

ДОКЛАД



№ 55 / 2020

# Российско-британские отношения в сфере безопасности: необходимость диалога



Российский совет  
по международным  
делам



Андрей Кортунов  
Эмили Феррис

**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ  
КОРОЛЕВСКИЙ ОБЪЕДИНЕННЫЙ ИНСТИТУТ ОБОРОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

**МОСКВА 2020**

УДК 327-049.5(470+571:410)

ББК 66.4(2Рос),9(4Вел),30

**Российский совет по международным делам**

**Королевский объединенный институт оборонных исследований**

**Авторский коллектив:**

канд. ист. наук **А.В. КОРТУНОВ, Э. ФЕРРИС**

**Выпускающие редакторы:**

канд. полит. наук **Т.С. БОГДАСАРОВА, О.А. ПЫЛОВА**

К69 Российско-британские отношения в сфере безопасности: необходимость диалога: совместный доклад Российского совета по международным делам (РСМД) и Королевского объединенного института оборонных исследований (RUSI) Доклад № 55/2020 / А.В. КОРТУНОВ, Э. ФЕРРИС; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: НП РСМД, 2020. – 36 с. – Авт. и ред. указаны на обороте тит.л.

ISBN 978-5-6044164-2-6

Доклад основан на выводах реализации четвертого раунда совместного российско-британского проекта по вопросам безопасности в рамках «полуторного (1.5) трека», который РСМД провел в сотрудничестве с Королевским объединенным институтом оборонных исследований. Этот раунд российско-британского диалога включал дискуссии по четырем темам, охватывающим широкий аспект отношений Великобритании и России: Подъем Африки; Безопасность морского судоходства в Арктике; Установление норм и правил для информационного пространства; Частные военные компании. Несмотря на сложные политические отношения между Россией и Великобританией благодаря совместному проекту РСМД-RUSI сохраняется возможность поддержания открытого диалога, позволяющего открыто обмениваться мнениями и идеями.

Высказанные в докладе мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст доклада опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке – [russiancouncil.ru/report55](http://russiancouncil.ru/report55)

© Королевский объединенный институт оборонных исследований, 2020

© Перевод на русский язык, составление, оформление, дизайн обложки, текст. НП РСМД, 2020

# Содержание

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>4</b>
<b>1. Подъем Африки</b>	<b>6</b>
1.1. Подходы Великобритании и России	6
1.2. Мягкая сила	7
1.3. Безопасность и терроризм	8
1.4. Бизнес и экономика	9
1.5. Рекомендации	10
<b>2. Безопасность морского судоходства в Арктике</b>	<b>12</b>
2.1. Понимание разногласий	12
2.2. Правовые системы	13
2.3. Китай и Арктика	14
2.4. Совместная работа в Арктике	15
2.5. Рекомендации	16
<b>3. Частные военные компании</b>	<b>19</b>
3.1. Определения	19
3.2. Группа Вагнера	20
3.3. Британские реалии	21
3.4. Морская среда	23
3.5. Рекомендации	23
<b>4. Установление норм и правил для информационного пространства</b>	<b>26</b>
4.1. Ложные нарративы и недостоверные новости	26
4.2. Процессы регулирования	27
4.3. Новые виды получения медийной информации	28
4.4. Рекомендации	
<b>Об авторах</b>	<b>32</b>

## **Введение**

Данный доклад подводит итоги четвертого цикла двустороннего российско-британского проекта РСМД-RUSI (Российского совета по международным делам и Королевского объединенного института оборонных исследований) по проблемам безопасности. В рамках этой инициативы «полуторного трека» с сентября 2019 г. по февраль 2020 г. в России и Великобритании прошли четыре семинара – по два в каждой стране. Во всех встречах принимали участие представители научного и делового сообществ обеих стран, а также бывшие высокопоставленные государственные служащие, которые обсуждали различные вопросы в сфере безопасности, представляющие взаимный интерес, и возможные пути улучшения двусторонних отношений в этой сфере.

Проект был начат в 2016 г., когда дипломатические отношения между Россией и Великобританией уже переживали крайне сложный период. А инцидент с отравлением Сергея Скрипаля и его дочери Юлии в 2018 г. еще больше накалил обстановку. В этих неблагоприятных политических условиях данный диалог позволял поддерживать канал связи между сообществами экспертов и практиков России и Великобритании с тем, чтобы они могли продолжать обмен мнениями по самым чувствительным проблемам безопасности.

На семинарах поднимались вопросы, связанные с делом Скрипалей и с такими вызывающими разногласия событиями, как присоединение Крыма Россией в 2014 году и конфликт на востоке Украины. Однако сами встречи были нацелены в первую очередь на поиск совпадающих позиций России и Великобритании по другим, менее конфликтным проблемам безопасности, в частности, на выявление потенциальных областей двустороннего сотрудничества. Формат полуторного трека, предусматривающий участие официальных лиц от обеих стран в отдельных дискуссиях, позволял привнести в обсуждение официальные точки зрения России и Великобритании. При этом официальные лица не участвовали в работе всех заседаний, что позволяло основной группе участников высказываться максимально откровенно и открыто выражать свои личные мнения.

Предыдущие циклы проекта охватывали целый ряд геополитических вопросов, в частности судьбу Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД); проблемы международной организованной преступности и терроризма; вопросы безопасности на Ближнем Востоке. В этом году на семинарах обсуждались такие проблемные вопросы, как роль Великобритании и России в Африке, безопасность мореплавания в Арктике, феномен частных военных и охранных компаний и международное регулирование информационного пространства. Четвертый цикл проекта расширил географию проведения семинаров, и обсуждение проблем безопасности морского судоходства состоялось в Архангельске при содействии Северного (Арктического) федерального университета (САФУ). Проведение диа-

лога вне Москвы позволило привлечь к участию в дискуссии региональных экспертов и представителей местных сообществ, чье мнение зачастую упускается из виду в ходе подобных дискуссий.

Как и в предыдущих циклах проекта, цель семинаров заключалась в выработке рекомендаций для правительств России и Великобритании, а также в определении потенциальных областей, в которых представители научного и делового сообществ обеих стран, а также участники из регионов могли бы внести свой конструктивный вклад в развитие двусторонних отношений.

# 1. Подъем Африки

В октябре 2019 г. в Сочи состоялся первый в истории саммит «Россия-Африка»<sup>1</sup>, что подогрело интерес международной общественности к экономическим и политическим целям России в отношении этого континента. На саммите много говорилось о растущих экономических связях между Россией и Африкой и о возможностях для расширения торговых отношений. Но, как стало ясно в ходе обсуждения на первом семинаре четвертого цикла, ни у России, ни у Великобритании, судя по всему, пока нет целостной стратегии в отношении Африки. Политика России в отношении Африки в течение долгого времени была конъюнктурной и непоследовательной, и даже не вполне понятно, какое именно министерство или иное федеральное ведомство в данный момент определяет российскую политику на континенте. Примечательно, что обсуждение африканской проблематики российскими и британскими экспертами не было отмечено атмосферой геополитического противостояния двух стран, характерной для подобных обсуждений по другим региональным вопросам. В то же время, хотя обе стороны осознавали потенциал сотрудничества на данном континенте, конкретные направления такого сотрудничества часто оставались под вопросом.

## 1.1. Подходы Великобритании и России

В настоящий момент Великобритания разрабатывает инициативу «Стратегическая Африка», цель которой – расширить возможности страны в решении африканских проблем, связанных с безопасностью, демографией и изменением климата. Усиление политической представленности Великобритании на континенте, в частности открытие представительств в Чаде и расширение дипломатической миссии в Мали, свидетельствует о более значимом взаимодействии с Африкой, нежели просто традиционное оказание финансовой и технической помощи. Вместе с тем правительство Великобритании в последние годы утратило значительную часть своего институционального аналитического потенциала в отношении Африки, и многие стратегические партнерства со странами континента оказались подорванными, что открыло окно возможностей для других стран, в том числе России.

Визит Терезы Мэй в Африку в августе 2018 г. стал первым визитом британского премьер-министра на континент с 2013 г. и, казалось, свидетельствовал о готовности Великобритании укреплять взаимодействие с африканскими партнерами не только на словах. Этот визит стал напоминанием Мэй о том, как много африканских стран находится в числе тех, с кем Великобритании необходимо укрепить отношения. Южная Африка, Кения и Нигерия, выбранные ею для посещения, были странами, особый интерес Великобритании к которым имеет давние корни. Конкуренцию Великобритании по-прежнему составляют Франция и Турция, чьи правительственные

<sup>1</sup> Саммит Россия-Африка. Сочи 24 октября 2019 г. // Росконгресс. Пространство доверия.  
URL: <https://roscongress.org/en/events/ekonomicheskij-forum-rossiya-afrika/>

делегации в последнее десятилетие совершили в Африку гораздо больше визитов. Африка всегда в большей степени являлась приоритетом ЕС, за которым следовала Великобритания, но, по мнению ряда британских участников семинара, после Брекзита позиция Соединенного Королевства в отношении Африки может измениться.

Российские участники отметили, что в подходах Великобритании и России к Африке практически нет камней преткновения, и, хотя каждая из стран отстаивает свои национальные интересы, назвать их прямыми конкурентами было бы неправильно. Россия не придерживается идеологических подходов в Африке и преследует на континенте свои непосредственные прагматические интересы.

Так, Россия последовательно пытается укрепить свои дипломатические отношения с африканскими государствами, и министр иностранных дел России Сергей Лавров часто посещает регион. Россия также стремится расширить экономическое сотрудничество в самых разных областях с тем, чтобы не оказаться в экономической или дипломатической изоляции в Африке. На саммите «Россия-Африка» в октябре 2019 г. были представлены 54 африканских государства, и участие в нем президента России и высокопоставленных членов российского правительства подчеркивало символическую важность этого события. На саммите было заключено несколько крупных экономических сделок. Российские участники отметили, что Россия, наряду с Индией и Турцией, придерживается комплексного подхода к Африке и стремится взаимодействовать как с правительствами африканских стран, так и с частным сектором.

В период холодной войны, в силу противоположных идеологических установок и геополитических представлений СССР и Запада в их позициях по отношению к Африке не было практически ничего общего. Однако сегодня положение дел выглядит иначе. Как заметил один российский участник, решить такую проблему, как пиратство в Индийском океане, во многом удалось благодаря конструктивному сотрудничеству военно-морских сил России, Китая и европейских партнеров. Это свидетельствует о том, что в Африке есть области, в которых Россия и западные партнеры могут работать вместе для решения вопросов обеспечения безопасности.

## 1.2. Мягкая сила

Россия и Великобритания по-разному понимают мягкую силу и то, как она работает за рубежом. Российские участники отметили, что российское понимание этой концепции ближе к публичной дипломатии – системе инструментов, предназначенных для достижения целей внешней политики. Россотрудничество – главное российское агентство публичной дипломатии в Африке, которое занимается продвижением русской культуры и высшего образования. Некоторые российские предприятия, такие как компания «РУСАЛ», занимающаяся производством алюминия, имеют программы корпоративной социальной ответственности, включающие, среди прочего, борьбу с лихорадкой Эбола путем противовирусной вакцинации местных жителей.

У Великобритании также есть ряд своих методов взаимодействия с Африкой. Существенным преимуществом является распространенность английского языка во многих африканских странах. В Африке активно действует Британский совет, благодаря которому давно установлены прочные культурные связи между Великобританией и африканским континентом. В последние годы африканским студентам стало сложнее получать визы для продолжения образования в Великобритании, и многие из них отправились в университеты других стран, в том числе и России.

### **1.3. Безопасность и терроризм**

Признавая, что российско-британские отношения продолжают оставаться сложными в политическом плане, участники согласились с тем, что Африка не должна стать ареной геополитического противостояния. Вместе с тем участники с обеих сторон отметили отсутствие особой заинтересованности как России, так и Великобритании в сотрудничестве в сфере безопасности и борьбы с терроризмом в Африке, главным образом из-за трудностей, связанных с обменом чувствительной информацией. Причиной являются проблемы, порожденные законодательством ЕС и Великобритании о защите данных, а также глубоким недоверием обеих сторон и опасениями в отношении возможного использования полученной информации. Эта проблема не касается исключительно Африки, участники проекта постоянно сталкивались с ней и в предыдущих циклах, особенно в ходе семинара по международному терроризму.

Российские участники отмечали, что борьба с терроризмом занимает центральное место в сотрудничестве России с африканскими странами, включающем обмен разведанными, военную подготовку и противодействие морскому пиратству. Они также отметили, что в отличие от заявленного Россией подхода в Сирии, где ее главным противником является Исламское государство (ИГ)<sup>2</sup>, в Африке в целом у России нет конкретной террористической организации, которую Москва рассматривала бы в качестве главной угрозы региональной или глобальной безопасности.

По словам российских участников, в отношениях с африканскими государствами их страна делает упор на оказание им помощи в борьбе с терроризмом, что содействует укреплению политической стабильности. По их мнению, подобный подход к взаимодействию с Африкой могла бы взять на вооружение и Великобритания, поскольку для повышения политической стабильности он представляется более эффективным, нежели продвижение демократизации. Российские участники отметили, что, несмотря на нарушения прав человека в отдельных авторитарных африканских государствах, эта форма управления в целом обеспечивает социально-политическую стабильность, в то время как продвижение Западом политической демократизации зачастую приводит к нестабильности.

<sup>2</sup> Организация признана террористической, ее деятельность запрещена в России.

Участники согласились с тем, что и Россия, и Великобритания могут помочь правительствам африканских стран в борьбе с терроризмом, не дублируя работу друг друга. Вместе с тем российские участники отметили, что в России понятие «борьбы с терроризмом» несколько шире, поскольку включает в себя и политический экстремизм. Различия в толковании терминов являются общей проблемой в отношениях России и Запада, и поэтому очень важно четко понимать, что именно определенные концепции и понятия означают для каждой из сторон. Один британский участник отметил, что смещение акцента на экстремизм как движущую силу терроризма в Африке может помочь в устранении угрозы терроризма.

#### **1.4. Бизнес и экономика**

Африка пытается диверсифицировать свою экономику, но она по-прежнему зависит от природных ресурсов, таких как нефть и газ. Эти ресурсы имеют решающее значение для национальной безопасности многих африканских государств и потому сильно политизированы. Участие иностранцев в этих отраслях может быть неоднозначным и требует осмотрительного регулирования, однако многие африканские страны нуждаются в зарубежных технологиях, особенно в таких секторах как горнодобывающая промышленность. По сравнению со странами Ближнего Востока, США и Россией, роль Африки на мировом энергетическом рынке по-прежнему остается незначительной.

В некоторых африканских странах, в частности Танзании, политические преобразования негативно сказались на бизнесе. Там в настоящее время новая администрация изучает лицензии, выданные предыдущими правительствами. Причиной является либо стремление набрать политические очки за счет популистских акций, либо попытки действительно искоренить коррупцию. Иностранные компании, поддерживающие тесные связи с африканскими правительствами, могут столкнуться с репутационными рисками, если к власти в этих странах придут новые администрации.

Растет количество российско-африканских конференций по экономическим вопросам, но зачастую их подготовка оказывается важнее самих встреч. По словам российских участников, российские компании заинтересованы в развитии своего бизнеса за рубежом с тем, чтобы диверсифицировать свои активы, однако правительства некоторых африканских стран запрещали российским компаниям работать на своей территории.

Подход России к Африке не является унифицированным, и объем ее торговли со странами континента к югу от Сахары меньше, чем Китая или ЕС. Освоение этой части континента Россией только начинается. На африканском континенте Россия сталкивается с ростом конкуренции со стороны Турции, Индии и стран Персидского залива. Участники также обсудили усиление роли Турции и рост ее дипломатического присутствия в Африке. В качестве примера можно привести открытие новых посольств и нанесение многочисленных государственных визитов руководства Турции в приоритетные страны континента.

## **1.5. Рекомендации**

Ниже приведены рекомендации о возможных путях координации действий России и Великобритании на африканском континенте, которые участники обсудили на семинаре. Большинство рекомендаций относятся к частному сектору, а не к возможным совместным или параллельным действиям на государственном уровне. Тем не менее определенные возможности существуют и на уровне государственных структур.

### **Государственный уровень**

#### **Возможности для расширения сотрудничества в сфере безопасности.**

В настоящее время у России нет многосторонних институциональных инструментов, с помощью которых она может расширить круг африканских партнеров для взаимодействия в сфере безопасности. Расширение российского взаимодействия с группой G7, полноценным членом которой Россия раньше была, может стать одним из вариантов решения этой проблемы. Углубление координации действий между Россией, Великобританией и африканскими странами возможно и через соответствующие структуры ООН.

**Подходы к государственному строительству.** Участники обсудили роль африканских вооруженных формирований в государственном строительстве в соответствующих странах и поддержку этих формирований со стороны внешних игроков. В том числе была затронута роль России в достижении мирного соглашения в урегулировании гражданского конфликта в Центральноафриканской Республике. Один британский участник отметил, что подобного рода сделки являются порочными, поскольку мирные договоренности достигаются путем предоставления лидерам вооруженных формирований важных политических постов, и тем самым эффективно вознаграждается вооруженное насилие. С ним не согласился российский коллега, указав, что подобные сделки предоставляют возможность всем участникам внутренних конфликтов, обладающим реальным потенциалом, в том числе и военным, иметь определенное представительство. В отличие от западных наблюдателей, российские участники не рассматривали такие сделки как игнорирование волеизъявления широких масс населения. Напротив, они видели в них самый простой и быстрый способ возвращения недовольных групп в рамки государственности, их вовлечения в государственное строительство и, соответственно, стабилизации положения.

### **Частный сектор**

**Обмен информацией между субъектами частного сектора.** Один участник отметил, что проблемы функционирования в определенных юрисдикциях могут стимулировать развитие сотрудничества между Россией и Великобританией. Так, иностранные компании в Мозамбике уже начали обмениваться деловой информацией для улучшения условий своей деятельности. Китайские и западные компании, столкнувшись с аналогичными трудностями в Зимбабве к концу правления Р. Мугабе, наладили обмен информацией,

что благотворно сказалось на их работе. Российские и британские компании, испытывающие давление на местах, могут объединиться для обмена информацией и совместной выработки ответных мер, реализация которых впоследствии может быть вынесена на межправительственный уровень.

**Взаимодействие через существующие структуры.** Многие участники согласились с тем, что использование существующих платформ, таких как Африканский союз и региональные экономические организации, может создать условия для формирования единых правил деловой конкуренции на всем континенте, что заменит часто используемую сегодня практику установления определенного режима для конкретной страны. И Россия, и Великобритания извлекли определенные уроки из своего прошлого опыта в Африке, и поделиться им представляется весьма целесообразным. Форумы, подобные G20, были бы хорошей платформой для начала установления универсальных правил международного экономического взаимодействия с регионом.

**Совместные предприятия.** В определенных случаях полезным могло бы оказаться создание в Африке совместных предприятий с участием российских и британских компаний. По мнению участников, целесообразным в этом плане является установление деловых связей между российскими и британскими компаниями не в тот момент, когда те уже действуют на местах, а на этапе, предшествующем инвестированию. Российские участники высказали предположение, что Россия обладает явным репутационным преимуществом в Африке, поскольку – в отличие от Великобритании – у нее никогда не было там колоний. Репутационные издержки Великобритании как в прошлом колониальной империи могут быть минимизированы созданием британскими компаниями совместных предприятий с российскими фирмами. Один российский участник отметил, что малым предприятиям действовать в Африке сложно, и они, как правило, следуют за крупным бизнесом либо пытаются найти для себя конкретную нишу. Среди других возможностей отмечалась электрификация – во многих частях Африки нет электричества и, соответственно, связанной с доступной электроэнергией занятости. Российские и британские компании могли бы совместно содействовать решению этой проблемы и обеспечить подготовку кадров и обучение для создания необходимой инфраструктуры.

**Демографические возможности и будущие тенденции.** На семинаре несколько раз обсуждалась тема демографии. Молодое и растущее население Африки может предоставить России и Великобритании экономическую возможность выхода на зарождающийся континентальный потребительский рынок. Быстрорастущее население, которое среди прочего является основным потребителем товаров и услуг, может стать для российских и британских предприятий основой для наращивания на континенте своего потенциала. Было высказано мнение, что Россия и Великобритания могут успешно взаимодействовать в решении проблем развития городов и землепользования. Особо отмечалась необходимость включения представителей африканских стран в любой двусторонний диалог по Африке, поскольку в прошлом это условие соблюдалось далеко не всегда.

## 2. Безопасность морского судоходства в Арктике

Для проведения семинара по этой теме был выбран город Архангельск, имеющий богатую историю морской торговли между Россией и Великобританией. Проведение обсуждения на площадке, любезно предоставленной Северным (Арктическим) федеральным университетом (САФУ), позволило привлечь к участию в дискуссии региональных экспертов и узнать о проблемах Арктики из первых рук. Тема Арктики уже поднималась на нескольких предыдущих семинарах как область, в которой Россия и Великобритания могли бы найти точки соприкосновения. Именно поэтому безопасность морского судоходства в Арктике была выбрана в качестве одной из четырех тем текущего цикла проекта. Этот семинар отличала конструктивная атмосфера, и на нем был выработан ряд конкретных рекомендаций.

### 2.1. Понимание разногласий

Вопросы безопасности морского судоходства, в том числе в Арктике, являются предметом интенсивного международно-правового регулирования. Помимо общих положений Конвенции ООН по морскому праву (*UNCLOS*), морское судоходство регулируется рядом других международных документов, таких как Международная конвенция по охране человеческой жизни на море (СОЛАС), Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ 73/78) и Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г. Конкретные способы решения вопросов безопасности морского судоходства в Арктике дополнительно закреплены в региональных соглашениях и универсальных кодексах, в частности в Полярном кодексе, разработанном и принятом Международной Морской организацией (ИМО). Его положения сделаны обязательными для соблюдения путем внесения поправок в конвенции СОЛАС и МАРПОЛ. Конвенция по морскому праву определяет конкретные права и обязанности как прибрежных, так и не являющихся прибрежными государств. Международно-правовое регулирование распространяется на акватории, находящиеся в различных правовых юрисдикциях, в том числе на территориальные воды, исключительные экономические зоны и открытое море. Эти нормы действуют в Арктике, как и в любой другой части мира.

В Великобритании обеспечение безопасности морского судоходства возложено на полицию, в то время как британские военные не имеют правоохранительного потенциала на море даже при развертывании войск. В Великобритании есть береговая охрана, но она не наделена правоохранительными функциями и выступает в качестве координатора при взаимодействии с другими агентствами. Так, военные корабли Великобритании участвуют в борьбе с незаконным оборотом наркотиков в Карибском бассейне, работая вместе с офицерами береговой охраны США, которые наделены соответствующими правоохранительными полномочиями.

В России обязанности по обеспечению безопасности морского судоходства и экологической безопасности в Арктике распределены между различными ведомствами. В то время как Министерство по чрезвычайным ситуациям и Министерство транспорта отвечают за центры экстренного реагирования в регионе, ответственность за обеспечение безопасности на море и экологическую безопасность на северном побережье страны возложена на Береговую охрану Пограничной службы ФСБ России и Северный флот.

Незадолго до проведения семинара по Северному морскому пути (СМП) проследовало невооруженное вспомогательное судно французских ВМС. По словам ряда российских участников, Министерство иностранных дел России не стало резко реагировать на данный инцидент, и серьезных дипломатических последствий он не имел, однако было подтверждено, что в качестве ответной меры российское Министерство обороны предложило принять закон об обязательном предварительном уведомлении о любом проходе военных кораблей по СМП. Участники из обеих стран отметили возможность недопонимания, которое может возникнуть в связи с введением такого режима прохода по СМП, а также обеспокоенность России тем, что использование прохода военными судами может стать более частым.

## 2.2. Правовые системы

С британской стороны было выражено некоторое сомнение в том, сохраняет ли *UNCLOS* свою актуальность в наши дни, хотя ее пересмотр сейчас представляется весьма проблематичным. Российский участник ответил, что *UNCLOS* остается наиболее важным правовым документом, регулирующим морское судоходство в Арктике. Отдельные пробелы в регулировании, касающиеся Арктики, устраняются с помощью дополнительных инструментов, базирующихся на *UNCLOS*. К ним, в частности, относятся Полярный кодекс и Соглашение 2018 г. о рыбном промысле в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана.

По мнению участников семинара, ст. 234 *UNCLOS* не дает четкого описания законов и правил, регулирующих судоходство в Арктике, которые прибрежные государства имеют право принять. Эта статья в нынешней формулировке позволяет прибрежным государствам в одностороннем порядке принимать и обеспечивать соблюдение правил навигации в покрытых льдом районах с целью предотвращения загрязнения моря с судов. Кроме того, нет ясности в вопросе, порождает ли российское заявление о том, что СМП представляет собой «национальный транспортный маршрут», какие-либо правовые последствия.

Россия, опираясь на положения ст. 76 *UNCLOS*, находится в процессе установления внешних границ своего континентального шельфа в Северном Ледовитом океане. Эта статья позволяет определять эти пределы на основе естественного продолжения континентальной оконечности страны, а не в морских милях от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Россия подала официальное представление в Комиссию ООН по границам континентального шельфа, причем аналогичные заявки

подали Дания и Канада. В 2014 г. эти три страны договорились о том, как приступить к разграничению спорных участков шельфа, если обоснованность их заявок будет подтверждена Комиссией.

В соответствии с Полярным кодексом, вступившим в силу 1 января 2017 г., коммерческие суда и крупные круизные лайнеры должны быть пригодны для полярного плавания в зависимости от ледовых условий. В Полярном кодексе есть определенные пробелы, поскольку он не охватывает целую группу судов определенной грузоподъемности. Международная морская организация продолжает работу над совершенствованием положений Полярного кодекса.

Участники подробно обсудили влияние на регион изменения климата. Было отмечено, что ряд вопросов, таких как влияние глобального потепления на Арктику, требует дальнейших научных исследований. Были затронуты и отдельные позитивные аспекты изменения климата, в частности, упрощение условий навигации по Северному морскому пути. Возможность прохода без ледоколов увеличит объем судоходства по этому маршруту, но и поставит новые задачи. Арктический совет уже создал форум по изменению климата – сеть региональных климатических центров Арктики. Таяние вечной мерзлоты является серьезной проблемой для России, так как оно ставит угрожает сохранности буровых установок на суше, прибрежных районов и домов во многих северных российских городах. Кроме того, участники отметили, что изменение климата может привести к появлению новых инфекционных заболеваний, и это вызывает серьезную озабоченность в обеих странах.

Существует несколько юридически обязательных соглашений, которые были разработаны под эгидой Арктического совета с целью оказания помощи людям и судам, терпящим бедствие. Рост политической напряженности между Россией и западными странами означает отсутствие обмена информацией, имеющей решающее значение для обеспечения безопасности на море и предотвращения аварий в Арктике. К такой информации, в частности, относится пункт назначения судна или ледовые условия в конкретное время. Подобные пробелы в знаниях могут быть потенциально опасными для судов, находящихся в этих водах.

### **2.3. Китай и Арктика**

Ряд отдельных игроков в регионе подверглись определенной критике. Прежде всего, это относится к Китаю, который провозгласил себя «почти арктическим государством». У российских участников не было единого мнения относительно китайской политики в регионе, и, по мнению некоторых членов российской делегации, Китаю потребуются очень четкие формулировки о том, как он будет использовать СМП и его природные ресурсы. Участники обеих стран согласились с тем, что китайское видение Арктики как с военной, так и со стратегической точек зрения необходимо держать в зоне внимания.

Российский участник отметил отсутствие у Китая военных интересов или возможностей развертывания военно-морских сил в Арктике. Хотя Китай в настоящее время действительно не обладает необходимым военным потенциалом и опытом мореплавания в полярных водах, было ясно, что Россия и Великобритания рассматривают перспективу расширения активности Китая в этой области как потенциальный вызов международной стабильности в арктическом регионе. Также обсуждался вопрос о быстрорастущем ледокольном флоте Китая – в 2019 г. были проведены испытания нового китайского ледокола. Задавшись вопросом, при каких обстоятельствах и в каких ситуациях Китаю могут понадобиться такие возможности, участники семинара выразили по этому поводу определенную обеспокоенность.

Была отмечена новая роль КНР в научных исследованиях в арктическом регионе. Раньше ведущую роль в проведении научных исследований и разработок в Арктике играл СССР, теперь же, судя по всему, на эту роль претендует Китай.

#### **2.4. Совместная работа в Арктике**

Северный Ледовитый океан как экологическая система чрезвычайно уязвим, а охрана этой системы на международном уровне сопряжена с многими сложностями. Участники с обеих сторон согласились с тем, что Арктический совет является одной из областей, в которых Россия, Великобритания и другие страны эффективно сотрудничают по экологическим вопросам. Как отметил российский участник, мораторий на коммерческий рыбный промысел в Северном Ледовитом океане, введенный в 2018 году, стал важной вехой в сотрудничестве между ЕС и Россией. Он показал, что нахождение общего языка между ними по конкретным вопросам вполне возможно. Однако после выхода из Евросоюза Великобритания вряд ли сможет играть в этом процессе существенную роль. Вместе с тем, ряд сфер выходит за рамки компетенции Арктического совета. К ним, в частности, относятся, военные вопросы, которые могут привести к столкновению национальных интересов, и прежде всего речь идет о военных учениях. Участники из России и Великобритании выразили озабоченность по поводу военных учений друг друга на суше и на море.

Было отмечено, что проход по СМП создает логистические проблемы, поскольку навигация в арктических водах требует специального оборудования, обучения и подготовки. Учитывая экстремальные условия Заполярья, у России есть возможность стать лидером в разработке протоколов безопасности на этом маршруте. Мореплавание в Арктике подвержено негативному влиянию экономических циклов и геополитических изменений. Перевалка контейнеров требует значительного объема транспортных средств и доставки грузов в срок, которая может быть сорвана из-за неблагоприятных арктических условий.

У России есть атомные ледоколы, которые могут обеспечить безопасность судоходства по СМП. Архангельск уже обладает мощными судостроительными мощностями, в том числе многочисленными научно-исследователь-

скими центрами, а в Объединенную судостроительную корпорацию входит более 40 предприятий и организаций отрасли. У российских участников не было единого мнения относительно возможного объема грузоперевозок по СМП – президент В. Путин называл цифру около 80 млн т к 2030 г., – однако то, что российский флот еще не готов к такому грузопотоку, ни у кого возражений не вызвало.

## **2.5. Рекомендации**

**Подписание Арктического кодекса поведения.** В 2021-2023 гг. председательствовать в Арктическом совете будет Россия. Это хорошая возможность обсудить принятие кодекса и модернизацию Совета, в том числе установление порогов военной активности в этом регионе. Участники, однако, отдавали себе отчет в том, что переговоры по заключению соглашения между военно-морскими силами представляют сложность. Договориться о наборе руководящих принципов более низкого уровня будет намного проще. Участник из Великобритании предположил, что судам, не соблюдающим действующий Полярный кодекс или новый Арктический кодекс, может быть отказано в страховании, что послужит сдерживающим фактором, но к военным кораблям это относиться не будет.

**Разграничение конкретных зон, свободных от ведения военных действий.** Один российский участник обратил внимание на ухудшение доверия в военных вопросах, связанных с регионом. Было предложено определить конкретные зоны противолодочной обороны, в которых любая военная деятельность будет ограничена, что позволит снизить военную напряженность в данном регионе. Морская доктрина Российской Федерации, утвержденная в 2015 г., поддерживает создание таких зон в Арктике, что может послужить хорошей отправной точкой.

**Специальные платформы обмена научной информацией.** Обмен информацией является весьма щепетильным вопросом как в коммерческом, так и в политическом плане. Европейские и британские правила, регулирующие деятельность в области защиты личных данных, считают приоритетными права граждан, а не интересы государственной безопасности, что затрудняет обмен информацией с Россией. Кроме того, нехватка соответствующих данных по арктическому региону, в частности, по метеорологической и гидрографической обстановке, создает потенциальную угрозу для безопасного прохода судов. Российский участник предложил налаживать обмен конкретной информацией между арктическими странами, в частности, своевременно оповещать о ситуации вокруг прибрежных районов и использовать системы GPS.

Обмен данными о научных исследованиях в Арктике и условиях окружающей среды крайне незначителен, но обмен данными с российскими и японскими метеорологами, которые уже работают вместе, позволит составить более точное представление о процессах, происходящих в регионе. К этой работе могут подключиться университеты, что поможет деполитизировать проблему. Так, российский Северный (Арктический) федеральный уни-

верситет (САФУ) располагает системами наблюдения за морями, которые может использовать совместно с британским университетом или учреждением, не являющимся государственной структурой.

**Совместные консультации по портовой инфраструктуре.** Некоторые ключевые порты СМП, такие как Диксон, Архангельск и Тикси, могут принимать суда, но в других отсутствуют условия для судоремонта, нет бункеровочных станций, и они нуждаются в модернизации для адекватного реагирования на чрезвычайные ситуации на море. Хотя в этих портах и есть определенные возможности для поисково-спасательных работ, но нехватка нужных судов и оборудования существенно затрудняет их проведение. Россия уже сотрудничает с такими странами, как Норвегия, Швеция и Дания, в проведении оценки рисков, связанных с нарастанием активности в Арктике, и Великобритания может внести в эту работу свой вклад. Российские участники отметили, что в России мало глубоководных портов, и расширение этой инфраструктуры повысит конкурентоспособность СМП. Без этого СМП может оказаться не столь экономически жизнеспособным, как представляется руководству страны.

**Использование военно-морских юбилеев для налаживания взаимодействия.** Участник из Великобритании отметил, что удобным поводом для налаживания взаимодействия могут послужить годовщины некогда позитивного британо-российского морского сотрудничества. Примером являются арктические конвои – морские конвои из Великобритании и других арктических стран, которые доставляли грузы в порты СССР, в том числе Архангельск, во время Второй мировой войны, что демонстрировало приверженность Великобритании оказанию помощи СССР.

**Демонтаж атомных подводных лодок как модель будущего сотрудничества.** Один российский участник отметил, что демонтаж российских атомных подводных лодок с конца 1990-х гг. является примером того, что может быть достигнуто при наличии доброй политической воли. Это было проявлением позитивного сотрудничества между Великобританией и Россией – Великобритания внесла свой вклад в многостороннюю программу по утилизации отработанного ядерного топлива – и может заложить основу для дальнейшей совместной работы.

В 2005 г. Россия предложила использовать инфраструктуру, созданную во время этого сотрудничества, для демонтажа снятых с эксплуатации подводных лодок Великобритании и США, поскольку у России были надлежащее оборудование и опыт, а риск раскрытия конфиденциальной информации был минимальным. В будущем Франции и Великобритании предстоит демонтировать снятые с эксплуатации атомные суда, и они могли бы решать эту задачу в сотрудничестве с Россией. Гражданские организации и атомный флот могли бы совместно заняться оценкой экологического ущерба от подводных лодок. Однако в настоящее время количество контактов на официальном уровне между Великобританией и Россией крайне ограничено, что затрудняет регулярное обсуждение этих вопросов и планирование на будущее.

**Контакты малого формата с участием высокопоставленных должностных лиц.** Участники предложили проведение диалога по вопросам морского судоходства с участием ограниченного круга высокопоставленных должностных лиц Великобритании и России. Поскольку взаимодействие, даже по таким нейтральным вопросам, как поисково-спасательные операции, стало политизированным, то регулярные встречи на нейтральной территории, например, в третьей стране, могли бы стать хорошей отправной точкой для выработки двусторонних юридически обязательных морских соглашений. Можно было бы обсудить такие вопросы, как минимизация загрязнения арктического региона, и договориться, например, о запрете на использование в регионе тяжелого нефтяного топлива.

**Установление понятной структуры управления при наступлении чрезвычайной ситуации.** Ни Великобритания, ни Россия не имеют надлежащего представления об объеме ресурсов, необходимых для преодоления последствий будущих крупномасштабных морских аварий в Арктике. В 2014 г. дипломатические отношения с Россией резко ухудшились, и Россия перестала участвовать в работе Круглого стола арктических сил безопасности, на котором обсуждаются эти вопросы, а Великобритания играет в нем активную роль. Однако столкновение танкера с айсбергом, например, может создать ситуацию, которая потребует международной помощи. Кроме того, существует необходимость в улучшении медицинского обслуживания и налаживании связи между гражданскими службами экстренной помощи, действующими в Арктике. Эти организации должны понимать, насколько различна их роль при действиях на суше, в воздухе и на море. Требуется более глубокий анализ рисков, связанных с плохой связью и обменом информацией о разливах нефти. Также необходима определенная стандартизация расчета рисков в Арктике, выработке правил которой мешают формальные и неформальные институциональные барьеры, а также сложная политическая обстановка.

В качестве мер укрепления доверия между двумя странами российские и британские участники назвали проведение учений, подготовку совместных сообщений, сценарное планирование и обмен накопленным опытом. Все это может осуществляться либо на двусторонней основе, либо с участием третьей стороны, например, Норвегии. Россия уже проводит с Норвегией совместные ежегодные учения по проведению поисково-спасательных операций в Баренцевом море. Великобритания может к ним присоединиться, либо проводить с Россией совместные учения в Северном море. Обе стороны признали, что знание ресурсов и систем управления друг друга в чрезвычайных ситуациях может снизить риски будущих инцидентов на море.

## 3. Частные военные компании

Семинар, посвященный частным военным компаниям (ЧВК) и частным охранным предприятиям (ЧОП), оказался одним из самых сложных для подведения итогов в силу высокого уровня чувствительности обсуждаемых вопросов. В нем приняли участие бывшие и действующие российские и британские сотрудники ЧОП, а также ученые и журналисты обеих сторон, изучающие деятельность ЧВК в разных странах мира.

### 3.1. Определения

ЧВК зачастую преподносятся в СМИ в дурном свете, и их сотрудников принято ассоциировать с наемниками. Однако участники семинара отмечали, что современные ЧВК работают в самых разных сферах и выполняют очень широкий спектр функций безопасности, включая несиловую поддержку и логистику. Одно из главных отличий между ЧВК и наемниками заключается в том, что ЧВК обычно являются юридическим лицом или его подразделением, а не группой физических лиц. Определение термина «ЧВК» было раскрыто представителями обеих сторон, и участники согласились с тем, что частная военная компания вовсе не обязательно является частной (поскольку она может отражать как частные, так и государственные интересы) и может быть не военной (выполняя функции, не связанные непосредственно с военной деятельностью) и даже не компанией (поскольку юридический статус ЧВК варьируется в широких пределах). Некоторые из выступавших предложили в дальнейшем называть ЧВК просто «службой по оказанию услуг».

За последние несколько лет количество ЧОП в России существенно возросло, и считается, что в их деятельность сейчас вовлечены порядка 700 тыс. человек. Российское уголовное законодательство запрещает создание ЧВК (но не частных охранных предприятий) и экспорт военных услуг за границу. Российские ЧОП занимаются защитой имущества и установкой систем безопасности, что делает их функционал похожим на функции полиции. Деятельность ЧОП регулируется российским законодательством и связана с обслуживанием внутреннего рынка охранных услуг, в то время как ЧВК обычно действуют за границей, что неизбежно влияет на их правовой статус.

В России нет законодательства, регулирующего деятельность ЧВК, хотя необходимость в таком законодательстве явно назрела. Было предпринято три попытки внести законопроекты об их регулировании на рассмотрение Думы, однако все они были отклонены главным образом из-за сложности определения необходимой степени прозрачности их целей и деятельности. Российское правительство не готово принимать этот закон, потому что, по мнению некоторых участников семинара, статус-кво предоставляет российскому руководству удобный предлог не признавать их существование и, соответственно, избегать ответственности за их действия.

Однако данная правовая неопределенность имеет и свои негативные аспекты. Например, когда члены группы Вагнера – самой известной российский ЧВК – погибают в бою, их семьи не имеют никакой правовой защиты, не могут требовать компенсации или обращаться в полицию, поскольку погибшие лишены четко определенного правового статуса. Чтобы легально действовать и не подвергнуться преследованию по российскому законодательству, все ЧВК с российским персоналом регистрируются за границей. Но это не решает проблемы эффективного регулирования деятельности ЧВК, а лишь придает им определенную легитимность.

Российские ЧОП предоставляют услуги по обеспечению безопасности, включая сопровождение транспортных колонн в опасных зонах, охрану месторождений нефти и газа, а также ядерных объектов. Российское законодательство регулирует набор средств, который может находиться в арсенале частных охранных предприятий. Так, им разрешено использовать электрошокеры, но не собак. ЧВК же, напротив, могут иметь на вооружении все, чем располагает Министерство обороны России, включая беспилотники и военные самолеты. Благодаря сохраняющейся призывной системе комплектования российской армии, у большинства мужчин имеется опыт несения военной службы, и ЧВК, как правило, привлекает в свои ряды людей с определенными техническими навыками, своего рода «беловоротничковых наемников». Например, частная военная компания, известная как «РСБ-Групп», осуществляет охрану транспортных колонн, защищает суда от пиратства, проводит тренинги по безопасности и занимается разминированием в Ливии по заказу ее правительства.

Еще одной проблемой является противоречивость высказываний российских высокопоставленных должностных лиц о статусе ЧВК. Так, министр иностранных дел Сергей Лавров заявил о необходимости разработать закон, защищающий права бойцов частных военных компаний, но, по словам пресс-секретаря президента России Дмитрия Пескова, у Кремля нет позиции по проблеме легализации частных военных компаний. Налицо явная борьба мнений по этому вопросу, что не позволяет правительству придать ЧВК юридический статус. Ранее Владимир Путин также предлагал закон о ЧВК для подготовки кадров без участия государства. Российские участники отметили, что в силу бюрократических проволочек в России любой шаг к легализации ЧВК будет означать, что компаниям потребуются годы для обеспечения своего соответствия необходимым требованиям в полном объеме.

### **3.2. Группа Вагнера**

Самой известной за рубежом российской частной военной компанией является Группа Вагнера. Один из участников обсуждения заметил, что Группа действует как коммерческая организация, и, как любая коммерческая структура, нуждается в клиентах, заинтересованных в ее услугах. По его мнению, основным ее клиентом является государство. Группа Вагнера участвует в государственных тендерах на закупку обмундирования – никакая

другая ЧВК не имеет такого уровня доступа, и, возможно, именно по этой причине бойцы из других российских ЧВК уходят с прежнего места работы, чтобы присоединиться к Вагнеру. Конкурируя с другими ЧВК за внимание со стороны властей, Группа Вагнера стремится получить доступ к финансовым ресурсам.

Один британский участник отметил опасность чрезмерного внимания к деятельности Группы Вагнера, поскольку у других «российских» ЧВК появляется возможность приписать ей свои противоправные действия за границей. По словам одного российского участника, Группа Вагнера, по сути, является зонтичной организацией, объединяющей множество мелких структур. Весь рынок частных услуг по обеспечению безопасности подвергся реструктуризации, в результате которой надзор Министерства обороны был передан в ведение Национальной гвардии. Это вызвало новый всплеск интереса общественности и средств массовой информации к деятельности и услугам ЧВК.

### 3.3. Британские реалии

Британское законодательство запрещает ЧОП участвовать в боевых действиях за рубежом. Они оказывают такие услуги, как охрана без оружия, охрана автоколонн с ценным грузом и экспертное консультирование по вопросам рисков. ЧОП находятся под жестким правовым и административным контролем и в случае нарушения контракта несут должное наказание. В Великобритании услуги ЧОП предоставляются с учетом конкретных обстоятельств, а для использования их услуг за рубежом обычно требуется разрешение министерства в силу их важности для обеспечения безопасности. Однако при проведении тендеров на контракты с Министерством обороны потенциальные субподрядчики должны подтвердить свои обязательства оставаться в своей деятельности в определенных законом рамках.

Клиенты британских ЧВК и их подразделений, как правило, находятся в ситуации, когда им требуется быстрое и временное расширение своих возможностей, однако вкладывать средства в создание и содержание отдельной военизированной службы представляется финансово нерациональным. Защита безопасности осуществляется государственными структурами, например, вооруженными сотрудниками подразделений полиции по охране ядерных объектов, а в других странах это может быть передано на внешний подряд. Правительство Великобритании ежегодно тратит около 50 млн фунтов стерлингов на оплату услуг структур, являющихся, по сути, ЧВК. Эти структуры участвуют в обеспечении безопасности и стабилизации ситуации в Африке, на Ближнем Востоке и в Афганистане.

Великобритания нередко прибегала к услугам своих ЧВК в тех странах, где не могла рассчитывать на поддержку местного режима и не располагала военной силой. Великобритания использует ЧВК не для свержения этих режимов, а для защиты своих миссий, которые там находятся. Официальная позиция Великобритании заключается в том, что отрасли ЧВК надлежит регулировать себя самой (принцип саморегулирования), а не подчиняться

правительственным постановлениям, поскольку на рынке соответствующих услуг существует стремление основных игроков поддерживать общие стандарты. Тем не менее не все британские участники семинара разделяли такую позицию, указывая на то, что саморегулирование умаляет действенность существующих норм.

Британские ЧВК действуют в сферах, не требующих силовой составляющей, например, в обеспечении кибербезопасности, для чего они берут субподряды на оказание помощи в стратегической коммуникации или ведении информационной войны. Правительство Великобритании может косвенно финансировать деятельность ЧВК, даже если им не поручаются конкретные задания, а услугами ведущих частных военных компаний пользуются британские или действующие на территории страны иностранные корпорации. Государственное регулирование деятельности британских ЧВК не является жестким и ограничивается определением места и условий их функционирования.

Более широким является вопрос о прямом участии и косвенном содействии – в правительстве идет дискуссия о роли ЧВК и о том, не следует ли возложить выполнение их функций на военнослужащих. Предыдущие британские правительства не относились к регулированию всерьез, но были и такие, что четко определяли, насколько далеко может зайти деятельность ЧВК по обеспечению безопасности за рубежом. Единственной британской ЧВК, проводившей наступательные операции в Африке, была ныне несуществующая *Executive Outcomes*. Большинство других представляют собой частные охранные предприятия, которые занимаются коммерческой деятельностью и оказывают услуги клиенту, которым вовсе не обязательно является государство, причем услуги эти носят охранный, а не наступательный характер.

Российские участники заинтересовались, почему так мало британских частных охранных предприятий принимают на себя обязательство соблюдать международный кодекс поведения. Позиция Великобритании заключается в том, что компании, работающие на Министерство обороны, обязательно должны соблюдать этот кодекс, но компании, с ним не связанные, этого делать не обязаны. Эти компании рассматриваются как экономически эффективный инструмент действий в различных средах. Были обсуждены действия малоизвестной широкой публике британской ЧВК «*KMS Limited*» (*Keenie Meenie Services*). В 1970-х гг. эта компания выполняла различные задания за рубежом, но впоследствии выяснилось, что некоторые ее бойцы замешаны в преступлениях. В Уайтхолле после этого разгорелась дискуссия, кого именно следует считать «наемниками», и как это может отразиться на интересах британского правительства.

Персонал российских и британских ЧВК имеет ряд отличий. В России многие сотрудники ЧВК приходят туда по идеалистическим, а иногда и националистическим соображениям, кто-то является просто профессионалом, а есть и те, кого привлекает высокий заработок. В Великобритании в ЧВК, как правило, работают профессиональные военнослужащие или бывшие

сотрудники военной полиции. Как отметил один британский участник, зависимость Запада от ЧВК стала настолько сильной, что отыграть все назад уже не представляется возможным.

### 3.4. Морская среда

Британские ЧВК также занимаются обеспечением безопасности на море за пределами территориальных вод любого государства. Они охраняют суда в Индийском океане. Если на суше еще действует определенная нормативно-правовая база, то осуществлять регулирование на море гораздо сложнее, поскольку существующий порог выхода на этот рынок гораздо ниже, чем в случае с сухопутными операциями. Отсутствие многоуровневой иерархии, принятие решений на низовом уровне и фактическое отсутствие надзора делают морскую среду гораздо более опасным оперативным пространством. Существуют определенные нормативные стандарты, установленные международными морскими организациями. Есть и свод правил, пошагово расписывающий действия вооруженных охранников в случае столкновения с угрозой, – и огонь на поражение является в нем последней крайней мерой. Однако военно-морской флот Соединенного Королевства сокращается и не в состоянии обеспечить соблюдение законодательства на судах под британским флагом и проводить на них инспекционные проверки. Единственной инстанцией, контролирующей деятельность ЧВК на море, являются клиенты, обратившиеся к ним за услугами.

### 3.5. Рекомендации

**Пересмотр существующих нормативных актов.** В настоящее время международное и национальные законодательства не позволяют должным образом регулировать услуги, предлагаемые ЧВК. Поиск консенсуса затрудняется различным содержанием, который разные страны вкладывают в понятие «наемник». Самые строгие правила действуют в Южной Африке, поскольку там военная деятельность любой компании за рубежом находится под запретом. Российские и британские участники согласились с тем, что Женевские конвенции о регулировании наемничества и Дополнительный протокол к ним, принятый в 1977 году, потеряли свою актуальность, их положения невозможно выполнить с юридической точки зрения, и они нуждаются в переработке. Российский участник предложил присоединиться к инициативе правительства Швейцарии, призванной устранить правовой вакуум в деятельности ЧВК. Документ Монтрё, который уже подписали представители 60 государств, делает упор на саморегулирование частных военных компаний. ЧВК Великобритании и США уже «саморегулируются». Но, хотя саморегулирование может быть уместным при прохождении процедуры лицензирования, неясно, сможет ли подобный формат обеспечить правосудие в случае совершения правонарушений. Участники согласились с тем, что лицензирование компаний, персонала и контрактов должно быть обязанностью государства происхождения компании. Один британский участник отметил, что большую ответственность следует возложить на сами ЧВК. Их следует признать субъектами международного права

(подобно государствам и международным организациям) и корпоративной уголовной ответственности.

**Новые совместные положения.** Деятельность ЧВК регулируют действующие положения ряда документов, в частности Международной конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников 1989 г., но подписало ее только 41 государство, среди которых нет ни Великобритании, ни России. Российский участник отметил, что в 2012 г. группа экспертов ООН по частным военным и охранным компаниям опубликовала доклад и рекомендации, многие из которых не потеряли своей актуальности и могут быть использованы в качестве основы для дальнейшего обсуждения. Кроме того, существует требование о работе британских компаний в соответствии с законодательством Великобритании, в частности Законами о борьбе со взяточничеством в условиях повышенного риска. Эта система противодействия взяточничеству и правила поведения, разработанные группой экспертов ООН в сочетании с российскими нормативными актами, отвечающими положениям Международного кодекса поведения, могут помочь обеим сторонам прийти к соглашению по регулированию ЧВК.

**Подписание международного кодекса поведения.** Ряд участников согласились с необходимостью присоединиться к независимому Документу Монтрё<sup>3</sup> – межправительственному, но не имеющему обязательной юридической силы соглашению, призванному распространить международное гуманитарное право на деятельность частных военных и охранных компаний. Участники отметили, что это будет способствовать принятию ими на себя обязательств по добровольному соблюдению его положений, несмотря на трудности мониторинга и обеспечения соблюдения, особенно при заключении субподрядных договоров с местными контрагентами. Участник из Великобритании отметил, что для повышения ответственности и усиления подотчетности возможно создание сетей нормативных актов с участием многих заинтересованных сторон. Что касается обеспечения безопасности на море, то стандарты будут предотвращать нарушения прав человека на море и обеспечивать соразмерное применение силы. Однако национальные интересы всегда могут отодвинуть международный консенсус на задний план.

**Дезэскалация предпочтительнее регулирования в случае правонарушения.** Гражданским лицам необходима структура, в которую они могут обратиться с жалобой в случае правонарушения со стороны ЧВК. Российский участник отметил, что обычно проблемы возникают там, где компании нанимают субподрядчиков, которые плохо проинструктированы и не говорят на языках стран дислокации. Между ЧВК и жертвами правонарушений со стороны их сотрудников нет общего понимания, кто должен нести за них ответственность – государство происхождения, которому принадлежит соответствующая ЧВК, или клиент, подписавший контракт. Учитывая разнообразие функ-

<sup>3</sup> The Montreux Document on Private Military and Security Companies. Publication 02 May 2011//International Committee of the Red Cross.  
URL: <https://www.icrc.org/en/publication/0996-montreux-document-private-military-and-security-companies>

ций современных ЧВК, другой российский участник предложил занести эти организации в особую категорию, которая не является ни гражданской, ни военной. Участники согласились с тем, что на ЧВК должна быть возложена ответственность в соответствии с нормами международного уголовного права.

## 4. Установление норм и правил для информационного пространства

Эта дискуссия была самой острой в силу того, каким образом СМИ России и Великобритании подают информацию друг о друге. При обсуждении участники старались избегать таких модных неологизмов как «фейковые новости» с тем, чтобы дискуссия носила конструктивный характер. На семинаре обсуждались возможности проверки достоверности новостей в быстро меняющуюся цифровую эпоху и влияние ложных сведений на политику правительств.

### 4.1. Ложные нарративы и недостоверные новости.

Продвижение дезинформации государственными и негосударственными акторами ставит под сомнение адекватность норм и принципов существующего информационного пространства. В эпоху цифровых технологий, когда каждый способен мгновенно распространить информацию по всему миру, проверить источники сенсационной новости и ее соответствие истине становится все сложнее. В современном обществе центральное место в международных информационных обменах начинает занимать установление достоверности тех или иных новостей.

При отсутствии согласия между Россией и Великобританией в отношении основополагающих фактов, рассчитывать на доверие между ними не приходится. Вместе с тем особое значение приобретает нахождение правильного баланса между свободой распространения информации и цензурой. В России правительство обладает гораздо большим влиянием на СМИ, однако должен существовать некий общий знаменатель для политических систем двух стран с различным подходом к роли СМИ и роли государства. Только наличие подобного общего знаменателя, одинаково приемлемого для различных политических систем, позволяет рассчитывать на возможность эффективного управления международными информационными потоками.

Несмотря на шумиху, поднятую вокруг опасности ложных новостей, всегда находились сообщества, собиравшиеся в автономном режиме для обсуждения новостей и политических процессов. Один британский участник предостерег от преувеличения опасности ложных новостей, поскольку количество передаваемых новостей не всегда отражает то влияние, которое они оказывают. Вот почему количество твитов или новостных сообщений вовсе не обязательно свидетельствуют о важности источника или сюжета. Более того, резкое расширение общественного доступа к коммуникационным технологиям может играть положительную роль, поскольку лишает государство монополии на информационную власть, а различные мнения по тем или иным вопросам находятся в открытом доступе.

Участник из Великобритании обратил внимание на то, что термин «фейковые новости» все чаще используется в отношении мнений, которые людям

не нравятся. Таким образом, стирается важная грань между мнением и фактом, а задача установления фактов подменяется задачей навязывания аудитории одного мнения за счет всех других. Для взаимодействия России и Великобритании это приобретает особое значение, поскольку может стать причиной недопонимания и подпитывать ложные стереотипы и упрощенные представления друг о друге. Иное мнение совсем не обязательно является неверным.

Обсуждалась и важность намерений. В определенных обстоятельствах информация не публикуется журналистами в силу редакционной политики, причем делается это вовсе не с целью намеренно ввести в заблуждение. Конфликты, порождаемые негосударственными субъектами, усложняют освещение событий, поскольку СМИ привыкли иметь дело с правительствами, на которые возложены институциональные обязанности, и неясно, чье видение окажется ближе к истине, или кого винить, если новость не подтвердится.

Участники согласились с тем, что теории заговора в средствах массовой информации, как правило, лишь вторят тому, во что люди уже верят. Российские участники затронули вопрос о преодолении советского наследия о едином мнении, когда все, что противоречит этому официальному мнению, объявлялось ложным. В то время как ложная информация наносит ущерб институтам и международным отношениям, само признание допустимости различных мнений может стать отправной точкой в решении проблемы разногласий между Россией и Великобританией по конкретным вопросам.

## 4.2. Процессы регулирования

Подход Великобритании к регулированию деятельности печатных СМИ является непоследовательным, а в регулировании радио и телевидения используется интервенционистский подход. ВВС и британский общественный телеканал «*Channel 4*» находятся в государственной собственности. Они регулируются правительственной структурой, а именно Государственным комитетом по телевидению, радиовещанию и почтовой связи (*Ofcom, the Office of Communications*), и обязаны объективно освещать события. Помимо этого, программы ВВС должны отражать многообразие страны, а приоритетом *Channel 4* является предоставление программ группам меньшинств. Печатные средства массовой информации подвержены минимальному регулированию, и от газет не требуется выполнения обязательств перед обществом. Их работа ведется, как правило, на принципах саморегулирования. Вместе с тем опросы общественного мнения показывают, что в Великобритании существует общественный запрос на повышение социальной ответственности СМИ.

По словам российских участников, большинство людей в России не доверяют средствам массовой информации, и ведущие средства массовой информации делали все возможное, чтобы не допустить появления на своих страницах идей, выбивающихся из общей линии данного СМИ. С другой стороны, потребители информационного продукта склонны выбирать те

средства массовой информации, чья подача материала отвечает их взглядам, еще больше погружая их в среду единомышленников. Ограничение свободы слова в Интернете в таких странах, как США, обычно связано с защитой детей или национальных меньшинств. В России же это ограничение направлено на борьбу с экстремизмом. Альтернативные мнения в России не получают существенной поддержки или возможности широкого продвижения в основных аудиториях.

### **4.3. Новые виды получения медийной информации**

Журналисты всегда использовали такие доступные источники информации, как интервью, судебные отчеты, сообщения из первых рук и пр., однако информационные технологии внесли в журналистскую работу свои коррективы. Интернет-издания, публикующие результаты журналистских расследований, такие как *Bellingcat*, получают основную информацию на сайте социальной сети «Telegram». *Amnesty International* проводит электронную процедуру проверки, в ходе которой юристы помогают выявить нарушения прав человека, а инициатива *Dataminr* – компания, занимающаяся поиском информации – собирает воедино данные для проверки подлинности сообщения. Твиты являются оперативными поставщиками информации, и, соответственно, всегда можно проследить ее распространение в сети, что существенно облегчает выявление первоисточника. Свою роль в дезинформировании может сыграть и сатира. Генераторы такого контента прекрасно осознают его комическую составляющую, но некоторые пользователи могут принимать содержание контента за правду и распространять информацию как соответствующую действительности.

Участники отметили легкость, с которой пользователи безотчетно делятся этой информацией, поскольку повторение эффективно даже в том случае, если позднее будет выпущено опровержение. В России существует закон о фейковых новостях, действующий в рамках законодательства об экстремизме, который наказывает штрафом онлайн-пользователей за распространение ложного контента. Правда, в возможность использования такого опыта в Великобритании никто из участников не поверил.

На семинаре обсуждалась и роль знаковых фигур в продвижении в социальных сетях определенных сведений, которые затем подхватывают и распространяют верящие им пользователи. В качестве примера был приведен пожар в кемеровском торговом центре «Зимняя вишня», когда известные блогеры делились в социальных сетях информацией о количестве погибших, что лишь усилило панику.

### **4.4. Рекомендации**

Хотя дискуссии на этом семинаре были особенно острыми, но именно на нем удалось сформулировать самые интересные рекомендации для журналистов, правительства и потребителей контента. Поначалу казалось, что по многим вопросам позиции российских и британских участников были слишком далеки друг от друга. И все же им удалось найти важные точки

соприкосновения, прежде всего по вопросу о том, что ответственность за дезинформацию должна возлагаться на все общество, а не только на правительства или средства массовой информации.

**Противодействие информационной цифровой фабрикации новостей.** Будущее фейковых новостей, скорее всего, будет связано с подделкой аудио- и видеоматериалов. Российский участник предложил объединить усилия специалистов в области ИТ и журналистов для проверки источников и их идентификации в будущем. Помочь в этом могут ссылки на источники новостей, чтобы пользователям было легче их проверить.

**Регламентирование работы своих СМИ для повышения надежности публикуемых сведений.** У российских агентств, таких как «Ведомости», есть внутренние правила, которые запрещают им публиковать новости, полученные только из одного источника. Подобной практики придерживаются и многие британские СМИ, однако есть новостные агентства, которые в погоне за сенсацией не считают это обязательным. По словам одного британского участника, сейчас все меньше журналистов связываются с источниками, чтобы проверить информацию. Вот почему в журналистском сообществе следует всячески поощрять использование проверенных методов работы.

**Заключение двусторонних соглашений в области СМИ между российскими и британскими новостными агентствами.** Российское агентство «ТАСС» и британская «BBC» могут заключить соглашения о правилах, которыми будут руководствоваться, что отчасти позволит деполитизировать споры вокруг ложных сведений. В настоящее время никто не несет ответственности за сознательное распространение заведомо ложных данных в средствах массовой информации. Журналисты, правительства и представители оппозиции должны приложить общие усилия для решения этой проблемы и разработать кодекс поведения, который будет предусматривать ответственность за сознательное распространение дезинформации. Примером могут послужить основы правового режима в киберпространстве.

Участники согласились с тем, что противодействие ложной информации должно быть заботой всех – и комментаторов, и аудитории, и политиков, и поставщиков новостей. Два года назад Европейский комитет по стандартизации создал Инициативу доверия к журналистике, которая содержала нормы и принципы поведения в медийном пространстве. Было предложено, чтобы Россия и Великобритания выработали некую договоренность аналогичного формата, что укрепит доверие между журналистскими сообществами обеих стран.

**Работа со знаковыми персонами.** Роль знаковых в Интернете персон в распространении ложных сведений может быть весьма существенной, и российский участник предложил, чтобы они также несли за это ответственность. Медиа-агентствам и государственным органам следует работать с лицами, имеющими много подписчиков, чтобы повысить их медиаграмотность и осведомленность об опасности распространения в Интернете непроверенных данных.

**Меры по укреплению доверия.** Несмотря на крайне неблагоприятный политический климат, участник из Великобритании предложил совместную инициативу по противодействию текущей динамике информационной войны. Российские и британские сайты проверки фактов могли бы сделать приоритетным опровержение ложной информации друг о друге в своих странах. Это позволило бы опровергнуть обвинения в предвзятости британских СМИ в отношении России и российских СМИ – в антизападной риторике.

**Процесс коллегиальной оценки.** Российский участник отметил, что в академическом сообществе подтасовка результатов исследований и тестов отнюдь не является редкостью. Поскольку численность этого сообщества относительно невелика, многие коллеги в самых разных точках мира знают друг друга лично и могут дать характеристику каждому. Академическая репутация зарабатывается десятилетиями и ценится чрезвычайно высоко. Было предложено распространить подобную практику и на медийное пространство, хотя это и чревато замедлением бурных темпов роста журналистики.

**Программы медийной грамотности для потребителей контента.** До сих пор уделялось мало внимания развитию критического мышления пользователей в отношении статей, которые они просматривают и распространяют в Интернете. В британских школах существуют специальные программы медийной грамотности, организованные *BBC*. В России проводятся занятия по медиаграмотности, но уровень медиаобразования и критического мышления у россиян ниже. Повышение уровня критического мышления как в России, так и Великобритании поможет пользователям объективнее оценивать контент, который они просматривают. То, как подается новость, чрезвычайно важно – преподносится ли она как достоверный факт или как непроверенная информация. Все это поможет медиа-аудитории подходить к оценке информации непредвзято и не принимать на веру предлагаемые автором заключения.

**Переориентация на освещение культурных аспектов жизни России и Великобритании как мера укрепления доверия.** Были заметны существенные разногласия участников относительно того, как их страна изображалась в прессе другой страны, и, по мнению одного британского участника, возможным объяснением этого является отсутствие понимания. Общественность Великобритании мало интересуется Россией, и обсуждение последней, как правило, связано с моментами столкновения интересов двух стран, что неизбежно политизирует любые разговоры о ней. В советский период британские журналисты направлялись в СССР специально для освещения вопросов культуры и расширения дискуссий, поэтому средства массовой информации не реагировали на отдельные события. Было высказано предположение, что меры укрепления доверия позволят журналистам освещать менее политически значимые аспекты жизни друг друга.

**Восстановление общественного доверия.** Один российский участник также отметил, что растущее недоверие общественности к СМИ в конечном итоге заставит их подвергнуть свою деятельность ревизии и вернуться к тради-

ционной роли информирования, а не формирования мнений и сокрытия фактов, которые редакторы считают несущественными. Восстановление общественного доверия, вероятно, является самым важным шагом России и Великобритании в противодействии дезинформации. Если читатели и зрители поверят в добросовестность и непредвзятость традиционных средств массовой информации, то они с меньшей вероятностью будут обращаться к альтернативным, а то и маргинальным взглядам в поисках объективности.

## **Об авторах**

**Андрей Кортун** – Генеральный директор Российского совета по международным делам с 2011 года. До этого он совмещал ряд должностей в Институте США и Канады РАН, в том числе был заместителем директора Института. Основные направления его научной деятельности: международные отношения на современном этапе и внешняя политика России.

**Эмили Феррис** – научный сотрудник департамента исследований международной безопасности RUSI, где специализируется на российской внешней и внутренней политике в сфере безопасности. В сферу ее научных интересов входят российская организованная преступность, российский Дальний Восток, политические процессы и процессы в сфере безопасности Молдовы и Беларуси.

## Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) – некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций в интересах профильных внешнеполитических ведомств, российских государственных и частных компаний и других организаций, ведущих активную международную деятельность.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повышения эффективности внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную образовательную деятельность с целью сформировать устойчивое сообщество молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии.

Совет выступает в качестве активного участника экспертной дипломатии, представляя на международных площадках экспертное видение в решении ключевых международных проблем.

Членами РСМД являются ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг.

Генеральным директором Совета является Андрей Кортунов. В 1995–1997 гг. Андрей Кортунов занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН.

## **Королевский объединенный институт оборонных исследований**

Королевский объединенный институт оборонных исследований (RUSI) является независимым аналитическим центром современных исследований в области обороны и безопасности. Институт основан в 1831 году герцогом Веллингтоном. Как научно-исследовательский институт RUSI поддерживает широкий спектр междисциплинарных исследований. Основное внимание уделяется военным наукам, исследованиям в области международной и национальной безопасности, ядерному нераспространению, борьбе с терроризмом и экстремизмом, преступлениям в финансовой сфере, в промышленности и в области обороны.

Публикации RUSI являются современными изданиями по вопросам обороны и безопасности. Появившись впервые в 1857 году, они сочетают в себе академическую строгость и политическую актуальность и представляют собой информацию для тех, кто стремится анализировать современную войну и конфликты, международную политику в области обороны и безопасности, а также военную историю.

RUSI является площадкой проведения конференций и семинаров с привлечением мировых лидеров и высокопоставленных политиков.

Почти два столетия RUSI служит примером дальновидного мышления, свободного обсуждения и тщательного анализа вопросов обороны и безопасности.

## Для заметок

Российский совет по международным делам  
Королевский объединенный институт оборонных исследований

**РОССИЙСКО-БРИТАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ  
В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ: НЕОБХОДИМОСТЬ ДИАЛОГА**

Доклад № 55/2020

Верстка – О.В. Устинкова

Источник фото на обложке:  
REUTERS/Peter Nicholls/Pixstream

Формат 70×100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 2,25. Тираж 350 экз.



Российский совет  
по международным  
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283  
Факс: +7 (495) 225 6284  
[welcome@russiancouncil.ru](mailto:welcome@russiancouncil.ru)

119049, Москва,  
4-й Добрынинский переулок, дом 8

[russiancouncil.ru](http://russiancouncil.ru)