверенитета, таких как структуры, возникшие в процессе объединения Европы и в результате приватизации некоторых секторов безопасности, подвергло традиционную модель необратимым изменениям. С точки зрения 1990-х годов европейское полицейское сотрудничество представляет собой непрозрачное и сложное взаимодействие институтов, которые стремятся поощрять различные формы контактов. Суверенное государство меньше контролирует происходящие процессы в связи с «европеизацией» и глобализацией, а традиционная государственная полиция играет меньшую роль в связи с появлением частных охранных структур — это применимо как к ЕС, так и к России.

Во-первых, существуют *национальные иерархичные структуры*, которые контролируют государственную безопасность. В большинстве случаев контроль за разведывательной деятельностью осуществляется на национальном уровне и по вертикали[431]. Традиционно государства — члены ЕС никогда не приветствовали возможную потерю суверенитета в таких областях, как полицейская деятельность, уголовное право, миграционная политика и политика предоставления убежища[432]. Рациональной бюрократии свойственно не распространять информацию ввиду корпоративных интересов. Кроме того, некоторые аспекты внутренней безопасности являются слишком значимыми для государств, чтобы позволить им делиться или «объединять» свои полномочия, и поэтому они берут на себя лишь обязательство выборочного участия. Эти опасения за национальный

[430] *Recasens A.* 2000. Op. Cit.
[431] *Den Boer M.* 2015. P. 414.
[432] *Kostakopoulou D.* 2010. Op. Cit. P. 151.

суверенитет, по-видимому, различаются по всей Европе. Например, обычно они оказываются сильнее в Великобритании[433] и слабее в Германии, когда речь заходит о сотрудничестве и интеграции ПСБП[434].

Помимо национальных разведывательных и полицейских ведомств в рамках ЕС, Европол и Интерпол рассматриваются как вертикальные организации. Европол функционирует под надзором Совета министров, т.е. министров юстиции и внутренних дел каждого государства-члена[435], и имеет четкую внутреннюю иерархическую структуру: руководитель назначается Советом ЕС, а правление состоит из одного высокопоставленного представителя от каждой страны ЕС и Европейской комиссии[436]. Интерпол также имеет четкую иерархию. Его руководство и политика определяются странами-членами через два руководящих органа: Генеральную ассамблею и исполнительный комитет[437]. В России нет разницы: правоохранительные органы — это вертикальные иерархии (дополнительные сведения см. в Главе 1).

Во-вторых, существуют *горизонтальные сетевые альянсы*, которые занимаются вопросами государственной безопасности. Столкнувшись с изощренными, устойчивыми и высокомотивированными террористическими и транснациональными преступными угрозами и многочисленными трудностями, присущими контрмерам, правоохранительные органы и службы безопасности перешли от бюрократического и иерархического подхода к сетевому. Агенты соединены в сложную паутину связей. Эта тенденция может уравнивать возможности правоохранительных органов и подвижных и гибких преступных сетей[438]. И полиция, и преступники используют один и тот же метод работы — создание сетей, но с противоположными целями. Таким образом, преимущества сетей

---

[433] Ввиду Брексита она больше не является частью Евросоюза.
[434] *Kaunert C., Leonard L., and Occhipinti J.* 2013. Op. Cit. P. 277.
[435] *Jansson J.* 2018. Op. Cit. P. 438.
[436] Европол. [Электронный ресурс] // Официальный веб-сайт ЕС (Europa.eu).
[437] Кто мы. [Электронный ресурс] // Интерпол.
[438] *Gerspacher N., Dupont B.* 2007. Op. Cit. P. 347.

используются не только подпольным миром организованной преступности: закон и разведывательные службы также применяют этот тип управления.

Логическое обоснование данного феномена очевидно: если мы хотим в полной мере понять поведение преступника, мы должны с ним согласиться, хотя бы частично. Если вам интересно узнать, почему майский жук ведет себя определенным образом, недостаточно иметь с ним «нейролингвистическую эмпатию»[439], вы должны представить, что переноситесь в его тело, двигаетесь, едите и ведете себя как он. Данную технику возможно использовать, только работая под прикрытием в «серых зонах молчания». Сети обычно представлены как альтернатива иерархиям и рынкам, потому что они более гибкие и способные к адаптации, чем иерархии, и более скоординированы, чем рынки. Пример ущерба, нанесенного террористической сетью «Аль-Каида» иерархиям полиции и разведки, а также рыночной экономике США, часто использовался для иллюстрации превосходства сетей над другими способами социальной организации. Многие авторы подчеркивают конкурентное преимущество, которое сети предоставляют организованным преступным и террористическим группировкам[440]. Подобно полицейским сетям, преступные и террористические сети действуют на основе доверия. Последние способны использовать доверие между своими членами для сокращения формальных бюрократических процессов и структур, тем самым избегая обнаружения со стороны органов безопасности. Адаптивность, упрощенная структура (отсутствие бюрократических издержек) и децентрализованный характер сетей делают их очень устойчивыми к усилиям правоохранительных органов: устранение некоторых членов сети или даже целого уровня временно ограничит, но не нанесет ущерб возможностям всей сети. Универсальность и гибкость сетей также позволяет им использовать новые возможности быстро и с небольшими затратами, что

[439] Метод расследования, часто используемый полицией в отношении преступников, с применением нейролингвистического программирования.
[440] *Gerspacher N., Dupont B.* 2007. Op. Cit. P. 348.

сильно отличает их от правоохранительных структур, адаптируемых медленными темпами, чья бюрократия не способна так быстро реагировать. Наконец, преступные сети являются «пограничными гарантами»: они выходят за границы и нарушают территориальные суверенитеты, угрожая стабильности государств и безопасности их граждан[441].

Таким образом, криминальные структуры и органы полиции используют одно и то же оружие: сети. Если терроризм рассматривается как идеология, то его можно уничтожить только с помощью более сильной идеологии. Следовательно, правоохранительные органы должны задействовать более сложные сети, которые будут сильнее и смогут проникать в сравнительно слабые криминальные структуры. С другой стороны, современные структуры правоохранительных органов бывают разных размеров и форм: от местных партнерств, которые стремятся предотвращать и сдерживать преступность, и национальных институциональных полицейских организаций, которые объединяют свои ресурсы для обучения, разведки или поддержания порядка, до национальных правоохранительных органов, которые борются с транснациональной преступностью. Большинство из этих сетей полагаются на своевременное распространение информации через технологические сети[442].

Спецслужбы также могут участвовать в международном обмене разведывательными данными. Большая часть обмена разведданными носит сетевой характер, что позволяет выйти за рамки традиционных институциональных разведывательных «коконов» в государствах-членах. Разведывательные сети культивируют эпистемологические сообщества и создают культуру взаимного доверия. В итоге такие структуры могут изменить менталитет сотрудников службы безопасности[443]. В ЕС подобные сети существуют в следующих формах: добровольный обмен с Европолом (что можно рассматривать как сетевое соглашение), двустороннее

[441] Ibid. P. 348.
[442] Ibid. P. 352.
[443] *Den Boer M.* 2015. Op. Cit. P. 415.

сотрудничество между государствами-членами (без Европола), сотрудничество через Интерпол и Бернский клуб, группа по борьбе с терроризмом, Шенгенские и другие (преимущественно североатлантические) альянсы. В отличие от Интерпола или Европола, Шенген — это не агентство или институт, а перспективная и широкомасштабная основа для сотрудничества в области внутренней безопасности в Европе. Шенгенское сотрудничество рассматривается как успешное горизонтальное соглашение, поскольку оно обеспечивает участие как стран — членов ЕС[444], так и стран, не являющихся членами[445]. Основная цель шенгенского сотрудничества состоит в том, чтобы компенсировать так называемый дефицит безопасности, который был вызван отменой внутреннего пограничного контроля в пределах ЕС в связи с установлением зоны свободного передвижения людей[446].

Агентов взаимодействия нельзя рассматривать как представителей управления сетью, поскольку они действуют строго от имени своих национальных органов власти, т.е. они не автономно на субцентральном или частном уровне управления. Однако, с другой стороны, поскольку агенты взаимодействия не являются институционально встроенными в бюрократию правоохранительных органов, они обладают относительно большим запасом автономии. Это означает, что мы можем классифицировать их как горизонтальную трансграничную форму правоприменительного управления[447]. В пределах ЕС основное положение, видимо, заключается в том, что профессиональные органы, отвечающие за центральную координацию и осуществляющие сбор разведывательной информации, легче подвергать проверке и контролю. Как следствие, сетевые разведданные, полученные через горизонтальные альянсы, сложнее подвергать контролю со

[444] Не все страны — члены ЕС являются полноправными партнерами.
[445] Исландия, Норвегия, Швейцария и в конце 2009 г., вероятно, также Лихтенштейн.
[446] *Den Boer M.* 2013. Op. Cit. P. 75–76.
[447] Ibid. P. 78–79.

стороны централизованных органов надзора[448]. При этом, с кем сотрудничает Россия по данному вопросу, остается неясным.

В-третьих, существует *частный рынок безопасности и наблюдения* и его криминальный аспект. Европейский частный сектор безопасности развился из нескольких небольших компаний в конце Второй мировой войны в многомиллиардную индустрию с тысячами фирм и миллионами сотрудников службы безопасности[449]. Частные агенты по безопасности встречаются среди консультантов по безопасности, установщиков охранного оборудования, охранников и частных следователей.[450] Многие функции, которые традиционно выполняет государственная полиция[451], осуществляются частными службами безопасности — патрулирование общественных мест, расследование преступлений, розыск и арест, предоставление услуг вооруженной охраны[452]. Согласно статистическим данным, в Ирландии и Великобритании сотрудников частных служб безопасности больше, чем сотрудников государственной полиции. В Германии, Испании, Великобритании существует значительный частный сектор безопасности, в котором занято более 150 тыс. человек[453]. Такая тенденция присуща не только для ЕС, во многих других регионах мира тоже наблюдается значительный рост индустрии частных охранных услуг.[454] Россия также использует частные военные и охранные и надзорные компании[455]. Индустрия частных услуг безопасности стала частью единого рынка ЕС и ЕАЭС. Частная охрана может рассматриваться как экономическая услуга на рынке.

Санкции ЕС и России, а также другие формы воздействия препятствуют этому виду услуг и сотрудничества. Например, сотрудничество Касперского

---

[448] *Den Boer M.* 2015. Op. Cit. P. 415.
[449] *Button M., Stiernstedt P.* 2017. Op. Cit. P. 245.
[450] *Jones T., Newburn T.* 2006. Op. Cit. P. 306.
[451] *Ocqueteau F.* 2006. Op. Cit. P. 194.
[452] *Van Steden R., Sarre R.* 2007. Op. Cit. P. 227.
[453] A booming business private security and small arms. [Electronic resource] // Small Arms Survey. — 2011.
[454] *Nebolsina M.* 2017. Op. Cit. P. 137.
[455] *Østensen Å., Bukkvoll T.* 2018. Op. Cit. P. 205.

и Европола является ничем иным, как предметом политики. Следует также отметить, что информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) стали основой экономического роста. Это привело к увеличению числа государственно-частных стимулов, к привлечению частного сектора. В ЕС агентства по кибербезопасности работают чаще всего в государственно-частных партнерствах[456], за которыми по мере уменьшения частотности следуют правоохранительные органы и национальные разведывательные учреждения[457]. Примером использования искусственного интеллекта (ИИ), созданного компаниями-разработчиками программного обеспечения, можно считать опыт его применения в государственном управлении для прогнозирования криминальных рисков высокой степени. Например, государственная администрация внедрила ИКТ для создания интеллектуальных систем и разработки новых стратегий предотвращения рисков в управлении перевозками[458]. Другим примером являются компании, специализирующиеся на данных и разработке программного обеспечения, которые пишут программы ИИ для предотвращения и прогнозирования радикализированных форм терроризма. Такие компании могут разрабатывать технологии, которые позволяют следственным органам искать элементы террористической пропаганды в Сети. Целью этого является предотвращение радикализации в Сети с помощью программной инженерии и искусственного интеллекта на основе программы OSINT («открытый источник разведывательных данных»)[459]. Машинное обучение сочетается с теорией графов, алгоритмами и вероятностными методами. Они не вращаются вокруг больших данных, но используют метаданные в качестве фильтра.[460]

Помимо частного сектора безопасности, таким же масштабным представляется сектор частного наблюдения, который занимается управлением рисками и кризисами. После технологической революции

---

[456] Public Private Partnerships (PPP) Cooperative Models Report [Electronic resource] // ENISA. — 2017. — P. 19.
[457] *Malfait M.* 2020. Op. Cit. P. 291.
[458] *Kouziokas G.* 2017. Op. Cit. P. 467.
[459] *Moser F.* The Maze (Documentary) [Electronic resource] //Assemble. — 2017.
[460] *Malfait M.* 2020b. Op. Cit.

агентурная разведка перешла с HUMINT на SIGINT. SIGINT производит огромные закупки, и большая часть разведданных в мире передается на аутсорсинг. Частные подрядчики могут заключать контракты с правительствами на различные услуги или продукты для наблюдения: высокотехнологичные камеры в космосе, самолеты-шпионы, логистику, поставки оружия, беспилотники, интеллектуальные камеры, программное обеспечение искусственного интеллекта и многое другое. Частные монополии по надзору занимают первенство в мире. Во многих странах классические разведывательные службы настолько зависят от частного сектора, что без этих гигантов корпоративного наблюдения все рухнет.

В ЕС Комиссия пыталась разработать в 2003 г. комплекс военного надзора ЕС, чтобы быть конкурентоспособными на международном рынке слежки. Например, исследовательский проект «Почувствуй Европу» направлен на измерение человеческих чувств и эмоций с помощью дистанционно управляемых датчиков и камер наблюдения. По сути, его целью является обнаружение террористов. Датчик сможет уловить волнение и эмоциональное напряжение террориста, испытываемое им за несколько часов до начала атаки. Этот огромный прибыльный бизнес, ежегодно приносящий сотни миллиардов долларов в мировом масштабе, охватывает многие сферы: борьбу с терроризмом, пограничный контроль, управление кризисами, беспилотники видеонаблюдения, технологии спутникового наблюдения[461]. Например, Сингапур, Китай и Россия в борьбе против COVID-19 использовали «умную разведку», разработанную частным сектором наблюдения. Москвичи, которые не следовали правилам самоизоляции, были немедленно обнаружены камерами распознавания лиц, и в кратчайшие сроки сотрудники правоохранительных органов смогли задержать этих граждан[462].

В сфере разведки оценка рисков должна сочетать в себе лучшее из обеих областей: традиционный HUMINT и SIGINT правительственных служб и

[461] Ibid.
[462] *Malfait M.* 2020. Op. Cit. P. 211.

прогрессивный OSINT частного сектора. Очевидно, что сотрудничество между классическими правоохранительными органами является недостаточным в ЕС. Вот почему частный сектор также должен сыграть свою немаловажную роль в обеспечении закона и порядка. Частные корпорации могут помочь государствам найти более эффективные стратегии управления рисками для отслеживания террористов и радикально настроенных преступников. Наконец, рынки являются альтернативой для национальной непродуктивной вертикальной полицейской бюрократии. Однако управление почти всегда является разветвленным, с участием, как правило, большого количества институтов и механизмов, и различие между государственным и частным регулированием особенно трудно применить к управлению коммерческой безопасностью[463]. Государственные и частные агентства в совокупности создают серьезные проблемы для эффективного и согласованного управления и общественной ответственности[464]. Запутанная сеть источников управления и подотчетности, возникающих в связи с транснациональной коммерческой безопасностью, влечет непрозрачность в финансовых отношениях между подрядчиками и компаниями, непрозрачность транснациональных соглашений о субподряде и неоднозначный правовой статус тех, кто работает в таких компаниях[465].

Несмотря на то что частные компании могут обойти процедуру демократического надзора, работа с частными партнерами по безопасности и наблюдению может принести много преимуществ для традиционных правоохранительных и разведывательных органов. Частный сектор может помочь традиционным правоохранительным органам устранить пробелы и недостатки, предоставив жизненно важные услуги в области технологий и ресурсов, а также экспертные знания, которые иначе были бы недоступны. Это может быть предоставление персонала, лицензирование программного обеспечения, использование оборудования для наблюдения, а также

[463] *Johnston L., Stenning P.* 2013. Op. Cit. P. 302.
[464] Ibid. P. 301.
[465] Ibid. P. 303.

пожертвования. Например, крупные международные отели в странах MENA или в других частях земного шара могут быть мобилизованы в качестве специальных разведывательных служб. Отельеров могут попросить провести наблюдение, например, повесив на улице камеры, которые будут снимать террористов. Другим примером могут послужить услуги такси, например компании Uber и Yandex. Таксистам могут предложить делать снимки пассажиров для выявления подозреваемых, если в городе существует угроза терроризма или недавно были совершены нападения. Но при условии, что сами водители заслуживают доверия[466]. Модель государственно-частного партнерства, договоры субподряда и передачи услуг безопасности частному сектору существуют и в ЕС, и в России. Такая модель представляет собой пример нового государственного управления, оказывая значительное влияние на правоприменительную практику государств.

3.2. Системы управления внутренней безопасностью ЕС и России: сравнительный анализ

Сотрудники разведки и полиции могут быть вовлечены в управление кризисами и рисками[467]. Управление кризисом — это противостояние непредвиденным обстоятельствам, а рисками, наоборот, — принятие решений в рамках предсказанных событий. Классические угрозы, которые способны поставить под удар национальную безопасность, могут создать политический риск или даже перерасти в настоящий кризис. Среди таких угроз: терроризм, организованная преступность, неконтролируемая миграция, пандемии, экологические и химические катастрофы, изменение климата, мятежи, государственные перевороты и др. Что касается рисков, существует особый их тип, относящийся к данному исследованию, а именно

[466] Интервью с сотрудником Евроюста, Брюссель, 2018.
[467] Это отличается от управления кризисами и рисками в корпоративном мире, что не является предметом исследования. В этой работе обсуждаются только угрозы для государств, их граждан и инфраструктуры, а не политические риски для корпораций.

политические риски, определенные К. Райсом и А. Зегартом как «вероятность того, что политическое действие может существенно повлиять на бизнес компании или правительство»[468]. Руководство страной в период кризиса требует разумных действий. Применение специальной методологии для разрешения кризиса означает, что политические элиты, которые в состоянии соответствующе отреагировать и начать разумно действовать, смогут стать сильнее после случившегося фиаско, если они достойно ответят на этот вызов[469].

Существует четкое различие в управлении внутренней безопасностью между ЕС и Россией в ситуациях миграционного кризиса 2015 г., спонсируемоого ИГ терроризма 2014-2016 гг. и пандемии COVID-19 2020 г.[470] Важно еще упомянуть разную структуру управления в странах ЕС и России, которая объясняет, почему методы работы с кризисами и рисками в этих странах различны. Также важно понять, в чем различаются логика деятельности правоохранительных органов и толкование прав человека, связанных с угрозами национальной безопасности. Начнем с того, что во всем мире существует одна общепризнанная форма политической организации общества, власти и государства — демократия. Привлекательность демократии связана с самим характером человека, вечно стремящегося к свободе. Он не хочет, чтобы другой человек имел над ним личную власть[471].

Самый идеальный тип управления государством — когда все решается демократическим путем, т.е. демократия. Россию можно назвать гибридной демократией, объединяющей лучшее из «двух миров». На экономическом уровне — это рыночная демократия с капитализмом. Однако на политическом уровне существует централизованное управление, менее либеральное, чем западные демократии, но с разделением властей в форме

---

[468] *Rice C., Zegart A.* 2018. Op. Cit. P. 11.
[469] *Drennen L. T.* 2007. Op. Cit. P. 272.
[470] *Malfait A., Malfait M.* 2020. Op. Cit.
[471] *Селезнева В. В., Енгибарян Р. В., Караулова Ю. А.* 2017. Op. Cit. С. 3.

смешанной президентско-парламентской республики[472]. По словам президента России В. В. Путина, западный стиль либерализма в России устарел. Таким образом, Россию можно рассматривать как рыночную демократию с централизованным управлением, которая вполне может быть лучше, чем чрезмерно демократизированные страны Запада. Россия — это демократия с четко определенным разделением властей (Trias politica)[473]. Однако Россия — это не *laissez faire, laissez passer*, как гласит западная демократия. Утверждения Запада об авторитаризме в России можно опровергнуть следующим: недавние события в пределах ЕС — от Польши до Франции — продемонстрировали, что в этом отношении ЕС также применяет двойные стандарты[474]. Неуместно использовать негативную коннотацию, которая подходит для авторитарных государств, но не для России. Желательнее употреблять термины «централизованное» и «структурированное» управление.

Около двадцати лет назад многие думали, что мир собирается принять общую идеологию либеральной демократии. Теоретически централизованно управляемая демократия может быть более подходящей и эффективной, чем любые другие формы, но все это зависит от намерений лиц, принимающих решения, и от того, действуют ли они в интересах общества. Таким образом, существует различие в подходах к регулированию кризисной ситуации между централизованно организованными демократиями и децентрализованными, более демократичными государствами. При этом низкий уровень политического риска в той или иной стране необязательно соответствует высокой степени политической свободы. Действительно, некоторые из наиболее стабильных и безопасных государств являются довольно централизованными. Россия, например, остается стабильным государством в плане безопасности благодаря хорошо структурированному централизованному управлению. Это также является причиной того, почему

[472] По словам председателя Конституционного суда Российской Федерации В. Д. Зорькина.
[473] *Reuyl H.* 2011. Op. Cit. P. 318.
[474] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 5.

Россия лучше противостоит различным угрозам национальной безопасности. Например, российские правоохранительные органы весьма опытны в противодействии террористическим атакам и известны своей строгой политикой экспатриации недобросовестных иммигрантов, которые могут представлять угрозу для общества. Уровень политического риска в России ниже, чем в ЕС, где много децентрализованных чрезмерно демократических государств, в которых многие граждане имеют возможность высказаться, провоцируя политические риски. Некоторые из таких стран ЕС менее стабильны и более подвержены различным угрозам безопасности. Поэтому оптимальный вариант, по всей видимости, находится где-то посередине.

Слишком демократизированная модель уже давно подвергается критике. Например, сдерживание пандемии приводит к жесткому ограничению личной свободы. Контроль и наблюдение за пандемией COVID-19 потребовали постоянных и жестких полицейских мер, и страны с централизованным управлением имеют при этом гораздо больше возможностей. В долгосрочной перспективе это может означать лидерство более дисциплинированных наций и изменение геополитического миропорядка.

Жесткая и неоспоримая правда заключается в том, что лишь немногие страны мира разработали «план Б» для нового провокатора пандемии, которая быстро распространяется. Группы, занимающиеся управлением кризисами и рисками, находящиеся в распоряжении правительств, не были к этому готовы, а их оценка риска оказалась нерелевантной. Возможно, к тому же отсутствовала компетентная политическая элита. Россия и страны ЕС демонстрируют разный тип управления. Так, Россия выбирает более централизованное, структурированное, строгое и дисциплинированное управление, которое направлено на защиту реальных прав человека, таких как право на национальную и общественную безопасность. ЕС представляет собой чрезмерно демократизированное общество, в котором соблюдение псевдоправ человека (например, право свободно перемещаться во время

пандемии, право террориста на оправдание в суде, при том что он убивал людей или пытался убить, право оставаться в стране иммигрантам, имеющим криминальное прошлое и создающим угрозу для принимающего сообщества) удерживает правительства от адекватных и недвусмысленных действий.. Россия же исходит из реального понимания прав человека, а не искусственно созданных западных правовых конструктов, являющихся чисто формальными правами человека. В условиях пандемии, приводящей к большому количеству смертей, ключевое право человека — остаться в живых. Как и в вопросах неконтролируемой миграции, терроризма, преступности и информационной безопасности, и в отношении борьбы с пандемией баланс между свободой и безопасностью в ЕС и России соблюдается по-разному. Россия с самого начала ввела более строгий пограничный контроль в аэропортах, на железнодорожном и автомобильном транспорте, в то время как некоторые североатлантические страны не стали предпринимать решительных мер. С января 2020 г. Россия ввела обязательный режим самоизоляции для путешественников, в то время как самоуверенный Запад не счел это необходимым. В России с самого начала было организовано тщательное тестирование, которое помогло предотвратить более масштабную вспышку. Очевидно, лучше и безопаснее жить в условиях централизованной демократии, где политическая элита говорит одним голосом и где проблемы решаются с момента их возникновения, чем под началом пяти «министров хирургических масок» и восьми министров здравоохранения, как в случае с Бельгией. Не хватает только министра эластичных завязок для масок.

Такая политическая раздробленность характеризует ЕС. Все компетентны, но никто не несет ответственности: правительство не может обеспечить безопасность граждан в период кризиса. В подобном фрагментированном обществе никто не хочет брать на себя ответственность, но все хотят быть компетентными, потому что это империя бюрократии. Другое существенное различие заключается в том, что некоторые страны ЕС еженедельно вводили

новые правила и политику (руководствуясь политическим многоголосьем), которые не были понятны гражданам, в то время как Россия ввела только несколько правил: строгих, ясных и лаконичных. Похоже, что либеральные права и свободы представляют собой угрозу для коллективной борьбы за общественную безопасность.

Таким образом, стиль управления кризисами и рисками в ЕС и России существенно различается. Основной вывод заключается в том, что политика государственного администрирования в странах ЕС, проводимая для устранения национальных политических рисков, привела к трем основным кризисам: миграционному в 2015 г., террористической угрозе в 2016-2017 гг. и пандемии COVID-19 в 2020 г. Эти кризисы затронули и Россию, но ЕС — в большей степени. Активная разведывательная деятельность и правоприменительная практика России уберегли страну от серьезных катастроф. В итоге ЕС смог выйти из самого худшего из упомянутых кризисов, поставивших под угрозу национальную безопасность. Однако стиль управления кризисами в ЕС оказался сравнительно хуже, в то время как Россия справилась лучше. Логика оказывается одна и та же: когда в обществе наблюдается доминирование прав человека и каждый гражданин вправе считать себя политически активным, возникает ситуация неэффективного руководства и управления вследствие невозможности оказывать должное влияние и принуждение со стороны властей. В странах ЕС население испытывает когнитивные проблемы из-за переизбытка информации вследствие того, что политическая элита приняла слишком много неоднозначных, непонятных гражданам норм и правил жизни в условиях коронавирусной инфекции.Это напоминает, как мир развивался после 11 сентября, противодействуя терроризму посредством массового наблюдения и пограничного контроля в общественных местах. А также то, как в период миграционного кризиса страны ЕС накрыл беспрецедентный приток мигрантов и кризис шенгенского соглашения — неравное бремя

иммиграции[475] требовало принудительного пограничного контроля. Но уже ясно — мир гораздо значительнее изменится после пандемии 2020 г.

3.3. Правовая основа сотрудничества в правоохранительной сфере между Россией и ЕС

Что касается правовой основы сотрудничества между ЕС и Россией в правоохранительной сфере, автор обращается к параграфу 2.3 о сотрудничестве на макроуровне, в котором рассматриваются институциональные рамки и политический диалог. Такое сотрудничество возможно благодаря тому, что ЕС создал в пределах своих границ пространство свободы, безопасности и правосудия (ПСБП).

В области ПСБП большое значение имеет работа выдающихся ученых М. Энтина и В. Войникова «К 20-летию пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС». Эта статья станет основой для следующей прикладной части: исторический обзор ПСБП, правовая основа ПСБП, институциональная основа ПСБП.

Исторический обзор ПСБП

Сотрудничество между правоохранительными органами стран — членов ЕС в борьбе с транснациональной преступностью и терроризмом раньше было трудным, медленным и неэффективным. В 1990-е годы и еще сильнее — на рубеже тысячелетий росло осознание необходимости скоординированного подхода и активизации усилий по сотрудничеству полиции и судебных органов ЕС.

С исторической точки зрения ПСБП была создана в результате пересмотра основных договоров, принятых в Маастрихте, Амстердаме, Ницце и недавно в Лиссабоне, а также на саммитах Европейского совета в Тампере (1999–2004), Гааге (2004–2009) и Стокгольме (2010–2014). По мнению М. Энтина и

[475] *Bordachev T.* et al.2017. Op. Cit. P. 6.

В. Войникова, образование ПСБП стало результатом синтеза Шенгенских соглашений, сотрудничества в области юстиции и внутренних дел, а также правового сотрудничества между странами — членами ЕС по гражданским делам[476]. Особенно после Амстердамского договора (вступил в силу в 1999 г.), который фактически и создал юридически ПСБП, принятия многочисленных юридически обязательных документов и создания различных программ, сетей и агентств, страны — члены ЕС образовали правовую и институциональную инфраструктуру для борьбы с трансграничной преступностью[477] [478] [479]. На взгляд Каунерта, Леонарда и Оккипинти, эта сфера является одной из наиболее динамично развивающихся областей политики в ЕС[480].

По мнению М. Энтина и В. Войникова, ЕС изначально создавался как экономический союз с ключевой особенностью — внутренним рынком. Страны-члены удерживали Союз от вмешательства во внутренние дела, а если такое вмешательство и имело место, то только в рамках межправительственного сотрудничества. Ситуация существенно изменилась, когда был создан и реформирован ПСБП в соответствии с Лиссабонским договором[481]. Другими словами, наднациональный компонент был добавлен и стал важным. ЕС в целом демонстрирует межправительственный и наднациональный тип принятия решений, так же как и ПСБП имеет межправительственные и наднациональные институты и способы принятия решений.

Здесь важно отметить, что благодаря созданию Шенгенской зоны в 1985 г., общей политике по предоставлению убежища и функционированию

---

[476] *Войников В., Энтин М.* 2019. Op. Cit. C. 6.
[477] *Occhipinti J. D.* The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI? — Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2003. — P. 1–11.
[478] *Walker N.* (Ed.) Europe's Area of Freedom, Security and Justice. — Oxford: Oxford University Press, 2004. — 289 p.
[479] *Lavanex S., Wallace W.* Justice and home affairs: Towards a 'European public order'? / H. Wallace, W. Wallace, M. A. Pollack (Eds) // Policy-making in the European Union. — Oxford: Oxford University Press, 2005. — P. 457–480.
[480] *Kaunert C., Léonard S. and Occhipinti J.* Agency Governance in the European Union's Area of Freedom, Security and Justice // Perspectives on European Politics and Society. — 2013. — Vol. 14, Issue 3. — P. 273–284.
[481] *Войников В., Энтин М.* 2019. Op.Cit. C. 6.

внутреннего рынка ЕС организовал более жесткий внешний пограничный контроль, но при этом устранил внутренние границы[482]. Это стало движущей силой ПСБП[483]. Создание Пространства свободы породило мнение о предполагаемом дефиците безопасности в Европе, что позволило, среди прочего, представить миграцию как экзистенциальную угрозу, требующую мер, выходящих за рамки обычной политики[484] [485]. Создание цепи взаимосвязи между организованной преступностью, миграцией и терроризмом привело к образованию того, что ученые Биго и Лево[486] назвали полем внутренней безопасности, в котором неконтролируемая миграция, преступность и терроризм были помещены в единый континуум безопасности. Действительно, большинство политических наблюдателей, а также ученых, таких как Монар, считали, что раздвоение между парадигмой свободного передвижения, с одной стороны, и парадигмой безопасности — с другой, было побочным продуктом различных институциональных конфигураций надгосударственности, характеризующей первый ключевой элемент, и межправительственности, характеризующей третий ключевой элемент, соответственно[487].

Возвращаясь к институциональной структуре ЕС, следует отметить, что с 1993 по 2009 г. ЕС состоял из трех ключевых элементов. Это была прежняя правовая и институциональная структура, введенная Маастрихтским договором в 1993 г. и отмененная в 2009 г. Лиссабонским договором. Лиссабонский договор — это международное соглашение, которое вносит изменения в два документа, составляющих конституционную основу ЕС: Маастрихтский договор (1992, Договор о Европейском союзе, ДЕС) и в

---

[482] Article 67, 2 TFEU.
[483] *Войников В., Энтин М.* 2019. Op.Cit. С. 7.
[484] *Wæver O.* Securitisation and desecuritisation / R. Lipschutz, ed. // On security. — New York: Columbia University Press, 1995. — 250 p.
[485] *Buzan B., Wæver O., de Wilde J.* Security: a new framework for analysis. — Boulder, CO and London: Lynne Rienner, 1998. — 239 p.
[486] *Bigo D., Leveau R.* L'Europe de la securite interieure [Internal Security in Europe]. — Paris: Foundation Nationale des Sciences Politiques, 1992. — P. 75.
[487] *Monar J.* Justice and home affairs in the Treaty of Amsterdam: reform at the price of fragmentation // European law review. — 1998. — Vol. 23, Issue 4. — P. 320–335.

Римский договор (1957, Договор о функционировании Европейского союза, ДФЕС). Хотя он появился в конце 2001 г. как конституционный проект, все страны — члены ЕС имеют свою собственную конституцию.

Первый элемент — европейские сообщества. Они занимались экономической, социальной и экологической политикой. Это Европейское сообщество, Европейское сообщество угля и стали и Европейское сообщество по атомной энергии. Второй элемент — общая внешняя политика и политика безопасности. Полицейское и судебное сотрудничество по уголовным делам — Это третий элемент, который первоначально назывался «Юстиция и внутренние дела».

С 1 декабря 2009 г. Лиссабонский договор вступил в силу и упразднил эту греческую храмовую структуру. Идея заключалась в том, чтобы заменить эту структуру объединенной «правосубъектностью» ЕС. Обладая правосубъектностью, Союз мог участвовать в международных договорах и получить членство в международных организациях. Введенные на межправительственной основе в 1993 г., юстиция и внутренние дела стали, таким образом, одной из наиболее быстро развивающихся областей деятельности ЕС[488].

ЕС гордится своим «сводом законов» Acquis Communautaire. Это совокупность законодательства, правовых актов, прав и обязанностей, а также судебных решений Европейского союза. Acquis Communautaire является юридически обязательной для всех стран — членов ЕС. Acquis Communautaire включает в себя: содержание, принципы и политические цели договоров; законодательство, принятое во исполнение договоров и прецедентное право Суда ЕС; декларации, директивы, резолюции и постановления, принятые ЕС; меры, относящиеся к общей внешней политике и политике безопасности; меры, относящиеся к ПСБП; международные соглашения, заключенные ЕС, и соглашения, заключенные государствами-

[488] *Monar J.* Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress // European Integration. — 2006. — Vol. 28, Issue 5. — P. 495–509.

членами между собой в сфере деятельности ЕС. Существует четкое различие между законодательными и незаконодательными актами ЕС. Законодательные акты — это регламенты, директивы, решения, рекомендации и мнения. Все они имеют обязательную юридическую силу, за исключением рекомендаций и мнений. Кроме того, Совет ЕС также принимает документы, которые не имеют юридической силы и поэтому не являются правовыми актами Союза, такие как заключения, резолюции и декларации. С помощью этих документов Совет выражает свою политическую позицию по вопросу, который относится к сфере деятельности ЕС. Эти документы служат только для обнародования политических обязательств или позиций — они не упоминаются в договорах, поэтому не являются юридически обязательными. Acquis Communautaire — это постоянно развивающийся «свод законов».

ПСБП, которое также имеет очерченные рамки в Acquis Communautaire, является предметом данного параграфа. По мнению М. Энтина и В. Войникова, правовая база ПСБП по своему объему сопоставима с традиционными отраслями права ЕС (такими, как право внутреннего рынка, таможенное право). Например, зарегистрировано 872 правовых акта, которые можно найти в базе данных Eur-Lex, в области ПСБП[489]. Профессора М. Энтин и В. Войников утверждают, что правовая основа ПСБП представляет собой не просто совокупность нормативных актов, а целостную правовую систему.

На сегодняшний день созданные в рамках ПСБП правовые механизмы являются уникальным примером в юриспруденции. До сих пор ни одному союзу государств не удавалось достичь такой степени правовой регламентации за рамками национальных правовых систем. Если в области экономической интеграции такие примеры уже есть, то в сфере ПСБП Европейский союз остается пока единственным носителем такого опыта[490].

---

[489] *Войников В., Энтин М.* 2019. Op. Cit. С. 7.

[490] Там же.

В ЕС используется гармонизация и унификация законов. Гармонизацию не следует отождествлять с унификацией законодательства, когда целью является замена нескольких систем одной единой системой. Следовательно, для ПСБП также характерно сочетание метода гармонизации и унификации. В то же время сочетание этих методов также различается для разных областей[491]. Следует отметить, что государства — члены ЕС по-прежнему имеют свои собственные традиции уголовного права и национальное законодательство, связанное со свободой, правосудием и безопасностью — помимо гармонизированных законов ЕС. Поэтому может быть (1) унификация (замена соответствующих норм), (2) гармонизация (дополнение национальных норм) и (3) национальное право.

Следующие примеры приведены профессорами М. Энтиным и В. Войниковым. В визовой сфере, в области пограничного контроля, а также разрешения трансграничных гражданских дел на уровне ЕС устанавливаются нормы, имеющие прямое действие, которые замещают собой соответствующие национальные нормы. В сфере иммиграции и убежища сочетаются метод гармонизации и унификации. Иными словами, ЕС принимает нормы как заменяющие, так и дополняющие соответствующее национальное законодательство. В правоохранительной сфере на уровне ЕС вводятся нормы, которые дополняют соответствующие национальные нормы, способствуя тем самым более эффективному взаимодействию национальных правовых систем, т.е. используется метод гармонизации[492].

Интересна внутренняя структура правовой базы ПСБП. Раздел V ДФЕС служит правовой основой для ПСБП. Он включает в себя пять разделов, в которые входят: общие положения (1), политика в отношении пограничного контроля, убежища и иммиграции (2), сотрудничество судебных органов по гражданским делам (3), сотрудничество судебных органов по уголовным делам (4) и сотрудничество полиции (5).

---

[491] Там же.
[492] Там же.

Ст. 3 (2) Договора о Европейском союзе (ДСЕ) гласит, что одной из ключевых целей ЕС является обеспечение высокого уровня безопасности граждан в рамках ПСБП, где нет внутренних границ и где обеспечивается свободное передвижение людей в сочетании с соответствующими мерами в отношении внешних границ, убежища, иммиграции и предупреждения и борьбы с преступностью. ПСБП фокусируется на балансе между понятиями безопасности и правосудия, с одной стороны, и свободы — с другой. Раздел V ДФЕС содержит некоторые общие положения, определяющие, какие институты играют важную роль в ПСБП. Ключевыми статьями являются 67, 68, 69, 71, 73, 74, 77, 81 и 240 ДФЕС. Ст. 67 (1) ДФЕС гласит, что ЕС будет по-прежнему уважать различные правовые системы и традиции стран-членов, а также основные права. Сотрудничество в области юстиции и безопасности между государствами-членами осуществляется тремя различными способами, о которых говорится в ст. 67 ДФЕС. Во-первых, ЕС гарантирует высокий уровень безопасности посредством мер по предотвращению и борьбе с преступностью, расизмом и ксенофобией. Во-вторых, это обеспечивается мерами по координации и сотрудничеству между полицейскими и судебными органами и другими компетентными органами, а также через взаимное признание судебных решений по уголовным делам и, если необходимо, через сближение уголовного законодательства (т.е. гармонизацию). В-третьих, ЕС облегчает доступ к правосудию, в частности, через принцип взаимного признания судебных и внесудебных решений по уголовным делам.

По мнению М. Энтина и В. Войникова, в рамках подсистемы права ПСБП следует выделять три ключевых элемента[493]:

- нормы о свободе передвижения лиц, или Шенгенское право;
- нормы, касающиеся борьбы с преступностью;

[493] Там же. С. 8.

- нормы, регулирующее формирование общего судебного пространства в рамках ЕС, главным образом правового сотрудничества по гражданским делам.

Первая норма (Шенгенское право) связана с такими вопросами, как пересечение внутренних и внешних границ, визовая политика ЕС, пограничный контроль и безопасность, паспортный контроль, создание Европейской пограничной и береговой службы (Агентство ЕПБС), законодательство о предоставлении убежища[494].

В сфере борьбы с преступностью существуют правовые нормы, регулирующие сотрудничество в области политики, сближение уголовного законодательства, сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства, а также предупреждение преступлений. В данной области наблюдается усиление институционального компонента. Примерами являются реформы Европола и Евроюста. Самой заметной реформой стало создание Европейской прокуратуры, которая к 2020 г. должна приступить к расследованию преступлений против финансовых интересов Союза. Серьезным прорывом в области борьбы с преступностью можно назвать институт европейских ордеров, являющийся результатом реализации принципа взаимного признания судебных решений.

Наконец, третий элемент (правосудие) касается правового сотрудничества по гражданским делам. Основная идея состоит в том, чтобы подчинить единым требованиям порядок рассмотрения и исполнения судебных решений по делам, имеющим трансграничный характер[495].

Институциональная основа ПСБП

[494] Там же. С. 8.
[495] Там же. С. 9.

По мнению профессоров М. Энтина и В. Войникова, институциональная структура ПСБП состоит из восьми центральных агентств, которые призваны решать задачи в различных областях:

— пограничного контроля, иммиграции и предоставления убежища (Европейская служба по оказанию содействия в предоставлении убежища, агентство ЕПБС).

— борьбы с преступностью (Евроюст, Агентство ЕС по правоохранительному сотрудничеству (Европол), Агентство по подготовке сотрудников правоохранительных органов (Сепол), Европейская служба по борьбе с мошенничеством (Олаф), Европейская прокуратура).

— свободы передвижения лиц и борьбы с преступностью (Агентство по оперативному управлению крупномасштабными информационными системами в области ПСБП (Агентство ЕС-ЛИСА).

Кроме того, в рамках ПСБП на сегодняшний момент функционируют три централизованные информационные системы: Шенгенская информационная система, Визовая информационная система и Европейская дактилоскопическая система (Евродак). Уже создана четвертая — система регистрации въезда и выезда [Regulation (EU) 2017/2226], основная задача которой состоит в записи информации о пересечении иностранцами границы для подсчета продолжительности их пребывания и выявления случаев превышения разрешенного периода пребывания.[496]

Вывод по главе

Правоохранительные органы можно классифицировать по категориям: полиция, разведка и правосудие. К сотрудничеству правоохранительных органов с наиболее важными российскими структурами, в частности с МВД,

[496] Там же. С. 10.

в ЕС привлечены соответствующие организации: Европол (аналог полицейской службы), Евроюст (аналог уголовного правосудия) и национальные спецслужбы (для внутренней безопасности). Кроме того, Интерпол играет значительную роль в полицейской деятельности по линии ЕС — Россия. Существуют и другие структуры в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия (ПСБП) и их российские аналоги, которые описывались ранее. Стоит обратить внимание на следующий факт: в ЕС не существует центрального разведывательного учреждения, в рамках которого национальные службы обменивались бы разведданными в обязательном порядке. Единого полицейского учреждения в ЕС, по сути, также не существует, поскольку государства-члены боятся потерять свою независимость и суверенитет, если отдадут большую часть полномочий полиции на наднациональный уровень. Как и Европол, Евроюст является наднациональным органом правосудия, а не настоящим европейским прокурором. В будущем ЕРРО смогла бы изменить такую ситуацию и представлять интерес для России в качестве партнера.

Можно выделить три организационные формы в системе внутренней безопасности, которые являются одновременно тремя формами деполитизации. Сдвиг парадигмы произошел от такой формы, как иерархии, к горизонтальным сетям и нестабильным рынкам безопасности и наблюдения, что могло бы привести к решению проблемы сотрудничества правоохранительных органов России и ЕС.

Во-первых, некоторые государства предпочитают более сильный национальный полицейский и разведывательный аппарат. Во многих государствах правоохранительная деятельность относится к национальной компетенции. И это является отражением первой из упомянутых организационных форм (иерархия). Такой тип организации — бюрократия — иерархически и вертикально структурирован. Бюрократический аппарат служб разведки и полиции характеризуется национальным, интровертным и патриотическим мышлением, необходимым для сохранения своего

суверенитета и де-факто направленным против международного сотрудничества. Такие структуры лучше всего развиваются и эффективно работают в рамках Вестфальской системы для правительственных учреждений.

Во-вторых, существуют и государства, предпочитающие мощный полицейский аппарат международного уровня, который деполитизирован, борется с терроризмом и предупреждает преступность, действуя в рамках горизонтальных сетевых альянсов. Более горизонтальной структурой является система службы разведки, механизм деятельности которой рассматривается как «информационный»[497]. С одной стороны, это непрозрачные горизонтальные сети агентов, разбросанных по всему миру, которые умело избегают демократического надзора. Обмен разведданными происходит в тени, в так называемой серой зоне, и не является предметом политики. С другой стороны, такие структуры более «экстравертны», чем иерархии, поскольку они заинтересованы в иностранном сотрудничестве. Их можно рассматривать как поствестфальскую модель разведки.

Третья форма системы безопасности, которая также по своей сути деполитизирована, — это непредсказуемый частный рынок безопасности, где аналитика продается как услуга, т.е., если рассматривать через призму экономики, система регулируется через спрос и предложение услуг разведки на рынке. Распространение на рынке подобной услуги происходит следующим образом: услуги разведки продаются как продукт, за который платят деньги. Однако не все сборщики и хранители данных бывают добросовестными и не всегда используют шифрование. Получается, иерархии не так прозрачны, как полуавтономные деполитизированные организации, но еще менее прозрачными являются две другие организационные формы, которые находятся под более слабым демократическим контролем. Однако такие организационные формы обладают множеством размытых границ: это относится не только к форме

[497] *D*en Boer *M.,* C. Hillebrand C.*,* Nölke *A.* 2008. Op. Cit.

сотрудничества разведывательных агентств и тому, как передаются между ними разведданные, но и к тому, как агентства предотвращают террористические и прочие атаки. Их методика не всегда срабатывает так, как хотелось бы, из-за многих недостатков, особенно в ЕС. Некоторые ученые, занимающиеся исследованиями в области подотчетности органов безопасности, утверждают, что подобные горизонтальные сети и частные рынки разрушительны для демократии и такую модель не стоит перенимать. Решение сложных вопросов национальной безопасности не разрушает демократию и права человека, поскольку это тоже форма защиты прав человека (безусловно, тех, которые не являются фиктивными). Исследователи также утверждают, что вертикальный характер бюрократического управления является более законным, поскольку иерархии подотчетны и относительно легитимны как с точки зрения социальной, так и демократии и права[498]. Довольно спорным видится аргумент о том, что разведывательные службы действуют негласно, в непрозрачной зоне, и его не стоит принимать на веру. Именно вследствие того, что агентурная разведка действует в таких серых зонах, не попадая в поле зрения общественности, средств массовой информации и политики, спецслужбы способны проводить расследования, предотвращать и устранять угрозы государству и защищать его граждан. Подобные агентства занимаются решением сложных и важных вопросов, они должны соблюдать строгие правила конфиденциальности. Таким образом, не должно быть никакого вмешательства в дела спецслужб и влияния внешних игроков.

Более того, под вопросом оказывается гипотеза о том, что только вертикальные замкнутые разведывательные иерархии должны решать вопросы внутренней безопасности, поскольку серьезные преступления, терроризм, неконтролируемая миграция и пандемии не связаны с какой-либо национальностью, а представляют собой транснациональную проблему. И речь здесь идет не о битве, в которой участвует одна страна, все государства

[498] *Jansson J.* 2018. Op. Cit. P. 438.

должны принимать в ней участие, поскольку такие проблемы распространены по всему миру[499]. Следовательно, международная правоприменительная практика через горизонтальные платформы и рынки капитала не только приветствуется, но и является крайне необходимой и обладает первостепенным значением.

Если говорить о государственном управлении, то можно констатировать, что в политических, академических и разведывательных кругах, с одной стороны, есть сторонники демократической формы правления и парламентского контроля над деятельностью полиции, абсолютного соблюдения прав и свобод человека. С другой стороны, существуют противники данных концепций, которые выступают «за» более жесткий контроль и широкие полномочия органов полиции, менее свободной демократии и более ограниченных естественных прав человека. Что же тогда оказывается более функциональным? Централизованное или децентрализованное управление безопасностью? Лучше осуществлять разведку в серых зонах с меньшей ответственностью или подвергаться контролю со стороны демократического правления? В то время как одни государства стремятся к балансу между слишком демократичным и свободным регулированием и более централизованным государственным управлением, другие выбирают усиленный парламентский надзор и контроль над соблюдением прав человека или же предпочитают более целенаправленное наблюдение в серой зоне. Общие требования подотчетности не являются обязательными в сфере слежки и разведки, ведь правительственные учреждения и тем более частный сектор безопасности, а также другие учреждения с горизонтальной структурой не являются прозрачными и публичными. Следовательно, они могут в случае необходимости нарушать те или иные права человека. Именно поэтому спецслужбы способны эффективно и должным образом выполнить порученную работу. Значит, такую методику следует оставить без

[499] Интервью с российским профессором. Москва, 2019.

изменений, разве что возможно внедрить массовое наблюдение, которое может оказаться неэффективным. Следовательно, возникает потребность в более совершенных системах, использующих метаданные вместо того, чтобы распыляться на всю базу данных. Так называемая работа в тени разведчиков позволяет им успешнее бороться с преступностью. Получить ценную информацию от преступника можно, хотя бы частично соглашаясь с ним. Можно понять куда больше, молча управляя из-за кулис, нежели оказывая постоянное публичное воздействие (оппозицией, конкуренцией или пристальным вниманием). Тем не менее идеального типа управления безопасностью не существует, все зависит от ситуации: где-то следует применить более централизованное и структурированное управление, а где-то — более либеральное. Нахождение баланса — непростая дилемма, и автор не занимает конкретной позиции в этом вопросе. В рамках данной работы был проведен сравнительный анализ двух подходов. Невозможно сформировать одно единственное, всеобъемлющее утверждение о том, какая из систем является наилучшей, ведь необходимо учитывать национальную специфику отдельного государства и различающиеся в каждой стране моральные представления людей. Разнообразие наций не позволяет этого, и оно зависит от культуры. Следовательно, идеальной системы не существует, все зависит от ситуации и национальной специфики той или иной страны. Можно сказать, что для ЕС и ряда определенных стран-членов характерна децентрализация, отсутствует единство и сплоченность системы. В странах ЕС слишком много нормативных актов, вследствие чего можно наблюдать своего рода «регулятивную истерию». В Бельгии каждую неделю вводились новые правила и запреты в связи с COVID-19, что приводило к неоднозначным толкованиям со стороны граждан и, как следствие, хаосу. Несмотря на то, что ЕС представляет собой наднациональный, политический союз многих государств, в каждой отдельно взятой стране осуществляется свое управление рисками и кризисом, которое зачастую оказывается некомпетентным. Наглядным примером может послужить различие в

методологии управления между европейскими странами и Россией: первые предпочитают более либеральное регулирование и политику невмешательства (*laissez-faire*), в то время как Россия — более строгое регулирование, особенно в сфере политических рисков[500]. В качестве ответа на один из вопросов исследования, можно сделать вывод о том, что Россия имеет более централизованное управление в сфере безопасности, и такая система представляется наиболее эффективной. В ЕС современная система безопасности и обмена разведданными является фрагментированной, децентрализованной и неэффективной для защиты своих 446 миллионов граждан[501][502]. Все компетентны, но никто не несет ответственности. Россия же придерживается одной общей линии поведения. Жестко контролируемая и управляемая демократия теоретически может быть более адекватной для противодействия угрозам безопасности, однако, на практике такая система также не является стойкой, поскольку имеют место быть и терроризм, нарушение закона, преступность и пандемии, хотя и в меньшей степени. Ситуация находится под большим контролем в такой системе. Частный сектор также может участвовать в разрешении проблем. Недостаток централизованного государства, при котором создается бюрократическая империя, состоит в том, что практика массового наблюдения не всегда способствует предотвращению различных атак. Наоборот, чем больше информации, тем больше информационного переизбытка и, как следствие, слабых превентивных мер[503]. Инициатива может исходить от частного сектора, но неограниченная власть в частном секторе безопасности также нежелательна для подотчетности и прозрачности. Это только смещает ответственность за решение проблемы на частный сектор. Что касается транснациональных кризисов безопасности и внутренних угроз безопасности, Россия подходит к решению проблем более

[500] Здесь в качестве наиболее подходящего примера можно назвать такие страны Центральной Европы, как Австрия, Германия и Швейцария.
[501] EU in figures. [Electronic resource] // Official website of the EU (Europa.eu).
[502] *Den Boer M.* 2015. Op. Cit. P. 403.
[503] *Malfait M.* 2020. Op. Cit.

структурированным образом. Для граждан такой подход центральной власти оказывается более выгодным, поскольку речь идет о защите их личной безопасности. В подобных системах, где снизу вверх осуществляется полная секьюритизация, права человека (право на жизнь, на безопасность, на охрану здоровья) лучше защищены, чем в более либеральных системах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сторонники *реалистской парадигмы* предсказали, почему ЕС и Россия балансируют сферу полномочий на более высоком политическом уровне в отношении друг друга на основе прагматического подхода. *Оборонительный неореализм* в общих чертах обрисовал возможное восприятие угрозы, существующей между Брюсселем и Москвой на двусторонней основе. ЕС не разделяет с Россией те же ценности, понятия об идентичности и культуру, что вызывает страх и недоверие. Сторонники *конструктивизма* подтверждают, что это противоречит более идеалистическим двусторонним отношениям между Россией и некоторыми странами ЕС, которые успешно разделяют нормы друг друга и смогли выстроить доверительные отношения. Разведывательные службы ЕС смогли ранее построить ценные отношения доверия с российскими коллегами. RCI предсказал ситуацию, при которой полиция и разведывательные учреждения не захотят работать на международном уровне и, следовательно, не станут взаимодействовать по линии ЕС — Россия: такие организации являются верными последователями своих национальных правительств и станут действовать на международном уровне только тогда, когда власти попросят их об этом. Согласно такому рационалистическому сценарию, между странами не будет осуществляться никакая новаторская работа, несмотря на то, что офицеры взаимодействия представляют собой связные элементы между нациями-государствами на мезо-уровне, и такая практика в большей степени может быть реализована в рамках отношений ЕС — Россия[504]. *Рациональный выбор* — противоречивая теория: с одной стороны, теория способна предугадать причину затрудненного сотрудничества между сотрудниками служб разведки — из-за их рационального, интровертного, вялого[505] и бюрократического характера. Но, с другой стороны, рациональное поведение может изменить игру — создание бюрократических и рациональных институтов могло бы снизить

[504] *Den Boer M.* 2013. Op. Cit. P. 68–69.
[505] За исключением случаев, когда существуют «правильные связи».

транзакционные издержки, что принесет пользу для обмена разведданными, но только при условии, что обе стороны готовы к сотрудничеству. Помимо бюрократических различий, каждое общество гражданской культуры имеет свои различия, которые проявляются в том числе и в сфере права, которое распространяется, в первую очередь, на людей и отношения между ними. Примерами могут послужить ситуации незнания иностранных языков с обеих сторон, особенно, русского языка, который является трудным для западноевропейских должностных лиц; различные способы организации и расстановки приоритетов расследований; зачастую различающийся западноевропейский и восточноевропейский менталитет; различия в правовых системах и последнее, но не менее важное — неосведомленность о различиях друг друга[506]. Наконец, существует также географическое расстояние, которое можно нивелировать путем создания определенных сетей. В рамках *теории организаций* удалось лучше понять рационального, корыстного, целеустремленного, безличного, но и в то же время коллективного поведения рациональных субъектов в сфере безопасности. Данная теория также позволяет лучше интерпретировать способы организации охранных учреждений в виде иерархий, сетей и рынков и, наконец, понять динамику их сотрудничества.

Что касается политических факторов конфронтации между ЕС и Россией, то очевидно, что кризис на Украине и Крымский вапрос, грузино-осетинский конфликт и напряженность в Леванте представляют собой угрозу для европейской безопасности и мешают не только политическому сотрудничеству, но и взаимодействию правоохранительных органов. Это объясняет тот факт, что Россия воспринимает Запад несколько враждебно. Украинский кризис, в частности, должен был быть разрешен в легкой форме. Украина должна быть страной, которая объединяет ЕС и Россию, а не страной, которая, как камень преткновения, отдаляет две стороны друг от друга. Украина должна быть «воротами» для обоих. Она может взять на себя

[506] *Block L.* 2007. Op. Cit. P. 379.

примирительную роль при президенте В. Зеленском, что даст шанс на мир между Брюсселем и Москвой. У них большое будущее при условии, что они смогут достичь взаимопонимания. Украина может стать преимущественно «дипломатической страной», что сыграет свою роль в отношениях ЕС и России. Отношения между ЕС и Россией прошли долгий путь развития: от эйфории и периода развития отношений в начале 1990-х годов, когда образовался ЕС и распался Советский Союз[507], когда в 1994 г. было подписано СПС, и до периода ухудшения отношений после окончания холодной войны, после кризиса на Украине в 2014 г., ставшего апофеозом, способствовавшим отказу России от участия во взаимовыгодном историческом проекте[508]. Все возможности для сохранения парадигмы «стратегического партнерства» в том виде, в каком она была создана 30 лет назад, сейчас утрачены[509]. Система, возникшая в Европе после 1991 г., была нестабильной по своей природе: хотя ЕС был полностью удовлетворен результатами Холодной войны, Россия не считала такое положение дел вполне справедливым, но она была вынуждена считаться со сложившейся ситуацией, пока была еще слаба. Это позволяет исследователям сделать вывод, что Россия играет «подчиненную» или «второстепенную роль». Когда Россия восстановила свою военную и политическую мощь, она начала выражать свое недовольство во все более ясных терминах[510]. Сегодня ситуация изменилась: геополитический вектор России сменился на восточное направление, а ее внешняя политика в отношении Запада, олицетворением которого является ЕС, теперь основана на прагматических интересах (реализм), а не на общих особенностях и признаках (конструктивизм)[511]. Однако данное расхождение в значениях является несколько искусственным. На самом деле существуют мнимые представления об угрозах и встречные претензии на монополию единственно возможного понимания и толкования

[507] *Бордачев Т.* В. 2017. С. 3.
[508] *Бордачев Т. В.* 2016. С. 3.
[509] Там же.
[510] Там же. С. 4.
[511] *Бордачев Т. В.* 2017. С. 3.

их в зависимости от характера мирового порядка, воспринимаемого в Европе[512]. Россия и ЕС преследуют схожие стратегические цели. Обе стороны стремятся к миру, стабильности, безопасности, процветанию, устойчивому развитию, высоким стандартам жизни и счастью для своих граждан[513]. В чем же тогда различаются их стратегии? Брюссель и Москва фактически принадлежат к разным политическим и экономическим сообществам. Противоречия между ними можно найти в их политической риторике, восприятии текущих событий, взглядах на международный порядок, интерпретации ценностей и стратегического мышления, особенно в том, что касается кризисного управления политическими рисками[514]. Даже при возможной реализации Минских соглашений маловероятно, что кризис в отношениях ЕС и России будет разрешен в ближайшем будущем. Конфликт настолько глубоко укоренился и возник задолго до украинского кризиса. ЕС добился того, что вытеснил Россию с европейского пространства. Россия никогда не откажется от своего активного присутствия в Европе и не согласится с установленным там порядком[515]. ЕС и Россия продолжают вести «игру с нулевой суммой». В ряде особо важных областей они занимают диаметрально противоположные позиции. Однако было бы лучше, чтобы они смогли научиться на опыте прошлых ошибок и определить, что их объединяет, а не искать различия между собой[516]. С точки зрения управления, Россия и ЕС строят свою систему по-разному. ЕС находится на переходном этапе, превращаясь из межгосударственной ассоциации в нечто похожее на наднациональное федеративное образование. Следовательно, внутренняя политика ЕС, несмотря на высокий уровень интеграции, по-прежнему остается доминирующим элементом во внешней политике каждого государства-члена и, очевидно, также экстраполируется на внутреннюю

[512] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 5.
[513] Ibid. P. 3.
[514] *Zagorski A., Zellner W.* 2016. Op. Cit. P. 4.
[515] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 4.
[516] Ibid. P. 3.

безопасность и охрану правопорядка[517]. Отвечая на вопрос исследования, такая политика делает двустороннее сотрудничество правоохранительных органов более привлекательным для России, чем совместные действия на уровне ЕС. В рамках ЕС сотрудничество в области отправления правосудия и внутренней безопасности еще не привело к решению проблем организованной преступности, миграции, терроризма и пандемий[518]. Тем не менее, европейская интеграция в других сферах является примером не только того, как суверенные государства могут найти мирное разрешение споров, которые ранее приводили к кровопролитным войнам, но и того, как они могут расширить возможности посредством сотрудничества, а не конкуренции. Это может произойти как в сфере внутренней безопасности, так и в сфере отношений ЕС и России[519]. Только если основные разногласия на политическом уровне будут разрешены, сотрудничество ЕС и России в правоохранительной сфере во всех областях будет продуктивным[520]. Некоторые государства ЕС и элементы европейской бюрократии придерживаются прагматичного отношения к России, но, тем не менее, выступают за ориентированную на ЕС модель «Большой Европы» и Евразии. Согласно данной модели, все европейские страны, включая Россию, в той или иной степени связаны с ЕС, полностью или частично принимают его нормативную и правовую базу, становясь, по существу, частью «международного сообщества» ЕС и экономической зоны свободной торговли, проходящей от Лиссабона до Владивостока[521]. По мнению российских экспертов, тот факт, что российская государственность и культура в основном носят европейский характер, не означает, что современная Россия должна следовать европейскому образцу в соответствии с нормативными стандартами ЕС. Ценности и принципы, содержащиеся в официальных документах ЕС, не являются исчерпывающим списком всех

[517] Ibid. P. 3.
[518] *Бордачев Т. В.* 2017. С. 10.
[519] Там же. С. 4.
[520] *Entin M., Entina E.* 2016. Op. Cit. P. 5.
[521] *Suslov D.* 2016. Op. Cit. P. 3.

европейских норм. Они только отражают видение европейского политического истеблишмента на данный момент. Для остального мира, а также для России, Acquis Communautaire — это то, чем восхищаются другие государства. Такой сложной системы законов больше нет нигде в мире, но у нее есть и свои недостатки. Данная система не может экстраполироваться на российскую нормативную базу. Более того, европейцы сталкиваются со многими проблемами, когда речь заходит о защите определенных прав и свобод человека, верховенства закона. ЕС является значительным и важным соседом для России, с которым у него всегда будут тесные и многоаспектные отношения. ЕС остается источником, прежде всего, интеллектуальных ресурсов, которые необходимы для развития России. России же крайне необходимо обеспечить безопасность со стороны своего западного фланга[522]. «Вечным двигателем» в отношениях ЕС и России выступает практика постоянных обвинений друг друга, независимо от того, соблюдаются ли права человека, свобода и демократия — ценности, которыми больше всего дорожит ЕС. В ходе исследования выяснилось, что такая практика осуществляется не только на политическом уровне, но также на уровне правоохранительных органов и разведки. ЕС по-своему интерпретирует свободу и считает, что он является единственным политическим союзом в мире, который дорожит либеральными ценностями. Вместе с другими североатлантическими державами ЕС полагает, что в России недостаточно развиты либеральные ценности и свобода. Такая убежденность ЕС является результатом продолжающейся политической борьбы за доминирование между обоими. Однако это восприятие является заблуждением. Россия действительно уважает европейские ценности так же, как и ЕС, однако, об этом открыто не заявляют и по-разному представляют общественности. ЕС должен обратить внимание, что Россия может также применять двойные стандарты. Кроме того, это наглядная иллюстрация того, как действует стереотипное мышление. Разные подходы к интерпретации ценностей

[522] *Бордачев Т. В.* 2016. С. 10.

проявляются и в сфере обеспечения безопасности, регулируемой правительством (помимо частного сектора). Это означает, что ЕС и Россия, скорее всего, не будут сотрудничать, когда на карту поставлены свободы определенных преступников или террористов, или в случае коррупции и отмывания денег, поскольку они заведомо понимают, что у них разные представления об этом. Права человека и защита данных, очевидно, не та область, в которой ЕС и Россия будут сотрудничать. ЕС официально и во всеуслышание призывает соблюдать права человека и обвиняет Россию в том, что она этого не выполняет. Нужно уметь распознавать лицемерие. В мире существуют страны, которые официально называют себя демократическими, но по сути таковыми не являются.

С другой стороны, существуют страны, которые часто подвергаются критике в СМИ за то, что представляют собой «оруэлловские» полицейские государства, хотя не являются такими.

Некоторые из подобных государств имеют мощный исполнительный аппарат, управляющий на демократической основе. Например, Россия основывается на принципах капитализма и является более демократичной, чем так называемые европейские демократии, поскольку обеспечивает соблюдение закона гораздо более адекватным, эффективным и серьезным образом. Необходимо понимать, что в мире существуют ложные и фиктивные названия, декларации и права[523]. Восприятие того, какая нация более демократична или тоталитарна, основано на некорректной терминологии и неверных формулировках. СМИ, как «четвертая власть», способны представить миру страну необоснованного произвола и тоталитаризма, даже если она таковой не является. Поэтому здесь речь идет о восприятии и интерпретации. Как и в случае с правами человека, у ЕС и России разные взгляды на то, как лучше организовать систему правоохранительных органов. Это было продемонстрировано на примере

[523] Кроме того, в мире существуют страны, которые используют в своем названии прилагательное «демократический», но де-факто вовсе не являются демократическими.

того, насколько по-разному ЕС и Россия формируют структуру управления, которая предназначена для регулирования кризисов и устранения рисков. Различающиеся типы государственного управления также помогают объяснить, почему вопросы прав человека могут быть решены разными способами.

Исходя из проведенного анализа можно сделать вывод, что возможно только «выборочное взаимодействие», основанное на рациональных расчетах затрат и выгод по конкретным вопросам и в особых ситуациях. В таком случае можно утверждать, что этим акторам не нужно сотрудничать по всем аспектам внутренней безопасности. В целом, что касается борьбы с терроризмом, борьбы с транснациональной преступностью, защиты границ, борьбы с неконтролируемой иммиграцией с помощью визового регулирования и биометрических данных, уменьшения угроз пандемий - сотрудничество выгодно обеим сторонам. Однако сотрудничество может осуществляться не по всем аспектам: учреждениям не нужно делиться всей информацией друг с другом. Например, информационная безопасность и особенно киберугрозы — это область национальной безопасности, которая в настоящее время больше разделяет, чем объединяет службы заказов ЕС и России. Кроме того, в понятие и функционирование этих служб входит то, что внутренняя безопасность является национальным вопросом. Вполне понятно, почему их спецслужбы не передают конфиденциальную информацию другим агентствам, если это не отвечает рациональным интересам их государства. Государства всегда хотят знать, какие люди находятся на их территории и представляют ли они опасность, а также существуют ли потенциальные угрозы кибербезопасности. Если правительство стремится контролировать свою территорию и заботиться о благополучии и безопасности своих граждан, то логично, что они не делятся самой секретной информацией с другими странами, поскольку это может противоречить интересам их граждан. Иногда такая секретная информация может включать компрометирующий материал против других государств. В

одних случаях спецслужбы будут сотрудничать друг с другом, а при других обстоятельствах такое сотрудничество невозможно. Тем не менее терроризм, неконтролируемая миграция, организованная преступность и пандемия, которые довольно подвижны в пространстве и способны распространяться через границы, требуют транснационального подхода, что для внутренних органов безопасности может показаться противоречащим национальным интересам. Современный терроризм — угроза, которая затрагивает все государства. Связи между спецслужбами должны быть еще более прочными. Отсутствие единого международного определения терроризма является серьезным препятствием для борьбы с ним на мировом уровне. Некоторые ведомства строго следуют политике своего государства и не классифицируют определенных лиц в качестве террористов, поскольку они не представляют угрозы для национальной безопасности, в то время как другие агентства сделали бы все, чтобы собрать информацию об этих лицах, пока они не стали настоящей угрозой. То, что не все государства придерживаются одинаковых понятий о национальной безопасности, также отчетливо видно в решении актуальных проблем международной миграции 2015 г. и неожиданной пандемии COVID-19, разгоревшейся в начале весны 2020 г. Помимо разных интерпретаций национальных рисков, государства придерживаются также отличных друг от друга моделей управления кризисами. Только сотрудничество в борьбе с серьезной организованной преступностью, возможно, сможет объединить ЕС и Россию, исключая вопросы отмывания денег, коррупции и терроризма. По мнению российской политической элиты, в последние годы ЕС несколько раз старался опозорить Россию, обвиняя в нарушении прав человека, вмешательстве в выборы в США, ведении гибридных войн и кампаний по дезинформации, а также в крушении МН-17. По словам официального представителя Кремля Д. Пескова, Россию всегда обвиняют. Россия же все отрицает и называет подобные обвинения необоснованными. «Мы еще раз говорим, что некоторые необоснованные заявления в нынешней ситуации, вероятно, являются результатом

русофобской одержимости». Говоря о ситуации с COVID-19, президент России В. В. Путин ранее выразил недовольство по поводу того, что Россия сама является жертвой предвзятых новостей, распространяемых за рубежом. Крайне важно избегать любых поводов для злонамеренных, необоснованных слухов, не говоря уже о различных сфабрикованных спекуляциях на этот счет. Слухам можно противостоять только с помощью достоверной, своевременной и полной информации[524]. Россия способна дать отпор агрессорам с Запада: Наполеон и Гитлер пытались пойти войной на Россию, но и в XXI в. такие попытки обречены на провал, так как Россия снова сможет прогнать агрессора с Запада. Войну против России не выиграть, и это связано с сильным чувством общей идентичности россиян.

В данной работе также было проанализировано, как правоохранительный сектор разделен на полицейскую деятельность, правосудие и разведку. Было рассмотрено, как правоохранительные органы ЕС и России участвуют в политическом процессе, обмене информацией и оперативных действиях, на макро-, мезо- и микроуровне сотрудничества. Что касается макроуровня, то здесь наблюдается стагнация. Хотя общая структура институтов, указанных в PCA, таких как дорожная карта FSJ, сформированная под эгидой PPC, осталась неизменной вплоть до приостановления политического диалога, некоторое оперативное сотрудничество между правоохранительными органами все еще продолжается. Новое базовое соглашение (NBA) должно быть подписано, но между тем борьба с преступностью может также обсуждаться на наднациональном уровне, в таких форматах, как ООН, G20, ЕС, Совет Европы и ОБСЕ. Наиболее важным нормативным аспектом является то, что Россия как третья сторона может подписывать соглашения с Европолом с момента его возникновения и юридически оформленным органом. Необходимо найти консенсус по стандартам защиты данных, чтобы можно было ратифицировать и выполнять рабочие соглашения. Обмен

[524] *Klimentyev M.* Putin urges prevention of speculations, Rumors about coronavirus. [Electronic resource] // TASS News Agency. — 2020. — March 17th.

информацией должен осуществляться через офицеров взаимодействия, базы данных и неформальные сети на мезоуровне деятельности правоохранительных органов в рамках сотрудничества ЕС — Россия, причем такая практика признана позитивной. В будущем такое сотрудничество можно совершенствовать, предоставив друг другу частичный доступ к базам данных или наняв больше офицеров взаимодействия, говорящих на разных языках. Гипотеза о том, что совместная борьба с преступностью на микроуровне является эффективной и достаточно хорошо структурированной через Интерпол, Европол и национальные учреждения стран ЕС, доказана. Исследования показали, что через Интерпол правоохранительные органы сотрудничают наиболее эффективно, поскольку многие страны ЕС, а также Россия являются членами этого агентства. Почти любое взаимодействие по европейским вопросам осуществляется через Интерпол. Россия не хочет делиться конфиденциальной информацией, связанной с терроризмом, отмыванием денег и киберпреступностью с другой организацией, которая не имеет исполнительных полномочий, осуществляя только координирующую функцию и препятствуя российским структурам в их деятельности. Отношения Европола с российскими коллегами являются отражением политических отношений Брюсселя с Москвой. Сегодня их они слабо развиваются и стали сильно политизированы. Взаимодействие России с Интерполом не зависит от отношений России с ЕС, которые существенно менее политизированы и позволяют (даже в условиях санкций) контактировать друг с другом. Сотрудники Интерпола также имеют больше исполнительных полномочий, чем их коллеги из Европола, что позволяет им напрямую арестовывать преступников в сотрудничестве с местной российской полицией. В этом и заключается суть их деятельности: поймать преступников и предать их суду. Хотя Интерпол не является политизированной структурой, эмпирические результаты исследования показали, что политика ЕС регулярно пытается влиять на динамику связей

между Россией и Интерполом, например, в отношении выборов нового президента Интерпола в 2018 г. или членства Косово.

Вторым наиболее эффективным каналом является двустороннее сотрудничество со странами — членами ЕС, однако такая модель применяется довольно редко вследствие того, что организованная преступность и терроризм часто носят транснациональный характер, а значит, в решение данных проблем вовлечено более двух стран. В конце концов, эти вопросы рассматриваются также при поддержке Интерпола.

Третий канал — Европол. Европол испытывает дефицит информации и является в большей степени вспомогательным учреждением национальной полиции ЕС, осуществляя главным образом обмен оперативной информацией в рамках ЕС. Европол, или лучше — Брюссель, не хочет подписывать Рабочее соглашение с Россией, позволяющее обмениваться оперативными данными (т.е. офицеры не наделены достаточными полномочиями). Это основные причины, указывающие на менее эффективное сотрудничество через Европол. И это самый важный вывод данного исследования.

Тем не менее борьба с транснациональной организованной преступностью является той областью, в которой ЕС и его государства-члены больше всего сотрудничают с Россией, исключая взаимодействие по таким вопросам, как отмывание денег, киберпреступность и терроризм. Россия имеет опыт борьбы с преступностью, и ЕС мог бы поучиться у России, например, как бороться с преступностью, происходящей из определенных балканских регионов и некоторых стран Магриба. Долгая традиция и время являются факторами, делающими борьбу с преступностью более результативной, чем любую другую сферу деятельности, и это служит объяснением одного из вопросов исследования. Борьба с терроризмом — явление относительно новое, по крайней мере, прошло недостаточно времени, чтобы установить симбиоз между ЕС и Россией в борьбе с религиозным экстремизмом и другими формами терроризма. Основная часть международной

контртеррористической деятельности по-прежнему осуществляется в двусторонней сфере между отдельными государствами — членами ЕС и на двусторонней основе между государствами — членами ЕС и Россией, а также через другие сетевые механизмы, которые не попадают под официальные правила подотчетности. Если говорить про совместные следственные группы как часто упоминаемое решение для оперативного сотрудничества между ЕС и Россией, то можно сделать следующие выводы[525]. Во-первых, не существует правовой основы для формирования таких структур из-за нежелания ЕС признать, что в России другие стандарты защиты данных и способы толкования прав человека. Во-вторых, совместные следственные комитеты относительно полезны: они работают больше постфактум (т.е. над расследованием и судебным преследованием), чем над предотвращением атак. В-третьих, совместному следственному комитету, занимавшемуся делом МН-17, которое было направлено против России, потребовалось четыре года[526], чтобы начать судебный процесс в Гааге, который только ухудшил политические отношения и взаимодействие органов полиции ЕС и России. Данный процесс вызвал больше волнений, поскольку правду о произошедшем никто так и не узнал. В-четвертых, организация следственного комитета совместно с Россией даст больше перспектив, поскольку это может быть единственным способом оперативного сотрудничества с ЕС, ведь офицеры Европола не имеют оперативных полномочий, как уже было отмечено. С помощью подобных структур сотрудники Европола могут сотрудничать с российскими и национальными полицейскими ЕС, которые как раз наделены оперативными полномочиями. В области борьбы с терроризмом и организованной преступностью такая модель сотрудничества представляет особый интерес, поскольку все участники могут принести дополнительную пользу.

[525] Интервью с российским профессором, Москва, 2017.
[526] MH17 six years after. [Electronic resource] // The Ukrainian Weekly. — 2020.

Отвечая на вопрос исследования, почему двустороннее сотрудничество между Россией и странами — членами ЕС является более приоритетным, чем взаимодействие на уровне ЕС, можно назвать следующие причины.

1. Более эффективные политические отношения и меньше предполагаемых угроз, а также больше общих норм и ценностей между некоторыми странами и Россией, как утверждают сторонники оборонительного реализма и конструктивизма.

2. Отношения ЕС и России, наоборот, характеризуются принципами классического реализма и несбалансированностью посредством материалистических и прагматичных силовых игр.

3. У ЕС нет оперативных правоохранительных компетенций.

4. Внутренняя безопасность является национальной компетенцией.

5. Отсутствие операционного соглашения между Европолом и Россией.

6. Информационный дефицит Европола: добровольный обмен разведданными, государства-члены слабо доверяют Европолу и стремятся к защите своего национального суверенитета.

7. Рациональные, но противоречащие друг другу бюрократические интересы и культуры спецслужб ЕС России.

8. Нединамичные, негибкие и вертикальные иерархические структуры, которые препятствуют взаимодействию между ЕС и Россией.

9. Гибкие, горизонтальные и быстродействующие структуры безопасности на двустороннем уровне.

10. Участие частного сектора безопасности, который не является субъектом политических отношений ЕС и России.

В заключение можно отметить, что усилия правоохранительных органов, как государственных, так и частных, могут внести существенный вклад в снижение уровня насилия, нивелирование политических рисков и кризисов безопасности на европейском континенте, но при условии, что каждый актор вносит свой вклад и принимает на себя часть общей ответственности за сохранение такого драгоценного блага, как жизнь, обеспечивая высокий

уровень безопасности европейского общества. Свобода действительно существует только тогда, когда граждане доверяют полиции и службе разведки, считая, что их главная цель — защищать граждан от угроз, которые могут быть направлены на их права и свободы. Правоохранительные органы ЕС и России могут прийти к консенсусу и сотрудничеству только при условии, что подрастающее и молодое поколение политических лидеров будет стимулировать улучшение политической обстановки, особенно в ЕС, поскольку Россия всегда протягивала руку помощи Западу в течение многих десятилетий. Единственный путь к прочному сотрудничеству лежит через отказ ЕС, стран — членов ЕС и России от стереотипного мышления. Стереотипы основаны на недостатке информации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Официальные документы

1. Europol: Coordinating the Fight against Serious and Organised Crime. [Electronic resource] // House of Lords. — London, 2008.

2. The Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation from 2019 through 2025. [Electronic resource] // Kremlin. — Moscow, 2018.

3. Population Facts. [Electronic resource] // United Nations Department of Economic and Social Affairs. — New York, 2017.

4. EU-Russia summit 2002, Joint Statement of the Fight Against Terrorism. [Electronic resource] // Consilium. — Brussels, 2002.

5. Road Map on the Common Space of Freedom, Security and Justice. [Electronic resource] // Kremlin. — Moscow, 2005.

6. Road map for the Common Space of Freedom, Security and Justice. [Electronic resource] // European External Action Service (EEAS). — Brussels, 2005.

7. Cybersecurity Strategy of the European Union. [Electronic resource] // European External Action Service (EEAS). — Brussels, 2013.

8. Basic Documents. [Electronic resource] // Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union. — Brussels.

9. Convention 108 for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. [Electronic resource] // Council of Europe. — Strasbourg, 1985.

10. Decision 2008/633/JHA — Rules for access to the EU's Visa Information System (VIS). [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2008.

11. Simplyfing the exchange of information between EU countries' police and custom (Summary of Framework Council Decision 2006/960/JHA — exchange of information and intelligence between EU countries' law enforcement authorities). [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2016.

12. Consolidated versions of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2012.

13. Resolution of 13 June 2018 on cyber defence (2018/2004 (INI). [Electronic resource] // European Parliament. — Brussels, 2018.

14. Joint EU—Russia statement on combatting terrorism. [Electronic resource] // Council of the European Union. — Brussels, 2014.

15. Europol Regulation 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol). [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2016.

16. The Council Framework Decision 2002/465/JHA on Joint Investigation Teams (JITs). [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2002.

17. Protecting the Euro Against Counterfeiting — Europol (Summary of: Decision 2005/511/JHA). [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2017.

18. The MLA Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters. [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2000.

19. Council Decision of 25 February 2010 on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security. [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2010.

20. Council Decision 2008/617/JHA of 23 June 2008 on the improvement of cooperation between the special intervention units of the Member States of the European Union in crisis situations. [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2008.

21. Cooperation between special intervention units. [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2008.

22. The Regulation (EU) 2015/2219 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL). [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2015.

23. Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation

at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex). [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels, 2004.

24. Judicial cooperation in criminal matters (Summary of EU Legislation). [Electronic resource] // Eur-Lex. — Brussels.

25. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». [Электронный ресурс] // Кремль. — Москва, 2015.

26. Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией. [Электронный ресурс] // Кремль. — Москва, 2003.

27. Указ Президента Российской Федерации от 30.07.1996 № 1113 «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции — Интерпола». [Электронный ресурс] // Кремль. — Москва, 1996.

28. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646. [Электронный ресурс] // Российская газета. — Москва, 2016.

29. Постановление от 14.10.1996 № 1190 об утверждении Положения о Национальном центральном бюро Интерпола. [Электронный ресурс] // Правительство Российской Федерации. — Москва, 1996.

Научные статьи

30. *Argomaniz J., Bures O., Kaunert C.* A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment // Intelligence & National Security. — 2015. — Vol. 30, Issue 2–3. — P. 191–206.

31. *Balboni P., Pelino E.* Law Enforcement Agencies' activities in the cloud environment: a European legal perspective // Information & Communications Technology Law. — 2013. — Vol. 22, Issue 2. — P. 165–190.

32. *Barrinha A.* Virtual Neighbors: Russia and the EU in Cyberspace // Insight Turkey. — 2018. — Vol. 20, Issue 3. — P. 29–42.

33. *Bigo D.* Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease // Alternatives: Global, Local, Political. — 2002. — Vol. 27, Issue 1. — P. 63–92.

34. *Block L.* International Policing in Russia: Police Cooperation between the European Union Member States and the Russian Federation // Policing & Society. — 2007. — Vol. 17, Issue 4. — P. 367–387.

35. *Borgatti S., Foster, P.* The Network Paradigm in Organizational Research: a Review and Typology // Journal of Management. — 2003. — Vol. 29, Issue 6. — P. 991–1013.

36. *Brednikova O., Nikiforova E.* On labor migration to Russia: Central Asian migrants and migrant families in the matrix of Russia's bordering policies // Political Geography. — 2018. — Vol. 66. — P. 142–150.

37. *Brodeur J.-P.* High and Low Policing in Post-9/11 Times // Policing. — 2007. — Vol. 1, Issue 1. — P. 25–37.

38. *Bruggeman W.* Policing and Accountability in a Dynamic European Context // Policing and Society. — 2002. — Vol. 12, Issue 4. — P. 259–273.

39. *Bures O.* Europol's Fledgling Counterterrorism Role // Terrorism and Political Violence. — 2008. — Vol. 20, Issue 4. — P. 498–517.

40. *Busuioc M., Curtin D., Groenleer M.* Agency Growth Between Autonomy and Accountability: the European Police Office as a 'Living Institution' // Journal of European Public Policy. — 2011. — Vol. 18, Issue 6. — P. 848–867.

41. *Busuioc M., Groenleer M.* Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust // Perspectives on European Politics and Society. — 2013. — Vol. 14, Issue 3. — P. 285–304.

42. *Button M., Stiernstedt P.* The evolution of security industry regulation in the European Union // International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice. — 2017. — Vol. 41, Issue 4. — P. 245–257.

43. *Cambre B., Mannak R., Raab, J.* Combining Structure, Governance, and Context: a Configurational Approach to Network Effectiveness // Journal of Public Administration Research and Theory. — 2013. — Vol. 25. Issue 2. — P. 479–511.

44. *Chernyavskiy S., Malfait M.* Legal framework for Russia-EU counterterrorism cooperation // Eurasian Law Journal. — 2019b. — Vol. 132, Issue 5. — P. 90–95.

45. *Chernyavskiy S., Malfait M.* The Russia-EU Perspective: National Security and Counterterrorism from a Different Angle // Political Science Issues. — 2019. — Vol. 6, Issue 46. — P. 114–125.

46. *Coase R. H.* The Nature of the Firm // Economica, New Series. — 1937. — Vol. 4, Issue 16. — P. 386–405.

47. *Coase R. H.* The Problem of Social Cost // Journal of Law and Economics. — 1960. — Vol. 3. — P. 1–44.

48. *Deflem M.* Europol and the Policing of International Terrorism: Counter- Terrorism in a Global Perspective // Justice Quarterly. — 2006. — Vol. 23, Issue 3. — P. 336–359.

49. *Deflem M.* (2004b). Social Control and the Policing of Terrorism: Foundations for a Sociology of Counter-Terrorism // The American Sociologist. — 2004b. — Vol. 35, Issue 2. — P. 75–92.

50. *Den Boer M.* Police, policy and politics in Brussels: scenarios for the shift from sovereignty to solidarity // Cambridge Review of International Affairs. — 2014. — Vol. 27, Issue 1. — P. 48–65.

51. *Den Boer M.* Counter-Terrorism, Security and Intelligence in the EU: Governance Challenges for Collection, Exchange and Analysis // Intelligence and National Security. — 2015. — Vol. 30, Issue 2-3. — P. 402–419.

52. *Den Boer M., Hillebrand C., Nölke A.* Legitimacy under pressure: the European web of counter-terrorism networks // Journal of Common Market Studies. — 2008. — Vol. 46, Issue 1. — P. 101–124.

53. *Den Boer M., Van Buuren J.* Security Clouds: Towards an ethical governance of surveillance in Europe // Journal of Cultural Economy. — 2012. — Vol. 5, Issue 1. — P. 85–103.

54. *Dupont B., Gerspacher N.* The Nodal Structure of International Police Cooperation: An Exploration of Transnational Security Networks // Global Governance. — 2007. — Vol. 13, Issue 3. — P. 347–364.

55. *Fägersten B.* Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation — The Case of Europol // Intelligence and National Security. — 2010. — Vol. 25, Issue 4. — P. 500–520.

56. *Fish A., Provan K. G., Sydow J.* Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks // Journal of management. — 2007. — Vol. 33, Issue 3. — P. 479–516.

57. *Giumelli F.* The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia // Journal of Common Market Studies. — 2017. — Vol. 55. Issue 5. — P. 1062–1080.

58. *Glaser C.* The Security Dilemma Revisited // World Politics. — 1997. — Vol. 50, Issue 1. — P. 171–201.

59. *Glees A.* What Brexit means for British and European intelligence agencies // Journal of Intelligence History. — 2017. — Vol. 16, Issue 2. — P. 70–75.

60. *Gromyko A.* Russia, the United States, and Smaller Europe (the EU): Competition for leadership in the Polycentric World // Herald of the Russian Academy of Sciences. — 2016. — Vol. 86. — P. 12–18.

61. *Gromyko A.* Russia—EU relations at a crossroads: preventing a new Cold War in a polycentric world // Southeast European and Black Sea Studies. — 2015. — Vol. 15, Issue 2. — P. 141–149.

62. *Hufnagel S.* Regulation of cross-border law enforcement: ‘locks’ and ‘dams’ to regional and international flows of policing // Global Crime. — 2017 — Vol. 18, Issue 3. — P. 218–236.

63. *Jansson J.* Building Resilience, Demolishing Accountability? The role of Europol in counter-terrorism // Policing and Society. — 2018. — Vol. 28, Issue 4. — P. 432–447.

64. *Jeandesboz J.* European border policing: Eurosur, Knowledge, Calculation // Global Crime. — 2017. — Vol. 18, Issue 3. — P. 256–285.

65. *Jervis R.* Cooperation Under the Security Dilemma // World Politics. — 1978. — Vol. 30, Issue 2. — 1978, P. 167–214.

66. *Jervis R.* The political effects of nuclear weapons: A comment //International Security. — 1988. — №. 2 (13) — С. 80–90.

67. *Jervis R.* Deterrence and Perception // International Security. — 1983. — Vol. 7, Issue 3. — P. 3–30.

68. *Jervis R.* War and Misperception // Journal of Interdisciplinary History. — 1988. — Vol. XVIII, Issue 4. — P. 675–700.

69. *Jung D., Lake D.* Markets, Hierarchies, and Networks: An Agent—Based Organizational Ecology // American Journal of Political Science. — 2011. — Vol. 55, Issue 4. — P. 972–990.

70. *Kahler M.* Rationality in International Relations // International Organization. — 1998. — Vol. 52, Issue 4. — P. 919–941.

71. *Kaunert C.* Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension // Studies in Conflict & Terrorism. — 2020. — Vol. 33, Issue 7. — P. 652–671.

72. *Kaunert C., Léonard S., Occhipinti J.* Agency Governance in the European Union's Area of Freedom, Security and Justice // Perspectives on European Politics and Society. — 2013. — Vol. 14, Issue 3. — P. 273–284.

73. *Kaunert C., Léonard S., Rozée S.* Is Europol a Comprehensive Policing Actor? // Perspectives on European Politics and Society. — 2013. — Vol. 14, Issue 3. — P. 372–387.

74. *Keast R., Mandell M., Brown K.* Mixing state, Market and Network Governance Modes: the Role of Government in Crowded Policy Domains //

International Journal of Organization Theory and Behavior. — 2006. — Vol. 9, Issue 1. — P. 27–50.

75. *Kenis P., Provan K. G.* Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness // Journal of Public Administration Research and Theory. — 2008. — Vol. 18, Issue 2. — P. 229–252.

76. *Kenis P., Provan K. G.* The Control of Public Networks // International Public Management Journal. — 2006. — Vol. 9, Issue 3. — P. 227–247.

77. *Klosek J.* The Development of International Police Cooperation within the EU and Between the EU and Third-Party States: A Discussion of the Legal Bases of Such Cooperation and the Problems and Promises Resulting Thereof //American University International Law Review. — 1999. — Vol. 14, Issue 3. — P. 599–656.

78. *Kostakopoulou D.* An open and secure Europe? Fixity and fissures in the area of freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm // European Security. — 2010. — Vol. 19, Issue 2. — P. 151–167.

79. *Kouziokas G.* The Application of Artificial Intelligence in Public Administration for Forecasting High Crime Risk Transportation Areas in Urban Environment // Transportation Research Procedia. — 2017. — Vol. 24. — P. 467–473.

80. *Lander S.* International intelligence cooperation: an insider's perspective // Cambridge Review of International Affairs. — 2004. — Vol. 17, Issue 3. — P. 481–493.

81. *Lasoen K.* Belgian Intelligence SIGINT Operations // International Journal of Intelligence and Counterintelligence. — 2019. — Vol. 32, Issue 1. — P. 1–29.

82. *Lavie D.* The Competitive Advantage of Interconnected Firms: An Extension of the Resource-based View // Academy of Management Journal. — 2006. — Vol. 31, Issue. 3. — P. 638–658.

83. *Lefebvre S.* The difficulties and dilemmas of international intelligence cooperation // International Journal of Intelligence and Counterintelligence. — 2003. — Vol. 16. — P. 527–542.

84. *Malfait M.* The EU Intelligence Agencies: Flawed by Cognitive Overflow // Izvestiya Saratovskogo Universiteta. New series. Series: Sociology. Politology. — 2020b. — Vol. 20, Issue 2. — P. 228–235.

85. *Malfait M.* Russia's and EU's Migration Challenges in 2019: Comparative Analysis // Comparative Politics Russia. — 2020a. — Vol. 11, Issue 1. — P.104–110.

86. *Malfait M., Malfait. A.* National Political Risks. Solved with the technique of crisis and risk management // Journal of Law and Administration — 2020. — Vol.16, Issue 2. — P. 43–52.

87. *Manners I.* European Security Union: Bordering and Governing a Secure Europe in a Better World? // Global Society. — 2013. — Vol. 27, Issue 3. — P. 398–416.

88. *Manners I.* European Union 'Normative Power' and The Security Challenge //European Security. — 2006. — Vol. 15, Issue 4. — P. 405–442.

89. *Manners I.* Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? // Journal of Common Market Studies. — 2002. — Vol. 40, Issue 2. — P. 235–258.

90. *McEvily B., Perrone V., Zaheer A.* Does trust matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance // Organization Science. — 1998. — Vol. 9, Issue 2. — P. 141–159.

91. *Mearsheimer J.* The False Promise of International Institutions // International Security. — 1994. — Vol. 19, Issue 3. — P. 5–49.

92. *Monar J.* Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice? // Perspectives on European Politics and Society. — 2013. — Vol. 14, Issue 3. — P. 339–356.

93. *Monar J.* Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress // Journal of European Integration. — 2006. — Vol. 28, Issue 5. — P. 495–509.

94. *Monar J.* EU Internal Security Governance: The Case of Counterterrorism// European Security. — 2014. — Vol. 23, Issue 2. — P. 195–209.

95. *Monar J.* Justice and home affairs in the Treaty of Amsterdam: reform at the price of fragmentation // European law review. —1998. — Vol. 23, Issue 4. — P. 320–335.

96. *Mounier G.* Europol: A New Player in the EU External Policy Field // Perspectives on European Politics and Society. — 2009. — Vol. 10, Issue 4. — P. 582–602.

97. *North D. C., Wallis J. J., Weingast B. B.* Violence and the Rise of Open Access Orders // Journal of Democracy. — 2009. — Vol. 22, Issue 1. — P. 55–68.

98. *O'Toole L. J.* Treating Networks Seriously: Practical and Research—Based Agendas in Public Administration // Public Administration Review. — 1997. — Vol. 57, Issue 1. — P. 45–52.

99. Omelicheva M. Russia's Counterterrorism Policy // Perspectives on Terrorism. — 2009. — Vol. 3, Issue 1. — P. 3–10.

100. *Paladini S., Castellucci I.* Intelligence and European security in the aftermath of Brexit: an Italian perspective // Journal of Intelligence History. — 2017. — Vol. 16, Issue 2. — P. 87–90.

101. *Perrow C.* A Society of Organizations // Theory and Society. — 1991. — Vol. 20, Issue 6. — P. 725–762.

102. *Potemkina O.* EU—Russia Cooperation on the Common Space of Freedom, Security and Justice? A Challenge or an Opportunity? // European Security. — 2010. — Vol. 19, Issue 4. — P. 551–568.

103. *Potemkina O.* Russia and the EU facing Common Soft Security Threats: how to deal with «the Strategic Challenge?» // Scientific and Analytical Bulletin of the IE RAS. — 2018. — Vol. 5, Issue 5. — P. 4–9.

104. *Powell W.* Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization // Research in Organizational Behavior. — 1990. — Vol. 12. — P. 295–336.

105. *Recasens A.* The control of Police Powers // European Journal of Criminal Policy and Research. — 2000. — Vol. 8. — P. 247–269.

106. *Romanova T.* Sanctions and the Future of EU—Russian Economic Relations // Europe-Asia Studies. — 2016 — Vol. 68, Issue 4. — P. 774–796.

107. *Romanova T.* Russian Challenge to the EU's Normative Power: Change and Continuity // Europe-Asia Studies. — 2016b. — Vol. 68, Issue 3. — P. 371–390.

108. *Romanova T., Pavlova E.* What Modernisation? The Case of Russian Partnerships for Modernisation with the European Union and Its Member States // Journal of Contemporary European Studies. — 2014. — Vol. 22, Issue 4. — P. 499–517.

109. *Sarre R., Van Steden R.* The growth of private security: trends in the European Union // Security journal. — 2007. — Vol. 20, Issue 4. — P. 222–235.

110. *Sheptycki J.* Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems: Some Contributions to the Lexicon of Intelligence-Led Policing // European Journal of Criminology. — 2004. — Vol. 1, Issue 3. — P. 307–332.

111. *Smith M.* Intelligence-sharing failures hamper war on terrorism // Jane's Intelligence Review. — 2005.

112. *Sperling J.* EU police and judicial cooperation before the Treaty of Lisbon: strengthening of the weakest link? // European Security. — 2013. — Vol. 22, Issue 2. — P. 202–229.

113. *Storbeck J.* The European Union and Enlargement: Challenge and Opportunity for Europol in the Fight Against International Crime // European Foreign Affairs. — 2003. — Vol. 8, Issue 3. — P. 283–288.

114. *Svendsen A.* Brexit: an agent of 'disruptive change' for UK and European intelligence? // Journal of Intelligence History. — 2017. — Vol. 16, Issue 2. — P. 108–111.

115. *Tereszkiewicz F.* The role of COSI in the European Union's Internal Security Area: The Initial Years of Cctivity // Wydziat Prawa, Administracji i Zarzadzania. – 2016. — Vol. 20, Issue 4. — P. 245–264.

116. *Thomson J.* State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research // International Studies Quarterly. – 1995. — Vol. 39, Issue 2. — P. 213–234.

117. *Vaughan-Williams N.* Borderwork beyond Inside/Outside? Frontex, the Citizen-Detective and the War on Terror // Space and Polity. — 2008. — Vol. 12, Issue 1. — P. 63–79.

118. *Wendt A.* Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics // International Organization. — 1992. — Vol. 46, Issue 2. P. 399–403.

119. *Whelan C.* Security Networks and Occupational Culture: Understanding Culture Within and Between Organisations // Policing and Society. — 2017. — Vol. 27, Issue 2. — P. 113–135.

120. *Williamson O.* Transaction Cost Economics: How It Works; Where It is Headed // The Economist. — 1998. — Vol. 146, Issue 1. — P. 23–58.

121. *Zaslavskaya N., Averre D.* EU-Russia Political and Security Cooperation: Major Research Trends // Journal of Contemporary European Studies. — 2019. — Vol. 27, Issue 2. — P. 147–158.

122. *Zegart A.* September 11 and The Adaptation Failure of the U.S. Intelligence Agencies // International Security. — 2005. — Vol. 29, Issue 4. — P. 78–111.

123. *Войников В., Энтин М.* К 20-летию Пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС // Современная Европа. — 2019. — № 4. — С. 5–15.

124. *Малфэт М.* Россия — ЕС: различие взглядов на национальную безопасность и борьбу с терроризмом // Право и управление. XXI век. — 2019. — № 1 (50). — С. 69–75.

125. *Надточей Ю. И., Малфет М.* Политические проблемы сотрудничества России и ЕС в борьбе с международным терроризмом на уровне полиции и спецслужб // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2020a. — № 2 (22). — С. 262–275.

126. *Надточей Ю. И., Малфет М.* Россия и ЕС: проблемы рационального выбора в правоохранительной сфере и разведке // Современная Европа. — 2020b. — № 2. — С. 143–152.

127. *Потемкина О. Ю.* Европейская прокуратура как пример продвинутого сотрудничества стран Евросоюза / Европейский союз: факты и комментарии. — 2018. — № 90. — С. 35–37.

128. *Прокопчук А. В.* Взаимодействие с Европолом: вместе против преступности, не знающей границ (интервью) // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2007. — № 5 (14). — С. 21.

129. *Селезнева В. В., Енгибарян Р. В., Караулова Ю. А.* Многоликая демократия — время переоценки ценностей // Право и управление. XXI век. — 2017. — № 1. — С. 3–12.

130. *Сечкин С., Никитина И.* Международно-правовые формы взаимодействия МВД России с европейской полицейской организацией и перспективы развития дальнейшего сотрудничества // Научный портал МВД России. — 2015. — № 2 (30). — С. 119–127.

Книги, монографии и главы в научных изданиях

131. *Allison G., Zelikow P.* Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. — New York: Longman, 1999. — 352 p.

132. *Anderson M.* Trust and Police Cooperation / J. Apap, M. Anderson // Police and Justice Cooperation and the New European Borders. — The Hague: Kluwer, 2002. — 312 p.

133. *Bär S.* et al. Security Radar 2019: Wake-up Call for Europe. — Vienna: Friedrich Ebert Stiftung (FES Regional Office for Cooperation and Peace in Europe), 2019. — 69 p.

134. *Benyon J.* et al. Police Cooperation in Europe: An Investigation. — Leicester: University of Leicester, 1993. — 351 p.

135. *Bigo D.* Liaison Officers in Europe. New officers in the European Security field / J. Sheptycki // Issues in Transnational Policing. — London: Routledge, 2000. — 241 p.

136. *Bigo D.* Polices en Réseaux. l'Expérience Européenne. — Paris: Presse de Sciences Po., 1996. — 358 p.

137. *Bigo D., Leveau R.* L'Europe de la securite interieure [Internal Security in Europe]. — Paris: Foundation Nationale des Sciences Politiques, 1992.

138. *Block L.* EU Joint Investigation Teams: Political Ambitions and Police Practices / C. Harfield, S. Bronitt, S. Hufnagel // Cross-border law enforcement and regional law enforcement cooperation —European, Australian and Asia — Pacific perspectives. — London: Routledge, 2011. — 312 p.

139. *Block L.* From politics to policing: The rationality gap in EU Council policy-making. — The Hague: Eleven International Publishing, 2011b. — 361 p.

140. *Bronitt S., Hufnagel S., Harfield C.* Cross-Border Law Enforcement. Regional Law Enforcement Cooperation — European, Australian and Asia-Pacific Perpectives. London: Routledge, 2011. — 312 p.

141. *Buzan B., Wæver O., de Wilde J.* Security: a new framework for analysis. — Boulder, CO and London: Lynne Rienner, 1998. — 239 p.

142. *Cross R., Parker A.* The Hidden Power of Social Networks: Understanding How Work Really Gets Done in Organizations. Boston, MA: Harvard Business School Press, 2004. — 304 p.

143. *Deflem M.* Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation. — Oxford: Oxford University Press, 2004 — 301 p.

144. *Den Boer M.* Towards a governance model of police cooperation in Europe: the twists between networks and bureaucracies / F. Lemieux // International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice. — London: Routledge, 2013. — 384 p.

145. *Den Boer M., Spapens A.* Investigating Organised Crime in European Border Regions. — Tilburg: IVA Tilburg University, 2002. — 163 p.

146. *Drennen L. T.* Risk and Crisis Management in the Public Sector. Routledge Masters in Public Management. — London: Routledge, 2007. — 272 p.

147. *Ebers M.* Explaining Inter-Organizational Network Formation // M. Ebers. The Formation of Inter-Organizational Networks. — Oxford: Oxford University Press, 1997. — 316 p.

148. *Eppink D. J.* Avonturen van een Nederbelg. — Tielt: Lannoo, 2004. — 246 p.

149. *Finnemore M.* National Interests In International Society. — New York: Cornell University Press, 1996. P. 6–7. — 176 p.

150. *Friedrichs J.* Fighting Terrorism and Drugs: Europe and International Police Cooperation. — London: Routledge, 2007. — 288 p.

151. *Gourevitch P.* The Governance Problem in International Relations. In: Strategic Choice and International Relations, ed. by D. Lake and R. Powell. — Princeton: Princeton University Press, 1999. — 248 p.

152. *Grimm D.* The State Monopoly of Force / W. Heitmeyer, J. Hagan // International Handbook of Violence Research. — Dordrecht: Springer, 2003. — 288 p.

153. *Guille L.* Police and judicial cooperation in Europe: bilateral versus multilateral cooperation / F. Lemieux // International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice. — London: Routledge, 2013. — 384 p.

154. *Haas E. B.* The uniting of Europe: political, social, and economic forces 1950–1957. — Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press,

1958. — 552 p.

155. *Herz J.* Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities. — Chicago: University of Chicago Press, 1951. — 275 p.

156. *Jervis R.* Perception and Misperception in International Politics. — Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2017. — 544 p.

157. *Johnston L., Shearing C.* Governing Security: Explorations in Policing and Justice. — New York: Routledge, 2003. — 188 p.

158. *Johnston L., Stenning P.* Challenges of governance and accountability for transnational private policing / F. Lemieux // International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice. — London: Routledge, 2013. — 384 p.

159. *Jones T., Newburn T.* Plural Policing: a Comparative Perspective. — London: Routledge, 2006. — 256 p.

160. *Katzenstein P.* The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics. — New York: Columbia University Press, 1996. — 560 p.

161. *Katzenstein P., Sil R.* Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics. — Bloomsbury: Red Globe Press, 2010. — 263 p.

162. *Kaunert C., Leonard S., Occhipinti J.* Justice and Home Affairs Agencies in the European Union. — London: Routledge, 2016. — 144 p.

163. *Kilduff M., Tsai K.* Social Networks and Organizations. — London: Sage Publications, 2003. — 172 p.

164. *Kissell R., Glantz M., Malamut R.* Optimal Trading Strategies. — New York: Amacom, 2003. — 350 p.

165. *Lavenex S., Wallace W.* Justice and Home Affairs. Towards a ‘European Public Order’? / H. Wallace, M.A. Pollack, W. Wallace // Policy-Making in the European Union. — Oxford: Oxford University Press, 2005. — 463 p.

166. *Lemieux F.* The nature and structure of international police cooperation: an introduction / F. Lemieux // International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice. — London: Routledge, 2013. — 384 p.

167. *Loveday B.* Crime at the Core/ F. Leishman, B. Loveday, S. Savage // Core Issues in Policing. — Harlow: Longman, 1996. — 344 p.

168. *Maguir M.* Criminal Investigation and Crime Control / T. Newburn // Handbook of Policing. — Gloucester: Willan, 2003. — 904 p.

169. *Marquand J.* The EU Tempus Tacis Programme / J. Marquand // Development Aid in Russia. St Antony's Series. — London: Palgrave Macmillan, 2009. — 281 p.

170. *North D. C.* Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. — New York: Cambridge University Press, 1990. — 164 p.

171. *O'Neill M.* The Evolving EU Counter-terrorism Legal Framework. — New York: Routledge, 2011. — 290 p.

172. *Occhipinti J.* Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI? — Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003. — 225 p.

173. *Ocqueteau F.* France / T. Jones, T. Newburn // Plural policing. — Abingdon: Routledge, 2006. — 256 p.

174. *Porter K., Powell W.* Networks and Organizations / S. Clegg et al. // The Sage Handbook of Organization Studies. — London: Sage Publications, 2006. — 920 p.

175. *Reiner R.* The politics of Police. — Oxford: Oxford University Press, 2010. — 334 p.

176. *Reuyl H.* De Leer Der Trias Politica Sinds Locke En Montesquieu. — Charleston: Nabu Press, 2011. — 318 p.

177. *Rice C., Zegart A.* Political Risk: How Businesses and Organizations Can Anticipate Global Insecurity. — New York: Hachette Book Group, 2018. — 336 p.

178. *Richelson J. T., Ball D.* The Ties That Bind: Intelligence Cooperation between the Ukusa Countries-the United Kingdom, the United States of America, Canada, Australia and New Zealand. — Sydney: Allen & Unwin, 1985. — 402 p.

179. *Robertson K. G.* Practical Police Cooperation in Europe: the intelligence dimension / M. Anderson, M. Den Boer, M. // Policing Across National Boundaries. — London: Pinter, 1994. — 224 p.

180. *Santiago M.* Europol and Police Cooperation in Europe. — Lewiston: The Edwin Mellen Press, 2000. — 257 p.

181. *Schein E.* Organizational Culture and Leadership. — Hoboken, NJ: Jossey-Bass, 2010. — 464 p.

182. *Scott J.* Rational Choice Theory. In: Understanding Contemporary Society: Theories of the Present, ed. by G. Browning, A. Halcli and F. Webster. — London: Sage publications, 2000. — 520 p.

183. *Shepsle K.* Rational Choice Institutionalism. In: The Oxford Handbook of Political Institutions / Ed. by Binder S., Rhodes R. and Rockman B. — Oxford: Oxford University Press, 2008. — 816 p.

184. *Sheptycki J.* In Search of Transnational Policing. Towards a Sociology of Global Policing. — Burlington: Ashgate, 2002. — 185 p.

185. *Smith A.* The Wealth of Nations. London: W. Strahan and T. Cadell, 1776.

186. *Van Evera S.* Causes of War: Power and the Roots of Conflict. — New York: Cornell University Press, 1999. — 288 p.

187. *Walker N.* (Ed.) Europe's Area of Freedom, Security and Justice. — Oxford: Oxford University Press, 2004. — 289 p.

188. *Waltz K.* Theory of International Politics. — Long Grove: Waveland Pr Inc, 1979. — 251 p.

189. *Watanabe L.* Securing Europe: European Security in an American Epoch. London: Palgrave Macmillan UK, 2010. — 194 p.

190. *Wæver O.* Securitisation and desecuritisation / R. Lipschutz, ed. // On security. — New York: Columbia University Press, 1995. — 250 p.

191. *Weber M.* Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr Siebeck, 1922. (translated as: Economy and society: An outline of interpretive sociology. Berkeley, CA: University of California Press, 1978. — 948 p.

192. *Williamson O.* The Economic Institutions of Capitalism. — New York: Free Press, 1985. — 450 p.

193. *Wohlforth W. C.* Realism. In: The Oxford Handbook of International Relations, ed.by C. Reus-Smit and D. Snidal. — Oxford: Oxford University Press, 2008. — 800 p.

194. *Zagaris B.* US Practice in Cross-border Operations Against Transnational Crime / B. Ruyver, G. Vermeulen, T. Vander Beken // Combating Transnational Organised Crime. — Antwerpen: Maklu, 2002. — 466 p.

195. *Vermeulen T.* Vander Beken // Combating Transnational Organised Crime. — Antwerpen: Maklu, 2002. — 466 p.

196. *Zegart A.* Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS and NSC. — Stanford: Stanford University Press, 1999. — 336 p.

197. *Zegart A.* Spying Blind: the CIA, the FBI, and the Origins of 9/11. — Princeton: Princeton University Press, 2007. — 336 p.

198. *Борко Ю. А., Буторина О.* В. От Европейского союза — к Соединенным Штатам Европы? // Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Под ред. Ю. Борко, О. Буториной. — М.: Эдиториал УРСС, 2001. — С. 430–462.

199. *Кавешников Н. Ю.* Европейский союз: история, институты, политика. Учеб. / Н. Ю. Кавешников, Ю. А. Матвеевский. Под ред. Н. Ю. Кавешникова. — М.: Аспект Пресс, 2017. — 320 с.

200. *Овчинский В. С.* Интерпол в вопросах и ответах. — М.: Инфра-М, 2001. — 320 с.

201. *Потемкина О. Ю., Журкин В. В.* // Европейский союз: факты и комментарии. Вып. 90, октябрь-декабрь 2017. — М.: Институт Европы РАН, 2018. — 80 с.

202. *Потемкина О. Ю.* Пространство свободы, безопасности и правосудия как политический проект Европейского союза / М. Абрамова и др. // Европейский союз в XXI веке: время испытаний. Серия коллективных монографий: Старый Свет — новые времена Европы. — М.: Весь мир, 2012. — 656 с.

Материалы аналитических центров, научно-исследовательских институтов и доклады конференций

203. *Baev P.* From Chechnya to Syria: The Evolution of Russia's Counter-Terrorist Policy. [Electronic resource]. — Paris: French Institute of International Relations (IFRI), 2018.

204. *Barabanov O.* Hostility as Usual: Perpetuating the Impasse in EU-Russia Relations. [Electronic resource]. — Moscow: International Discussion Club Valdai, 2016.

205. *Best J.* Intelligence and Law Enforcement: Countering Transnational Threats to the US. — Washington D.C.: Library of Congress, Congressional Research Service, 2001.

206. *Bordachev T.* et al. The European Union's Uncertain future: What Should Russia do? [Electronic resource]. — Moscow: International Discussion Club Valdai, 2017.

207. *Bordachev T.* et al. Russia and the European Union: Three Questions Concerning New Principles in Bilateral Relations. [Electronic resource]. — Moscow: International Discussion Club Valdai, 2016.

208. *Chudinovskikh O., Denisenko M.* Russia: A Migration System with Soviet Roots. [Electronic resource]. — Moscow: Migration Policy Institute (MPI), 2017.

209. *Danilov D.* EU-Russia Relations in the Post-Soviet Space. The EU Global Strategy: A view from Russia. [Electronic resource]. — Moscow: Russian Academy of Science Institute of Europe, 2017.

210. *Entin M., Entina E.* New agenda for Russia-EU relations. [Electronic resource]. — Moscow: RIAC, 2016.

211. *Gressel G.* Europe against hybrid threats. [Electronic resource]. — Berlin: European Council on Foreign Relations (ECFR), 2019.

212. *Hernández i Sagrera R., Potemkina O.* Russia and the Common Space on Freedom, Security and Justice. [Electronic resource]. — Brussels: CEPS, 2013.

213. *Hernández i Sagrera R., Potemkina O.* Russia and the Common Space on Freedom, Security and Justice. [Electronic resource]. — Brussels: LIBE Committee, 2012.

214. *Karaganov S.* Russia in global affairs, global challenges and Russia's foreign policy. [Electronic resource]. — Moscow: Global Affairs, 2016.

215. *Laitin D.* Game theory and culture. [Electronic resource]. Los Angeles: APSA Comparative Politics Newsletter, 1997.

216. *Lustick I. S.* Culture and the Wager of rational choice. [Electronic resource]. Los Angeles: APSA Comparative Politics Newsletter, 1997.

217. *Nebolsina M.* Private military and security companies. [Electronic resource]. — Moscow: Global Affairs, 2019.

218. *Rogowski R.* Rational Choice as a Weberian View of Culture. [Electronic resource]. Los Angeles: APSA Comparative Politics Newsletter, 1997.

219. *Secrieru S., Popescu N.* Hacks, leaks and disruptions — Russian cyber strategies. [Electronic resource]. — Paris: European Union Institute for Security Studies, 2018.

220. *Suslov D.* Without a Common Space: a New Agenda for Russia — EU Relations. [Electronic resource]. — Moscow: International Discussion Club Valdai, 2016.

221. *Østensen Å., Bukkvoll T.* Russian Use of Private Military and Security Companies — the implications for European and Norwegian Security [Electronic resource]. — Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI), 2018.

222. *Remler P.* Russia and Cooperative Security in Europe: Times Change, Tactics Remain. [Electronic resource]. — Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2019.

223. *Renard T.* Confidential partnerships? The EU, its strategic partners and international terrorism [Electronic resource]. — Brussels: European Strategic Partnerships Observatory (ESPO), 2014.

224. *Zagorski A., Zellner W.* Renewing mechanisms for Russia-EU cooperation. [Electronic resource]. — Moscow: RIAC, 2016.

225. *Потемкина О.* Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ Европейского союза. [Электронный ресурс]. — М.: Институт Европы РАН, 2016.

226. *Potemkina O.* The EU Russia Cooperation in Fighting Terrorism [Electronic resource]. — Moscow: Russian Academy of Sciences, Institute of Europe, 2015.

227. *Weber M.* Politics as A Vocation (Published as 'Politik als Beruf') — Muenchen: Gesammelte Politische Schriften, 1921.

228. *Смекалова М.* Минские соглашения. [Электронный ресурс]. — М.: Российский совет по международным делам, 2016.

229. *Троицкий К.* Административные выдворения из России: судебное разбирательство или массовое изгнание. [Электронный ресурс]. — М.: Комитет «Гражданское содействие», 2016.

Журналистские материалы

230. *Budzhurova L., Zaks D.* Russia welcomes Crimea despite Western sanctions [Electronic resource] // The Times of Israel. — 2014. — March 7th.

231. *Sysoev G.* Diplomat believes EU avoiding Anti-Terrorism Cooperation with Russia [Electronic resource] // TASS News Agency. — 2016. — Dec 5th.

232. *Peltier E.* 26 Arrested in People-Smuggling Case Linked to U.K. Truck Deaths [Electronic resource] // The New York Times. — 2020. — May 27th.

233. *French D.* President Trump's Disgraceful Peace Deal with the Taliban [Electronic resource] // Time. — 2020. — March 3th.

234. *Pochuyev M.* MH17 Investigative Team Considered Breach of Russia's Sovereignty [Electronic resource] // TASS News Agency. — 2020. — March 8th.

235. Italian Leader Urges End To EU Sanctions On Russia During Moscow Visit [Electronic resource] // Radio Free Europe. — 2018. — October 25th.

236. *Balmer C., Scherer S.* Italy PM Renzi says Russian sanctions to be reviewed in coming months [Electronic resource] // Reuters. — 2015. — December 16th.

237. *O'Donnell J.* Europol highlights Russian money as biggest laundering threat [Electronic resource] // Reuters. — 2019. — June 13th.

238. Глава НЦБ Интерпола: Россия продолжит добиваться привлечения Браудера к уголовной ответственности (интервью). [Электронный ресурс] // Интерфакс. — 2019. — 25 марта.

239. Лаборатория Касперского заморозила сотрудничество с Европолом. [Электронный ресурс] // Интерфакс. — 2018. — 13 июня.

240. *Крупин А.* Group-IB объявила о сотрудничестве с Европолом. [Электронный ресурс] // Server News. — 2015. — 17 июня.

241. Бюро Интерпола в России. [Электронный ресурс] // РИА Новости. — 2015. — 27 сентября.

242. *Mayo V.* EU says sanctions against Russia should remain in place during pandemic [Electronic resource] // TASS News Agency. — 2020. — April 6th.

243. *Klimentyev M.* Putin urges prevention of speculations, Rumors about coronavirus [Electronic resource] // TASS News Agency. — 2020. — March 17th.

244. Press Office of the Russian National Anti-Terrorism Committee. Militant plotting terrorist attack killed in Murmansk [Electronic resource] // TASS News Agency. — 2020. — April 4th.

245. *Moser F.* The Maze (Documentary) [Electronic resource] //Assemble. — 2017.

Интернет-ресурсы

246. Sarkozy to end France's 40-year Nato feud. [Electronic resource] // The Guardian. — 2009.

247. MH17 six years after. [Electronic resource] // The Ukrainian Weekly. — 2020.

248. National Antiterrorism Committee: Goals and Objectives. [Electronic resource] // National Antiterrorism Committee.

249. Telephone conversation with US President Donald Trump. [Electronic resource] // Kremlin. — 2019.

250. Neoinstitutionalism. [Electronic resource] // Encyclopaedia Britannica.

251. Transaction Cost. [Electronic resource] // Business Dictionary.

252. Basic documents. [Electronic resource] // Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union.

253. Legal framework. [Electronic resource] // Eurojust.

254. Joint Investigation Teams. [Electronic resource] // Eur-Lex.

255. Transaction Costs. [Electronic resource] // Investopedia.

256. EU terrorist list. [Electronic resource] // Consilium.

257. Nigeria: children brutally targeted in military-Boko Haram conflict becoming 'lost generation'. [Electronic resource] // Amnesty International UK. — 2020.

258. Cybersecurity Briefing. [Electronic resource] // European Parliament. — 2018.

259. Russia-EU High-Level Counterterrorism Talks. [Electronic resource] // Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union. — 2019.

260. Permanent Partnership Council. [Electronic resource] // Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union.

261. Russian Delegation Visits Europol Headquarters. [Electronic resource] // Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union. — 2020.

262. How European secret services organise themselves in groups and clubs. [Electronic resource] // M. Monroy.

263. EURODAC (European Asylum Dactyloscopy Database). [Electronic resource] // European Commission.

264. Member Countries. [Electronic resource] // Interpol.

265. How Interpol supports Russia to tackle international crime. [Electronic resource] // Interpol.

266. 354 arrests in cross-border bust of russian-speaking crime gangs. [Electronic resource] // Europol. — 2019.

267. Strategic Agreement Europol — Russia. [Electronic resource] // Europol.

268. Closer international cooperation to fight hostage-taking, kidnapping and terrorism. [Electronic resource] // Europol. — 2018.

269. Decentralized AFSJ agencies. [Electronic resource] // Official website of the EU (Europa.eu).

270. COSI. [Electronic resource] // Eur-Lex.

271. Foreword. [Electronic resource] // Frontex.

272. Public Private Partnerships (PPP) Cooperative Models Report. [Electronic resource] // ENISA. — 2017.

273. Internal Security Strategy. [Electronic resource] // European Commission.

274. European Public Prosecutor's Office. [Electronic resource] // European Commission.

275. Information managemenr. [Electronic resource] // Frontex.

276. EU-Lisa. [Electronic resource] // Official website of the EU (Europa.eu).

277. What we do. [Electronic resource] // EASO.

278. About. [Electronic resource] // EMCDDA.

279. OLAF. [Electronic resource] // Official website of the EU (Europa.eu).

280. About ENISA. [Electronic resource] // ENISA.

281. SatCen. [Electronic resource] // Official website of the EU (Europa.eu).

282. The Centre. [Electronic resource] // SatCen.

283. The Investigative Committee of Russia. [Electronic resource] // Sledcom.

284. Europol. [Electronic resource] // Official website of the EU (Europa.eu).

285. Who we are. [Electronic resource] // Interpol.

286. Statewatch «Scoreboard» on EU Counterterrorism Plans. [Electronic resource] // Statewatch. — 2004.

287. A booming business private security and small arms. [Electronic resource] // Small Arms Survey. — 2011.

288. EU in figures. [Electronic resource] // Official website of the EU (Europa.eu).

289. Customs Information System. [Electronic resource] // Data Protection Commission.

290. Our Partners. [Electronic resource] // Interpol.

291. Перечень террористов и экстремистов (действующие). [Электронный ресурс] // Росфинмониторинг.

292. Взаимодействие с Европолом. [Электронный ресурс] // МВД Россия.

293. Положение о Национальном центральном бюро Интерпола МВД России. [Электронный ресурс] // МВД Россия.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

A	Спецназ ФСБ «Альфа» — Group Alpha in Russia
AFSJ	Area of Freedom Security and Justice in the EU
AI	Artificial Intelligence
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (State Security Service) of the Netherlands
Al-Qaeda	In Arabic Al-Qāʿidah means ‘the Base’. It was a broad-based militant Islamist organization founded by O. Bin Laden in the late 1980s.
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ATLAS	Special Intervention Units
AU	African Union
Boko Haram	The Islamic State in West-Africa is a Jihadist terrorist organization based in North-Eastern Nigeria and also active in Chad, Niger and Northern Cameroon. Boko Haram means 'Western education is forbidden'
C-SIS	Central Schengen Information System
CARIN	Camden Assets Recovery Inter-Agency Network
CC&D	Camouflage, Concealment and Deception
CCTV	Closed Circuit Television
CEE	Central and Eastern Europe
Central CIS	Central Database within CIS
CEPOL	European Union Agency for Law Enforcement Training
CERTs	Computer Emergency Response Teams
CIA	Central Intelligence Agency of the U.S.
CIS	Customs Information System
COSI	Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security
Covid-19	‘CO’ stands for corona, 'VI' for virus, and 'D' for disease, 19 for 2019
CSP	Cloud Service Providers
CSTO	Collective Security Treaty Organization
CTG	Counter Terrorism Group
CTTF Europol	Counter Terrorism Task Force at Europol
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement
DNA	Deoxyribonucleic Acid
EAEU	Eurasian Economic Union
EaP	Eastern Partnership Program
EASO	European Asylum Support Office
EC3	European Cybercrime Centre at Europol
ECB	European Central Bank
ECJ	European Court of Justice
ECTC	European Counter Terrorism Centre at Europol

ECWS	Euro Check Website System
EEAS	European External Action Service (Diplomatic Service EU)
EIGE	European Institute for Gender Equality
EIS	Europol Information System
EJN	European Judicial Network
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
EMERCOM	Министерство по чрезвычайным ситуациям (МЧС России) — Ministry for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters in Russia
ENISA	European Union Agency for Cybersecurity
ENP	European Neighbourhood Policy
EPPO	European Public Prosecutor's Office
EU	European Union
EU IPO	European Union Intellectual Property Office
EU-LISA	European Agency for the Operational Management of Large-Scale IT systems
EUMS INT	EU Military Intelligence Directorate
Eurodac	European Asylum Dactyloscopy Database — i.e. the EU system for fingerprints of asylum seekers
Eurojust	European Union Judicial Cooperation Unit
Europol	European Police Office
EUROSUR	European Border Surveillance System
FBI	Federal Bureau of Investigation of the U.S.
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
Frontex	European Border and Coast Guard Agency
FSB	Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ) — Federal Security Service of Russia
FSENP	Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации (ФСНП) — Federal Service for Combating Economic and Tax Crimes
FSIN	Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН) — Federal Penitentiary Service in Russia
FSKN	Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России, ныне ГУКОН) — Federal Drug Control Service of Russia
FSO	Федеральная служба охраны (ФСО) — Federal Protective Service of Russia
FTFs	Foreign Terrorist Fighters
FTS Rossii	Федеральная таможенная служба Российской Федерации (ФТС России) — Federal Customs Service

	of Russia
FVEY	Five Eyes
G13	Paris Group
G13+	Group 13+ (ex-SAS and Military Intelligence Operatives)
G20	Group of Twenty
G9	Group of Nine
GPO	Генеральный прокурор Российской Федерации — General Prosecutor's Office of Russia
GUBOP	Региональное управление по борьбе с организованной преступностью (РУБОП) — Main Department for Combating Organized Crime within MVD
GUVD	Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве (ГУ МВД России по городу Москве) — Main Department of Internal Affairs within MVD for the city of Moscow
Hamas	Hamas is an acronym of the Arabic phrase 'Harakat al-Muqāwama al-Islāmiyya' which means 'Islamic Resistance Movement'
HUMINT	Human Intelligence
ICT	Information and Communication Technology
IK	Imarat Kavkaz — The Caucasus Emirate, translated from the Chechen: 'Имарат Кавказ' or in Russian: 'Кавказский Эмират' was a terrorist Jihadist organisation active in rebel-held parts of Syria and previously in the southwestern region of the Russian Federation.
INTCEN	European Union Intelligence and Situation Centre
Interpol	The International Criminal Police Organization
IS	The Islamic State of Iraq and the Levant. In Arabic it is called Daesh. D stands for 'dawlat'(state), A or I stand for Iraq, E and SH stands for 'al-Sham,' a term for a region encompassing Syria and Lebanon.
ISF	Internal Security Fund
JIT	Joint Investigation Team
KGB	Комитет государственной безопасности (КГБ) — Committee for State Security — was the main security agency of the Soviet Union
MENA	The Middle East and North Africa region.
MEPs	Member of European Parliament
MH17	Malaysia Airlines Flight 17
MID Russia	Министерство иностранных дел России (МИД) — Ministry of Foreign Affairs of Russia

MUR	Московский уголовный розыск (МУР) — Moscow Police Criminal Investigations Department within MVD
MVD	Министерство внутренних дел (МВД) — Ministry of Internal Affairs of Russia
N–SIS	National Schengen Information Systems
NAC	Национальный антитеррористический комитет (НАК) — Russian National Anti-Terrorist Committee
NATO	North-Atlantic Treaty Organization
NBA	New Basic Agreement between EU-Russia
NCB Interpol	National Central Bureau of Interpol in a member state country
NCB Interpol Moscow	National Central Bureau of Interpol in Moscow
NIS	Network and Information Systems
NKVD	Народный комиссариат внутренних дел СССР (НКВД) — The People's Commissariat for Internal Affairs was the Interior Ministry of the Soviet Union.
NPE	Normative Power Europe
NSA	National Security Agency of the U.S.
OAS	Organization of American States
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OLAF	European Anti-Fraud Office
OMON	Отряд мобильный особого назначения — Special Purpose Mobile Unit
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OSINT	Open Source Intelligence
PCA	Partnership and Cooperation Agreement
PCTF	Police Chief’s Task Force
PMCs	Private Military Companies
PPC	Permanent Partnership Council
PS Rossii	Пограничная служба Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ПС ФСБ России) — Federal Border Guard
PSC	EU Political and Security Committee
PWGT	Police Working Group on Terrorism
RCI	Rational Choice Institutionalism
RCT	Rational Choice Theory
RNCP Europol	Russian National Contact Point for cooperation with Europol
Rosfinmonitoring	Росфинмониторинг — Federal Financial Monitoring Service of Russia
Russia	Russian Federation
SATCEN	EU Satellite Centre

SCO	Shanghai Cooperation Organization
SIAC	Single Intelligence Analysis Capacity
SIGINT	Signals Intelligence
SIS	Schengen Information System
Sledcom	Следственный комитет Российской Федерации (Следком) — The Investigative Committee of Russia
SOBR	Специальный отряд быстрого реагирования (СОБР) — The Special Rapid Response Unit
SSEUR	SIGINT Seniors Europe — Fourteen Eyes
SVR RF	Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР РФ) — Foreign Intelligence Service of Russia
TEMPUS	Trans-European Mobility Scheme for University Studies
TEU	Treaty on the European Union (part of Lisbon Treaty)
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union (part of Lisbon Treaty)
TREVI group	Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
U.S.	United States of America
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USD	U.S. Dollar
V	Спецназ «Вымпел» — Group Vympel in Russia
VAT	Value-Added Tax
VIS	Visa Information System
Visegrad Group	A cultural and political alliance of four Central European countries — the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia
VSSE	De Dienst voor de Veiligheid van de Staat/Sûreté de l'État (State Security Service) in Belgium
WCO	World Customs Organization
WMD	Weapons of Mass Destruction
WTO	World Trade Organization

ПРИЛОЖЕНИЕ

Организационная теория

Полицейские учреждения, пожалуй, являются наиболее конкретным выражением государственной монополии на средства принуждения. По словам М. Вебера, задачей полиции как части государства является защита личной безопасности и общественного порядка[527]. Однако в настоящее время многие частные компании имеют функции полиции и разведки. С тех пор, продолжил М. Вебер, полиция приобрела должность «представителя Бога»[528].

Организационно бюрократизация полиции находит свое отражение в разнообразных характеристиках, которые точно соответствуют типологии М. Вебера: бюрократия полиции (и разведки) иерархически упорядочена с четкой цепочкой командования и внутренней структурой (дисциплиной). Работа полиции осуществляется на основе законной системы правил и процедур (профессионализм) и направлена на использование технически эффективных средств (целенаправленная рациональность)[529]. Поддержание порядка и борьба с преступностью являются, например, задачами специализированной бюрократии, и разделение труда могут быть выведены, например, из расследования, доказательства, ареста. Это официально обученные эксперты, которые работают в качестве штатных должностных лиц. Веберовская модель международной полицейской деятельности гласит, что национальные полицейские органы могут формировать международные сети с широким участием, когда они достаточно оторваны от своего политического (т.е. национального) контекста и разработали специализированную программу борьбы с международной преступностью[530]. Целенаправленно-рациональное исполнение в современной бюрократии — это то, что объясняет ее дрейф в направлении стабильности и независимости, выходящий за рамки государственного контроля. Чиновники обладают

---

[527] *Weber M.* 1922. Op. Cit. P. 516.
[528] *Deflem M.* 2004. Op. Cit. P. 15.
[529] *Deflem M.* 2004. Op. Cit. P. 18–19. C..
[530] Ibid. P. 14.

огромной властью благодаря своему опыту, знаниям, организационным навыкам, независимому принятию решений и поддержанию «секретности знаний и намерений»[531].

М. Дефлем развивает эти идеи. Два необходимых условия имеют жизненно важное значение для участия в международном сотрудничестве: полицейские учреждения должны 1) получить достаточную степень независимости от их правительств; 2) делиться системой знаний о международной преступности, информацией и опытом[532].

Первое предложение М. Дефлема: чем больше институциональной независимости от своих политических центров обретут национальные полицейские органы, тем выше вероятность того, что эти учреждения смогут участвовать в международном сотрудничестве. М. Дефлем также заявляет, что сотрудничество с полицией стало возможным благодаря бюрократизации органов, что привело к росту автономии полицейских учреждений. Когда достигается относительно автономный статус, полицейские органы становятся экспертными системами, обмениваются информацией и заключают договоренности поверх национальных границ[533].

В качестве примера можно привести Европол, который балансирует между большей автономией и меньшей ответственностью, и наоборот. Сотрудничество полиции России и ЕС сталкивается с проблемами, поскольку Европол контролируется институтами ЕС в Брюсселе, которые стремятся предоставлять Европолу меньше автономии. Многие участники были созданы в ПСБП, который стал объектом более пристального демократического контроля со стороны основных институтов ЕС после Лиссабонского договора[534]. Если бы Европол обладал высокой степенью бюрократической автономии и был бы менее подвержен контролю или демократическому надзору со стороны ЕС, было бы легче поддерживать

---

[531] *Weber M.* 1922. Op. Cit. P. 541–542.
[532] *Deflem M.* 2004. Op. Cit. P. 20–21.
[533] *Deflem M.* 2004. Op. Cit. P. 20–21.
[534] Лиссабонский договор вносит поправки в два документа: Договор о Европейском союзе и Договор о функционировании Европейского союза.

международное сотрудничество с Россией. Однако институциональная независимость не подразумевает абсолютной автономии или полного отделения полицейских учреждений (например, Европола) от политических центров государств (например, Брюсселя): потому что государственные полицейские учреждения (не частные компании) всегда являются агентами государственного контроля, и они могут получить свою легитимность только от государств.

Второй тезис М. Дефлема заключается в том, что чем больше национальные полицейские учреждения могут полагаться на общие организационные интересы и понимание в борьбе с международной преступностью, тем выше вероятность того, что эти учреждения будут участвовать в международном сотрудничестве[535]. Это сотрудничество вряд ли будет успешным, если участвующие агентства не разделяют повестку дня в международной борьбе с преступностью[536]. Применительно к партнерству между ЕС и Россией это означает, что, если обе стороны будут придерживаться антагонистических программ по борьбе с терроризмом, сотрудничество будет затруднено. Это иллюстрируется расхождением ЕС и России в определении действующих террористов и террористических организаций[537]. Что касается организованной преступности, то в этой области интересы схожи. Сотрудничество в сфере киберпреступности неоднозначно, поскольку Европейский парламент лишил «Лабораторию Каперского» статуса партнера Европола. ЕС воспринимает Россию как киберугрозу и, следовательно, не заинтересован в сотрудничестве по противодействию киберпреступности. Несмотря на это, Европол по-прежнему сотрудничает с другими российскими ИТ-компаниями, такими как Group IB.

Что касается неконтролируемой миграции, то обе стороны заинтересованы в сотрудничестве, хотя стандарты прав человека в ЕС противоречат

---

[535] Там же. С. 22-23.
[536] Там же. С. 23.
[537] EU terrorist list [Electronic resource] // Consilium.
Перечень террористов и экстремистов (действующие). [Электронный ресурс] // Росфинмониторинг.

интерпретации России. Как обращаться с нелегальными мигрантами и террористами? Должны ли мы предоставить им полные права гражданина или только частичные? Как повлияет на ситуацию пандемия? Ведь она может спровоцировать преступления и угрозы национальной безопасности, усугубить их или стать инструментом для совершения преступлений[538].

Возникает следующий вопрос: что побуждает страны участвовать в международном сотрудничестве полиции, несмотря на то, что такое сотрудничество может подорвать их монополию на легитимное насилие? Существует широкий консенсус в отношении того, что монополия на легитимное насилие — это определяющая характеристика современной государственности[539]. Государства имеют общую заинтересованность в монополизации принуждения на своих территориях[540]. Как утверждают Л. Джонстон и К. Ширинг, обеспечение безопасности считается обязанностью правительств, исходя из предпосылки, что государства посредством законотворчества определяют то, что может считаться угрозой порядку. Кроме того, правительства выполняют свои обязанности по обеспечению безопасности посредством найма специализированных специалистов. Эти полномочия предоставляют агентам, таким как полицейские, «законную способность применять необходимое принуждение»[541] [542].

Международное полицейское сотрудничество представляет собой серьезную проблему для государств: причина в том, что оно препятствует территориальной монополии на легитимное насилие. Если это верно, то следует ожидать, что государства будут ревностно следить за своей монополией. Во-первых, правительства опасаются, что национальная полиция и разведка захватят эту монополию. Это объясняет внутреннюю конкуренцию между службами безопасности внутри страны. Во-вторых, поскольку охрана правопорядка является воплощением этой монополии,

---

[538] *Malfait A., Malfait M.* 2020. Op. Cit.
[539] *Grimm D.* 2003. Op. Cit. P. 1044.
[540] *Thomson J.* 1995. Op. Cit. 226.
[541] *Johnston L., Shearing C.* 2003. Op. Cit. P. 14.
[542] *Den Boer M.* 2013. Op. Cit. P. 68.

государства не могут принимать юридических обязательств по международному сотрудничеству полиции. Это означает, что на втором этапе страны могут бояться сотрудничества с иностранной полицией, поскольку это влечет за собой обмен информацией и внешнее оперативное участие / вмешательство, а также передачу власти иностранному государству.

Если политика государств ЕС (т.е. государственные предпочтения), которые питают антироссийские настроения, таких как, например, Польша и Нидерланды, построена так, что они не поддерживают сотрудничество правоохранительных органов с Россией, они будут контролировать полицейские органы и не допускать сотрудничества. То же самое верно для европейского контроля над Европолом. Если бюрократия Брюсселя видит угрозу в полиции России, будет увеличен надзор за Европолом, с тем чтобы сотрудничество не было интенсифицировано. Таким образом, государства часто ограничены заинтересованностью в поддержании национального суверенитета и монополии на насилие. Вместе с тем, государства мотивированы интересом к борьбе с такими глобальными угрозами, как международный терроризм, незаконный оборот наркотиков и многие другие преступления. Даже нормативные идеи могут мотивировать государство к сотрудничеству, например, когда после теракта возникает общественное возмущение[543].

Когда мы говорим об управлении безопасностью, стоит рассмотреть роль и функции сетей безопасности. На современном этапе развития мировой политики безопасность больше не рассматривается как единственная или даже первичная прерогатива государства[544]. Плюрализация управления безопасностью ставит под сомнение государственную монополию на насилие[545]. Поставщики услуг безопасности работают на рынке, имеющем множество возможностей и других участников, которые ищут новые

[543] *Friedrichs J.* 2007. Op. Cit. P. 1.
[544] *Sheptycki J.* 2002. Op. Cit.
[545] *Den Boer M.* Op. Cit. P. 68.

партнерства. Следовательно, можно наблюдать тенденцию появления альтернативных механизмов управления, которые способны поставить под угрозу сохранение национального суверенитета. Было даже высказано мнение, что появление неформальной, трансграничной, горизонтальной рабочей практики сотрудничества полиции должно рассматриваться как противодействие чрезвычайно бюрократическому характеру ЕС. Следовательно, сотрудничество с полицией также зависит от сетевого управления, которое становится политическим полем без единого центра власти (см. горизонтальные сети). Существует множество литературы по сетям в таких дисциплинах, как теория организации, государственное управление. Таким образом, эти взаимосвязанные дисциплины разделяют три типа организаций, из которых иерархии и рынки являются идеальными типами[546].

Бюрократические организации дифференцируются по горизонтали через разделение между единицами («разделение труда») и по вертикали через уровни власти и контролируются административными средствами. Примером вертикальной структуры является национальная полиция в ЕС и России. Европол, представляющий собой вертикальную бюрократию как часть горизонтального сетевого альянса, объединяет два типа организаций. Кроме того, есть рынки. У них нет сознательно разработанной организационной структуры как таковой. Деятельность слабо координируется через цену, экономический механизм договорных соглашений о спросе и предложении, а закон используется в качестве инструмента для разрешения споров между сторонами. В XXI в. появляется рынок услуг безопасности на национальном уровне и во все большей степени на международном уровне, который включает множество агентов, как государственных, так частных органов. Кроме того, полицейская деятельность и безопасность, как на национальном, так и на международном

[546] *Whelan C.* 2017. Op. Cit. P. 115.

уровне, подвергаются значительному «рыночному развитию» или «коммодификации»[547].

Центральными в мире разведки и правоприменения являются сети безопасности, которые существуют на разных уровнях в сфере безопасности. Сети безопасности — это организационные формы, в которых участвуют государственные структуры, частные компании и гибридные организации, работающие вместе для достижения целей, связанных с обеспечением безопасности[548]. В научной литературе по государственному управлению сети безопасности рассматриваются как структурированные организационные формы, в рамках которых акторы сотрудничают для достижения индивидуальных и коллективных целей[549]. Подобно бюрократии, сетевые формы организации, таким образом, понимаются как ориентированные на достижение цели[550]. Сети безопасности включают два базовых набора свойств: структурные и реляционные. Структурные свойства относятся к таким атрибутам, как организационный дизайн, объем и уровень согласованности целей между членами сети, а также состав действующих лиц. Реляционные свойства касаются отношений между участниками сетей, в том числе на межличностном и межорганизационном уровнях. Сети в области разведки культивируют эпистемологические сообщества и порождают культуры взаимного доверия, которые, как правило, считаются центральными для работы таких сетей безопасности. Представители организационной теории утверждают, что «природа отношений может иметь большее значение, чем природа ресурсов в сетевой среде»[551]. Это показывает, насколько важными могут быть хорошие личные отношения[552]. Неформальные отношения также важны не только с точки зрения того, как они влияют на формальные отношения, но и потому, что эти «социальные

[547] *Johnston L., Stenning.* 2013. Op. Cit. P. 301.
[548] *Whelan C.* 2017. Op. Cit. P. 113.
[549] Ibid. P. 113.
[550] *Kilduff M., Tsai K.* 2003. Op. Cit.
[551] *Lavie D.* 2006. Op. Cit.
[552] *McEvily B.* et al. 1998. Op. Cit.

сети» часто оказываются тем способом, которым работа действительно выполняется[553]. Предполагается, что профессиональная культура полиции закладывает основы взаимодействия с другими субъектами в сфере безопасности.

Различия в бюрократических культурах часто порождали проблемы не только в отношениях между полицией и специальными службами безопасности внутри государств, но и между иностранными силовыми ведомствами, в частности ЕС и России. Шейн определяет культуру через «группу», которая понимается как «социальная единица, имеющая общую историю»[554]. Культура включает в себя те убеждения, ценности и отношения, которые могут быть общими для членов сети (сетевая культура) или различаться между участниками сетей (организационные культуры и субкультуры). Таким образом, только те ведомства государств — членов ЕС и ПСБП, которые имеют «историю отношений» с Россией (рациональную, эмоциональную, экономическую, социальную или любого другого типа), преуспеют в сотрудничестве[555].

Бюрократическая культура полиции характеризуются высоким уровнем секретности, и сотрудники этих ведомств часто с подозрением относятся к аутсайдерам[556] [557]. Однако они формируют устойчивые сети с организациями, которые имеют схожие культуры. Сеть — это особая форма управления[558]. Согласно подходу сетевого анализа, сеть может быть определена как набор действующих лиц или узлов, которые имеют или могут иметь отношения или связи между собой[559]. Узлами могут быть люди, группы или организации. Сетевые формы управления включают в себя повторяющиеся обмены между рядом автономных, но взаимозависимых организаций для достижения конкретных целей. Сети обеспечивают баланс между надежностью иерархий

[553] *Cross R., Parker A.* 2004. Op. Cit.
[554] *Whelan C.* 2017. Op. Cit. P. 118.
[555] *Reiner R.* 2010. Op. Cit.
[556] *Brodeur J-P.* 2007. Op. Cit.
[557] *Zegart A.* 2007. Op. Cit.
[558] *Schein E.* 2010. Op. Cit.
[559] *Whelan W.* 2017. Op. Cit. P. 114.

и гибкостью рынков, что делает их эффективным способом для организаций получать ресурсы и управлять рисками[560]. Они являются эффективным средством решения сложных проблем, требующих координации между организациями. Правила управления в сети могут быть определены сверху (например, по требованию правительства), установлены на уровне сети (например, по согласованию с участниками сети) или исходить снизу (например, от участников сети). Информационные технологии лежат в основе многих сетевых связей, позволяя обрабатывать информацию между членами сети, и поэтому являются значимыми в сетях с интенсивным информационным обменом, таких как сети, связанные с разведкой. В мире разведки это влечет за собой, например, широкое использование информационных технологий для программ наблюдения, искусственного интеллекта, баз данных, онлайн-платформ для обмена информацией[561]. Поскольку между европейскими и российскими агентствами существует большое географическое расстояние, технология является значительным активом. В ЕС и России также большая часть обмена разведданными объединена в сеть. Во всем мире эти силовые ведомства находятся в контакте друг с другом. Это сетевая культура, где необходимы личные контакты для борьбы с преступностью и защиты национальных интересов государства. Конкретные примеры сетей безопасности приведены в Главе 3.

С. Хуфнагель называет причины формирования доверия между ведомствами: общие нормы, общие цели и личные контакты. Прежде всего важны общие нормы и доверие. Доверие изучается в рамках концепции оборонительного реализма (и конструктивизма). В исследованиях международного сотрудничества полиции, которые проводились с 1990-х годов, практикующие специалисты отмечали, что доверие выступает одним из основных положительных факторов, влияющих на сотрудничество. Доверие формирует «свободный поток» информации, несмотря на различия на

[560] *Ebers M.* 1997. Op. Cit.
[561] *Whelan W.* 2017. Op. Cit. P. 117.

юридическом, культурном и политическом уровнях. Исследования показали, что общие моральные нормы и ценности составляют основу доверия. Чем отчетливее мы воспринимаем чужую систему ценностей как схожую с нашей, тем больше мы считаем ее заслуживающей доверия. Если бы силовые ведомства ЕС и России придерживались одинаковых моральных норм и ценностей, было бы легче доверять друг другу[562].

Другим фактором, который может привести к общности ценностей, является необходимость достижения общей цели. Полицейские, прокуроры и сотрудники разведки работают в определенной культуре, где им приходится доверять друг другу и сотрудничать, потому что в итоге все они должны достичь общей цели, и доверие друг к другу имеет решающее значение для поимки преступников и предотвращения угроз безопасности. Следуя логике бюрократии М. Вебера, разведывательные и правоохранительные органы целенаправленны и эффективны: они предотвращают преступность и угрозы национальной безопасности, такие как терроризм, неконтролируемая миграция, киберугрозы и смягчают пандемии, такие как COVID-19 в 2020 г.

У силовых ведомств ЕС и России редко есть общие цели, за исключением борьбы с организованной преступностью, и это также подлежит условным ограничениям, поскольку они применяют различные определения, например, в отношении терроризма, коррупции и отмывания денег. Также в разведывательном сотрудничестве между ЕС и Россией можно говорить об избирательном взаимодействии, основанном на рациональном расчете затрат и выгод от сотрудничества.

Между правоохранительными органами ЕС и России существуют личные контакты. Для правоохранительных органов ЕС, которые укрепляют личные контакты со своими российскими коллегами, сотрудничество будет более эффективным. Однако политические проблемы и взаимное недоверие между Россией и ЕС делают маловероятным формирование культуры доверия между правоохранительными органами этих стран.

---

[562] *Hufnagel S.* Op. Cit. 2017. P. 223.