

БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ COUNTER-TERRORISM

DOI: 10.22363/2313-1438-2020-22-2-262-275

Научная статья / Research article

Политические проблемы сотрудничества России и ЕС в борьбе с международным терроризмом на уровне полиции и спецслужб

Ю.И. Надточей¹, М. Малфет²

¹Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации,
Российская Федерация, 111395, Москва, Проспект Вернадского, 76

²DLA Piper UK LLP, Брюссельская коллегия адвокатов
Бельгия, 1050, Брюссель, Авеню Луиза, 106

¹ynadtochey@yandex.ru; ²milkamalfait@gmail.com

Political Issues of Cooperation on Global Terrorism between the EU and Russia's Police and Special Agencies

Yu.I. Nadtochey¹, M. Malfait²

¹Moscow State Institute of International Relations (University) MGIMO University
76 Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation

²DLA Piper UK LLP, The Brussels Bar
106 Avenue Louise, Brussels, 1050, Belgium

¹ynadtochey@yandex.ru; ²milkamalfait@gmail.com

Аннотация. В статье разъясняются институциональные основы сотрудничества Россия–ЕС, в частности, в сфере борьбы с терроризмом. Под эгидой Постоянного совета партнерства был установлен политический диалог, в рамках которого были заключены четыре дорожные карты. Благодаря «дорожной карте» по общему пространству свободы, безопасности и справедливости Россия имеет возможность не только устанавливать двусторонние отноше-

© Надточей Ю.И., Малфет М., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ния с государствами – членами ЕС, но и с ЕС как организацией. В данной статье обсуждаются практические пути сотрудничества России с ЕС и его государствами-членами в вопросах борьбы с терроризмом. Автор подчеркивает отличительные черты между простым обменом информацией и реальными объединенными оперативными силами. Отмечается, что сотрудничество Россия–ЕС сможет улучшиться только в том случае, если обе стороны будут рассматривать одни террористические организации с согласованных позиций.

Ключевые слова: Россия, ЕС, Европол, Евроюст, *acquis communautaire*, борьба с терроризмом, совместные следственные группы, политический диалог

История статьи: Поступила в редакцию 09.02.2020. Принята к публикации 14.02.2020.

Для цитирования: *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. 2020. Т. 22. № 2. С. 262–275. DOI: 10.22363/2313-1438-2020-22-2-262-275

Abstract. This article explains the institutional framework for EU-Russia cooperation, in particular in the field of combating terrorism. Under auspices of the Permanent Partnership Council, a political dialogue has been established, with four road maps concluded on its sidelines. Due to the Road map on the Common Space of Freedom, Security and Justice, Russia has the possibility not only to establish bilateral relations with EU member states, but also with the EU as an organization. This article discusses practical ways for Russia to cooperate with the EU and its Member States in the fight against terrorism. The authors emphasize the distinctive features between the simple exchange of information and real joint operational forces. This article highlights that Russia-EU cooperation will improve only if both sides consider the same terrorist organizations from common angle.

Keywords: Russia, EU, Europol, Eurojust, *acquis communautaire*, fight against terrorism, joint investigation groups, political dialogue

Article history: Submitted on 09.02.2020. Accepted 14.02.2020.

For citation: Nadtochey Yu.I., Malfait M. Political Issues of Cooperation on Global Terrorism between the EU and Russia’s Police and Special Agencies. *RUDN Journal of Political Science*. 2020; 2 (2): 262–275. DOI: 10.22363/2313-1438-2020-22-2-262-275

Введение

Увеличивающиеся с каждым годом масштабы террористической деятельности, ее трансграничный характер и нарастающая частота диктуют потребность в консолидации международных усилий по борьбе с этой угрозой безопасности. Однако на практике антитеррористическое сотрудничество (на уровне спецслужб и правоохранительных органов) остается затрудненным, о чем наглядно свидетельствует пример взаимодействия России и Европейского союза в антитеррористической сфере. Обе стороны зачастую обладают разным видением проблем безопасности (особенно ее внутренних аспектов), разными списками террористических организаций, ощущают на себе различия культур и традиций правоприменения и правосознания.

Запоздалые усилия ЕС по реагированию на террористическую угрозу, помноженные на позднее начало коммунитаризации сферы внутренней безопасности Союза в рамках его интеграционных политик, обусловили и неразвитость отношений Брюсселя с внешними партнерами, в том числе Москвой. Отношения с ней по проблематике безопасности у ЕС не были равными, никогда не отличались особой широтой и глубиной, были отягощены взаимным недоверием партнеров друг к другу, высоким уровнем политизации обсуждаемых вопросов, а также несовместимостью концептуальных подходов и законодательных норм в правоохранительной сфере.

Сотрудничество России с отдельными странами ЕС в сфере противодействия терроризму складывается несколько лучше. Москва может взаимодействовать с ними двумя способами: путем обмена данными и посредством реального оперативного сотрудничества с правоохранительными органами и службами безопасности. Цель настоящей статьи, таким образом, состоит в том, чтобы выявить политические и организационные причины, препятствующие сотрудничеству правоохранительных органов России и ЕС (как на уровне сообщества в целом, так и на уровне отдельных стран) и обозначить пути их преодоления.

Россия и ЕС: истоки сотрудничества в правоохранительной сфере

Несмотря на накопленный за полтора десятилетия совместный опыт противодействия терроризму, уровень сотрудничества РФ и ЕС на этом треке, в целом остается невысоким, что обусловлено целым рядом причин как сугубо правового, так и политического порядка.

Подтверждением этому служит и недостаток специализированных исследований по данной проблематике в российской и европейской экспертно-научной среде. Объемы исследований на эту тему, подготовленные специалистами, значительно уступают по степени освещенности другим более обсуждаемым вопросам развития сотрудничества России и ЕС в правоохранительной области – вопросам визового режима (Л. Биссон [1–3], О. Корнеев [4], О. Потемкина [5–8], В. Войников [9–11]), гармонизации законодательства России и ЕС (С. Голунов [12; 13], Р. Эрнандес и Сагрера [14–17], В. Кононенко [18], С. Лавенекс [19]) и правовой аппроксимации России к нормам ЕС (М. Энтин и В. Войников [20], П. Калиниченко [21–23]).

Впервые сотрудничество в правоохранительной области было обозначено в качестве сферы совместных интересов России и ЕС в VIII разделе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, заключенного сторонами в 1994 году. Однако текст этого документа, тем не менее, не содержал каких-либо ссылок на возможность сотрудничества в области борьбы с терроризмом. Не упоминалось об этом и в тексте Коллективной стратегии ЕС в отношении России, принятой Союзом в 1999 году, так как содержание контактов Моск-

вы и Брюсселя на тот момент сводилось преимущественно к вопросам экономики и торговли, а проблемы безопасности Россия и европейские страны предпочитали обсуждать в других форматах и на площадках других организаций (ОБСЕ, НАТО) или на двустороннем уровне. Помимо этого российские власти, зная о практике использования Евросоюзом принципа «обусловленности» (conditionality) в отношениях с третьими странами, опасались его апробации и на почве российско-европейских контактов. Структуры ЕС вполне могли связать перспективы углубления сотрудничества в области внутренней безопасности с напрямую не связанными с ней вопросами – состоянием свободы, демократии, защитой прав меньшинств. И поскольку у России и ЕС по этим темам сохранялись заметные разногласия, попытки неявного «экспорта» евросоюзских законодательных норм и стандартов в российское правовое поле, могли рассматриваться как посягательство на суверенитет РФ. В этой связи примечательно, что Россия в своей «ответной» Стратегии в отношении ЕС на среднесрочную перспективу (2000–2010) сделала акцент на защиту своих суверенных национальных интересов, а не на общие нормы и ценности, к которым Брюссель апеллировал при выстраивании отношений с Москвой [24].

Учитывая то обстоятельство, что Россия изначально исходила из необходимости равенства в отношениях с ЕС и не желала становиться объектом его «нормативной экспансии», становление общих институциональных рамок сотрудничества в правоохранительной сфере между сторонами происходило с трудом и сопровождалось многочисленными сложностями. Они не скрывали своих разногласий и разночтений в трактовках террористической деятельности, не создавали единых списков террористических организаций, что обеспечивало им большую свободу рук в выборе политико-дипломатических средств при выстраивании отношений с теми или иными политическими группировками и организациями. Ситуация усугублялась еще и тем, что на уровне ЕС, в отличие от России, не существовало и по-прежнему не существует единого общепринятого перечня террористических организаций.

В Европе сложилась своего рода трехуровневая система подобных списков: ориентиры, на которые равняются органы внутренних дел и спецслужбы стран ЕС в своей антитеррористической деятельности, задаются списками ООН, самого Союза и, наконец, отдельных стран-членов [25]. При этом каждая из них, несомненно, обладает своим «видением и подходами» к проблемам терроризма и системой критериев отнесения тех или иных лиц или организаций к числу террористических. Не сложилось в странах ЕС и единообразного нормативного закрепления понятия террористического акта, который имеет так называемую бланкетную основу, отсылающую к положениям различных международных нормативно-правовых актов [26].

Все это приводило к тому, что единых подходов к противодействию террору у России и ЕС не было, а перечень террористических организаций,

которым они пользовались значительно различался. Например, власти отдельных стран Евросоюза охотно принимали на своей территории чеченских эмиссаров А. Масхадова, всячески критикуя российские контртеррористические усилия, предпринимаемые Москвой на Северном Кавказе в ходе первой и второй чеченских войн. Россия же, в свою очередь, открыто демонстрировала готовность к диалогу с палестинской группировкой ХАМАС, причисленной Советом ЕС к числу террористических организаций.

Как следствие, интенсификация сотрудничества по антитеррористической проблематике более-менее четко обозначилась только в начале 2000-х годов, что было вызвано потребностью более тесной координации международных усилий на фоне целой серии террористических актов, потрясших страны Запада (США, Испанию, Великобританию) в указанный период. В отношениях России и Евросоюза впервые правоохранительная проблематика была обособлена от прочих сфер сотрудничества в рамках так называемого Совместного плана действий Европейского союза и России по борьбе с организованной преступностью, подписанного сторонами в марте 2000 года. В ноябре 2003 года конкретизация этого плана вылилась в подписание между Европейской полицейской организацией (Европол) и Российской Федерацией Соглашения о сотрудничестве, которое позволило установить формат взаимодействия между правоохранительными структурами России и ЕС [27]. Стороны также обозначили рамки межведомственного диалога, назначив ответственных лиц и организации: со стороны ЕС – Европол, Евроюст и Фронтекс, а со стороны России – МВД (ведущее агентство), ФСБ, Федеральная таможенная служба и Федеральная служба финансового мониторинга. Контакты также были установлены через советников Евросоюза в Москве, отвечающих за вопросы юстиции и внутренних дел, и координатора ЕС по борьбе с терроризмом, поддерживающего регулярные контакты с российскими властями для обмена передовым опытом и извлеченными уроками [17].

Свое дальнейшее развитие диалог по борьбе с терроризмом получил в рамках «дорожной карты» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, подписанной в 2005 году и впервые выведшей сотрудничество России и ЕС в области антитеррора на одно из первых мест в списке общих целей как для Москвы, так и для Брюсселя. А в 2006 году к сотрудничеству между Россией и ЕС подключилась и третья сторона – Соединенные Штаты Америки. Установился трехсторонний диалог между ЕС, Россией и США в области юстиции и внутренних дел, результатом которого стала Венская декларация 2006 года, направленная на укрепление правоохранительных связей между тремя участниками декларации [28].

Обмен информацией, оперативное сотрудничество и проблемы политизации сотрудничества

Особое внимание в рамках интенсифицировавшегося между РФ и ЕС диалога уделялось обмену информацией на уровне правоохранительных ор-

ганов. В частности, в составе МВД России был создан национальный контактный пункт – специальное подразделение, отвечающее за обмен информацией и координацию совместной деятельности с Европоллом. В обязанность пункта входило осуществление проверочных мероприятий в отношении российских организованных преступных групп, специализирующихся на совершении преступлений трансграничного характера, действующих на территории стран ЕС. Со стороны МВД России был также налажен процесс рассылки поступавших от Европола информационно-аналитических материалов о выявленных зарубежными правоохранительными органами фактах пересылки взрывных устройств, сведений об их технических характеристиках и изготовлении, а также предназначенных для применения в террористических целях радиоактивных веществ. Одновременно с этим проводился и комплекс мероприятий по подключению российских антитеррористических подразделений к специализированной информационной платформе Европола [29].

В то же время, несмотря на некоторые успехи, установившееся межведомственное взаимодействие российских правоохранительных структур с Европоллом все же носило маргинальный характер. Сам характер соглашения между органами внутренних дел России и ЕС не предполагал проведения совместных операций или расследований, ограничивая сотрудничество сторон лишь обменом стратегической и технической информацией, а также передовым опытом. Обмен же оперативными данными, в том числе персональными, согласно типу соглашения (так называемое стратегическое соглашение), предусмотрен не был. Трансфер таких данных мог осуществляться только на основе соглашения другого типа (операционного соглашения), которое Россия и ЕС так и не заключили, что, однако, не исключило возможности сотрудничества сторон по линии судебных органов как на уровне отдельных стран-членов ЕС, так и через Евроюст.

Отказ властей ЕС от подписания операционного соглашения не в последнюю очередь объяснялся специалистами различной правовой культурой сотрудничающих сторон. Скрупулезность, с которой Союз подходит к защите персональных данных, переносится в том числе и на правоохранительную сферу, где нормы и стандарты достаточно высоки, а их выполнение не всегда под силу внешним партнерам. Неготовность последних (в данном случае России) перенимать эти стандарты, по некоторым оценкам, и стала препятствием на пути углубления сотрудничества с Европоллом, хотя без специального операционного соглашения совместная борьба сторон с международным терроризмом могла носить лишь ограниченный характер [30]. Вместе с тем ЕС, не исходящий из критической значимости России применительно к правоохранительной области, не был склонен и к равноправию в отношениях с ней, руководствуясь собственным коммунитарным правом (*acquis communautaire*) в международных отношениях (что в целом ряде случаев было неприемлемо для Москвы) и, таким образом, «разрабатывал контртеррористические программы в отношении России (больше, чем с Россией)» [28].

Свой негативный отпечаток на состояние сотрудничества России и ЕС накладывает и общеполитическая политическая ситуация в Европе и мире. Те или иные сюжеты большой политики используются сторонами (прежде всего ЕС) как предлог для сокращения масштабов или же полной приостановки сотрудничества, наглядным примером чему начиная с 2014 года стала кризисная ситуация вокруг Украины. С началом кризиса положительная динамика контактов правоохранительных органов ЕС и России была прервана, а практическое сотрудничество между Москвой и Брюсселем по вопросам безопасности приостановлено. Не способствовала развитию диалога и избранная руководством ЕС и его отдельными странами санкционная политика в отношении России. Не имеющая прямого отношения к борьбе с терроризмом, она только способствовала большей отчужденности бывших партнеров. Последняя общая инициатива ЕС и России в антитеррористической области датирована Совместным заявлением о борьбе с терроризмом в январе 2014 года, после саммита Россия–ЕС. Вскоре после этого политический диалог между сторонами был заморожен.

Даже серия терактов, прогремевших в европейских столицах в 2015 и 2016 годах (Париже и Брюсселе) и совпавших по времени со взрывом российского гражданского авиалайнера над Синаем, не послужили стимулом для интенсификации антитеррористического сотрудничества в той мере, как это некогда случилось после терактов 11 сентября 2011 года в США. Настороженно и весьма скептически отнеслись страны Европейского союза и к российской инициативе создания широкой международной коалиции, способной противостоять международному терроризму как на Ближнем Востоке, так и за его пределами, которая была озвучена президентом России В.В. Путиным на юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2015 года.

Европол: проблема полномочий

В свете обозначенных проблем, препятствующих сотрудничеству России с ЕС как с единым сообществом, действенной альтернативой для нее может стать углубление двусторонних контактов с отдельными членами Союза, тем более что и само коммунитарное законодательство ЕС подталкивает Москву к выбору именно такого решения. Россия не может сотрудничать с ЕС на оперативном уровне просто потому, что у последнего нет оперативных компетенций в области внутренней безопасности и правоприменения. Таковыми обладают именно государства-члены, а не Союз в целом. Его специализированные агентства (Европол и Евроюст) не обладают оперативными полномочиями по аресту преступников, этой прерогативой по-прежнему наделены лишь национальные полицейские силы. Сотрудники Европола не могут носить оружие, проводить обыски, заниматься прослушкой разговоров, допрашивать, арестовывать или задерживать подозреваемых [31]. Статья 4 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС) устанавливает, что свобода, справедливость и внутренняя безопасность являются «общими

компетенциями»¹, а в соответствии со ст. 5, пар. 3, Договора о Европейском союзе (ДЕС)² все в сфере внутренней безопасности, например, терроризм (если нет его транснациональной составляющей) является компетенцией более близкой нациям [32]. Именно государства-члены в лице уполномоченных органов, а не Европол как организация компетентны арестовывать преступников и террористов. Более того, даже самостоятельность этой структуры после вступления в силу Лиссабонского договора о реформе ЕС в значительной мере сократилась. Так называемый «новый» Европол – это уже не просто международная организация, учрежденная на основе теперь уже утратившей силу международной конвенции, а специальное учреждение ЕС. Оно подчиняется нормам коммунитарного законодательства и получает финансирование напрямую из бюджета Союза, что также в определенной мере сокращает его возможности в выборе форматов сотрудничества с внешними партнерами.

Сотрудничество же с ЕС при таком раскладе может ограничиваться скорее обменом информацией (передовым опытом, обменом данными, консультациями, семинарами, предоставлением рекомендаций и т.д.), но не более того. Единственным исключением из этого списка может стать разве что сотрудничество на уровне совместных следственных групп (joint investigative teams) (далее – ССГ). Этот инструмент международного сотрудничества, основанный на соглашении между компетентными органами, как судебными (судьи, прокуроры, следственные судьи), так и правоохранительными, двух или более государств. Подобные группы создаются на ограниченный срок и для конкретной цели, а именно для проведения уголовных расследований в одном или нескольких участвующих государствах. Помимо прочего они могут использоваться в качестве специальных бригад, созданных для выявления террористических ячеек. Подобные группы являются действенным инструментом сотрудничества, облегчающим координацию расследований и судебных преследований, проводимых параллельно в нескольких государствах³. Участие в ССГ наделяет офицеров Европола де-факто оперативными полномочиями [31].

Правовая основа ЕС для создания ССГ между государствами-членами представлена в статье 13 Конвенции о взаимной помощи в области уголовного правосудия между государствами – членами Европейского союза 2000 года (Конвенции о ВПП)⁴, а также в Рамочном решении Совета 2002/465/ЈНА о

¹ Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) // Eur-lex. 26 октября, 2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (accessed: 11.04.2019).

² Treaty on the European Union (TEU) // Eur-lex. 26 октября, 2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> (accessed: 11.04.2019).

³ JITs. Eurojust. URL: <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/JITs/Pages/JITs-sitemap.aspx> (accessed: 14.06.2019).

⁴ MLA Convention. Eurojust. URL: <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/JITs%20framework/2000%20EU%20Mutual%20Legal%20Assistance%20Convention/CAonMLA-2000-05-29-EN.pdf> (accessed: 04.06.2019).

совместных следственных группах⁵, которое было принято с учетом медленного прогресса в деле ратификации. Само Рамочное решение утратит силу после вступления в силу Конвенции о ВПП во всех государствах-членах. На сегодняшний день все государства-члены внедрили одну или обе из этих правовых основ⁶. Следуя ст. 1 (12) Рамочного решения Совета 2002/465/ЈНА⁷ об ССГ, а также Конвенции о взаимной правовой помощи от 2000 года, Евроюст и Европол могут участвовать в создании ССГ. При этом в компетенцию Евроюста входят: оценка пригодности дела для создания ССГ, помощь в разработке соглашения о создании ССГ, юридическая и практическая поддержка деятельности ССГ, включая поддержку совместных операций (координационных центров), согласование следственных и прокурорских стратегий, урегулирование юрисдикции и финансовая поддержка⁸. Что касается Европола, то его деятельность в области ССГ регулируется ст. 5 Регламента Европола [33]. Сотрудники Европола могут участвовать в деятельности тех групп, в задачу которых входит расследование преступлений, подпадающих под сферу деятельности этой организации.

Хотя ССГ – это соглашения, подписанные между государствами – членами ЕС (двумя или более), в них могут участвовать и третьи государства, находящиеся за пределами ЕС, при условии, что между участвующими государствами существует правовая основа для создания подобных групп. Эта основа может облекаться в форму международно-правового документа, например, двустороннего или многостороннего соглашения или национального законодательства (например, статьи в уголовно-процессуальных кодексах)⁹. Пока такого специального соглашения с Россией не заключено, а Россия не внедрила специальные статьи в своем уголовном кодексе. Между Россией и ЕС состоялись дискуссии с целью установления сотрудничества по созданию ССГ, которые, однако, ни к чему не привели, в том числе из-за отсутствия финансовой поддержки со стороны Евроюста¹⁰.

Заключение

Значение обмена информацией между полицией и подразделениями по борьбе с терроризмом растет с каждым днем, и поэтому российские право-

⁵ Council Framework Decision 2002/465/JHA // Eur-lex. 26 февраля, 2002. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0465&from=EN> (accessed: 16.06.2019).

⁶ Legal Framework. Eurojust. URL: <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/CCGs/Pages/legal-framework.aspx> (accessed: 02.04.2019).

⁷ Role of Eurojust and Europol. Eurojust. URL: <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/CCGs/Pages/roles-Eurojust-Europol.aspx> (accessed: 05.04.2019).

⁸ Europol Regulation // Eur-lex. 24 мая, 2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1479897160399&uri=CELEX:32016R0794> (accessed: 02.04.2019).

⁹ Legal Framework. Eurojust. URL: <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/CCGs/Pages/legal-framework.aspx> (accessed: 02.04.2019).

¹⁰ Интервью Евроюст, 26 февраля 2019 года, Гаага.

охранительные органы заинтересованы в обмене информацией на уровне ЕС, а также в доступе к интегрированным базам данных. Это возможно только при успешных переговорах по обмену информацией на уровне ЕС и при улучшении политического климата [33]. Обмен данными, относящимися к любым видам террористической деятельности, должен иметь первостепенное значение как для России, так и для Союза и его отдельных стран-членов. Вне всякого сомнения, обеим сторонам было бы выгодно подписать операционное соглашение, чтобы обмениваться персональными данными о лицах, подозреваемых в причастности к терактам или в планировании их подготовки.

Основания для заключения такого соглашения, несмотря на все сложности в отношениях Москвы и Брюсселя, все же имеются. С чисто правовой точки зрения у ЕС становится все меньше аргументов в пользу отказа от договоренностей подобного рода, поскольку Россия подписала Конвенцию о защите физических лиц в отношении автоматической обработки персональных данных (СДСЕ № 108), а это является обязательным условием для заключения соглашений о сотрудничестве с ЕС, позволяющих обмениваться персональными данными. Все барьеры, лежащие на пути к соглашению, следует рассматривать в сугубо политическом ракурсе. В случае улучшения климата отношений между сторонами, что рано или поздно произойдет, эти препятствия могут быть устранены в разумные сроки [34].

Пока же этого не случилось, российским правоохранителям и их коллегам Европы остается ограничиться двусторонним партнерством на уровне ведомств отдельных стран ЕС, тем более что такое сотрудничество даже в условиях «заморозки» отношений России с ЕС по вопросам безопасности никогда не прерывалось и в ряде случаев развивается довольно успешно. На практике это не означает, что Москве следует отказаться от взаимодействия с ответственными за безопасность коммунитарными структурами ЕС. В конечном итоге российские власти рассматривают антитеррористическое сотрудничество с ЕС на разных уровнях (национальном и наднациональном). Оперативные контакты между правоохранительными и разведывательными органами России и с государствами-членами никогда не прерывались, но совместная деятельность осложняется из-за отсутствия политического диалога¹¹.

В этом смысле важно, чтобы Россия и страны – члены ЕС синхронизировали подходы к подготовке списков террористических организаций и лиц, причастных к террористической деятельности, масштабировали позитивный опыт взаимодействия на все большее количество проблемных тем для совместной работы. В конечном итоге необходимо признать, что ключ к улучшению взаимопонимания российских и европейских силовиков на сего-

¹¹ Convention 108 // Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108> (дата обращения: 20.06.2019).

дняшний день лежит в плоскости теории «малых дел». Общие успехи зависят не столько от документов, заявлений и деклараций, сколько от практической работы в области решения общих задач на антитеррористическом фронте. Выполнение именно этого условия способно в конечном итоге принести обеим сторонам гораздо больше отдачи, чем любые политические договоренности на высоком уровне, которые не наполняются практическим содержанием и оставляют широкое пространство для политических маневров и игр.

Библиографический список

- [1] *Биссон Л.* Сотрудничество России и ЕС в сфере миграции // *Мировая экономика и международные отношения*. 2014. № 4. С. 72–80.
- [2] *Bisson L.* Cooperation between Russia and the EU in the sphere of migration // *Russian Politics and Law*. 2014. Vol. 52. № 6. P. 76–93. DOI: 10.2753/RUP1061-1940520605
- [3] *Биссон Л., Потемкина О.* Свобода передвижения граждан в Европейском союзе – достижение или проблема? // *Актуальные проблемы Европы*. 2014. № 4. С. 12–29.
- [4] *Korneev O.* Deeper and Wider than a Common Space: European Union-Russia Cooperation on Migration Management // *European Foreign Affairs Review*. 2012. P. 605–624.
- [5] *Potemkina O.* EU–Russia cooperation on the common space of freedom, security and justice – a challenge or an opportunity // *European Security*. 2010. Vol. 19. № 4. P. 551–568.
- [6] *Потемкина О.* Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ Европейского союза // Аналитическая записка. ИЕ РАН. 2016. № 39. 20 апреля, 2016. Режим доступа: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/an39.pdf> Accessed: 05.02.2020
- [7] *Potemkina O.* EU-Russia cooperation in Justice and Home Affairs // *The EU-Russia Review*. 2006. № 2.
- [8] *Potemkina O.* Some Ramifications of Enlargement on the EU-Russia Relations and the Schengen Regime // *European Journal of Migration and Law*. 2003. № 5.
- [9] *Korneev O., Voinikov V.* Problems and prospects of EU – Russia dialogue on visa-free travel // *Baltic Region*. 2013. № 3.
- [10] *Корнеев О., Войников В.* Проблемы и перспективы безвизового диалога России и ЕС // *Балтийский Регион*. 2013. № 3.
- [11] *Voinikov V.* The facilitation of freedom of movement between Russia and the European Union: prospects and legal issues // *Baltic Region*. 2011. № 3.
- [12] *Golunov S.* EU-Russian Border Crossing: The Dialogical Perspective // *Geopolitics*. 2013. Vol. 18. № 4. P. 933–953. DOI: 10.1080/14650045.2013.789867
- [13] *Golunov S.* Organizing against Border Barriers: The Case of EU-Russian Border // *Alternatives*. 2017. Vol. 41. № 3. P. 154–171.
- [14] *Hernández i Sagrera R.* The development of cooperation between the European Union and Russia on migration issues: from “the Common spaces” to the actual implementation // *Baltic Region*. 2011. № 3.
- [15] *Hernández i Sagrera R.* The EU–Russia readmission–visa facilitation nexus: an exportable migration model for Eastern Europe // *European Security*. 2010. Vol. 19. № 4. P. 569–584. DOI: 10.1080/09662839.2010.526934
- [16] *Hernández i Sagrera R.* The EU, Russia and Migration Cooperation in the Eastern Partnership countries: the cases of readmission, border management and visas // *Bachmann K. Stadtmüller E., editors. The European Union’s Neighborhood Challenge. Transborder cooperation, migration and Europeanization*. Wrocław: Wrocław University Press, 2010. P. 215–228.
- [17] *Hernandez i Sagrera R., Potemkina O.* Russia and the Common Space on Freedom, Security and Justice. European Parliament, 2012.
- [18] *Kononenko V.* What’s new about today’s EU-Russia border? The Finish Institute of International Affairs (FIIA), 2004.

- [19] *Lavenex S.* Justice and Home Affairs and the EU's New Neighbours: Governance Beyond Membership? // Henderson K., editor. *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe. One Europe or Several?* London: Palgrave Macmillan, 2005.
- [20] *Войников В., Энтин М.* К 20-летию пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС // *Современная Европа*. 2019. № 4. С. 5–15.
- [21] *Kalinichenko P.* Post-crimean twister: Russia, the EU and the law of sanctions // *Russian Law Journal*. 2017. Vol. 5. № 3. P. 9–28. DOI: <https://doi.org/10.17589/2309-8678-2017-5-3-9-28>
- [22] *Kalinichenko P.* The Development of Legal Framework for Russia-EU Relations: 2010 Results (2011) // *Baltic Region*. 2011. Vol. 3. № 9. P. 27–33.
- [23] *Romanova T.* Studying EU-Russian relations: an overview in search for an epistemic community // *Journal of Contemporary European Studies*. 2019. Vol. 27. № 2. P. 135–146. DOI: 10.1080/14782804.2018.1515729
- [24] *Averre D., Zaslavskaya N.* EU-Russia political and security cooperation: major research trends // *Journal of Contemporary European Studies*. 2019. Vol. 27. № 2. P. 147–158. DOI: 10.1080/14782804.2018.1534726
- [25] *Соколов И.* Террористические организации на территории Европейского Союза: попытка институционального анализа // *Россия и современный мир*. 2019. № 3.
- [26] *Панасик Н.* Деятельность правоохранительных органов стран Европейского союза по противодействию экстремизму и терроризму // *Деятельность правоохранительных органов по противодействию экстремизму и терроризму: материалы Всероссийского круглого стола 30 ноября 2017 г. Казань, 2017.*
- [27] *Road Map on the Common Space of Freedom, Security and Justice* // Президент России. Официальный сайт. 2005. 10 мая. Режим доступа: <http://en.kremlin.ru/supplement/3588>. Дата обращения: 02.04.2019.
- [28] *Renard T.* Confidential partnerships? The EU, its strategic partners and international terrorism // *ESPO*. 2014. № 4.
- [29] *Сечкин С., Нукитина И.* Международно-правовые формы взаимодействия МВД России с европейской полицейской организацией и перспективы развития дальнейшего сотрудничества // *Научный портал МВД России*. 2015. № 2. С. 119–127.
- [30] *Mounier G.* Europol: A new player in the EU external policy field? // *Perspectives on European politics and society*. 2009. Vol. 10. № 4. P. 582–602.
- [31] *Busuioc M., Curtin D., Groenleer M.* Agency growth between the autonomy and accountability: the European Police Office as a ‘living institution’ // *Journal of European Public Policy*. 2011. Vol. 18. № 6. P. 848–867.
- [32] *Малфэт М.* Россия-ЕС: различие взглядов на национальную безопасность и борьбу с терроризмом // *Право и управление. XXI век*. 2019. Т. 15. № 1. С. 69–75. DOI: <https://doi.org/10.24833/2073-8420-2019-1-50-69-75>
- [33] *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. № 1.
- [34] *Potemkina O.* The EU Russia cooperation in fighting terrorism // *Russian Academy of Sciences, Institute of Europe*. 2015. № 1.

References

- [1] Bisson L. EU-Russia Cooperation on Migration: Migration Dialogue. *World Economy and International Relations*. 2014. № 4: 72–80. (In Russ.).
- [2] Bisson L. Cooperation between Russia and the EU in the sphere of migration. *Russian Politics and Law*. 2014. Vol. 52. № 6: 76–93. DOI: 10.2753/RUP1061-1940520605
- [3] Bisson L., Potemkina O. Freedom of movement of citizens in the European Union- an achievement or a problem? *Urgent Problems of Europe*. 2014. № 4: 12–29. (In Russ.).
- [4] Korneev O. Deeper and Wider than a Common Space: European Union-Russia Cooperation on Migration Management. *European Foreign Affairs Review*. 2012: 605–624.

- [5] Potemkina O. EU–Russia cooperation on the common space of freedom, security and justice – a challenge or an opportunity. *European Security*. 2010. Vol. 19. № 4: 551–568.
- [6] Potemkina O. Increasing threat of terrorism in Europe and the European Union’s response. *Analytical note of the Institute of Europe RAS*. 2016. № 39. 2016. 20 April. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/an39.pdf>. Accessed 05.02.2020. (In Russ.).
- [7] Potemkina O. EU-Russia cooperation in Justice and Home Affairs. *The EU-Russia Review*. 2006. № 2.
- [8] Potemkina O. Some Ramifications of Enlargement on the EU-Russia Relations and the Schengen Regime. *European Journal of Migration and Law*. 2003. № 5.
- [9] Korneev O., Voinikov V. Problems and prospects of EU – Russia dialogue on visa-free travel. *Baltic Region*. 2013. № 3.
- [10] Korneev O., Voinikov V. Problems and prospects of EU – Russia dialogue on visa-free travel. *Baltic Region*. 2013. № 3. (In Russ.).
- [11] Voinikov V. The facilitation of freedom of movement between Russia and the European Union: prospects and legal issues. *Baltic Region*. 2011. № 3.
- [12] Golunov S. EU-Russian Border Crossing: The Dialogical Perspective. *Geopolitics*. 2013. Vol. 18. № 4: 933–953. DOI: 10.1080/14650045.2013.789867
- [13] Golunov S. Organizing against Border Barriers: The Case of EU-Russian Border. *Alternatives*. 2017. Vol. 41. № 3: 154–171.
- [14] Hernández i Sagrera R. The development of cooperation between the European Union and Russia on migration issues: from “the Common spaces” to the actual implementation. *Baltic Region*. 2011. № 3.
- [15] Hernández i Sagrera R. The EU–Russia readmission–visa facilitation nexus: an exportable migration model for Eastern Europe. *European Security*. 2010. Vol. 19. № 4: 569–584. DOI: 10.1080/09662839.2010.526934
- [16] Hernández i Sagrera R. The EU, Russia and Migration Cooperation in the Eastern Partnership countries: the cases of readmission, border management and visas. In: Bachmann K. Stadtmüller E., editors. *The European Union’s Neighborhood Challenge. Transborder cooperation, migration and Europeanization*. Wrocław: Wrocław University Press, 2010: 215–228.
- [17] Hernandez i Sagrera R., Potemkina O. *Russia and the Common Space on Freedom, Security and Justice*. European Parliament, 2012.
- [18] Kononenko V. *What’s new about today’s EU-Russia border?* The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), 2004.
- [19] Lavenex S. Justice and Home Affairs and the EU’s New Neighbours: Governance Beyond Membership? In: Henderson K., editor. *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe. One Europe or Several?* London: Palgrave Macmillan, 2005.
- [20] Voinikov V., Entin M. 20 years of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice. *Contemporary Europe*. 2019. № 4: 5–15. (In Russ.).
- [21] Kalinichenko P. Post-crimean twister: Russia, the EU and the law of sanctions. *Russian Law Journal*. 2017. Vol. 5. № 3: 9–28. DOI: <https://doi.org/10.17589/2309-8678-2017-5-3-9-28>
- [22] Kalinichenko P. The Development of Legal Framework for Russia-EU Relations: 2010 Results (2011). *Baltic Region*. 2011. Vol. 3. № 9: 27–33.
- [23] Romanova T. Studying EU-Russian relations: an overview in search for an epistemic community. *Journal of Contemporary European Studies*. 2019. Vol. 27. № 2: 135–146. DOI: 10.1080/14782804.2018.1515729
- [24] Averre D., Zaslavskaya N. EU-Russia political and security cooperation: major research trends. *Journal of Contemporary European Studies*. 2019. Vol. 27. № 2: 147–158. DOI: 10.1080/14782804.2018.1534726
- [25] Sokolov I. Terrorist organizations in the European Union: an attempt at institutional analysis. *Russia and the Contemporary World*. 2019. № 3. (In Russ.).
- [26] Panasik N. Activities of law enforcement agencies of the European Union countries in countering extremism and terrorism. In: *Activities of law enforcement agencies to counter ex-*

- tremism and terrorism*. Materials of the all Russian round table 30 November 2017. Kazan, 2017. (In Russ.).
- [27] Road Map on the Common Space of Freedom, Security and Justice // Президент России. Официальный сайт. 10 мая, 2005. URL: <http://en.kremlin.ru/supplement/3588>. Дата обращения: 02.04.2019.
- [28] Renard T. Confidential partnerships? The EU, its strategic partners and international terrorism. *ESPO*. 2014. № 4.
- [29] Sechkin S., Nikitina I. International legal forms of interaction between the Ministry of internal Affairs of Russia and the European Lyceum organization and prospects for further cooperation. *Scientific portal of the Ministry of internal Affairs of Russia*. 2015. № 2: 119–127. (In Russ.).
- [30] Mounier G. Europol: A new player in the EU external policy field? *Perspectives on European politics and society*. 2009. Vol. 10. № 4: 582–602.
- [31] Busuioc M., Curtin D., Groenleer M. Agency growth between the autonomy and accountability: the European Police Office as a ‘living institution’. *Journal of European Public Policy*. 2011. Vol. 18. № 6: 848–867.
- [32] Malfait M. The Russia-EU perspective: national security and counterterrorism from a different angle. *Journal of Law and Administration*, 2019. Т. 15. № 1: 69–75. DOI: <https://doi.org/10.24833/2073-8420-2019-1-50-69-75> (In Russ.).
- [33] 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. № 1.
- [34] Potemkina O. The EU Russia cooperation in fighting terrorism. *Russian Academy of Sciences, Institute of Europe*. 2015. № 1.

Информация об авторах:

Надточей Юрий Иванович – кандидат исторических наук, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России (ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8725-6495>) (ynadtochey@yandex.ru).

Малфет Милка – адвокат DLA Piper UK LLP, Брюссельская коллегия адвокатов (ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7438-4700>) (milkamalfait@gmail.com).

Information about the authors:

Yury I. Nadtochey – PhD in Political Science, Associate Professor of the Department of World Politics, Moscow State Institute of International Relations (University), MFA of Russia (MGIMO University) Moscow, Russia (ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8725-6495>) (ynadtochey@yandex.ru).

Milka Malfait – Attorney-at-law DLA Piper UK LLP, Brussels, Belgium (ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7438-4700>) (milkamalfait@gmail.com).