

## ТЕМА В ФОКУСЕ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЕС

**О.Ю. Потемкина\***

### НОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
«Институт Европы Российской академии наук»  
125009, Москва, Моховая ул., 11-3*

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»  
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

Теракты во Франции в начале 2015 г. вновь актуализировали в странах Европейского союза дискуссии по проблемам противодействия терроризму. В статье подробно рассмотрены ключевые программные документы, а также комплекс мер, которые были приняты руководящими органами ЕС в ответ на новый всплеск террористической активности в Европе. По мнению автора, речь, по сути, идет об уже давно обсуждаемых инициативах, направленных на укрепление сотрудничества в борьбе с терроризмом как внутри ЕС, так и с третьими странами. Реализация этих инициатив застопорилась на том или ином этапе из-за противодействия Европейского парламента, под давлением общественного мнения или вследствие разногласий между отдельными государствами. Особое внимание в статье уделено трем таким инициативам: о создании общеевропейской базы данных авиапассажиоров, введении системы «умных границ» и ужесточении шенгенского кодекса. Автор приходит к выводу, что, несмотря на шок от недавних терактов, будущее этих проектов остается под вопросом. Если представители исполнительной власти Европейского союза в дихотомии «свобода — безопасность» однозначный приоритет в настоящий момент отдают «безопасности», то Парламент и европейское общественное мнение в целом выступают против поспешного и немотивированного ограничения прав и свобод граждан ЕС. Под вопросом остаются и перспективы взаимодействия в сфере борьбы с терроризмом между Европой и Россией.

---

\* Потемкина Ольга Юрьевна — доктор политических наук, заведующая отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН, профессор кафедры региональных проблем мировой политики факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: olga\_potemkina@mail.ru).

Как отмечает автор, в условиях антироссийских санкций со стороны ЕС сотрудничество в этой сфере было практически заморожено, сохранившись лишь на уровне оперативных контактов между спецслужбами, что объективно противоречит интересам безопасности обеих сторон.

**Ключевые слова:** Европейский союз, ЕС, Россия, международный терроризм, теракты во Франции, противодействие терроризму, база данных авиапассажиров, Шенгенское соглашение, «умные границы», исламизм, санкции.

Сотрудничество государств — членов Европейского союза в области борьбы с терроризмом, начавшееся в 1970-х годах, обрело новый импульс после террористических атак 11 сентября 2001 г. и было усилено после взрывов в Мадриде в 2004 г. и в Лондоне в 2005 г. В каждом случае ЕС действовал реактивно, откликаясь на очередное трагическое происшествие призывом к солидарности государств-членов. В экстренном порядке принимались необходимые меры, которые уже несколько лет обсуждались, но постоянно откладывались из-за дороговизны, технических сложностей, а также разногласий между странами-участницами и институтами ЕС [Потемкина, 2011b: 198–199].

За сравнительно короткий период Евросоюз накопил значительный арсенал инструментов противодействия терроризму, которые германский исследователь Т. Валь разделяет на политические (программы, стратегии, планы действий), правовые (рамочные решения и директивы), институциональные (новые структуры противодействия терроризму) и оперативные (взаимодействие агентств ЕС и государств-членов) [Wahl, 2010: 107–171]. Так, рамочное решение Совета «О борьбе с терроризмом» 2002 г. (с поправками 2008 г.)<sup>1</sup> содержит определение террористических действий и устанавливает наказания за их совершение. Общее определение терроризма упростило процедуры задержания подозреваемых в террористической деятельности и следствия по таким случаям. В 2001 г. в ЕС был подготовлен и принят регулярно обновляемый перечень европейских и международных террористических организаций, а также их лидеров и активистов; на основании перечня замораживаются финансовые средства и счета лиц и организаций<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism // Official Journal of the European Union. 22 June 2002. L 164/0003–0007.

<sup>2</sup> Council Decision (CFSP) 2015/521 of 26 March 2015 Updating and Amending the List of Persons, Groups and Entities Subject to Articles 2, 3 and 4 of Common Position 2001/931/CFSP on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism // Official Journal of the European Union. 27 March 2015. L 82/107–108.

В соответствии с рамочным решением Совета<sup>3</sup> с 2004 г. для государств-членов применяется единый европейский ордер на арест (ЕОА), заменивший существовавшую процедуру экстрадиции. Статистика применения ордера в странах Евросоюза стабильно растет, хотя Европейская комиссия (ЕК) и Европарламент (ЕП) признают недостатки этого инструмента, требующего усовершенствования<sup>4</sup>.

После террористических актов в Мадриде и Лондоне были разработаны очередные «экстренные меры», на этот раз институционального характера: создана новая структура для борьбы с терроризмом — Ситуационный центр, который собирает информацию о возможных террористических действиях в ЕС и третьих странах, а также введен пост координатора по борьбе с терроризмом.

Слабым местом европейской антитеррористической политики остается выполнение согласованных мероприятий [Потемкина, 2011b: 222–223]. Существенный разрыв между принятым законодательством и его применением не делает Европу безопаснее, что до сих пор позволяет называть антитеррористическую политику ЕС «бумажным тигром» [Bures, 2010]. В какой-то мере действующие инструменты позволяют предотвращать теракты, проводить все больше арестов подозреваемых в их подготовке и других видах террористической деятельности. Об этом сообщает в своих регулярных докладах Европол, не переставая, однако, акцентировать внимание на существующей угрозе терроризма в Европе<sup>5</sup>.

Процессу формирования антитеррористической политики ЕС посвящено много работ европейских авторов. Большое значение исследователи придают взаимодействию национального и европейского уровней антитеррористической политики Союза [Pastore et al., 2005; Kaunert, 2010]; под этим углом анализируются разработка общих определений и типологии терроризма, правовая и политическая база противодействия ему, роль агентств ЕС [Mahncke, Monar, 2006]. Подавляющее большинство авторов доказывают, что, согласовав общие принципы, цели, механизмы и институты, европейские страны до сих пор противятся созданию некоей инте-

---

<sup>3</sup> 2002/584/ЈНА: Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States // Official Journal of the European Union. 18 July 2002. L 190/0001–0020.

<sup>4</sup> В 2005 г. на основании ЕОА были задержаны 836 человек, в 2011 г. — 3254. Всего с 2005 по 2011 г. было выписано около 80 тыс. ЕАО. См.: Report from the Commission on the Implementation Since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States. 11 April 2011. Brussels. P. 11.

<sup>5</sup> EU terrorism situation and trend reports (TE-SAT 2013–2014). The Hague: European Police Office, 2012–2013.

грированной наднациональной структуры противодействия терроризму. С каждым годом все актуальнее становится проблема баланса между «свободой» и «безопасностью» [Security versus Freedom? 2006; Guild, 2010]. Многие исследователи полагают, что в целях укрепления безопасности Комиссия и Совет ЕС прибегают к мерам, ущемляющим права граждан [Vigo et al., 2015]. С этой точки зрения рассматривается и международное сотрудничество Евросоюза со странами-партнерами, главным образом США, после событий 11 сентября 2001 г. [Renard, 2014a]. В частности, авторы указывают на асимметричный характер сотрудничества: ЕС не устанавливает правила взаимодействия, а лишь следует им, в частности, в отношениях с США по вопросу о передаче данных о пассажирах авиарейсов [Argomaniz, 2009; Гал, 2014].

В последние годы Европейский союз испытал на себе последствия нестабильной ситуации на Ближнем Востоке. Террористические акты в 2014–2015 гг. в Париже, Копенгагене и Брюсселе высветили проблему иностранных боевиков. Выходцы из европейских стран продолжают участвовать в деятельности террористических организаций в зонах конфликтов, проходят соответствующую подготовку и по возвращении представляют собой потенциальную, а все чаще и реальную угрозу безопасности. Участие европейцев в военных действиях в Сирии, Ираке и Ливии приняло беспрецедентные масштабы, как и распространение сетей вербовки будущих джихадистов.

Цель статьи — проанализировать процесс формирования новых инструментов Евросоюза по противодействию терроризму, обсуждение которых в институтах ЕС было ускорено после террористических актов в Париже в январе 2015 г. Наряду с комплексом политических и законодательных инициатив лидеры ЕС назвали международное сотрудничество одним из важных антитеррористических инструментов, поэтому особое внимание в статье уделено возможностям и перспективам взаимодействия Европы и России в данном направлении в условиях сохраняющихся антироссийских санкций.

\* \* \*

«В ответ на события 9/11 ЕС учредил Европейский ордер на арест (ЕАО). Но мы должны продвинуться дальше», — заявил председатель Европейского совета Дональд Туск в январе 2015 г.<sup>6</sup> К тому моменту министры внутренних дел и юстиции стран — членов ЕС уже несколько лет обсуждали «новые экстренные»

---

<sup>6</sup> Bulletin quotidien Europe. № 11229. 13 January 2015.

меры противодействия терроризму как на официальных заседаниях в Совете ЕС, так и в ходе неформальных встреч. Внимание к этим мерам особенно усилилось после того, как 24 мая 2014 г. гражданин Франции, ранее воевавший в Сирии на стороне исламистов, застрелил четырех человек в Еврейском музее в Брюсселе. Совет неоднократно поднимал и вопрос о борьбе с новой угрозой, которую представляют граждане ЕС, возвращающиеся домой после участия в боевых действиях в рядах джихадистов.

По данным координатора по борьбе с терроризмом Ж. де Керкова, на начало 2015 г. около 3000 европейских граждан присоединились к джихадистским группам в Сирии и Ираке, причем 30% боевиков впоследствии вернулись в страны ЕС<sup>7</sup>. Совет высказался за новую программу противодействия терроризму: усиление обмена информацией посредством Шенгенской информационной системы; улучшение координации национальных программ учета данных пассажиров авиарейсов; более тесное сотрудничество с третьими странами, особенно с Турцией, которая считается главным перевалочным пунктом для джихадистов<sup>8</sup>. Даже Великобритания заявила о своем намерении более активно участвовать в работе Шенгенской системы для выявления въезда в ЕС возможных сторонников джихада<sup>9</sup>. Координатор ЕС по борьбе с терроризмом постоянно акцентировал внимание на опасности активной пропаганды терроризма джихадистскими группами в Интернете и предложил провести консультации по этой проблеме с Google и Twitter<sup>10</sup>. Так, Ж. де Керков поднял вопрос о гармонизации в рамках ЕС законов, предписывающих наказание за поездки за границу для участия в боевых действиях. Для этого он предложил пересмотреть рамочное решение Совета ЕС 2002/2008 г. об определении терроризма и расширить содержащийся в нем перечень преступных террористических действий. Данное предложение основывается на принятой в сентябре 2014 г. резолюции № 2178 Совета Безопасности (СБ) ООН, содержащей призыв к национальным правительствам внести в свои законодательства положения о привлечении к уголовной ответственности лиц, принимающих участие «в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов»<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Ibid. № 11230. 15 January 2015.

<sup>8</sup> Ibid. № 11286. 1 April 2015.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Европейский Союз: факты и комментарии. Вып. 78: октябрь–декабрь 2014 г. // Центр документации ЕС Института Европы РАН. Доступ: [http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user\\_files/files/78.pdf](http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/78.pdf) (дата обращения: 20.06.2015).

<sup>11</sup> Резолюция 2178 (2014), принятая Советом Безопасности ООН на его 7272-м заседании 24 сентября 2014 г. // Центральный банк РФ. Доступ: [http://www.cbr.ru/today/anti\\_legalisation/un/2178.pdf](http://www.cbr.ru/today/anti_legalisation/un/2178.pdf) (дата обращения: 15.03.2015).

В декабре 2014 г. Совет министров внутренних дел и юстиции утвердил политические принципы новой стратегии ЕС против радикализации и вербовки террористов.

Сотрудничество в борьбе с терроризмом остается также одним из центральных пунктов политической повестки отношений ЕС со странами-партнерами. 25 июня 2014 г. Евросоюзу удалось подписать соглашение с Канадой о передаче персональных данных пассажиров авиарейсов. В соответствии с этим документом такие данные будут сохраняться в течение 5 лет (для сравнения: в соглашении между ЕС и США этот период определен в 15 лет). Подобные договоры традиционно являются весьма чувствительным предметом для обсуждения, особенно в Европарламенте (напомним о попытках заблокировать аналогичное соглашение с США) [Потемкина, 2013: 284; Гал, 2014: 106–108]. Достаточно сказать, что директива о создании общеевропейской базы данных авиапассажиров (Passenger Name Record, PNR), которая позволила бы авиаперевозчикам стран ЕС предоставлять правоохранительным органам информацию о лицах, путешествующих за пределы Европы, а также пользующихся рейсами внутри Евросоюза, так и не была принята, несмотря на неоднократные обращения лидеров европейских стран к Совету и Европарламенту.

В целом к концу 2014 г. в рамках институтов ЕС сформировалось несколько предложений, суть которых сводилась к созданию правового и институционального механизма для выявления боевиков-террористов, вернувшихся в европейские страны после участия в боевых действиях на Ближнем Востоке и представляющих угрозу для общества.

После убийства журналистов «Charlie Hebdo» в Париже действия ЕС с поразительной точностью воспроизвели цепочку событий, последовавших за террористическими актами 11 сентября 2001 г. 11 января 2015 г., через несколько дней после парижской трагедии, министр внутренних дел Франции Б. Казнев созвал в Париже международную встречу, в которой приняли участие министры внутренних дел и юстиции 11 стран ЕС, наиболее затронутых проблемой вовлеченности своих граждан в военные действия на Ближнем Востоке<sup>12</sup>, а также представители государств-партнеров — генеральный прокурор и заместитель министра внутренней безопасности США Э. Холдер и А. Майоркас, министр государственной безопасности Канады С. Блэйни. На встречу были приглашены член Евро-

---

<sup>12</sup> Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Польша, Франция, Швеция, а также Латвия, председательствовавшая в Совете ЕС в первом полугодии 2015 г.

пейской комиссии, курирующий проблемы миграции и внутренних дел, Д. Аврамопулос и координатор Европейского союза по борьбе с терроризмом Ж. де Керков. Министры приняли совместное заявление, в котором подтвердили решимость укреплять сотрудничество в борьбе с терроризмом как между государствами — членами ЕС, так и с его «значимыми» партнерами в лице США и Канады<sup>13</sup>.

В заявлении содержатся не только призывы, но и конкретный перечень политических решений:

- разработать и принять законодательство о единой европейской базе данных авиапассажиров (PNR), которая включала бы информацию об авиаперелетах внутри ЕС;

- внести поправки в Шенгенский кодекс о границах, чтобы полицейские службы получили больше возможностей контролировать пересечение внутренних и внешних границ гражданами ЕС посредством Шенгенской информационной системы;

- противодействовать незаконной торговле оружием в Европе;

- развивать партнерство с крупными интернет-провайдерами, что позволит своевременно получать сведения о появлении материалов, разжигающих ненависть и призывающих к терроризму, и быстро их удалять.

В дополнение к этому несколько государств — членов ЕС при полной поддержке Комиссии выразили намерение ужесточить меры по конфискации проездных документов своих граждан, подозреваемых в принадлежности к джихадизму [Vigo et al., 2015: 3].

Большинство предложений, выдвинутых на встрече, носили технический характер. Целый ряд озвученных мер был направлен на усиление обмена информацией разведывательного характера и использование действующих информационных систем для регулярного наблюдения за передвижением граждан по территории Европейского союза.

Высказанные предложения получили дальнейшее развитие во время неформальной встречи министров внутренних дел и юстиции в Риге 29 января 2015 г. С призывом к ужесточению пограничного контроля, углублению обмена информацией и совершенствованию правовой базы в целях предупреждения радикализации выступил Ж. де Керков. В частности, он предложил: выработать общую политику по отношению к социальным сетям; усилить роль Европола в выявлении и удалении экстремистского контента

---

<sup>13</sup> Paris, 11 January 2015: Joint statement by Ministers of the Interior // Statewatch. Available at: <http://www.statewatch.org/news/2015/jan/france-joint-statement-of-ministers-for-interior.pdf> (accessed: 16.06.2015).

на социальных медиаплатформах; обратить внимание на выявление факторов радикализации и рекомендовать Комиссии разработать пакет мер для оказания помощи государствам-членам в данном вопросе, в том числе поддерживать инициативы в сфере образования, профессионального обучения, социальной интеграции [Bigo et al., 2015: 4–6].

Результатом встречи в Риге стало совместное заявление, в котором министры призвали повысить эффективность имеющихся в распоряжении ЕС инструментов противодействия терроризму, а также выдвинули новые инициативы, в том числе предложили разработать «Европейскую повестку дня в сфере безопасности», «без дальнейших промедлений» создать систему передачи персональных данных авиапассажиров в рамках ЕС и усилить обмен информацией о передвижениях лиц, возвратившихся после участия в боевых действиях за границей<sup>14</sup>.

Основываясь на Рижском совместном заявлении, участники «антитеррористического саммита» глав государств и правительств ЕС, который собрался в Брюсселе 12 февраля 2015 г., также заявили о необходимости немедленно принять дополнительные меры для обеспечения внутренней безопасности. Делегаты поддержали предложение «внести поправки в Шенгенский кодекс о границах относительно систематических проверок по всем доступным информационным системам, чтобы иметь возможность выявить и предотвратить передвижение подозрительных лиц, особенно иностранных боевиков-террористов»<sup>15</sup>. Как и следовало ожидать, саммит обратился к Европарламенту с настоятельным предложением «срочно утвердить директиву о PNR, которая должна содержать статьи о надежных мерах защиты информации». Лидеры ЕС также высказались в пользу «мониторинга и устранения контента веб-сайтов, пропагандирующих терроризм и насилие»<sup>16</sup>.

В то же время одна из идей Ж. де Керкова — обязать интернет-провайдеров передавать правоохранительным ведомствам ключи к шифровальным системам — не нашла поддержки, во всяком случае на данном этапе. Однако остальные предложения были

---

<sup>14</sup> Riga joint statement following the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 and 30 January // Latvian Presidency of the Council of the European Union. Available at: [https://eu2015.lv/images/Kalendars/IeM/2015\\_01\\_29\\_jointstatement\\_JHA.pdf](https://eu2015.lv/images/Kalendars/IeM/2015_01_29_jointstatement_JHA.pdf) (accessed: 16.02.2015).

<sup>15</sup> Informal meeting of the Heads of State or Government Brussels, 12 February 2015 — Statement by the Members of the European Council // European Council. Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> (accessed: 16.02.2015).

<sup>16</sup> Ibidem.



одобрены, в том числе: усилить взаимодействие полицейских и разведывательных ведомств; наладить обмен информацией с арабскими государствами; ужесточить законодательство в сфере борьбы с незаконным оборотом оружия и отмытием денег, чтобы воспрепятствовать финансированию терроризма<sup>17</sup>.

\* \* \*

Как видно, принципиально новых предложений по противодействию терроризму не поступило, что и понятно, поскольку в стадии разработки и обсуждения были уже известные законодательные и политические меры. Наибольший интерес вызывают директива о европейской PNR, законодательный пакет об «умных границах», а также предложения о модернизации Шенгенского кодекса о порядке пересечения границ Евросоюза.

Принятие директивы о европейской PNR позволит авиаперевозчикам государств ЕС предоставлять правоохранительным органам информацию о пассажирах, путешествующих в третьи страны, а также пользующихся рейсами внутри Европы. Такие сведения собирают авиакомпании для бронирования, продажи билетов и регистрации на рейсы. Существуют различия между PNR и предварительной информацией о пассажире (API), которую уже сейчас извлекают на основе Директивы ЕС 2004/82.37 из машиночитаемой части паспорта (имя, фамилия, номер паспорта, гражданство). При бронировании же авиакомпании требуют и дополнительную информацию.

Впервые Комиссия выступила с законодательной инициативой об учреждении европейской PNR еще в ноябре 2007 г. Через год, в ноябре 2008 г., Европарламент заблокировал это предложение, мотивировав свое решение недостаточным уровнем гарантий защиты информации о пассажирах. Подобные опасения высказали и супервайзер ЕС по защите данных, и Агентство по защите основных прав граждан Евросоюза. Тем не менее Комиссия включила это предложение в пятилетнюю Стокгольмскую программу развития пространства свободы, безопасности и правосудия.

В 2011 г. ЕК представила модифицированную версию законодательства, которая после длительных дискуссий вновь была отвергнута в 2013 г. профильным комитетом Европарламента. Депутаты были недовольны «анекдотичными» доказательствами полезности европейской PNR для борьбы с терроризмом и международной

---

<sup>17</sup> Informal meeting of the Heads of State or Government. Draft Statement of the Members of the European Council. 5853/15 // Council of the European Union. 2 February 2015. Brussels.

организованной преступностью и высказали сомнения в адекватности мер по защите персональных данных пассажиров<sup>18</sup>.

Впоследствии был опубликован целый ряд исследований, доказывающих низкую эффективность предлагаемой системы. Так, Рабочая группа 29<sup>19</sup> пришла к выводу, что выдвинутая инициатива способна серьезно подорвать право на защиту частной жизни и персональной информации, а это противоречит принципам ст. 7–8 Хартии основных прав граждан ЕС. Введение системы PNR, по мнению группы, было бы оправдано лишь при наличии существенных доказательств ее необходимости<sup>20</sup>.

Трагические события в Париже и Копенгагене заставили политические группы Европарламента прийти к согласию относительно возобновления рассмотрения досье о PNR, закончить которое они обязались до конца 2015 г. Однако при этом депутаты остались непоколебимы в своем намерении не допустить нарушения прав граждан на защиту информации даже из соображений укрепления безопасности. Рабочая группа 29, а затем и профильный комитет ЕП представят свои заключения о необходимости и пропорциональности применения европейской системы PNR, после чего будет принято решение о поддержке директивы или отказе от нее.

Опасения относительно возможного нарушения прав граждан на защиту персональных данных вызывает и предложение ЕК об «умных границах», с которым она впервые выступила в 2008 г. в сообщении «Подготовка к следующим шагам в управлении границами Европейского союза»<sup>21</sup>. Это предложение стало предметом интенсивных дискуссий в институтах ЕС, академических кругах и гражданском обществе [Guild et al., 2008]. Комиссии понадобилось 5 лет, чтобы обратиться с предложением в законодательную инициативу.

В феврале 2013 г. С. Мальстрем, член ЕК, курировавшая внутренние дела и юстицию, подготовила новый пакет законодательных

---

<sup>18</sup> Civil Liberties Committee rejects EU Passenger Name Record proposal // European Parliament News. Available at: [www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130422IPR07523/html/Civil-Liberties-Committeerejects-EU-Passenger-Name-Record-proposal](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130422IPR07523/html/Civil-Liberties-Committeerejects-EU-Passenger-Name-Record-proposal) (accessed: 15.06.2015).

<sup>19</sup> Рабочая группа 29 была названа по ст. 29 Директивы 95/46/ЕС о защите персональной информации при ее автоматической обработке. Имеет совещательный статус при Комиссии ЕС.

<sup>20</sup> Press release WP 29. Statement on the EU PNR system // European Council. 5 February 2015. Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> (accessed: 15.06.2015).

<sup>21</sup> Preparing the next steps in border management in the European Union. COM (2008)69 Final // European Commission. 13 February 2008. Brussels.

мер. Он был призван облегчить доступ путешественников в шенгенское пространство, при этом усилив противодействие нелегальной иммиграции посредством передовых технологий. В 2014 г. было зафиксировано 200 млн пересечений внешней границы Евросоюза, к 2030 г. это число предположительно возрастет до 700 млн [Bigo et al., 2015: 9–10]. Имея в виду это обстоятельство, Комиссия разработала два регламента: о «программе зарегистрированных путешественников» (Registered Travellers Programme, RTP) и системе «въезд-выезд» (Entry-Exit System, EES). Программа регистрации позволила бы часто приезжающим в ЕС «добросовестным» путешественникам приобрести электронную карту для пересечения границы в аэропортах без контакта с пограничными службами. С помощью системы «въезд-выезд» можно было бы определить, действительно ли обладатель проездного документа выехал из Евросоюза, когда срок действия его визы истек. Таким образом, отпала бы необходимость ставить штампы в паспортах и появилась бы возможность точно вычислять сроки пребывания граждан третьих стран в том или ином государстве — члене ЕС. Однако введение системы «умных границ» потребовало бы инвестиций в размере 1 млрд евро, поэтому технические и финансовые возможности реализации данной законодательной инициативы стали предметом разногласий. Европарламент почти немедленно встал в оппозицию, высказав также озабоченность потенциальными нарушениями прав граждан на защиту их личной информации. Совет также не осмелился поддержать инициативу, заявив, что пакет нуждается в поправках [Bigo et al., 2015: 11].

Комиссии пришлось отступить, объявив, что рассмотрение предложенных регламентов отложено до конца 2016 г. Однако в связи с террористическими актами во Франции и Дании 15 февраля 2015 г. вопрос об «умных границах» вновь приобрел актуальность, и дебаты о целесообразности установления данной системы возобновились.

Необходимо отметить, что главный фокус таких инструментов борьбы с терроризмом, как система PNR или «умные границы», направлен на идентификацию путешественников, пересекающих границу ЕС. Однако могло ли их применение предотвратить парижскую и копенгагенскую трагедии? При расследовании событий в январе 2015 г. очень скоро выяснилось, что парижские террористы вовсе не пытались использовать лазейки в недостаточно эффективном контроле над пересечением границ. Американские и французские спецслужбы знали, что двое террористов, причастных к расследуемому преступлению, ездили в Йемен, предположительно для подготовки к террористическим актам. Третий террорист, Амеди Кулибали, никогда не выезжал в тренировочные

лагеря на Ближнем Востоке, но находился под наблюдением французских правоохранительных ведомств и спецслужб. В Копенгагене действовали также граждане страны, а вовсе не приезжие, чей срок пребывания фиксируется системой «умные границы».

В этой связи вполне правомерным представляется вопрос, вызывающий горячие дебаты в парламентах европейских государств и правозащитной среде: в какой степени новые предложения по борьбе с терроризмом могли бы предотвратить террористические акты в Париже и Копенгагене? Очевидно, что лица, их совершившие, были хорошо известны властям, некоторые государства ЕС располагали информацией о потенциальной угрозе с их стороны, поэтому не совсем понятно, какой объем сведений о пассажирах будет достаточным для того, чтобы эффективно противодействовать террористам. Тем не менее Совет ЕС решил протестировать систему и осуществить пилотный проект в аэропортах Португалии, Франции, Великобритании и Нидерландов.

Тестирование началось в Португалии 15 марта 2015 г. Посредством системы «въезд-выезд» и программы регистрации часто путешествующих граждан португальские пограничные службы смогут фиксировать время, место въезда и выезда из Евросоюза граждан стран, в него не входящих, а также вычислить продолжительность пребывания таких лиц в ЕС и поднять тревогу, если по истечении срока действия визы ее обладатель не выехал. Часто путешествующим законопослушным гражданам, напротив, будет легче пересекать границу: они смогут воспользоваться автоматическими пропускными механизмами без контактов с пограничниками. Через год, по завершении пилотной фазы проекта, Комиссия намеревается выступить с законодательной инициативой о пакете предложений по «умным границам». Это можно будет сделать, если пилотная фаза пройдет успешно, т.е. ЕК докажет, что посредством внедрения систем контроля достигнуты успехи в противодействии терроризму и нелегальной иммиграции.

После террористических актов во Франции и Дании возобновилась также затихшая было дискуссия об эффективности шенгенского режима пересечения внешних и внутренних границ. 12 марта 2015 г. на встрече в Брюсселе министры внутренних дел и юстиции приняли решение ускорить реализацию систематического контроля над пересечением границ гражданами ЕС. Для этого предлагается тщательная проверка баз данных, находящихся в распоряжении полицейских служб, на предмет выявления каких-либо, даже мелких, нарушений со стороны европейских граждан, чьи действия в прошлом или настоящем будут соответствовать «критериям риска», которые берется разработать Комиссия. Например, такими крите-

риями будут одежда (подозрение вызывают люди в военной форме) и возраст. Координатор ЕС по борьбе с терроризмом предложил подвергать более тщательному контролю молодых людей в возрасте 18–25 лет в зависимости от того, из какой страны прибыл их рейс. Информацию об этих пассажирах предполагается передавать пограничным службам.

В то же время министры не решились предпринять какие-либо действия по очередному реформированию шенгенского кодекса, как бы ни призывал к этому французский министр внутренних дел Б. Казнев. Он настойчиво рекомендовал не ограничиваться контролем над гражданами, попадающими под «категорию риска», а пойти дальше: внести в кодекс о границах поправку об обязательном систематическом контроле за всеми без исключения гражданами ЕС. «Все больше европейцев участвуют в военных действиях в Сирии, — заявил Б. Казнев, — поэтому для властей жизненно важно, чтобы они могли идентифицировать этих людей по возвращении в Европу»<sup>22</sup>. Однако его коллеги вовсе не высказали намерения действовать в данном направлении, по крайней мере в ближайшее время. Следовательно, французское предложение пока не набирает необходимого квалифицированного большинства голосов в Совете. Помимо серьезных политических издержек — посягательств на свободу передвижения, дискриминации граждан ЕС по принципу их происхождения — министры внутренних дел и юстиции предвидят еще и чисто технические трудности: длинные очереди в аэропортах, расходы на зарплату многочисленных контролеров и установку специального оборудования.

Таким образом, основной смысл новых политических решений ЕС в ответ на действия террористов заключается в усилении контроля над передвижениями как по суше, так и по воздуху не только иностранцев, но и граждан ЕС, особенно потомков иммигрантов или лиц, недавно получивших гражданство, посредством интенсификации обмена информацией между спецслужбами и полицейскими ведомствами. В русле этой тенденции можно рассматривать и предложения о дальнейшей реформе шенгенского законодательства.

\* \* \*

Борьба с террористической угрозой внутри Европейского союза настоятельно требует также укрепления сотрудничества с третьими странами. В этом отношении особый интерес представляют перспективы развития взаимодействия в сфере противодействия тер-

---

<sup>22</sup> Bulletin quotidien Europe. № 11273. 13 March 2015.

роризму между ЕС и Россией. Возможно ли оно в современных условиях замораживания политического диалога между бывшими «стратегическими партнерами»?

Вопрос о конкретных мерах по укреплению сотрудничества с Россией в сфере борьбы с терроризмом на последних встречах европейских лидеров не поднимался. Однако следует помнить, что к марту 2014 г., когда ЕС впервые наложил санкции на ряд российских физических и юридических лиц, партнерство Москвы и Брюсселя в этой области уже имело правовую, политическую и оперативную основу: было принято несколько совместных заявлений о противодействии терроризму, заключены соглашения об обмене информацией<sup>23</sup>. В 2011 г. начался соответствующий политический диалог под эгидой МИД РФ и Европейской службы внешнеполитической деятельности (ЕСВД). Этот диалог, как и ряд других, развивался в целом успешно, хотя и с определенными трудностями вследствие «дефицита доверия и нормативных расхождений» [Renard, 2014b: 23].

Последней совместной инициативой России и Евросоюза стало Заявление о борьбе с терроризмом<sup>24</sup>, принятое по итогам саммита 28 января 2014 г. Как в Москве, так и в Брюсселе Заявление получило широкую поддержку<sup>25</sup>. В нем стороны подтвердили намерение укреплять сотрудничество, в том числе рассмотреть перспективу подписания соглашений об обмене информацией между Россией и Евросоюзом. По существу, этот документ стал единственным видимым результатом саммита и сотрудничества в целом накануне замораживания политического диалога. В Совместном заявлении Россия и ЕС признали, что «борьба с терроризмом является долгосрочным процессом, который требует от международного сообще-

---

<sup>23</sup> Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией (2003) // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: [http://archive.kremlin.ru/interdocs/2003/11/06/0000\\_type72066\\_55349.shtml](http://archive.kremlin.ru/interdocs/2003/11/06/0000_type72066_55349.shtml) (дата обращения: 15.06.2015); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским союзом о защите секретной информации // Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. Доступ: [http://www.russianmission.eu/sites/default/files/user/files/Agreement%20on%20classified%20information\\_2010\\_Russian.pdf](http://www.russianmission.eu/sites/default/files/user/files/Agreement%20on%20classified%20information_2010_Russian.pdf) (дата обращения: 15.06.2015).

<sup>24</sup> Совместное заявление Россия — ЕС по борьбе с терроризмом. 28.01.2014 г. // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/1602](http://news.kremlin.ru/ref_notes/1602) (дата обращения: 15.03.2015).

<sup>25</sup> Саммит Россия — Европейский союз. Пресс-конференция по итогам саммита // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/news/20113> (дата обращения: 15.07.2015); European Parliament. European Parliament Resolution on the EU-Russia Summit (2014/2533(RSP)). Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2014-0156+0+DOC+XML+V0//EN> (accessed: 15.07.2015).

ства комплексного подхода и объединенных усилий для противодействия террористам»<sup>26</sup>.

Практика международных отношений свидетельствует, что подобные заявления чаще всего не влекут за собой конкретных действий, они только могут послужить политическим сигналом для начала консультаций и переговоров по заключению необходимых договоров: об экстрадиции, взаимной правовой помощи, противодействии финансированию терроризма, единой базе данных авиапассажиров (PNR). До сих пор совместные заявления о борьбе с терроризмом материализовались в подобные соглашения лишь в рамках партнерства Евросоюза и США [Renard, 2014a].

Ожидалось, что Москва и Брюссель после Совместного заявления утвердят список мероприятий в этой сфере, но политический диалог был заморожен уже в марте 2014 г., а членство России в Группе восьми приостановлено. Более того, в соответствии с решением Совета ЕС о санкциях, объявленным 26 июля 2014 г., был запрещен въезд в ЕС и заморожены активы 15 российских политиков, в том числе тех, кто непосредственно имеет отношение к противодействию терроризму, — директора ФСБ, директора Службы внешней разведки, секретаря Совбеза РФ и его заместителя.

В МИД РФ осудили введение санкций, особо подчеркнув, что «страны ЕС взяли курс на полное сворачивание взаимодействия с Россией в вопросах международной и региональной безопасности, включая борьбу с распространением оружия массового уничтожения, терроризмом, организованной преступностью и другими новыми вызовами и угрозами»<sup>27</sup>. При этом следует отметить, что оперативные контакты между российскими и европейскими спецслужбами и правоохранительными ведомствами в условиях режима санкций не прерывались, но в отсутствие политического диалога их взаимодействие значительно усложнилось.

После парижской трагедии уже 8 января 2015 г. самым первым призвал считать Россию союзником против терроризма генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг, который до этого неоднократно обвинял Москву в том, что она ставит под угрозу европейскую систему безопасности<sup>28</sup>. В «Докладе Могерини» о России,

---

<sup>26</sup> Совместное заявление Россия — ЕС по борьбе с терроризмом. 28.01.2014 г. // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/1602](http://news.kremlin.ru/ref_notes/1602) (дата обращения: 15.03.2015).

<sup>27</sup> Комментарий МИД России в связи с введением Евросоюзом дополнительных антироссийских санкций. 26.07.2014 г. // Министерство иностранных дел Российской Федерации. Доступ: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newline/19F397DB373D434644257D2100337F9D](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newline/19F397DB373D434644257D2100337F9D) (дата обращения: 26.04.2015).

<sup>28</sup> NATO head says Russian anti-terror cooperation important // Bloomberg Business. 8 January 2015. Available at: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-08/nato-cites-russia-as-anti-terror-ally-after-paris-attack> (accessed: 15.06.2015).

подготовленном главой ЕСВД в январе 2015 г., также был поставлен вопрос о возобновлении политического диалога по отдельным направлениям, в том числе по Сирии, Ираку, Даеш (альтернативное название «Исламского государства»), несмотря на «очевидные расхождения между Россией и ЕС по сирийскому кризису»<sup>29</sup>. Однако и этот доклад, признававший ценность «существующего диалога по борьбе с терроризмом», в целом все же не был свободен от политической обусловленности. Представляя его, Ф. Могерини подчеркнула: «Наши отношения с Россией могут измениться только при условии и тогда (я надеюсь, что тогда, но на данном этапе — при условии), когда все обязательства, взятые в Минске, будут выполнены»<sup>30</sup>.

В феврале 2015 г. приверженность политической обусловленности возобновления диалога продемонстрировал и координатор ЕС по борьбе с терроризмом Ж. де Керков, который заявил, что «украинский кризис» затруднил сотрудничество с Кремлем. В то же время он положительно отнесся к разработанному Россией проекту резолюции о пресечении получения доходов террористами ИГИЛ, которую 12 февраля 2015 г. принял СБ ООН<sup>31</sup>; признал необходимость взаимодействия с Москвой, особенно на сирийском направлении, посредством обмена информацией<sup>32</sup>.

Весь вопрос в том, на каких принципах будет строиться совместная борьба с терроризмом. Россия, как и прежде, отвергает подход на основе политической обусловленности, который предлагает ЕС и согласно которому сотрудничество в данной сфере зависит от исполнения минских договоренностей и в целом от российской политики по отношению к Украине. Представляется, что усиление региональной и глобальной террористической угрозы способно изменить эту ситуацию и послужить основой для преодоле-

---

<sup>29</sup> Issues paper on relations with Russia. Foreign Affairs Council of 19 January 2015. Available at: <http://www.ieras.ru/pub/IssuesPaper1.pdf> (accessed: 15.06.2015); см. также комментарии к документу Ал.А. Громыко: Gromyko A. Not business as usual. Available at: <http://www.ieras.ru/pub/IssuesPaperFinal18.02.2015.pdf> (accessed: 15.06.2015).

<sup>30</sup> Высказывания Верховного Представителя ЕС Федерики Могерини на пресс-конференции после заседания Совета ЕС по иностранным делам. 19.01.2015 г. // Представительство Европейского Союза в России. Доступ: [http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press\\_corner/all\\_news/news/2015/20150119\\_ru.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2015/20150119_ru.htm) (дата обращения: 15.06.2015).

<sup>31</sup> Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts. Resolution 2199 (2015) adopted by the Security Council at its 7379th meeting, on 12 February 2015 // United Nations Security Council. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2199%20\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199%20(2015)) (accessed: 15.07.2015).

<sup>32</sup> Координатор ЕС по борьбе с терроризмом надеется на сотрудничество с РФ // РИА Новости. 17.02.2015 г. Доступ: <http://ria.ru/world/20150217/1048065199.html> (дата обращения: 15.03.2015).



ния кризиса в отношениях между Россией и Евросоюзом, если только Брюссель признает тот факт, что Москва играет ключевую роль в борьбе с терроризмом.

\* \* \*

После трагических событий в Париже 7–9 января 2015 г. в Европейском союзе не было недостатка в программных заявлениях и встречах в различных форматах, где интенсивно обсуждался ответ на новые угрозы терроризма. Как и в 2001 г., в напряженной ситуации, когда был повышен уровень террористической опасности, государства — члены ЕС не высказывали противоречивых суждений о содержании инициатив и мер противодействия терроризму, поэтому позиции в Совете не пришлось согласовывать слишком долго. Кроме того, новых предложений по противодействию терроризму, по сути, и не поступило. Комиссия лишь предложила работать над усовершенствованием действующего законодательства, укреплением сотрудничества между национальными спецслужбами и Европолом, интенсифицировать существующий обмен информацией через Шенгенскую информационную систему. В то же время в центре внимания оказались законодательные инициативы ЕК, которые уже несколько лет ожидали своего часа, «застряв» на той или иной стадии процесса принятия решений.

В 2001 г. роль Европейского парламента в законотворчестве в сфере внутренней безопасности, в том числе борьбы с терроризмом, была практически нулевой, поэтому такие важные законодательные акты, как рамочное решение о противодействии террористической угрозе и европейском ордере на арест были приняты Советом быстро и безболезненно. В нынешней ситуации, когда ЕП осознает свою ответственность за соблюдение прав граждан, в том числе на защиту персональных данных, вряд ли возможны скорые решения по ряду директив, в том числе о европейской системе PNR. В основе предложений Комиссии — повышение контроля над пересечением внешних и внутренних границ гражданами не только третьих стран, но и Евросоюза, что идет вразрез с представлениями о ЕС как о пространстве без границ. Вряд ли Парламент допустит смещение баланса между «свободой» и «безопасностью» в сторону последней в ущерб правам граждан. В то же время важно отметить, что в условиях повышенной террористической угрозы ЕК не стала выдвигать паническое требование радикальной реформы Шенгенского кодекса о пересечении границ, как того уже давно безуспешно добивались некоторые государства-члены, прежде всего Франция.

Евросоюз продолжает укреплять сотрудничество по противодействию терроризму с традиционными партнерами — США и Канадой. Очевидно, что повышенного внимания потребуют отношения со странами Ближнего Востока и Магриба. Что касается взаимодействия с Россией, то этот антитеррористический инструмент ЕС не работает в условиях режима санкций. Замораживание политического диалога не оказывает особого влияния на практическую деятельность правоохранительных ведомств и спецслужб, но делает невозможной реализацию тех конкретных мер по борьбе с терроризмом, которые планировались после Совместного заявления по итогам саммита России и ЕС в январе 2014 г. Такое положение дел противоречит объективной потребности объединения усилий против общей реальной угрозы безопасности.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Безопасность Европы / Под ред. В.В. Журкина. М.: Весь мир, 2011.
2. Войников В.В. Полицейское и правовое сотрудничество по уголовным делам: правовые аспекты // Отношения Россия—ЕС на пороге перемен. *Libet amicorum* в честь профессора Л.М. Энтина. М.: Аксиом, 2009. С. 367—382.
3. Гал П. Обмен данными об авиапассажирах между ЕС и США: обеспечение безопасности vs соблюдение прав человека // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2014. № 2. С. 98—113.
4. Европейский союз на пороге XXI века. Выбор стратегии развития / Под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. М.: УРСС, 2001.
5. Потемкина О.Ю. Антитеррористическая политика Европейского союза // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 2. С. 47—57.
6. Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза. М.: Европейский учебный институт при МГИМО(У); Гриф и Ко, 2011.
7. Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия как политический проект Европейского союза // Европейский союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. О.Ю. Потемкиной, Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. М.: Весь мир, 2012. С. 281—306.
8. Потемкина О.Ю. Трансформация пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского союза // Политическая наука. 2014. № 2. С. 89—109.
9. Степанова Е.А. ИГИЛ и транснациональный исламистский терроризм // Пути к миру и безопасности. 2014. № 2 (47). С. 13—27.
10. Archick K. U.S.—EU cooperation against terrorism. Congressional Research Service. Washington, 2010.
11. Argomaniz J. When the EU is the ‘norm-taker’: the US PNR agreement // *European Integration*. 2009. Vol. 31. No. 1. P. 119—136.

12. Balzacq T. The policy tools of securitization: information exchange, EU foreign and interior policies // *Journal of Common Market Studies*. 2008. Vol. 46. No. 1. P. 75–100.
13. Bigo D., Brouwer E., Carrera S. et al. The EU counter-terrorism policy responses to the attacks in Paris: towards an EU security and liberty agenda. CEPS Papers. No. 81. Brussels: CEPS, 2015.
14. Bures O. EU counter-terrorism policy. A paper tiger? London: Ashgate, 2010.
15. Guild E. EU counter-terrorism action. A fault line between law and politics? Brussels: CEPS, 2010.
16. Guild E., Carrera S., Geyer F. Towards an internal (in)security strategy for the EU? Brussels: CEPS, 2011.
17. Hernández i Sagera R., Potemkina O. Russia and the common space on freedom, security and justice. Brussels: European Parliament, Directorate General for Internal Policy and Constitutional Affairs, 2013.
18. The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security, and justice / Ed. by J. Monar. Brugge: College of Europe, 2010.
19. International terrorism: a European response to a global threat? / Ed. by D. Mahncke, J. Monar. Brussels: College of Europe, 2006.
20. Kaunert C. Supranational governance in EU counter-terrorism // *Central European Journal of International and Security Studies*. 2010. Vol. 4. Iss. 1. P. 1–32.
21. Leonard S., Kaunert C., Costa O., Jorgensen K. Combating the financing of terrorism together? The influence of the United Nations on the European Union's financial sanctions. London: Palgrave Macmillan, 2012.
22. Pastore F., Friedrichs J., Politi A. Is there a European strategy against terrorism? A brief assessment of supranational and national responses. Rome: CeSPI Working Papers, 2005.
23. Renard Th. Confidential partnerships? The EU, its strategic partners and international terrorism. ESPO Working Paper. 2014. No. 4.
24. Renard Th. Partners in crime? The EU, its strategic partners and international organised crime. ESPO Working Paper. 2014. No. 5.
25. Roell P., Worcester M. Low intensity terrorist threats: a future trend in Europe? Berlin: The Institute for strategic, political, security and economic consultancy (ISPSW) Working Papers, 2010.
26. Security versus freedom? A challenge for Europe's future / Ed. by T. Balzacq, S. Carrera. Aldershot: Ashgate, 2006.
27. Terror, insecurity and liberty: illiberal practices of liberal regimes after 9/11 / Ed. by D. Bigo, A. Tsoukala. London: Taylor & Francis, 2008.
28. Tridimas T., Gutierrez-Fons J.A. EU law, international law and economic sanctions against terrorism: the judiciary in distress // *Fordham International Law Journal*. 2009. No. 32. P. 660–730.
29. Wahl T. The EU as an actor in the fight against terrorism // A war on terror? The European stance on a new threat, changing laws and human rights implications / Ed. by A. Maljević, M. Wade. Springer, 2010.

**O.Yu. Potemkina**

## **NEW INSTRUMENTS OF THE EU COUNTER-TERRORISM POLICY**

*Institute of Europe, Russian Academy of Sciences  
11-3 Mokhovaya street, Moscow, 125009*

*Lomonosov Moscow State University  
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

The 2015 Paris terrorist attacks reignited the debates in the European Union on counter-terrorism policies. The paper examines the key policy papers as well as the package of measures proposed by the EU authorities to counter the upsurge in terrorist activity in Europe. The author emphasizes that in fact all these initiatives, aimed at strengthening anti-terrorism cooperation both within the EU and with the third countries, are long-debated projects whose implementation was halted at some point under the pressure of the European public opinion or due to the opposition of the European Parliament and interstate contradictions. Special attention is paid to the following three initiatives: the EU Passenger Name Record (PNR) proposal, the ‘Smart Borders’ package and the enforcement of the Schengen borders code. The author comes to the conclusion that, regardless of the Paris terrorist attacks aftershock, implementation of these projects remains problematic. While the EU executive powers, faced with the ‘security-liberty’ dichotomy, prioritize ‘security’, the Parliament and the European public opinion in general remain reluctant to a hasty and ungrounded restriction of the EU citizens’ rights and freedoms. The prospects for the EU-Russia counter-terrorism cooperation are equally uncertain. The author emphasizes that because of the EU anti-Russian sanctions this cooperation, except for operational liaisons between the counter-terrorism services, has been virtually suspended to the detriment of the interests of both parties.

**Keywords:** the European Union, the EU, Russia, international terrorism, Paris terrorist attacks, counter-terrorism, Passenger Name Record, Schengen borders code, ‘Smart Borders’, Islamism, sanctions.

**About the author:** *Olga Yu. Potemkina* — Doctor of Sciences (Political Science), Head of the Department of European Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Professor at the Chair of Regional Issues of World Politics, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: [olga\\_potemkina@mail.ru](mailto:olga_potemkina@mail.ru)).

### REFERENCES

1. Zhurkin V.V. (ed.). 2011. *Bezopasnost' Evropy* [Europe's security]. Moscow, Ves' Mir Publ. (In Russ.)

2. Voinikov V.V. 2009. Politicheskoe i pravovoe sotrudnichestvo po ugovnym delam: pravovye aspekty [Political and judicial cooperation in criminal cases: legal aspects]. In *Otnosheniya Rossiya-ES na poroge peremen* [RF-EU relations on the eve of change]. Moscow, Aksiom Publ. (In Russ.)

3. Gal P. 2014. Obmen dannymi ob aviapassazhirakh mezhdru ES i SShA: obespechenie bezopasnosti vs soblyudeniye prav cheloveka [Passenger data exchange between the US and the EU: providing security vs protecting human rights]. *Moscow University Journal of World Politics*, vol. 6, no. 2, pp. 98–113. (In Russ.)

4. Borko Yu.A., Butorina O.V. (eds.). 2001. *Evropeiskii soyuz na poroge XXI veka. Vybor strategii razvitiya* [The European Union into the 21<sup>st</sup> century: Choosing development strategy]. Moscow, URSS Publ. (In Russ.)

5. Potemkina O.Yu. 2011a. Antiterroristicheskaya politika Evropeiskogo soyuza [The EU counter-terrorism policy]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, no. 2, pp. 47–57. (In Russ.)

6. Potemkina O.Yu. 2011b. *Prostranstvo svobody, bezopasnosti i pravosudiya Evropeiskogo soyuza* [The European Union common space of freedom, security and justice]. Moscow, Evropeiskii uchebnyi institut pri MGIMO(U) Publ., Grif i Ko Publ. (In Russ.)

7. Potemkina O.Yu. 2012. Prostranstvo svobody, bezopasnosti i pravosudiya kak politicheskii proekt Evropeiskogo soyuza [Common space of freedom, security and justice as the European Union's political project]. In Potemkina O.Yu., Kaveshnikov N.Yu., Kondrat'eva N.B. (eds.). *Evropeiskii soyuz v XXI veke: vremya ispytaniy* [The European Union in the 21<sup>st</sup> century: time of trials]. Moscow, Ves' Mir Publ., pp. 281–306. (In Russ.)

8. Potemkina O.Yu. 2014. Transformatsiya prostranstva svobody, bezopasnosti i pravosudiya Evropeiskogo soyuza [The transformation of common space of freedom, security and justice of the European Union]. *Politicheskaya nauka*, no. 2, pp. 89–109. (In Russ.)

9. Stepanova E.A. 2014. IGIL i transnatsional'nyi islamistskii terrorizm [ISIS and transnational Islamist terrorism]. *Puti k miru i bezopasnosti*, no. 2 (47), pp. 13–27. (In Russ.)

10. Archick K. 2010. *U.S.—EU cooperation against terrorism*. Congressional Research Service. Washington.

11. Argomaniz J. 2009. When the EU is the 'norm-taker': the US PNR agreement. *European Integration*, vol. 31, no. 1, pp. 119–136.

12. Balzacq T. 2008. The policy tools of securitization: information exchange, EU foreign and interior policies. *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, no. 1, pp. 75–100.

13. Bigo D., Brouwer E., Carrera S. et al. 2015. *The EU counter-terrorism policy responses to the attacks in Paris: towards an EU security and liberty agenda*. CEPS Papers. No. 81. Brussels, CEPS.

14. Bures O. 2010. *EU counter-terrorism policy. A paper tiger?* London, Ashgate.

15. Guild E. 2010. *EU counter-terrorism action. A fault line between law and politics?* Brussels, CEPS.

16. Guild E., Carrera S., Geyer F. 2011. *Towards an internal (in)security strategy for the EU?* Brussels, CEPS.
17. Hernández i Sagrera R., Potemkina O. 2013. *Russia and the common space on freedom, security and justice*. Brussels, European Parliament, Directorate General for Internal Policy and Constitutional Affairs.
18. Monar J. (ed.). 2010. *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*. Brugge, College of Europe.
19. Mahncke D., Monar J. (eds.). 2006. *International terrorism: a European response to a global threat?* Brussels, College of Europe.
20. Kaunert C. 2010. Supranational governance in EU counter-terrorism. *Central European Journal of International and Security Studies*, vol. 4, iss. 1, pp. 1–32.
21. Leonard S., Kaunert C., Costa O., Jorgensen K. 2012. *Combating the financing of terrorism together? The influence of the United Nations on the European Union's financial sanctions*. London, Palgrave Macmillan.
22. Pastore F., Friedrichs J., Politi A. 2005. *Is there a European strategy against terrorism? A brief assessment of supranational and national responses*. Rome, CeSPI Working Papers.
23. Renard Th. 2014a. *Confidential partnerships? The EU, its strategic partners and international terrorism*. ESPO Working Paper, no. 4.
24. Renard Th. 2014b. *Partners in crime? The EU, its strategic partners and international organised crime*. ESPO Working Paper, no. 5.
25. Roell P., Worcester M. 2010. *Low intensity terrorist threats: a future trend in Europe?* Berlin, The Institute for strategic, political, security and economic consultancy (ISPSW) Working Papers.
26. Balzacq T., Carrera S. (eds.). 2006. *Security versus freedom? A challenge for Europe's future*. Aldershot, Ashgate.
27. Bigo D., Tsoukala A. (eds.). 2008. *Terror, insecurity and liberty: illiberal practices of liberal regimes after 9/11*. London, Taylor & Francis.
28. Tridimas T., Gutierrez-Fons J.A. 2009. EU law, international law and economic sanctions against terrorism: the judiciary in distress. *Fordham International Law Journal*, no. 32, pp. 660–730.
29. Wahl T. 2010. The EU as an actor in the fight against terrorism. In Maljević A., Wade M. (eds.). *A war on terror? The European stance on a new threat, changing laws and human rights implications*. Springer.