УДК: 341.161, 327.7

Милка МАЛФЕТ

Юрий НАДТОЧЕЙ

РОССИЯ И ЕС: ПРОБЛЕМЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ВЫБОРА В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Аннотация. В статье рассмотрено влияние рациональных интересов на сотрудничество разведывательных структур и полиции на примере взаимодействия правоохранительных органов России и ЕС. Авторы постулируют два положения теории рационального выбора. Первое сводится к тому, что рациональные интересы ведут к расширению сотрудничества между службами безопасности в том случае, если организации активно взаимодействуют. В Евросоюзе внутреннее взаимодействие силовых структур развито лучше по сравнению с форматами сотрудничества между ЕС и не входящими в него странами, включая Россию. Между ними действует “избирательное взаимодействие”, основанное на анализе затрат и выгод, получаемых от сотрудничества. Второе положение объясняет, почему из-за бюрократических интересов и бюрократической культуры масштабы сотрудничества остаются незначительными. Личные интересы бюрократов разведки, аутентичная национальная культура органов внутренних дел затрудняют обмен информацией, в том числе в системе взаимодействия по линии ЕС–Россия. Однако сотрудничество между российскими правоохранителями и их коллегами из государств-членов ЕС может быть достигнуто, если обе стороны будут демонстрировать одинаковое рациональное поведение при принятии решений. Глубина такого взаимодействия будет варьироваться от страны к стране в зависимости от её бюрократической субкультуры. В данной работе сочетаются теория рационального выбора с эмпирическими данными о сотрудничестве между правоохранительными органами ЕС и России. Методологической основой выступает аналитический, логический и сравнительный методы.

Ключевые слова: теория рационального выбора, Европейский союз, Россия, разведка, правоохранительные органы, сотрудничество.

В международном сотрудничестве последних лет всё большее распространение получает способ выстраивания отношений, основанный на применении экономиче-

© **Малфет Милка** – Адвокат DLA Piper UK LLP, Брюссельская коллегия адвокатов. **Адрес:** Авеню Луиза 106, Брюссель, Бельгия, 1050. **E-mail:** milkamalfait@gmail.com

© **Надточей Юрий Иванович** – кандидат исторических наук, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России. **Адрес:** 111395, Россия, Москва, пр. Вернадского, д. 76. **E-mail:** ynadtochey@yandex.ru

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020143152>

ских категорий к неэкономическим областям деятельности. Политологи в этой связи говорят о так называемом транзакционном подходе (transactional approach), когда страны, вступают в отношения с партнёрами с целью получить максимальные подчас односторонних преимуществ. Ярким примером здесь является политика президента США Д. Трампа, активно применяющего жесткие бизнес-принципы к международной сфере, когда речь идёт об отношениях с партнёрами в Европе [Nye]. Общие ценности (свобода, демократия, либерализм) при таком формате межсоюзнических отношений всё чаще начинают отходить на второй план, а на первое место выдвигаются сугубо прагматические интересы, выраженные в категориях рыночной конкуренции.

Тем не менее, подобный подход свойственен не только США. В условиях повышенной международной неопределённости многие страны традиционно стремятся получить для себя как можно больше благ от сотрудничества со своими контрагентами – другими странами, международными организациями и т.д. – не задумываясь должным образом об учёте их интересов. Устойчивой такую модель отношений назвать нельзя, поэтому сотрудничающие стороны ищут для себя подходящие организационные форматы взаимодействия – институты, которые позволят сделать отношения предсказуемыми, обоюдовыгодными и основанными на большем доверии. Россия и Европейский союз здесь также не являются исключением. Стороны далеки от того, чтобы выстраивать свои отношения на основе общей идентичности, поэтому им приходится искать другие способы взаимодействия на основе компромиссов и взаимоприемлемых правил игры.

Институты и безопасность: вопросы теории

В науке международных отношений вот уже несколько десятилетий довольно прочные позиции удерживает теория рационального выбора [Kahler, 1998]. Пришедшая в политическую науку из области экономики, она была адаптирована к более широкому кругу социальных контактов, а не только к сфере рынка. Широкое применение этой теории в социологии, политологии и юриспруденции обусловлено её универсальностью. Теория гласит, что создание институтов ведёт к снижению транзакционных издержек, повышению доверия и улучшению сотрудничества. Институты состоят из формальных правил (конституции, законы, права собственности) и неформальных ограничений (санкции, табу, обычаи, традиции и кодексы поведения), которые способствуют сохранению порядка и безопасности на рынке или в обществе. По мнению одного из основоположников институционалистской теории Д. Норта, “институты снижают операционные и производственные издержки на биржу, чтобы потенциальные выгоды от торговли были реализованы” [North, 1990: 97–98]. Институты – это систематика, стратегии, структуры в обществе, созданные правилами и законами. Правовая система и политическая система также являются институтами. Их основная задача – ограничение насилия среди отдельных лиц [North, Wallis and Weingast, 2009: 55].

В нерыночной сфере, например, в сфере безопасности (как внутренней, так и внешней) институты также играют важную роль. Основной целью системы органов безопасности является защита государства, его граждан и предотвращение угроз

национальной безопасности. Если же эти органы будут сотрудничать между собой, а не конкурировать “за место под солнцем”, то операционные издержки будут снижены, и в выигрыше окажется всё общество в целом. Однако в реальности достичь подобного сотрудничества весьма непросто. Специфика сферы безопасности кроется в довольно высоком уровне операционных издержек взаимодействия между силовыми ведомствами. Даже внутристрановая конкуренция между силовиками проявляется весьма отчетливо, а между правоохранительными органами разных стран уровень доверия и вовсе крайне невысок. Благодаря же созданию институтов, подобное соперничество спецслужб, полиции и других ведомств может быть уменьшено: доверия станет больше, а сети сотрудничества могут более тесно связать бывших конкурентов. Значимость институтов в международных отношениях хорошо демонстрируется аналогией, предложенной Д. Нортон на примере сотрудничества деревень. Исследователь отмечал, что в небольшой деревне есть понимание людьми друг друга и высокий уровень доверия между ними. В то же время, между далеко расположенными деревнями такого доверия быть не может [North, 1990].

Аналогичные принципы отношений могут быть перенесены на любой другой тип акторов, например, представителей силовой бюрократии. Внутри ведомства уровень доверия между подразделениями и отдельными сотрудниками должен быть достаточно высок, иначе общая деятельность не будет эффективной. Меньше доверия требуется при установлении связей между двумя различными национальными ведомствами и в ещё меньшей степени в отношениях между ведомствами разных стран. Институционалистская теория, таким образом, позволяет исследователям понять пределы и возможности взаимодействия между европейскими и российскими правоохранительными структурами. Институты создаются именно для того, чтобы уменьшить опасения акторов (в данном случае России и ЕС) быть обманутыми, способствуют лучшему взаимопониманию сторон, меньшему беспокойству, меньшему количеству заблуждений и, в конце концов, большему сотрудничеству.

Бюрократические личные интересы и культура являются причинами, не способствующими позитивному взаимодействию между службами безопасности. Теория рационального выбора может дать объяснение, почему бюрократы, работающие в сфере разведслужб и иных силовых структур, могут быть не заинтересованы в международном диалоге. [Fägersten, 2010: 500]. Зачастую это вызвано боязнью значительного риска и высокой цены ошибки, которым может сопровождаться такое сотрудничество. Правительства относятся друг к другу с настороженностью и, вследствие этого, тесное взаимодействие их спецслужб порой весьма затруднено. Причина кроется в особенностях расчётов, которыми руководствуются лица, принимающие решения. Прежде чем пойти на соглашение, силовая бюрократия пытается оценить, насколько выгоды от сотрудничества превысят затраты. Речь идёт о рациональном выборе и личных интересах, хотя иррациональная составляющая в процессе выстраивания отношений с партнёрами также неизменно присутствует. Её можно обозначить как иррациональный выбор или эмоциональный эгоизм.

Чтобы лучше понять функции механизмов сотрудничества правоохранительных органов, необходимо выйти за рамки государственных предпочтений и учитывать также различные бюрократические факторы [Fägersten, 2010: 501]. В научной литературе по вопросу о том, почему бюрократы-силовики препятствуют достижению

обозначенных государствами целей международного сотрудничества, можно выделить две причины: бюрократические интересы и бюрократическая культура. Во-первых, это личный интерес, присущий любому чиновнику. Они преследуют такие рациональные цели как увеличение бюджета, усиление полномочий в процессе принятия решений или личное продвижение по службе. Анализируя интересы бюрократии, исследователь П. Гуревич ввёл понятие “специфика активов” (“asset-specificity”) [Gourevitch, 1999]. Оно применяется при характеристике ситуации, в которой инвестиции или активы (в самом широком смысле – материальные или организационные), считаются присущими для определённого контекста и поэтому не могут быть эффективно перераспределены.

Что касается сотрудничества, например, в разведке, то обширные личные и организационные сети, которые составляют важную основу обмена разведывательными данными, можно рассматривать как инвестиции, которые не могут быть легко перенесены в другую среду [Fägersten, 2010: 503]. Сеть внутрибюрократических связей (например, внутри отдельных спецслужб) настолько аутентична, что может быть полезна только в управляемом конкретной бюрократией ведомстве, но при этом она не подходит для выстраивания отношений подобного рода в других силовых ведомствах. Люди вложили время и деньги в эти отношения и не позволят кому-либо ещё получить доступ к созданному ими ценному информационному ресурсу. Участники таких внутрибюрократических отношений не будут просто так вкладывать усилия в налаживание новых контактов или отдавать и дарить свои связи другому ведомству. Поскольку создание сетей и рабочих отношений требует времени и вряд ли может быть навязано сверху, их можно рассматривать как весьма специфичные инвестиции. Сети и обмен опытом влияют на институциональные отношения. По мнению исследователя С. Лэндера, “эти совместные действия порождают дружбу, взаимное уважение и доверие. Они имеют значение” [Lander]. Если уровень конкретных активов, инвестируемых в конкретный институт, высок, вовлечённые субъекты будут сопротивляться любым изменениям – например, новым соглашениям о сотрудничестве, – которые могут поставить под угрозу их инвестиции.

Вторая причина – бюрократическая культура [Fägersten, 2010: 503]. По сравнению с другими организациями, силовые структуры являются особенно питательной средой для формирования специфических организационных культур. Мобильность персонала зачастую невелика, его контакты с аутсайдерами, как правило, ограничены, проводимая работа рассматривается как жизненно важная для национальной безопасности, а потому связана с повышенной секретностью. Можно предположить, что чем активнее развивается организационная культура определённой организации (службы, ведомства), тем труднее будет ей сотрудничать с другими организациями, особенно если эта культура построена на таких принципах как секретность и изоляция. Проникновение в эту сферу внешних субъектов из других агентств или ведомств становится крайне сложной задачей. В тех случаях, когда строго национальные культуры основаны на таких ценностях, как секретность и организационная исключительность, это может стать препятствием для более тесных контактов и сотрудничества с иностранными партнёрами.

ЕС и Россия: дилемма рационального выбора в правоохранительной сфере

В вопросах сотрудничества по линии органов безопасности, особенно разведок, отношения России и ЕС никогда не отличались высоким уровнем взаимного доверия. Это обусловлено целым рядом факторов: географической удалённостью партнёров друг от друга, языковым барьером, различиями в культуре и нормах. Все эти препятствия создали многочисленные операционные издержки для сотрудничества и для их преодоления Москва и Брюссель попытались создать совместные институты. Однако на практике их эффективность оказалась весьма ограниченной, так как совместимость институциональной культуры у обоих партнёров изначально была и всё ещё остаётся крайне невысокой. Внутри ЕС отношения между правоохранительными органами отличаются большей плотностью связей, чем с внешними партнёрами, и реализуются в закрытом контуре безопасности, например, в рамках Европола, Евроюста, Фронтекса или между национальными ведомствами отдельных стран-членов Евросоюза.

Тем не менее, институциональная основа взаимоотношений России и ЕС активно развивалась на протяжении двух десятилетий. Краеугольным камнем для сотрудничества в области внутренней безопасности и юстиции стало, прежде всего, Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве (СПС), которое было подписано в 1994 г. и вступило в силу в 1997 г. В соответствии с СПС, РФ получила возможность устанавливать и развивать отношения на двух уровнях – с Евросоюзом как организацией и двусторонние отношения с его государствами-членами. Под эгидой Постоянного Совета партнёрства (ППС) был налажен политический диалог, в ходе которого были заключены четыре “дорожные карты”. Одна из них – дорожная карта по общему пространству в области свободы, безопасности и правосудия (ПСБП). С момента вступления в силу СПС, Россия и ЕС провели 32 саммита [Chernyavskiy, Malfait, 2019: 90].

Следующим шагом на пути интенсификации сотрудничества в рассматриваемой области стал принятый в 2000 г. План ЕС по общим действиям с Российской Федерацией в борьбе с организованной преступностью. Была установлена система контактов через советников ЕС в Москве, отвечающих за вопросы юстиции и внутренних дел, а координатор ЕС по борьбе с терроризмом поддерживал регулярные контакты с российскими властями для обмена передовым опытом [Hernandez i Sagrera and Potemkina, 2013: 24].

В 2002 г. идеи активизации сотрудничества в области свободы, безопасности и правосудия были изложены в Совместном заявлении России и ЕС, принятом на саммите в Брюсселе¹. Петербургский саммит в мае 2003 г. согласился активизировать сотрудничество с целью создания в долгосрочной перспективе общего пространства свободы, безопасности и правосудия. В Совместном заявлении отмечалось, что расширение сотрудничества в области правосудия и внутренних дел, в том числе по вопросам пограничного контроля и миграции, будет служить цели

¹ Consilium, *EU-Russia summit 2002: Joint Statement of the Fight Against Terrorism*, available at: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/74448.pdf (дата обращения: 10 November 2018).

построения новой Европы без разделительных линий, облегчая тем самым передвижение между всеми европейцами¹. Целью дорожной карты по ПСБП² было включить проблематику “внутренней безопасности” в повестку дня ЕС-Россия. [Potemkina, 2015: 1]. Конкретным достижением в этой области стало, в частности, соглашение о сотрудничестве от 2003 г. между Европейским полицейским управлением (Европолом) и Российской Федерацией, которое создало ещё один канал обмена разведывательными данными [Renard, 2014: 16]³. В мае 2005 г. была подписана “Дорожная карта” по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, а также три другие “дорожные карты” и начат политический диалог между Правительством России и Европейской комиссией (2011 и 2013 гг.). Состоялись шесть встреч ППС (последняя в 2012 г.), в том числе между постоянным представителем России при Евросоюзе и руководством Комитета ЕС по политике и безопасности и на уровне экспертов.

Положительная динамика сотрудничества Москвы и Брюсселя, в том числе в правоохранительной области, была прервана событиями в марте 2014 г. – воссоединением Крыма с Россией и возникновением на востоке Украины двух самопровозглашённых республик – ДНР и ЛНР. Практическое взаимодействие между Москвой и Брюсселем по вопросам безопасности было приостановлено, а политический диалог сведён к уровню консультаций. Вместе с тем, понизив уровень сотрудничества с наднациональными органами ЕС, Россия сохранила каналы двусторонних связей с отдельными странами-членами Союза, что стало особенно важным для неё в связи с интенсификацией борьбы с международным терроризмом [Potemkina, 2015: 23]. Москва и Брюссель также сохранили формат регулярных антитеррористических переговоров на высоком уровне, последний раунд которых состоялся 21 октября 2019 г.⁴ Однако в целом сотрудничество правоохранительных органов ЕС и России не выдержало испытаний геополитикой. Москва и Брюссель оказались неспособны сохранить “всепогодный” формат сотрудничества, который мог бы функционировать, несмотря на сохраняющиеся разногласия по широкому кругу вопросов международной повестки.

По мнению ряда специалистов, непрочность совместных институтов, не в последнюю очередь, обусловлена наличием некоторых запретов (табу), которые практикуются в бюрократических субкультурах силовых структур России и ЕС. Например, европейские правоохранители могут ссылаться на законодательство Европейского союза, *acquis communautaire* (право сообщества), особенно в области ПСБП, а их российские коллеги лишены такой возможности. Сохраняются также различные традиции разведсообществ и других силовых структур, разнообразные кодексы поведения, заключённые между национальными органами безопасности, определяю-

¹ Kremlin, *Road Map on the Common Space of Freedom, Security and Justice*, available at: <http://en.kremlin.ru/supplement/3588> (дата обращения: 2.12. 2018).

² Ibid.

³ Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union, Basic documents, available at: <https://russiaeu.ru/en/basic-documents> (дата обращения: 20.12. 2018).

⁴ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *Press release on Russia-EU high-level counter-terrorism talks*, available at: https://www.mid.ru/en/evropejskij-souz-es/-/asset_publisher/6OiYovt2s4Yc/content/id/3858883 (дата обращения: 2.02. 2020).

щие, кто из внешних партнёров может иметь доступ к секретной информации, а кто нет. Дополнительным препятствием на пути сотрудничества правоохранительных органов РФ и ЕС можно считать и практикуемый структурами Евросоюза принцип “обусловленности” (*conditionality*), увязывающий перспективы сотрудничества с вопросами внутренней политики – уровнем развития демократии, соблюдением прав сексуальных меньшинств и другими вопросами, не имеющими непосредственного отношения к конкретной тематике взаимодействия. Такой подход Евросоюза к внешним партнёрам, вызывал однозначное неприятие у российских властей. Москва отказалась принимать нормы *acquis communautaire* в российское правовое поле, будь-то через “дорожные карты” или иным образом.

Другая причина, по которой сотрудничество между Россией и ЕС в сфере безопасности остаётся затрудненным, лежит в плоскости формулы “знание – сила”. Если стороны делятся своими знаниями с другими, они теряют монополию на информацию и, следовательно, власть. Эта проблема характерна для отношений ведомств из разных стран и внутри Европейского союза: не все национальные агентства и службы в ЕС успешно сотрудничают друг с другом и, тем более, с наднациональными специализированными структурами, например, с Европолом. В частности, национальные правоохранительные службы иногда отказываются предоставлять ему информацию, необходимую для выполнения поставленных перед ним задач [Fägersten, 2010: 515].

Подобная практика отношений между политическими субъектами (а силовые структуры являются таковыми), основанная на их недоверии друг к другу, не является чем-то необычным. Политическая сфера традиционно является более чувствительной и конкурентной областью деятельности (игрой с нулевой суммой), даже по сравнению с экономической, где сотрудничество и интеграция могут принести больше взаимных доходов сторонам (игра с положительной суммой). Политика неизменно связана с безопасностью, которая не может выступать предметом прямого торга с партнёрами. Категория безопасности нередко напрямую связана с выживаемостью конкретного политического субъекта, будь-то нация, государство или отдельное ведомство, конструирование институтов в этой области на поверку оказывается более сложной задачей, нежели создание таковых в экономике. Цена ошибки в расчётах при создании нормативной базы сотрудничества может оказаться слишком высокой, а потому ведомства, (в данном случае силовики), зачастую предпочитают полагаться на самих себя, а не на внешних партнёров.

Сопротивление сотрудничеству в правоохранительной сфере также обусловлено вышеупомянутыми бюрократическими интересами и культурой, а также стремлением государств сохранить лидирующую роль в области внутренних дел и правосудия. В начале создания ПСБП, наиболее очевидной причиной медленной реализации программ развития в этой сфере было пассивное сопротивление национальных государств процессу нормативного сближения и гармонизации [Потемкина, 2012: 284]. Страны ЕС по-прежнему являются основными собирателями, обработчиками и пользователями разведанных – в отличие от европейских органов, таких как Европол [Den Boer, 2015: 403]. Учитывая, что сбор разведанных относится к крайне чувствительной сфере национальной безопасности конкретных стран, они не спешат делиться ими со своими партнёрами на уровне всего Союза.

Владение такими данными очень ценится и скрывается в секретных службах и органах безопасности в рамках уголовных расследований. Национальная безопасность и разведывательные службы обмениваются данными только тогда, когда есть очевидная необходимость и выгода. Даже в ЕС ведомства предпочитают двустороннее сотрудничество между собой, минуя по возможности централизованные структуры Союза.

Подобную реальность признают правоохранительные органы третьих стран, которые сотрудничают с ЕС. Москва не является исключением. В 99,99% случаев сотрудничество между Россией и Евросоюзом происходит через Интерпол и только в 0,01% случаев – через Европол¹. Именно Интерпол является каналом для сотрудничества РФ и ЕС в области борьбы с организованной преступностью и терроризмом². При этом сотрудничество России с европейскими правоохранительными ведомствами, зачастую, ограничиваются обменом стратегической, нежели тактической и оперативной разведывательной информацией, что также свидетельствует о недостатке доверия между европейскими и российскими силовиками³.

Тем не менее, многочисленные препятствия на пути сотрудничества России и ЕС в области внутренней безопасности, не должны затмевать и некоторые позитивные факторы, укрепляющие доверие сторон. В конечном итоге, и российские и европейские ведомства стремятся к одному и тому же результату – обеспечению безопасности, а это достаточный повод для оптимизма⁴. Доказательством служат примеры сотрудничества РФ и ФРГ, а также РФ и Австрии. Контакты Москвы с этими странами, несмотря на общий фон охлаждения отношений с ЕС в целом, достаточно стабильны, а сотрудничество в правоохранительной сфере развивается достаточно интенсивно, с опорой на рациональность, логику и последовательность в принятии решений. В частности, стороны активно обмениваются информацией, необходимой для эффективной совместной работы⁵.

Однако приведённые выше примеры всё же являются исключением из общего правила. Другие члены ЕС не могут похвастаться таким уровнем взаимодействия с российской стороной. Прежде всего, это касается стран так называемой атлантической Европы – Великобритании, Нидерландов, Бельгии и Франции. Более сложная картина наблюдается в области контактов российских правоохранителей с силовыми ведомствами стран Центральной и Восточной Европы, особенно из числа стран, стоящих на открыто антироссийских позициях и не склонных даже просто к нормализации сотрудничества с Москвой в каких-либо вопросах, относящихся к сфере безопасности. Отношения между Россией и этой группой стран никогда не отличались устойчивостью, что негативно сказывается на контактах по линии органов внутренних дел. В частности, это происходит из-за расхождений в интерпретации тех или иных видов преступной деятельности, например, терроризма. Списки тер-

¹ Интервью с бывшим сотрудником правоохранительных органов в 2019 г.

² Ibid.

³ Europol, *Agreement on co-operation between the European Police Office and the Russian Federation*, URL: <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/strategic-agreements> (дата обращения: 10.11. 2019).

⁴ Интервью с бывшим сотрудником правоохранительных органов в 2019 г.

⁵ Ibid.

рористических организаций, например, у Москвы и Лондона значительно различаются. И если для одной стороны конкретные лица и организации являются террористами, другая может относить их к повстанцам и отказываться криминализировать их деяния.

* * *

Сотрудничество между Россией и государствами-членами Евросоюза в области правоохранительной деятельности отягощено множеством проблем. Однако его можно развивать при наличии у сторон рационального мышления и понимания взаимных выгод от сотрудничества, учитывая, что у ЕС и РФ пересекаются интересы в сфере безопасности. Транснациональный характер большинства современных угроз, таких как терроризм, нелегальная миграция или организованная преступность, диктует необходимость развивать сотрудничество Москвы и Брюсселя, а следовательно, возобновлять и совершенствовать деятельность совместно созданных институтов. Именно они являются наилучшей альтернативой односторонним действиям российских или европейских правоохранителей. Партнёрам в ближайшей перспективе придётся прибегать к “транзакционной логике” – “ты мне, я тебе”, максимальному прагматизму в отношениях, который, тем не менее, выглядит более перспективным подходом, в сравнении с отсутствием сотрудничества как такового. Даже “выборочное сотрудничество”, основанное на расчётах издержек и выгод в конкретных вопросах, может принести обеим сторонам заметные плоды и, возможно, заложить фундамент для выстраивания дальнейших партнёрских отношений на принципах общей культуры и безопасности.

Список литературы / References

- Потемкина О.Ю. (2012) Пространство свободы, безопасности и правосудия как политический проект Европейского союза в Европейский союз в XXI веке: время испытаний (Серия коллективных монографий: Старый Свет – новые времена).
- Chernyavskiy, S. and Malfait, M. (2019) Legal Framework for Russia-EU counterterrorism cooperation, *Eurasian Law Journal, Eurasian Law Research Institute*, no. 5.
- Coase, R. (1937) The Nature of the Firm, *Economica, New Series*, Vol. 4, No. 16, pp. 386–405. Available at: <https://www.law.uchicago.edu/files/file/coase-nature.pdf>
- Coase, R. (1960) The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics, The University of Chicago Press*, Vol. 3.
- Den Boer, M. (2015) Counter-Terrorism, Security and Intelligence in the EU: Governance Challenges for Collection, Exchange and Analysis, *Intelligence and National Security*, 30: 2–3.
- Fägersten, B. (2010) Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation – The Case of Europol, *Intelligence and National Security*, 25:4, pp. 500–520.
- Gourevitch, P. (1999) ‘The Governance Problem in International Relations’, in Lake, D and Powell, R. (eds). 1999, *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press.
- Hernandez i Sagrera, R. and Potemkina, O. (2013) Russia and the Common Space on Freedom Security and Justice, *European Parliament*, Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474394/IPOL-LIBE_ET\(2012\)474394_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474394/IPOL-LIBE_ET(2012)474394_EN.pdf) (accessed 10 December 2018).
- Kahler M. (1998) Rationality in International Relations. *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Autumn, 1998, pp. 919–941.

- Lander, S. (2004) International intelligence cooperation: an insider's perspective, *Cambridge Review of International Affairs*, 17/3.
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- North, D., Wallis, J. and Weingast, B. (2009) Violence and the Rise of Open Access Orders, *Journal of Democracy, National Endowment for Democracy and the John Hopkins University Press*, vol. 22, no.1.
- Nye J. Jr. Trump's Transactional Myopia. *Project Syndicate*. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-renounces-key-ingredients-of-american-global-leadership-by-joseph-s-nye-2020-02> (accessed 4 February 2020).
- Potemkina O. (2012) Prostranstvo svobody, bezopasnosti i pravosudiya kak politicheskij proekt Evropejskogo Soyuz v Evropejskij Soyuz v XXI veke: vremya ispytaniy (Seriya kollektivnyh monografij: Staryj Svet – novye vremena).
- Potemkina, O. (2015) The EU Russia cooperation in fighting terrorism, working paper n°1, *Russian Academy of Sciences, Institute of Europe*.
- Renard, T. (2014) Confidential partnerships? The EU, its strategic partners and international terrorism, *European Strategic Partnerships Observatory*, ESPO working paper.
- Zegart, A. (1999) *Flawed by design: the evolution of the CIA, JCS and NSC*, Stanford, Stanford University Press.

EU–Russia Partnership: Problems of Rational Choice in the Law Enforcement Sphere

Authors: Malfait M., Attorney-at-law DLA Piper UK LLP, The Brussels Bar. **Address:** Avenue Louise 106, Brussels, Belgium, 1050. **Email:** milkamalfait@gmail.com

Nadtochey Yu., Candidate of science in history, Associate professor at the Department of World Political Processes at the Moscow State Institute of International relations (MGIMO). **Address:** Prospekt Vernadskogo 76, Moscow, Russia, 111395. **E-mail:** ynadtochey@yandex.ru

Abstract. The paper examines how rational interests may influence the cooperation between intelligence agencies and the police, using the example of cooperation between Russian and EU law enforcement agencies. Two provisions of the theory of rational choice are postulated in the article. The first one is that rational interests and institutions lead to the expansion of cooperation between security services provided that organizations actively interact. Nevertheless, in the EU the internal interaction of the security services is better developed than the formats of interaction between the EU and non-EU countries, including Russia. There is a “selective engagement” between them, based on a rational analysis of the costs and benefits of cooperation. The second provision explains why the scale of cooperation remains insignificant due to bureaucratic interests and bureaucratic culture. Personal interests of intelligence bureaucrats and the authentic national culture of internal affairs bodies complicate information exchange, including in the EU-Russia cooperation. However, cooperation between Russian law enforcement agencies and their colleagues from EU member states can be developed if both sides demonstrate the same rational behavior in decision-making. However, the depth of such cooperation will vary depending on its bureaucratic subculture. This paper combines the theory of rational choice with empirical data on cooperation between EU law enforcement agencies and Russia. The authors use analytical, logical and comparative methods of the research.

Keywords: Rational Choice Theory, European Union, Russia, law enforcement agencies, intelligence, cooperation.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020143152>