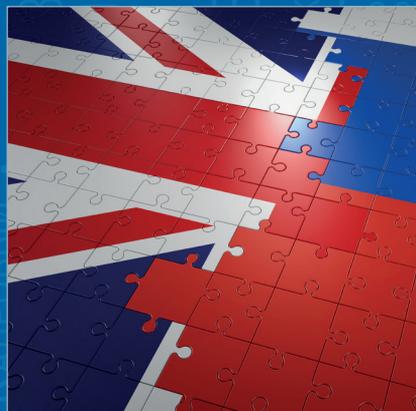




**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ДЕЛАМ**



**Королевский
институт оборонных
исследований**



ДОКЛАД

**ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ
РОССИЕЙ И ВЕЛИКОБРИТАНИЕЙ
В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ:
ДВИЖЕНИЕ НАВСТРЕЧУ ДИАЛОГУ**

№ 45 / 2019

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

МОСКВА 2019

УДК 327-049.5(470+571:410)

ББК 64.4(2Рос),9(4Вел),30

К69

**Российский совет по международным делам
Королевский объединенный институт оборонных исследований**

Редакционная коллегия

Главный редактор:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

Авторы:

канд. ист. наук **А.В. Картунов; Э. Феррис**

Выпускающий редактор:

канд. полит. наук **Т.С. Богдасарова**

К69 **Картунов, А. В.**

Отношения между Россией и Великобританией в сфере безопасности: движение навстречу диалогу: совместный доклад Российского совета по международным делам (РСМД) и Королевского объединенного института оборонных исследований (RUSI). Доклад № 45/2019 / [А.В. Картунов, Э. Феррис]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: НП РСМД, 2019. – 48 с. – Авт. и ред. указаны на обороте тит.л. – ISBN 978-5-6040387-7-2

I. Феррис, Э.

II. Иванов, И.С., ред.

Доклад основан на выводах третьего раунда совместного российско-британского проекта по вопросам безопасности в рамках полуторного трека 1.5, который РСМД провел в сотрудничестве с Королевским объединенным институтом оборонных исследований. Этот раунд диалога включал дискуссии по четырем ключевым темам, охватывающим широкий аспект отношений Великобритании и России: контроль над ядерными вооружениями; борьба с организованной преступностью и терроризмом; российско-британские отношения на Ближнем Востоке; проблемы кибербезопасности. Несмотря на сложные политические отношения между Великобританией и Россией, благодаря совместному проекту сохраняется возможность поддержания открытого диалога, позволяющего откровенно обмениваться мнениями и идеями.

УДК 327-049.5(470+571:410)

ББК 64.4(2Рос),9(4Вел),30

Высказанные в докладе мнения могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст доклада опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете его скачать и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке – russiancouncil.ru/report45

© NPMP RIAC, RUSI, 2019

© Drafting, design. NPMP RIAC, 2019

© Издание на русском языке, перевод на русский язык, оформление, дизайн обложки. НП РСМД, 2019

Содержание

Введение	5
Контроль над ядерными вооружениями	6
Организованная преступность и терроризм	7
Ближний Восток	8
Кибербезопасность	9
1. Контроль над ядерными вооружениями и Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД)	10
1.1. Понимание стратегической безопасности	11
1.2. Вопросы, по которым было достигнуто согласие	12
1.3. Вопросы, по которым имеются разногласия	12
1.4. Рекомендации	14
<i>Переговоры по заключению нового договора</i>	14
<i>Альтернативные форматы</i>	14
<i>Участие Китая</i>	15
<i>Определение роли Великобритании</i>	15
<i>Возможность вовлечения других европейских стран</i>	16
<i>Использование многосторонних структур</i>	16
2. Организованная преступность и терроризм	18
2.1. Противодействие организованной преступности и терроризму	19
2.2. Противодействие физическим угрозам	21
2.3. Рекомендации	22
<i>Пути налаживания отношений</i>	22
<i>Преступность</i>	24
3. Ближний Восток	26
3.1. Партнерство по вопросу конфликта между Саудовской Аравией и Ираном	28
3.2. Геоэкономика	29
3.3. Ливия: что ждет страну по завершении конфликта	30
3.4. Сирия: сценарии эскалации	31
3.5. Что ждет страну по завершении конфликта	33
3.6. Рекомендации	34
<i>Пересмотр роли ССЗ</i>	34

<i>Объяснения России в связи с нанесением воздушных ударов</i>	35
<i>Совместная работа по решению гуманитарных проблем в Йемене</i>	35
<i>Выработка Россией и Великобританией общего подхода к Ирану</i>	35
4. Кибербезопасность	37
4.1. Охрана киберпространства	39
4.2. Извлеченные из кибератак уроки	40
4.3. Рекомендации	41
<i>Платформы обмена информацией</i>	42
<i>Взаимодействие через Интерпол</i>	42
<i>Взаимодействие через ООН</i>	42
<i>Сотрудничество между банками</i>	43
Заключение	44
Об авторах	45

Введение

Данный совместный доклад подводит итоги завершившегося третьего 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 «полutorного трека» с сентября 2018 г. по февраль 2019 г. в Москве и Лондоне прошли четыре семинара – по два в каждом городе. В семинарах приняли участие бывшие высокопоставленные государственные служащие, а также представители научного и делового сообщества обеих стран, которые обсудили возможные пути улучшения двусторонних отношений в сфере безопасности.

Проект был начат в 2016 г., когда двусторонние связи между Россией и Великобританией, казалось, начали налаживаться, однако инцидент с отравлением Сергея Скрипаля и его дочери Юлии в марте 2018 г. резко ухудшил и без того напряженные отношения между двумя странами. Обсуждения проходили на фоне этого события, вопрос о котором участники часто поднимали как в беседах между собой, так и в рамках общей дискуссии. По мнению многих из них, этот инцидент (вкуче с другими факторами) еще больше накалил общую атмосферу напряженности, отличавшую и без того натянутые отношения между Россией и Великобританией, затруднив ведение диалога даже на неофициальном уровне. Вместе с тем, участники также отмечали, что в существующих неблагоприятных политических условиях данный проект являлся одним из немногих открытых каналов связи между обеими странами и подчеркивали важность продолжения диалога.

В первый год реализации проекта был определен круг вопросов в сфере безопасности и геополитики, которые представлялись наиболее обещающими с точки зрения возможного сотрудничества между Россией и Великобританией¹. В следующем году более детально рассматривались три наиболее перспективные области, выявленные в ходе первого раунда². А в рамках третьей стадии проекта были проведены семинары, на которых обсуждались наиболее срочные текущие вопросы, связанные с обеспечением безопасности, а именно: судьба Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД); организованная преступность и терроризм; проблемы безопасности на Ближнем Востоке; кибербезопасность.

Понятно, что обсуждение столь щекотливых проблем безопасности не может быть простым. Формат полutorного трека предоставлял офици-

¹ Итоги первого года проекта отражены в совместном докладе РСМД и RUSI «Российско-британский диалог по проблемам безопасности: перспективы двустороннего сотрудничества», опубликованном в июне 2017 г. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/rossiysko-britanskiy-dialog-po-probleмам-bezopasnosti-perspektivy-dvustoronnego-sotrudnichestva/>

² Основные результаты работы в ходе второго года проекта суммированы в докладе РСМД и RUSI «Российско-британский диалог по проблемам безопасности: перспективы двустороннего сотрудничества. Часть 2», выпущенном в апреле 2018 г. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/rossiysko-britanskiy-dialog-po-probleмам-bezopasnosti-perspektivy-dvustoronnego-sotrudnichestva-chas/>

альным представителям органов власти возможность принимать участие в отдельных дискуссиях, но не требовал их постоянного присутствия, что позволяло экспертам высказываться открыто и откровенно. Многие участники с обеих сторон имели значительный опыт работы в правительственных структурах, что сделало возможным подготовку практических рекомендаций с учетом существующих политических реалий.

Замораживание дипломатических контактов после инцидента со Скрипальями существенно затруднило общение между Россией и Великобританией на высшем уровне. Вместе с тем, последствия недавних международных санкций еще раз показали, что Россия не существует в вакууме и по-прежнему является частью глобальных банковских и бизнес-систем. Страна продолжает играть важную роль на мировой арене. Это означает, что, какими бы сложными сейчас ни были дипломатические отношения между Россией и Великобританией, обеим странам необходимо задуматься, как выстроить текущее взаимодействие, чтобы в будущем оказаться готовыми к переходу на отношения конструктивного и взаимовыгодного сотрудничества. Данный проект ставит задачу выявить, чего можно реально добиться налаживанием адекватного взаимодействия между Россией и Великобританией, и как от этого могут выиграть обе стороны.

В конечном счете, любое улучшение двустороннего сотрудничества между Россией и Великобританией должно иметь политическую поддержку на высшем политическом уровне, а риторика должна сопровождаться практическими действиями. Вместе с тем, лидерам обеих стран приходится учитывать, как их действия будут восприняты и преподнесены средствами массовой информации, а эмоционально заряженная риторика не способствует установлению конструктивных отношений. Оба государства не должны отказываться от критики друг друга, если того требуют обстоятельства, однако эта критика не должна выходить за утвердившиеся в дипломатической практике рамки и не должна носить провокационный характер. Эксперты и официальные лица с обеих сторон неоднократно указывали на то, что провокационные речи политиков являются препятствием на пути к улучшению отношений.

Третий раунд диалога включал дискуссии по четырем ключевым темам, охватывающим весь спектр российско-британских отношений. Он также предоставил экспертам с обеих сторон возможность встретиться со своими коллегами и выработать рекомендации на будущее. Ряд обсуждавшихся вопросов был выбран для обеспечения преемственности с предыдущими дискуссиями. Кроме того, были добавлены новые темы, выявленные на ранней стадии определения приоритетов содержательной повестки дня с участием официальных лиц и экспертов с обеих сторон.

Контроль над ядерными вооружениями

Крах Договора о РСМД в 2018 году вновь вывел на первый план в Европе обсуждение контроля над ядерными вооружениями и поддержания региональной ядерной стабильности, что ранее считалось уже решенным и закры-

тым вопросом. К этому договору действительно имелись претензии у обеих сторон. Россия не смогла убедить США и их союзников по НАТО в том, что развертыванием своей новой ракеты она не нарушает своих обязательств по договору. Если брать шире, то некоторые формулировки Договора о РСМД, допускающие неоднозначное толкование, создали условия для возникновения не только этой, но и других проблем и разночтений. При этом надо учитывать, что договор не обновлялся со времен своего подписания в 1980-х гг. и не учитывал новых достижений в области ядерных и баллистических технологий. Участники круглого стола были согласны в том, что даже в условиях чрезвычайно сложных дипломатических отношений между Россией и Западом необходимо определить взаимно понятную концепцию стратегической безопасности и при выстраивании взаимоотношений в ракетно-ядерной сфере выйти за рамки исключительно соперничества.

Тема контроля над вооружениями между Россией и Западом приобрела особую актуальность, поскольку крах Договора о РСМД придал новый импульс дискуссиям о будущем Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-III). Участники проекта обсудили ряд практических рекомендаций в этой области, включая заключение нового договора, аналогичного ДРСМД, но учитывающего современные технологические достижения – такие как создание гиперзвукового оружия. Кроме того, высказывались предложения о пересмотре приоритетов в стратегическом контроле над вооружениями, включая общие потолки по боеголовкам и средствам доставки вместо отдельных ограничений по носителям различной дальности. Подробно обсуждались механизмы подключения к переговорному процессу третьих стран, в частности Китая, обладающего весьма внушительным арсеналом ракет средней и меньшей дальности. Включение Китая и других стран, обладающих ядерным оружием, в новый режим, аналогичный ДРСМД, способствовало бы углублению дискуссии по важнейшим вопросам стратегической стабильности.

Организованная преступность и терроризм

Одной из первых жертв ухудшения двусторонних отношений между Россией и Великобританией стал обмен разведанными, но целый ряд проблем в сфере безопасности вызывает у обеих стран общую озабоченность. К ним относятся угрозы, исходящие от экстремистской деятельности исламистов, иностранные боевики-террористы, действующие в Сирии и Ираке, доморощенный терроризм и организованные преступные группировки, занимающиеся торговлей наркотиками и людьми. Поскольку в нынешних политических условиях восстановление прямых контактов между правоохранительными органами России и Великобритании представляется нереальным, было предложено несколько возможных альтернативных форматов. Так, для изучения конкретных проблем безопасности, в частности, недопущения терроризма и преступной деятельности в общественном транспорте, можно было бы создать совместные исследовательские проекты российских и британских университетов. Эти проблемы затем могут быть

обсуждены на политическом уровне, а практические рекомендации могут быть предложены правительствам обеих сторон.

Относительно противодействия террористической деятельности Россия и Великобритания придерживаются различных подходов и используют различные практики, в том числе применительно к охранительным мероприятиям по обеспечению безопасности в городах (Россия действует гораздо жестче Великобритании). Вместе с тем, опыт работы правоохранительных органов при проведении таких крупных мероприятий, как Чемпионат мира по футболу в России (2018) и Олимпийские игры в Великобритании (2012) может быть востребован и использован другой стороной. В развитие этой идеи участники предложили расширить субнациональное сотрудничество, например, через партнерство Москвы и Лондона с налаживанием обмена информацией по активному противодействию угрозам между мэриями обеих столиц. Другой возможностью деполитизировать контакты является вовлечение отдельных министерств, чей функционал напрямую не связан с поддержанием безопасности, в частности, Министерств транспорта обеих стран, которые могли бы обсудить вопросы терроризма.

Ближний Восток

Цель России на Ближнем Востоке – закрепить свое растущее политическое и экономическое влияние в регионе и сохранить участие в решении региональных проблем после завершения острой фазы вооруженных конфликтов в регионе. Россия стремится устанавливать двусторонние партнерские отношения как можно с большим числом игроков в регионе, выступая в роли посредника и медиатора. Однако непредсказуемость российских подходов нередко ставит Запад в тупик, и остается неясным, станет ли в будущем Ближний Восток точкой сближения Запада с Россией или будет еще одним яблоком раздора в отношениях двух сторон.

Великобритания имеет прочные связи с отдельными государствами Ближнего Востока и стремится к укреплению дипломатических отношений с ними с учетом своих экономических и политических интересов. Значение ближневосточного региона для Лондона после Брексита только возрастет.

Участники подробно обсудили постконфликтные сценарии в таких странах, как Ливия и Сирия, причем основную трудность при обсуждении представляли сложные и неоднозначные отношения России с противостоящими друг другу игроками в Сирии. Эксперты согласились с необходимостью тщательной оценки намерений и возможностей Китая в регионе, что может стать полезной отправной точкой для будущих обсуждений. Участниками было предложено пересмотреть роль существующих площадок и многосторонних структур в регионе, в частности Совета сотрудничества государств Персидского залива (ССЗ), с которыми можно было бы взаимодействовать по различным направлениям региональной повестки дня, а не только с сфере безопасности. В качестве возможного направления сотрудничества между Россией и Великобританией по гуманитарным вопросам упоминался и Йемен. Выработка совместной позиции России и Великобритании по сдерживанию активности

Ирана в регионе была также предложена в качестве предмета обсуждения, представляющего взаимный интерес. Такая позиция могла бы содействовать урегулированию масштабного конфликта между Ираном и Саудовской Аравией, который определяет всю ближневосточную геополитику.

Кибербезопасность

При обсуждении вопросов кибербезопасности участники исходили из того, что официальные структуры и деловые круги Великобритании продолжат считать российские государственные и негосударственные субъекты одной из главных угроз национальной безопасности в киберпространстве. Тем не менее, определенной деполитизации контактов по этому направлению можно добиться, если в целях предотвращения будущих кибератак стороны сосредоточат внимание на извлечении уроков из имеющегося опыта и анализе специфики преступных практик, используемых различными группами. Как британские, так и российские участники признали, что уже совершенные против их стран кибератаки выявили существование «слепых зон» и согласились с тем, что отсутствие обмена информацией лишь усугубляет имеющиеся уязвимости обеих сторон.

Законодательства обеих стран не предоставляют правоохранителям адекватных возможностей для защиты киберпространства, а судебная система недостаточно развита для преследования правонарушителей. Так, в России киберпреступность не считается серьезным правонарушением, и выносимые приговоры носят мягкий характер. Хотя ведущую роль в регулировании киберпространства и формировании культуры информационной безопасности должны играть правительства, бизнес, по мнению участников, также должен нести определенную ответственность за обучение персонала и пользователей правилам «цифровой гигиены», а также за разработку эффективных мер реагирования на утечки данных.

Угрозы со стороны киберпреступности будут только нарастать, поскольку Интернет вещей (Internet of Things) и интеллектуальные устройства занимают в жизни людей все больше места. Растут объемы данных о людях, увеличивается количество автоматизированных и онлайн-систем, контролирующих нашу повседневную жизнь, повышается риск кражи биометрических данных.

По словам российских участников, отдельные киберпреступники использовали Россию в качестве полигона и затем совершали кибератаки на другие государства, используя полученный опыт. Улучшение обмена информацией между странами могло бы предотвратить будущие атаки или, по крайней мере, помогло готовиться к ним. Чтобы снять озабоченность по поводу обмена информацией с Россией, участники предложили создать независимую платформу для обмена информацией, способствующую развитию культуры обратной связи и обмена данными о киберпреступности. Центральный банк Российской Федерации и Банк Англии могли бы также наладить сотрудничество по разработке совместной политики в области кибербезопасности и методов надлежащей практики в финансовом секторе, которые затем могли бы быть взяты на вооружение другими, в том числе частными банками.

1. Контроль над ядерными вооружениями и Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД)

Первое обсуждение вопросов контроля над ядерными вооружениями и смягчения рисков ядерного конфликта состоялось на семинаре в Лондоне в октябре 2018 года. В семинаре приняли участие эксперты и исследователи, к которым в определенные моменты присоединялись официальные лица, чтобы изложить официальную позицию Великобритании. Обсуждение носило прагматичный, неполитический характер. Хотя Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) является двусторонним (заключен между Советским Союзом и США), однако будущее ДРСМД и договора СНВ-III имеет серьезные последствия как для Великобритании, так и ее европейских союзников. Участие Великобритании, являющейся членом Совета Безопасности ООН, членом НАТО и ядерной державой, в любых будущих обсуждениях проблем ДРСМД было признано более чем целесообразным. Семинар, посвященный ДРСМД, состоялся до официального объявления о выходе США из Договора, что во многом объясняет позиции участников дискуссии.

Первое обсуждение вопросов контроля над ядерными вооружениями проходило на фоне обвинений в нарушении Договора о РСМД, которые Россия и США выдвигали друг против друга. В ноябре 2018 года, т.е. через месяц после проведения семинара, США объявили о намерении выйти из Договора. Свою позицию США объясняли нарушением договора Москвой путем разработки и развертывания ракет, запрещенных ДРСМД³. Вскоре после этого президент России Владимир Путин объявил, что Россия приостанавливает свое участие в Договоре о РСМД⁴. Эта ситуация ставит под угрозу возобновление переговоров по СНВ-III, срок действия которого истекает в феврале 2021 г. Хотя участники семинара не могли знать, что США действительно выйдут из Договора о РСМД, такая перспектива, тем не менее, активно обсуждалась, и на этот случай рассматривались возможные сценарии развития.

Одной из основных причин, по которой ДРСМД находился под угрозой, было то, что и Россия, и США считали договор в его нынешнем виде устаревшим. Кроме того, неоднократно высказывались опасения по поводу развертывания Китаем ракет средней и меньшей дальности, при том, что Китай не являлся участником ДРСМД. Контроль над ядерными вооружениями не был стратегическим приоритетом США с начала второго срока президент-

³ Kingston Reif, 'Trump to Withdraw U.S. from INF Treaty' [«Трамп объявил о выходе США из Договора о РСМД»], Arms Control Association November 2018.
URL: <https://www.armscontrol.org/act/2018-11/news/trump-withdraw-us-inf-treaty>. Accessed 1 March 2019.

⁴ Radio Free Europe/Radio Liberty, 'In Tit-for-Tat Move, Putin Announces Russian Suspension of INF Treaty', [«Око за око» – Путин объявляет о приостановлении Россией участия в Договоре о РСМД»] 2 February 2019.
URL: <https://www.rferl.org/a/russia-blasts-us-decision-inf-treaty/29746714.html>. Accessed 28 February 2019.

ства Барака Обамы, и до обвинений России в нарушениях ДРСМД ядерная стабильность воспринималась в Вашингтоне как нечто должное, не требующее дополнительных усилий. Участники семинара подтвердили важность обсуждения вопросов контроля над ядерными вооружениями и согласились с тем, что рассматривать дискуссию о безопасности исключительно под углом зрения традиционного ракетно-ядерного противостояния России и США было бы ошибкой.

1.1. Понимание стратегической безопасности

Заключение Договора о РСМД стало возможным благодаря доверию, которое советский лидер Михаил Горбачев и президент США Рональд Рейган испытывали друг к другу. В настоящее время этот договор утратил актуальность в первую очередь из-за высокого уровня недоверия между двумя державами. Более того, в настоящее время у России и Запада нет общего понимания международной безопасности. Российские участники отмечали, что у России нет своей концепции «стратегической стабильности», сама идея стратегической стабильности была выдвинута Западом.

И России, и Западу еще предстоит прийти к консенсусу относительно того, какие действия должны быть предприняты обеими сторонами для поддержания стабильного «ядерного мира». Российский эксперт по ядерной безопасности, к которому мы специально обратились за соответствующими разъяснениями в преддверии семинара, изложил официальную позицию России. Она заключается в том, что США не представили убедительных доказательств нарушения Россией договора о РСМД, и, как заявил эксперт, если переговоры по продлению Договора СНВ-3 не последует, то не будет и стратегической стабильности в Европе⁵. Британские участники, со своей стороны, отметили, что особую озабоченность у них вызывает перспектива возможного вовлечения России в небольшие по масштабу столкновения на границах Европы, которые, однако, могут перерасти в конфликт, подобный боевым действиям на востоке Украины, но уже с применением ядерного оружия.

По мнению участников, текущим вызовом в сфере безопасности в Европе является не столько новая холодная война, сколько усиление фрагментарности и раздробленности существующих структур европейской безопасности. В настоящее время нет единого мнения относительно того, как подходить и к решению таких фундаментальных вопросов, как новые принципы ограничения обычных вооружений на европейском континенте. В российском руководстве также нет полного консенсуса по поводу причин краха ДРСМД, однако в Министерстве обороны РФ, судя по всему, осознают, что Россия в военном отношении работает на пределе своих возможностей. Дальнейшее наращивание ядерного потенциала стоит дорого, и Москва не сможет полноценно соперничать с США в очередной гонке вооружений. Не вызывает сомнения факт, что в российских структурах обеспечения ядерной безопасности есть сторонники сокращения или ограничения ядерного оружия.

⁵ Интервью с российским экспертом по ядерной безопасности; Москва, октябрь 2018 года.

1.2. Вопросы, по которым было достигнуто согласие

Многие участники согласились с тем, что Договор о РСМД в его нынешнем формате не выполняет своей цели и, учитывая технические достижения с момента его подписания в 1980-х гг., нуждается в пересмотре. ДРСМД имел свои ограничения, в частности, его действие не распространялось на ракеты морского и воздушного базирования, и никаких механизмов мониторинга этих систем в договоре не предусмотрено. Кроме того, в Договор не были включены системы противовоздушной обороны, хотя по радиусу их действия они подпадают под действие ограничений, предусмотренных ДРСМД. По-прежнему актуальным остается вопрос об угрозе внезапного нападения, равно как и о системах морского базирования – в 2015 г. Россия нанесла со своих военных кораблей в Каспийском море удар крылатыми ракетами по целям в Сирии⁶, что вызвало в Европе большую тревогу.

Участники обсудили и такую проблему общего характера, как неоднозначность деления оружия на обычное (конвенциональное) и ядерное, о чем наглядно свидетельствует пример ракет средней дальности, способных нести как ядерные, так и неядерные боеголовки. Участники, в целом, согласились с тем, что одним Договором о РСМД сомнения и неудовлетворенность обеих сторон не ограничиваются, и для того, чтобы снять их озабоченность проблемами безопасности, могут потребоваться дополнительные соглашения, а также соответствующие изменения в глобальной стратегической обстановке, которые сложно зафиксировать в подобных договорах. Великобритания может внести свой вклад в понимание того, что означает контроль над вооружениями в современных условиях и как выйти за рамки простого поддержания стабильности в кризисной ситуации.

1.3. Вопросы, по которым имеются разногласия

В ходе этого и трех других семинаров РСМД и RUSI, российские участники часто обращали внимание на то, что при общении с Россией Запад делает ставку на выдвигание ультиматумов, на которые Россия не реагирует односторонними уступками. Нельзя не понимать, что российское руководство не может себе позволить откровенно поддаться давлению Запада, поскольку это подорвало бы сложившуюся в стране политическую систему. Сам В.В. Путин никогда не ставил под сомнение важность ДРСМД для России, но такая позиция зачастую не разделяется российскими военными, особенно теми, кто уже вышел в отставку.

Российская сторона часто указывала на то, что Москва, как правило, чаще становится объектом подозрений и недоверия, чем Вашингтон. Со своей стороны, США и Запад утверждают, что именно они в наибольшей мере осознают ответственность за поиск решений проблем безопасности и постоянно предлагают начать диалог и заключить новые соглашения в ядерной сфере, однако Россия якобы не проявляет особого желания сесть за стол

⁶ Quentin Sommerville, 'Russian Missiles Strike Syria from Caspian Sea' [«Российские ракеты наносят удар по объектам в Сирии с Каспийского моря»], BBC News, 7 October 2015.

переговоров. Все участники согласились с тем, что, даже если США и придерживались ранее такой позиции, но в настоящее время к администрации Трампа это вряд ли имеет отношение.

Согласие России согласиться на американскую повестку дня в отношении ДРСМД означало бы признание Москвой законности тех претензий США, которые она полностью отвергает. Российские участники указывали на обеспокоенность России угрозой нанесения непреднамеренного или ошибочного удара, о чем постоянно предупреждают российские ядерные стратеги. Они также указывали, что обвинения, выдвигаемые обеими сторонами, часто обусловлены расплывчатостью формулировок Договора, позволяющих по-разному трактовать, что именно является нарушением. Как указывали представители Министерства обороны России⁷, неясность формулировок Договора привела к фундаментальным разногласиям в отношении критериев его соблюдения. В ответ на выдвинутое России требование США признать «весьма вероятное» нарушение ею ДРСМД, Россия обвинила США в развертывании в Румынии систем Aegis Ashore с пусковыми установками Мк-41. Эти установки разработаны для проведения запуска крылатых ракет средней дальности «Томагавк» и способны достичь Воронежа⁸. По мнению российских официальных лиц, это является нарушением ДРСМД. Хотя обе стороны согласились с тем, что вопрос об установках Мк-41 остается одним из главных вопросов, вызывающих разногласия, отмечалось, что обсуждение этой проблемы могло бы иметь более широкое значение: при согласовании формата, обеспечивающего большую прозрачность в этом конкретном вопросе, такой формат мог бы быть перенесен и на другие «спорные» системы.

Еще одна сложность связана с возрастающей необходимостью повышения эффективности механизмов проверки конкретных характеристик ракет, без чего невозможно определить, допустила ли какая-либо сторона нарушение соответствующих договоренностей. Сейчас проверка разрешенных характеристик затрудняется тем, что крылатые ракеты с радиусом действия 500 и 2000 км могут отличаться только размером топливного бака.

В ходе обсуждения было отмечено, что в настоящее время нет единого понимания минимального порога ядерного сдерживания. Кроме того, крах Договора о РСМД и отсутствие диалога между сторонами повышают опасность совершения просчета и ставят под угрозу действие Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО).

Из рекомендаций, приведенных ниже, становится очевидным, что будущее контроля над ядерными вооружениями, если оно будет иметь место, окажется, скорее всего, многосторонним и позволит другим ядерным державам участвовать в обсуждении. И Франция, и Великобритания четко выразили свою позицию: прежде чем они пойдут на ограничение своих систем ядерных вооружений многосторонними соглашениями, России и США необ-

⁷ Интервью с высокопоставленным военным чиновником; Министерство обороны Российской Федерации, Москва, 8 ноября 2018 года.

⁸ Там же.

ходимо сократить свои арсеналы до сопоставимых с ними уровней. Франция и Великобритания уже сократили количество своих ядерных боеголовок до 300 и 215 соответственно. Для сравнения, у России порядка 7200, а у США 7000 единиц ядерного оружия⁹, включая неразвернутые ядерные боезаряды, находящиеся на длительном хранении на складах.

1.4. Рекомендации

Участники обеих стран согласились с тем, что для действенности будущего Договора о РСМД обе стороны должны принять меры по укреплению доверия, включая взаимные обязательства по общей заинтересованности в сохранении гарантий безопасности в том или ином виде. Одним из лучших сценариев было бы определение конкретных сроков, в течение которых обеим сторонам надлежит достичь консенсуса по новому договору, охватывающему системы средней и меньшей дальности. Участники круглого стола предложили шесть потенциальных стратегий для достижения этого консенсуса, которые изложены ниже.

Переговоры по заключению нового договора

Любое новое соглашение, подобное ДРСМД, заключенное между Россией, США и другими партнерами, должно учитывать технологические новшества, появившиеся после 1980-х гг., в том числе беспилотные летательные аппараты (БПЛА), системы противоракетной обороны и гиперзвуковое оружие. Все изменения в технологиях должны так или иначе учитываться в переговорном процессе; соответственно необходимо новое понимание того, что мы понимаем под «системами среднего и меньшего радиуса действия». Даже если новый договор, аналогичный ДРСМД, не будет заключен, новые типы вооружений, не являющиеся стратегическими, должны стать предметом будущих обсуждений.

Любой новый договор с американским участием должен получить одобрение Сената США большинством в две трети голосов, что в нынешних условиях представляется весьма проблематичным. Недавно появились некоторые свидетельства заинтересованности Москвы в модернизации Договора СНВ-3 наряду (а, возможно, и в качестве условия) с продлением его до 2026 года¹⁰. Один из участников с российской стороны предложил заключение нового договора, аналогичного ДРСМД, предусматривающего взаимные ограничения систем этого класса, а не их полную ликвидацию.

Альтернативные форматы

Великобритания и Франция как ядерные державы могли бы предложить свой список идей и предложений для включения в будущий договор. Хоро-

⁹ Hans M Kristensen, 'New START 2017: Russia Decreasing, US Increasing Deployed Warheads' [«Новый СНВ-2017: Россия сокращает, США наращивают развертывание боеголовок»], Federation of American Scientists, 3 April 2017. URL: <https://fas.org/blogs/security/2017/04/newstart2017>. Accessed 4 March 2019.

¹⁰ Patrick Donahue, Helene Fouquet and Henry Meyer, 'Lavrov Offers US Talks on Extending Arms Control Accord: Munich Update' [«Последние новости из Мюнхена: Лавров предлагает США провести переговоры о продлении СНВ-III»], Bloomberg, 16 February 2019.

шей площадкой для дискуссий по этому вопросу могла бы стать «ядерная пятёрка», ведущая подготовку к очередной Обзорной конференции по нераспространению ядерного оружия. Для обсуждения новых механизмов верификации и процедур инспекций на ядерных объектах целесообразно использовать комиссии технических экспертов. Технические эксперты, знакомые с процедурами проверки, могли бы оказать содействие в формулировании взаимоприемлемых параметров нового договора.

Однако обсуждения на техническом уровне имеют свои пределы. В 1970-х годах СССР и США смогли обсудить ограничения на запасы систем противоракетной обороны и межконтинентальных баллистических ракет посредством такого рода экспертного диалога, но последовавшее ухудшение дипломатических отношений между ними привело к потере доверия и не позволило эффективно продолжить эту работу. Попытка достичь прогресса на экспертном уровне в неблагоприятной политической обстановке вряд ли принесет плоды.

Кроме того, было отмечено, что пересмотр нынешних параметров контроля над вооружениями не обязательно должен иметь форму договора, – будущий режим ограничения РСМД может быть установлен в формате общей политической договоренности о «потолках» для боеголовок и средств их доставки или в формате односторонних обязательств сторон по ограничениям на развертывание этих систем.

Участие Китая

В настоящее время не существует объективных критериев для определения «справедливого» и устойчивого многостороннего баланса ядерных вооружений. Однако в качестве третьей стороны нельзя игнорировать Китай, поскольку он является одним из крупнейших производителей ракет, иметь которые России и США запрещал Договор о РСМД. Представляется целесообразным привлечь к российско-американским переговорам третьи страны, обладающие потенциалом, попадающим под действие любого нового соглашения о РСМД. К обсуждению ограничений систем ядерного оружия средней дальности и выработке доктрины глобальной стратегической стабильности могли бы быть подключены в том или ином формате Китай, Иран, Израиль, Индия и Пакистан. Трехсторонний переговорный формат Россия–США–Китай не будет жизнеспособным: Китай не присоединится к переговорному процессу без участия в нем Индии и Пакистана, тем более, что основная часть ядерного потенциала Китая имеет средний радиус действия. Можно предположить, что заинтересованность Пекина в обсуждении вопросов контроля над ядерными вооружениями возрастет, если соответствующие переговоры будут охватывать не только РСМД, но и стратегические системы всех сторон, в том числе России и США.

Определение роли Великобритании

В то время как Россия склонна рассматривать Договор о РСМД как диалог между Москвой и Вашингтоном, Великобритания предпринимала актив-

ные усилия по включению контроля над вооружениями в политическую повестку дня европейских стран, для которых стратегическая стабильность на континенте остается вопросом чрезвычайной важности. Но Россия также видит в Великобритании страну, к которой Вашингтон готов прислушаться, а это может помочь в разъяснении американской стороне всей важности вопросов стратегической безопасности для европейцев.

Естественно, в дискуссии неоднократно упоминался Брексит, однако выход Великобритании из ЕС вряд ли существенно повлияет на ее позицию в обсуждении вопросов ядерного оружия. Независимо от своего положения в ЕС, Великобритания играет важную роль в ДНЯО, и ядерное сдерживание является частью стратегии национальной безопасности Великобритании. До настоящего времени сотрудничество России и Великобритании в формате «ядерной пятерки» было в целом позитивным и должно быть сохранено.

Возможность вовлечения других европейских стран

Несмотря на Брексит, Великобритания занимает ту же позицию по вопросам ядерной безопасности, что и Франция с Германией. Некоторые участники высказали предположение, что европейские государства могут предложить меры по укреплению доверия в ракетно-ядерной сфере, в частности, взять на себя обязательства не размещать на своей территории американские ракеты средней дальности, что будет способствовать укреплению европейского консенсуса и снижению озабоченности со стороны России. Проблема заключается в том, что в Европе по-прежнему существуют различные взгляды по вопросам контроля над ядерными вооружениями. Хотя многие члены НАТО считают, что любые шаги навстречу Москве несут угрозу внести раскол в единство блока, Североатлантический альянс мог бы сделать такое заявление о ДРСМД и контроле над вооружениями, которое не поставило бы под угрозу его единство.

Контроль над вооружениями должен также учитывать такие вопросы, как: уровень боеготовности ракетно-ядерных arsenалов и степень их прозрачности; меры укрепления доверия; диалог по военным доктринам и обмен информацией о планах модернизации. Если бы возможность «мягкого контроля над вооружениями», направленного на укрепление стратегической безопасности без введения общих ограничений или ограничений на количественные параметры, рассматривалась серьезно, то и Великобритания, и Франция могли бы внести свой вклад конкретными предложениями в этом направлении. Прогресс, достигнутый хотя бы в некоторых из этих областей, позволил бы смягчить негативные последствия краха Договора о РСМД и наметить контуры новой модели контроля над ядерными вооружениями. Эту модель можно было бы постепенно и осторожно распространить на Китай, Индию и другие ядерные державы.

Использование многосторонних структур

В прошлом формат «ядерной пятерки» служил переговорной площадкой для осуществления мер, не связанных с ядерными потенциалами «пятерки»

непосредственно, в частности, для британо-китайского обсуждения процесса верификации демонтажа боеголовок. Этот формат мог бы использоваться для проверки обвинений в нарушениях договора, подписанного внутри самой «пятерки». Более того, многосторонняя инспекционная комиссия может оказаться предпочтительнее для обеих сторон по сравнению с традиционными двусторонними механизмами контактов между военными. Другие многосторонние организации, такие как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), НАТО или Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ) также могли бы содействовать взаимодействию между Россией и США оказанием коммуникационной поддержки или посредничеством даже при отсутствии ДРСМД.

2. Организованная преступность и терроризм

Семинар по организованной преступности и терроризму был посвящен выработке консенсуса по практическому сотрудничеству в этих областях и проблемам безопасности. На семинаре также обсуждались такие важные вопросы, связанные с безопасностью, как торговля людьми, обмен опытом проектирования гражданской инфраструктуры при борьбе с преступностью и терроризмом, а также возвращение иностранных боевиков после участия в боевых действиях в Сирии и Ираке. Кроме того, участники обсудили опыт, который можно извлечь из проведения масштабных международных мероприятий, в том числе Чемпионата мира по футболу в России в 2018 г., Олимпийских игр в Сочи в 2014 г. и Олимпийских игр в Лондоне в 2012 г. Их задачей было понять, могут ли Великобритания и Россия взять на вооружение опыт друг друга в обеспечении безопасности в больших и малых городах при организации крупных мероприятий в будущем.

Участник из Великобритании, имеющий опыт работы в правительственных структурах, отметил, что обмен разведанными стал одной из первых жертв ухудшения двусторонних российско-британских отношений. Официальные структуры безопасности Великобритании, в частности Национальное агентство по борьбе с преступностью (NCA), прекратили взаимодействие с Федеральной службой безопасности России (ФСБ) после отравления Литвиненко в 2006 г. Ответственность за отравление Великобритания возложила на ФСБ, и британские службы безопасности не хотели официально взаимодействовать с российской структурой, которая фигурировала в их расследовании. К тому же, Великобритания склонна видеть в российских органах безопасности послушный инструмент президента Путина и его ближайшего окружения.

Тем не менее, в 1990-е гг. Великобритания поддерживала достаточно устойчивые рабочие отношения с российскими правоохранительными структурами, в том числе с полицией и с Федеральной службой по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), с которой вместе боролась с международными финансовыми преступлениями. Горячая линия между министерствами обороны России и Великобритании по-прежнему существует, однако сейчас она используется редко, главным образом для проверки ее рабочего состояния¹¹. NCA может инициировать процесс наведения мостов, однако не в состоянии преодолеть политический тупик своими силами, поскольку это прерогатива центральных органов власти.

Обсуждение показало, что несмотря на сложную политическую обстановку, обе стороны могут сотрудничать по отдельным направлениям, в которых их интересы в сфере безопасности совпадают, и где у них есть чему поу-

¹¹ Интервью с высокопоставленным военным чиновником; Министерство обороны Российской Федерации, Москва, октябрь 2018 года.

читься друг у друга. Один участник привел в качестве сравнения израильско-палестинский конфликт, отметив, что службы безопасности Израиля продолжают сотрудничать с арабскими государствами Персидского залива, несмотря на имеющиеся между странами политические разногласия. Их объединяет общая озабоченность угрозой, исходящей от Ирана¹².

2.1. Противодействие организованной преступности и терроризму

Хотя в борьбе с организованной преступностью и терроризмом у России и Великобритании есть общие интересы, сотрудничество в этой области могут осложнить по-разному понимаемые определения и трактовки. Эту область особенно трудно деполитизировать. Российские власти трактуют понятие «экстремизма» очень широко и, по мнению британской стороны, иногда используют его для преследования лиц, выражающих оппозиционные взгляды, или за религиозную деятельность, как это было в отношении нескольких представителей «Свидетелей Иеговы»¹³.

Проблема отмывания денег и финансовых преступлений в России – тоже не простая для обсуждения тема, неизбежно включающая политический контекст в обеих странах; ее обсуждению был посвящен отдельный семинар. Участники согласились с тем, что ведущую роль в борьбе с финансовыми преступлениями, особенно в банковской сфере, мог бы сыграть российский и британский частный сектор. Лондон, в частности, стал центром отмывания доходов, полученных преступным путем, нередко с помощью российских организованных преступных групп. Обе стороны согласились с тем, что банки должны своевременно выявлять подозрительные транзакции, однако органы финансового регулирования редко получают от частного сектора всю запрашиваемую ими информацию. Соответственно, для участия в этой работе частный сектор следует стимулировать. Необходимо принимать во внимание существующий международно-правовой режим в финансовом секторе: для крупных компаний, осуществляющих свою деятельность в разных странах, обмен информацией о своих клиентах часто связан с проблемой защиты личных данных, и нарушение правил может иметь серьезные юридические последствия в некоторых юрисдикциях, где они работают.

Еще одна практическая проблема заключается в том, что организованные преступные группы зачастую представляют собой разветвленные и гибко реагирующие на перемены сети, которые меняют партнеров и формат операций, если того требуют новые обстоятельства и условия их деятельности. Участники согласились с тем, что службы безопасности обеих сторон, как правило, имеют дело с последствиями действий преступных группировок,

¹² Paul Shinkman, 'Secret Israeli-Arab Entente Blocking Peace?' [«Тайная израильско-арабская Антанта блокирует мир?»], US News, 22 May 2017.

¹³ Human Rights Watch, 'Russia: Sweeping Arrests of Jehovah's Witnesses' [«Россия: массовые аресты адептов «Свидетелей Иеговы»], 28 June 2018. Запрещена в России.
URL: <https://www.hrw.org/news/2018/06/28/russia-sweeping-arrests-jehovahs-witnesses>. Accessed 28 February 2019.

нежели действуют на опережение. Хотя решение данной проблемы представляет взаимный интерес, было отмечено, что Россия делает упор на повышение эффективности собственных возможностей по укреплению своей безопасности в данной сфере, а не на сотрудничество с другими странами. Вместе с тем, обе стороны подчеркнули важность взаимодействия в решении таких проблем безопасности, как эксплуатация детей через сеть Интернет и напрямую, а также торговля людьми.

В ходе дискуссии о проблеме торговли людьми обсуждались новые формы контроля над объектами преступной деятельности со стороны торговцев людьми. Выявление правоохранительными органами жертв осложняется вынужденная последним убежденность в их радужных перспективах и контроле над ситуацией. Эксплуатируемые люди, как правило, свободно пересекают границы и могут даже получать достойную заработную плату. Такая ситуация снижает вероятность оповещения правоохранительных органов об эксплуатации людей со стороны жертв, даже если жертвы понимают, что ей подвергаются. Россия все чаще становится перевалочным пунктом для нелегальной переправки людей, однако неясно, в какой степени в ней задействованы местные организованные преступные группы. Помочь ликвидировать подобный пробел в оперативных данных могла бы Великобритания, являющаяся конечным пунктом для многих транснациональных цепочек торговли людьми.

Российско-британское сотрудничество в противодействии терроризму оставляет желать лучшего, хотя риск внутреннего терроризма и радикализации уязвимых групп населения через Интернет является общей проблемой для обеих стран. Молодежь в российских и британских городах, например, в Ставрополе¹⁴ и Портсмуте¹⁵ соответственно, поддается влиянию исламистского экстремизма и вербовке через Интернет, и местные власти пока плохо представляют, как этому противостоять. Центры вербовки располагаются в предместьях крупных городов самых разных стран, жители которых больше не чувствуют себя защищенными от связанных с этим проблем.

Много выходцев из России выразили желание воевать на стороне ДАИШ (известным как Исламское государство Ирака и Леванта, ИГИЛ)¹⁶. В 2017 г. президент В. Путин заявил, что в Сирии в рядах ДАИШ воевали около 4000 российских граждан¹⁷ (для сравнения – британцев было около 1000). В 2014 г. во время Олимпиады в Сочи российские власти не препятствовали исходу нескольких тысяч человек, отправлявшихся воевать в Сирию и Ирак, но теперь они ужесточают контроль на границах южных регионов, чтобы не допустить их возвращения. По словам одного российского участника,

¹⁴ Алена Беляева. «Ставропольского главу сельсовета осудили за вербовку террористов ИГИЛ», Комсомольская правда, 19 июня 2018 года. URL: <https://www.alt.kp.ru/daily/26843/3885236>

¹⁵ Lizzie Dearden, 'Isis: London and Portsmouth Among Europe's Most Notorious Recruitment Hubs for Foreign Fighters, Report Reveals' [«Лондон и Портсмут входят в число самых известных центров вербовки иностранных боевиков ИГИЛ в Европе»], The Independent, 17 November 2016.

¹⁶ Здесь и далее – запрещены в России.

¹⁷ Ведомости, «Путин назвал число россиян, воюющих на стороне боевиков в Сирии», 23 февраля 2017 года. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2017/02/23/678892-putin-nazval-chislo-rossiyan>

многие люди, присоединившиеся к ДАИШ из Республики Дагестан, являются высокообразованными людьми с хорошей зарплатой, что расходуется с бытующим объяснением привлечения террористами своих сторонников деньгами. Подход России заключается в продвижении умеренного исламского течения, в частности суфизма, в Дагестане и Чечне. Однако в местах, подобных Северному Кавказу, экономическая неустроенность, низкие зарплаты и коррумпированность местной администрации порождают политическое недовольство и привлекательность риторики ДАИШ. Подтверждением этому стало объявление ИГИЛ в июне 2015 г. о создании в Дагестане «Вилаята» (провинции).

2.2. Противодействие физическим угрозам

Участники отметили, что успех таких крупных мероприятий, как Олимпийские игры в Великобритании (2012 г.), зимние Олимпийские игры в России (2014 г.) и Чемпионат мира по футболу (2018 г.), можно объяснить несколькими факторами и не в последнюю очередь повышенными мерами безопасности. Во время последнего чемпионата мира по футболу между Россией и другими зарубежными странами был налажен определенный обмен разведывательной информацией, но вскоре после окончания чемпионата он прекратился. Усилия по установлению долгосрочного сотрудничества могут опираться на успех подобных мероприятий.

Обе страны пытаются устранить коренные причины преступности и выйти за рамки физических угроз безопасности. Одним из основных вопросов противодействия преступности и терроризму является грань между обеспечением эффективности служб безопасности с одной стороны, и «незаметностью» их вмешательства в жизнь граждан и созданием неудобств в их частной жизни, с другой. Участники отмечали фундаментальные различия в подходе России и Великобритании к видимым атрибутам мер безопасности и предотвращения преступлений. В России вид бросающихся в глаза металлических детекторов и патрулирование на станциях метро вооруженных полицейских с целью предотвращения террористической деятельности воспринимается населением с пониманием и спокойно, в то время как вероятная реакция британских граждан на подобные меры предосторожности была бы совершенно иной. В Лондоне подобные приемы вряд ли будут уместны, поскольку вид вооруженных полицейских скорее вызовет испуг людей, чем их успокоит.

Особое беспокойство у Москвы вызывают сообщества маргиналов, которые возникают в крупных городах, существуют изолированно от других социальных групп и создают питательную среду для вербовки в экстремистские организации. Обсуждение затронуло проблемы преодоления изолированности личности в обществе, а также использование городского планирования и дизайна для снятия напряженности в отношениях между отдельными городскими общинами. В качестве особенно полезного инструмента, не создающего неудобств в передвижении граждан, было упомянуто финансируемое из федерального бюджета устройство по распознаванию лиц,

которое использовалось для выявления известных преступников и ультра-правых футбольных «хулиганов»¹⁸.

2.3. Рекомендации

Участники семинаров предложили несколько рекомендаций по обсуждаемым проблемам. Один британский эксперт отметил, что в Министерстве внутренних дел России (МВД) и Национальном агентстве по борьбе с преступностью (НСА) Великобритании раньше были офицеры связи для поддержания двустороннего взаимодействия. Хотя восстановление этих должностей облегчило бы возобновление контактов с российскими службами безопасности, но без политической воли со стороны правительства Великобритании рассчитывать на это не приходится. В конечном счете, для взаимодействия с официальными учреждениями, подобными НСА или Органу финансовой разведки (FIU), все равно потребуется согласие высших правительственных кругов.

Пути налаживания отношений

Существующие многосторонние форматы

Участники обсудили ряд уже существующих и проверенных практикой структур, в рамках которых Россия и Великобритания могут сблизиться в относительно деполитизированном формате. Целевая группа по финансовым мероприятиям (FATF), занимающаяся борьбой с отмыванием денег, и Эгмонтская группа (Egmont Group), объединяющая органы финансовой разведки по всему миру, являются двумя официальными структурами, которые обе стороны могут использовать для взаимодействия. В рамках G20 могла бы быть учреждена российско-британская структура по борьбе с организованной преступностью. Россия и Великобритания могли бы сотрудничать в противодействии торговле людьми через такие организации, как Международный чрезвычайный детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), ОБСЕ или Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН). УНП ООН, в частности, предоставляет хорошую возможность расширить свою работу на российском направлении, поскольку с 2010 г. его возглавляет россиянин Юрий Федотов.

Альтернативный подход к министерствам

На семинаре было высказано предложение о том, что Великобритания могла бы обратиться к российским государственным структурам и министерствам, которые не занимаются напрямую решением вопросов безопасности, связанных с терроризмом. Противодействие физическим угрозам на железнодорожном транспорте могло бы стать предметом разговора между транспортными службами Великобритании и российским Министерством транспорта. Это может содействовать деполитизации дискуссии и дать

¹⁸ Moscow Times, 'Facial Recognition Tech Leads to World Cup Arrest' [«Технология распознавания лиц на чемпионате мира помогла арестовать преступника»], 3 July 2018.
URL: <https://www.themoscowtimes.com/2018/07/03/facial-recognition-tech-leads-to-world-cup-arrest-a62096>. Accessed 3 March 2019.

зеленый свет обмену информацией с целью противодействия терроризму и преступности на региональном уровне. Имеет значение и то, с кем именно начать диалог. В этой связи Великобритания предложила кандидатуру бывшего заместителя директора ФСБ России, а ныне заместителя министра иностранных дел Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму Олега Сыромолотова, который курировал вопросы безопасности Олимпиады в Сочи в 2014 году. Россия уже привлекает ряд стран и отдельные НПО к решению конкретных вопросов, связанных с использованием подневольного труда, например, Северную Корею в связи с резолюцией Совета Безопасности ООН и обвинениями в нарушении трудовых прав во время чемпионата мира¹⁹.

Прецеденты двустороннего сотрудничества между Россией и странами Запада на уровне министерств имеются. Например, Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН, до ее упразднения в 2016 году) и Управлением по борьбе с наркотиками (США) была создана совместная группа на основе обмена информацией по борьбе с наркотрафиком в Афганистане и наркоторговцами в Центральной Азии. Участники семинара посчитали возможной совместную работу по этому направлению с участием России, Великобритании и партнеров из Центральной Азии, поскольку Россия уже сотрудничает в этом направлении с такими странами как Кыргызстан.

Совместные исследовательские партнерства в области исследований безопасности

Несколько участников высказали предложение, что взаимодействие между министерствами может быть подкреплено установлением партнерских отношений и расширением обменов между университетами России и Великобритании, которые могли бы совместно работать над исследовательскими проектами в области безопасности. Так, Московский государственный университет путей сообщения мог бы стать партнером Саутгемптонского университета, имеющего специальное отделение, которое занимается изучением железнодорожных систем. Привлечение образовательных структур может обогатить проведение семинаров, а их результаты могут использоваться руководством стран при выработке официальной позиции государств.

Поскольку труд заключенных нередко используется в таких отраслях, как добыча полезных ископаемых, участники отметили, что российские и британские университеты, готовящие специалистов для горной промышленности, а также горнодобывающие компании могут содействовать привлечению внимания к этой проблеме. Партнерами в этом могут стать Санкт-Петербургский горный университет и британское Кемборнское горное училище в Эксетере.

Такое сотрудничество потребует улучшения институциональных связей между российскими и британскими университетами в условиях, когда сло-

¹⁹ Emma Burrows and Matthew Chance, 'Russia's Hidden World of North Korean Labor' [«Тайный мир северокорейских рабочих в России»], CNN, 16 January 2018.
URL: <https://edition.cnn.com/2018/01/15/europe/russia-north-korea-labor-intl/index.html>. Accessed 15 March 2019.

жившаяся политическая обстановка препятствует развитию подобного рода контактов. Объясняется это тем, что в ответ на высылку Великобританией российских дипломатов после инцидента со Скрипалями Россия закрыла на своей территории деятельность таких организаций, как Британский совет²⁰.

Субнациональное сотрудничество в борьбе с терроризмом при проведении масштабных мероприятий

Хотя возможности взаимодействия на высоком уровне между правительствами в настоящее время оставляют желать лучшего, Россия и Великобритания могут сотрудничать на уровне городов при проведении мероприятий, требующих обеспечения безопасности. Региональные власти Лондона могут взаимодействовать со своими российскими коллегами, например, в Сочи, чтобы использовать имеющийся друг у друга опыт проведения масштабных мероприятий. К примеру, в марте 2019 г. в Красноярске была проведена зимняя Универсиада России – крупное спортивное мероприятие, на котором присутствовал В. Путин. Она могла бы стать хорошей возможностью для обмена информацией с делегацией Великобритании, в составе которой представители лондонской полиции могли бы ознакомиться с организацией безопасности при ее проведении.

Неофициальные обсуждения на полях крупных мероприятий

Отмечалось, что в предыдущие годы российские и британские высокопоставленные представители силовых структур общались друг с другом в кулуарах крупных международных форумов и выставок и обсуждали вопросы безопасности. Неформальность атмосферы обеспечивала достаточный уровень деполитизации для обмена информацией. Масштабные мероприятия также сводят сотрудников спецслужб вместе – как это было на чемпионате мира 2018 г. – для решения общей задачи обеспечения безопасности в местах их проведения.

Преступность

Сотрудничество по борьбе с производством наркотиков за рубежом

И российские, и британские участники были согласны с тем, что производство наркотиков в таких местах, как Афганистан, является серьезной проблемой. Обмен информацией о производстве наркотиков в странах Латинской Америки и Африки налажен неплохо, но Великобритания не располагает достаточным объемом разведанных по афганскому героину. У России такие данные есть, и расширение обмена информацией по этому вопросу может помочь установить доверие между спецслужбами.

Понимание взаимосвязи

По мнению Великобритании, которое разделяют в Европе, российские власти в широком смысле не стремятся предотвращать финансовые преступления, в которые замешаны силовые структуры, бизнесмены и поли-

²⁰ British Council, 'Statement from the British Council on Russia' [«Заявление Британского совета по России»], 17 March 2018. URL: <https://www.britishcouncil.org/organisation/press/statement-british-council-russia>. Accessed 27 February 2019

тики, приближенные к Путину. Одновременно с 2012 г. Путин заявляет о намерении повысить показатели России в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» до двадцатки лучших²¹ к 2020 г., хотя достижение этой цели, по всей вероятности, будет перенесено на конец его нынешнего срока правления, т.е. на 2024 г.

Ведущие российские бизнесмены осознают, какое пагубное влияние оказывает использование труда заключенных на отношение к российскому бизнесу, это может мотивировать их уделять больше внимания прозрачности своей деятельности. В феврале 2018 г. российский банк ВТБ Капитал публично объявил о своем неприятии современного рабства, что может подтолкнуть другие компании последовать этому примеру²².

Использование примеров партнерства России с другими странами

Назначение в 2016 г. Сергея Иванова спецпредставителем Президента по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта свидетельствует о повышенном внимании, которое Россия уделяет борьбе с преступностью в сфере экологии, в том числе с незаконной вырубкой леса на Дальнем Востоке и охоте на диких животных, которую организуют преступные группы. Россия все больше осознает такую преступность как глобальную проблему, и сотрудничество по этим вопросам с Финляндией на северо-западе России набирает обороты.

²¹ BNE IntelliNews, 'Russia Falls Short of Putin's Top 20 Doing Business Goal' [«Россия не достигает цели Путина попасть в первую двадцатку рейтинга «Ведение бизнеса»], 31 October 2018.

URL: <http://www.intelnews.com/russia-falls-short-of-putin-s-top-20-doing-business-goal-151146>. Accessed 27 February 2019.

²² Modern Slavery Registry, 'VTB Capital Plc', 28 February 2018.

URL: <https://www.modernslaveryregistry.org/companies/17777-vtb-capital-plc/statements/26073>. Accessed 26 February 2019.

3. Ближний Восток

На третьем семинаре, проведенном в Лондоне, участники не обсуждали двусторонние отношения, а уделили внимание обсуждению интересов России и Великобритании в сфере экономики и безопасности на Ближнем Востоке. В ходе обсуждения рассматривались не сами конфликты в Сирии и Ливии, а сценарии построения национальных государств в регионе и роль, которую могли бы сыграть Россия и Великобритания в этом процессе. Рассматривались возможности привлечения третьих стран в частности, Франции и Италии, к восстановлению и развитию этих территорий. Отмечалось, что подходы России и Великобритании в этом вопросе совпадают гораздо больше, чем по каким-либо другим темам.

Участники с российской стороны указали на то, что Россия на Ближнем Востоке преследует политические, экономические и военные цели, достижение которых позволит ей восстановить свои позиции в регионе и обеспечить заметное место за столом переговоров относительно будущего региона, когда конфликты в Ливии и Сирии сойдут на нет. Очевидно, что любое дипломатическое урегулирование конфликтов на Ближнем Востоке должно учитывать позицию России, которая хорошо ориентируется в расстановке региональных политических сил и позиционирует себя в качестве одного из ключевых игроков наряду с США и набирающим влияние Китаем.

Российские докладчики также отметили, что Россия имеет ряд экономических и политических интересов на Ближнем Востоке и в настоящее время пытается установить партнерские отношения с как можно большим числом стран, включая Турцию и Иран. Важные военные и политические цели России в Сирии были достигнуты, и у нее там есть две военные базы – военноморская база в Тартусе и авиабаза Хмеймим, которые необходимы для обслуживания российских военно-морских и военно-космических сил в Восточном Средиземноморье. Россия также играет активную посредническую роль в палестинско-израильском конфликте.

Отмечалось, что исторически Россия является относительно новым игроком в Персидском заливе, и ее основная деятельность в регионе ограничивается участием в саммитах и проведении отдельных встреч на различных уровнях. Россия также разработала предложения по безопасности в Персидском заливе, предлагая меры по укреплению доверия, регулированию поставок оружия и обмену информацией. Однако, поскольку на данный момент нет надежды на подключение к этим предложениям Турции или Ирана, они пока не могут лечь в основу разработки практической дорожной карты по установлению мира в регионе.

Британские участники отмечали, что Великобритания после выхода из ЕС стремится увеличить объем торговли и укрепить дипломатические отношения со странами Ближнего Востока для закрепления своей позиции в регионе. Великобритания не заинтересована в слепом следовании политике США и вовлеченности в сложную динамику отношений между Трампом,

премьер-министром Израиля Биньямином Нетаньяху и наследным принцем Саудовской Аравии Мохаммадом бин Салманом. Кроме того, Великобритания желает избежать активного участия в конфликтах, подобных сирийскому, поскольку это может привести к негативной реакции внутри страны. Ряд заговоров террористов в Великобритании имеет непосредственное отношение к идеологии ДАИШ. Для России ДАИШ представляет не менее опасную угрозу. По заявлению боевиков, их попытки совершить теракты на материковой части России были ответом на военное участие России в Сирии²³.

Российские участники отметили, что негосударственные акторы, которые используют Ближний Восток в качестве плацдарма для достижения своих целей, угрожают также и интересам России. Вместе с тем отмечалось, что российская политика в отношении Ближнего Востока не носит комплексного долгосрочного характера, и у России пока нет широкомасштабной стратегии действий в регионе, в силу чего Великобритании (и Западу) трудно понять, станет ли в будущем Ближний Восток зоной сотрудничества или конфликта с Россией.

По ряду аспектов участники имели единое мнение. Ни Россия, ни Великобритания не хотят брать на себя роль единственного гаранта безопасности на Ближнем Востоке. Руководства обеих стран очень избирательно подходят к выбору проблем, к решению которых они подключаются. Рассматривая долгосрочную перспективу, участники отмечали общность взглядов России и Великобритании на угрозы и вызовы в регионе, порожденные конфликтами и исламистским экстремизмом. И Россия, и Великобритания стремятся диверсифицировать свои инвестиционные портфели и развивать деловые отношения с такими странами, как Катар и Саудовская Аравия, и не заинтересованы в конфликте между ними. Участники семинара также согласились с тем, что внешние акторы не могут брать на себя ответственность за установление ближневосточного миропорядка, поскольку он зависит от внутренней политики стран региона.

Несколько раз затрагивался вопрос о роли Китая, учитывая, в частности, рост его инвестиций, например, в Израиль, где Шанхайская международная портовая группа (SIPG) начнет в 2021 г. управлять контейнерным терминалом в Хайфе²⁴. Китай также стремится нарастить объем торговли со странами Восточной Африки, в частности, с Кенией, и охватить железнодорожной сетью Южный Судан и Уганду²⁵, что может стать вызовом безопасности России в этой части Африки.

Китай пока не является серьезным экономическим игроком на Ближнем Востоке. Он не инвестировал в Сирию, но поставлял в Персидский залив

²³ Brian Glyn Williams and Robert Troy Souza, 'The Islamic State Threat to the 2018 FIFA World Cup' [«Угроза ИГИЛ чемпионату мира по футболу 2018 года»], CTC Sentinel (Vol. 11, No. 5, May 2018), pp. 1–9.

²⁴ PortSEurope, 'Haifa Container Terminal Deal with China's SIPG Under Review' [«Соглашение о контейнерном терминале китайской SIPG в Хайфе вновь изучается»], 23 December 2018. URL: <https://www.portseurope.com/haifa-container-terminal-deal-with-chinas-sipg-under-review>. Accessed 25 February 2019.

²⁵ Nick Van Mead, 'China in Africa: Win-Win Development, or a New Colonialism?' [«Китай в Африке: взаимовыгодное развитие или новый колониализм?»], The Guardian, 31 July 2018.

запасные части для советского оборудования. Если Китай расширит свое экономическое присутствие в Персидском заливе путем маркетинга ракет или систем ограничения и воспреещения доступа и маневра (A2/AD), затрагивая таким образом вопросы безопасности в регионе, это станет серьезным вызовом для России. К тому же известно о военном присутствии Китая в Красном море и на базе в Джибути. В ходе дискуссии было много споров о том, не вынудят ли Китай его растущая экономика и заинтересованность в нефти и сырье играть более активную роль в обеспечении безопасности на Ближнем Востоке.

3.1 Партнерство по вопросу конфликта между Саудовской Аравией и Ираном

Россия заинтересована в сохранении хороших отношений с Ираном и стремится их улучшать. Вместе с тем, ей не хотелось бы возрождения формата отношений советских времен, когда Москва претендовала на роль «старшего брата». Сотрудничество с Ираном не мешает Москве конструктивно взаимодействовать с Саудовской Аравией, особенно по вопросам регулирования цен на нефть в рамках Организации стран-экспортеров нефти. Было высказано предположение, что Россия может использовать конфликт между Саудовской Аравией и Ираном для усиления своего влияния в регионе.

Борьба за Сирию по-прежнему продолжается, и, по мнению некоторых участников обсуждения, Россия и Саудовская Аравия заинтересованы в недопущении ситуации, при которой иранское влияние в Сирии оказалось бы доминирующим. Саудовской Аравии в любом случае придется сотрудничать с Россией, чтобы не допустить чрезмерного усиления иранских позиций в регионе. Интересы России и Великобритании в Иране исторически всегда были различными, однако участники дискуссии пришли к выводу, что любые возможные действия Великобритании в этой стране вряд ли станут для России серьезным испытанием, принимая во внимание сохраняющиеся доверительные отношения Путина с верховным лидером Ирана Али Хаменеи и его политической администрацией.

По мнению участников семинара, роль религиозного истеблишмента в Саудовской Аравии начинает меняться, и духовенство больше не определяет все без исключения аспекты жизни страны. В риторике Саудовской Аравии Иран представляется внешним врагом, и упор делается на национализм, однако пока остается неясным, как далеко готов зайти страны Мохаммад бин Салман в своих планах внутренней модернизации и более активной внешней политики. Выбрав жесткую позицию в отношении Ирана, он активно преследовал своих врагов за границей и существенно обострил конфликт в Йемене. Правительство иногда использует проблему противостояния между суннитами и шиитами для нагнетания атмосферы нестабильности, преодолеть которую можно только жесткими мерами. Столкновение между Ираном и Саудовской Аравией из-за Ирака вряд ли возможно, и некоторые участники дискуссии посчитали степень иранского влияния и активности в Йемене несколько преувеличенной.

Отдельные участники по-разному оценивали возможность России стать альтернативой Соединенным Штатам в регионе и способность России работать со всеми странами независимо от их политической или религиозной ориентации.

3.2. Геоэкономика

Участники с обеих сторон отмечали, что экономические и политические интересы России в регионе, как правило, совпадают друг с другом. Основные нити энергетического сотрудничества между Россией и Ближним Востоком находятся в руках министра промышленности и торговли РФ Дениса Мантурова и министра энергетики Александра Новака. Компания «Ростех» во главе с генеральным директором Сергеем Чемезовым занимает ведущие позиции в сфере развития бизнеса на Ближнем Востоке, и ее роль там сопоставима с ролью Министерства обороны РФ. По мнению участников, российский бизнес на Ближнем Востоке ведется, преимущественно, государственными компаниями и активно поддерживается, особенно в нефтегазовой отрасли, российским правительством в силу политизации российского энергетического сектора. Россия унаследовала от Советского Союза давние связи в сфере торговли оружием с такими странами Ближнего Востока, как Ирак, Египет и Алжир. Однако, во времена холодной войны СССР осуществлял поставки оружия себе в убыток и продолжать торговлю на таких условиях Россия больше не желает. Ирак и Египет все чаще рассматривают возможность альтернативной закупки оружия у России, если имеющиеся каналы его приобретения на западе окажутся в силу тех или иных причин перекрытыми. Один российский участник высказал предположение, что Россия предлагает работать в Сирии другим странам и их компаниям, рассчитывая, что ее деловые структуры (особенно контролируемые государством) смогут извлечь из этого выгоду.

Россия также заинтересована в расширении деловых отношений с Турцией, с которой она имеет устойчивые институциональные, гуманитарные и экономические связи. Российско-иранские отношения, напротив, лишены прочной экономической основы, которая сама по себе могла бы держать дипломатические отношения на плаву. Как Россия, так и Великобритания имеют большой экспортный рынок в Турции, хотя российский экспорт был временно частично приостановлен в 2015 г., когда Турция сбивла российский фронтальной бомбардировщик СУ-24 в районе сирийско-турецкой границы²⁶.

По сравнению с Россией, экономические интересы Великобритании в регионе намного скромнее, однако у нее есть важные контракты, особенно в Саудовской Аравии. Британские нефтяные компании имеют прочные позиции в Египте, где они конкурируют с Россией за Южный газовый коридор. Вместе с тем, российские и британские компании участвуют в совместных

²⁶ BBC News, 'Turkey's Downing of Russian Warplane – What we Know', [«Турция сбивла российский военный самолет – что об этом известно»], 1 December 2015.
URL: <https://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-34912581>. Accessed 15 March 2019.

предприятия: российская ЛУКОЙЛ и британская BP имеют доли в консорциуме по разработке азербайджанского газоконденсатного месторождения «Шах-Дениз», которое является первым звеном Южного газового коридора. Россия предпочла бы продолжать активную деятельность на газовом рынке ЕС, однако санкции ЕС и США ограничили ей доступ, равно как и доступ российских банков к долгосрочным займам.

3.3. Ливия: что ждет страну по завершении конфликта

Участники обсуждения согласились с тем, что восстановить в Ливии жизнеспособное государство или действенное государственное управление в пределах нынешних границ страны в обозримом будущем не представляется возможным. Турция и Катар наряду с другими региональными игроками, в частности Объединенными Арабскими Эмиратами (при поддержке Саудовской Аравии) и Египтом, вложили в Ливию значительные средства. Основные европейские и региональные игроки не проявляют к Ливии особого интереса, за исключением Франции и Италии, которые имеют на границе с Суданом экономические проекты. Эти европейские страны беспокоит то, чем для них может обернуться крах географически близкой Ливии и какие последствия это будет иметь для Судана. Кроме того, прочные позиции в регионе занимают французские и итальянские энергетические компании. По мнению участников семинара, у России и Великобритании сегодня нет достаточного влияния на те группировки в Ливии, которые способны привести к восстановлению ливийской государственности в полном объеме. Вместе с тем, благодаря экспертам, часто посещающим регион, кое-какие связи установить все же удалось. Тем не менее, в сложившихся условиях ни руководство России, ни Великобритании не владеет ситуацией на местах достаточно хорошо.

Все действующие в регионе акторы поддерживают ополченцев и политические группы, которые не способны договориться между собой. Стабилизировать обстановку в Ливии могли бы международные силы безопасности, однако решить этот щепетильный вопрос, вызывающий разногласия, пока не удастся, поскольку для его решения необходимо обратиться к правительству. Однако остается неясным, с каким правительством следует иметь дело – с администрацией в Бенгази или с администрацией в Триполи. Участники семинара с обеих сторон согласились с тем, что успешность в отношениях России с командующим Ливийской национальной армией Халифой Хафтаром сильно преувеличена, а встречи на высшем уровне не привели к существенным переменам в политике России в регионе. Не подвергалась сомнению и попытка навязывания сроков проведения выборов в Ливии, поскольку это не только не имеет отношения к реальности, но даже может обернуться эскалацией насилия. Участники дискуссии пришли к консенсусу относительно признания «ливийского темпа» для переговоров.

На семинаре широко обсуждались возможные сценарии развития событий после конфликтов. В Бенгази внешние и внутренние акторы борются за контроль над восстановлением страны. Подход России к Ливии, озвучен-

ный несколькими российскими участниками, заключается в том, что, хотя у России и есть экономические интересы в регионе, но она не хочет восстанавливать то, за разрушение чего не несет ответственности. Участники согласились с тем, что боевые действия в Ливии могут вновь активизироваться вследствие борьбы за ресурсы, а не по идеологическим причинам.

3.4. Сирия: сценарии эскалации

Для решения сирийской проблемы Россия инициировала Астанинский процесс – серию мирных инициатив по урегулированию конфликта. Он был назван по месту проведения переговоров в казахстанском городе Астана²⁷ и включал переговоры о заложниках и гуманитарной помощи, в тандеме со странами Персидского залива. Россия также стремилась защитить свои частные компании, заинтересованные в инвестициях в сирийские нефтяные месторождения. Дискуссия коснулась международного ответа на возможное повторное применение президентом Сирии Башаром Асадом химического оружия, а также способности России и наличия у нее политической воли удержать его от такого шага. Были высказаны взаимные опасения по поводу возможного наступления в Идлибе боевиков исламистской группировки «Аль-Нусра», что может побудить Дамаск начать боевые действия и захватить последний анклав, находящийся под контролем исламистов. Повлиять на эту ситуацию Россия не сможет, и многочисленных жертв избежать не удастся. Кроме того, неизвестно, не приведет ли распад связанной с «Аль-Каидой» коалиции «Хаят-Тахрир-аш-Шам» (ХТШ) в Идлибе к раздуванию конфликта и не выйдет ли он за пределы Сирии после окончания революции.

Участники согласились с тем, что из-за ухода из Сирии США и нарушения баланса сил на местах существует опасность новой эскалации напряженности. Участники обсудили четыре варианта возможных изменений на местах:

Во-первых, президент Сирии Башар Асад может начать в Идлибе крупное наступление при поддержке российских ВВС и ополчения, поддерживаемого Ираном.

Этот потенциальный сценарий часто упоминался на протяжении всей дискуссии. Несмотря на усилия России и Турции координировать свои действия в Идлибе, Кремлю становится все труднее противостоять давлению Дамаска, который настаивает на проведении там крупномасштабной операции. Причиной операции может стать неспособность Турции выполнить взятые на себя в сентябре 2018 г. обязательства направить в Идлиб дополнительные войска, обеспечить безопасность линий коммуникации и нейтрализовать деятельность террористических группировок. Об этом была достигнута договоренность с Россией для избежания наступления правительственных

²⁷ Tehran Times, 'Astana Format Most Effective for Syrian Dialogue: Russian Senator' [«Российский сенатор называет Астанинский процесс наилучшим форматом сирийского диалога»], 11 March 2017.
URL: <https://www.tehrantimes.com/news/411842/Astana-format-most-effective-for-Syrian-dialogue-Russian-senator>.
Accessed 15 March 2019.

войск, и создания буферной зоны для защиты гражданских лиц²⁸. Связанная с «Аль-Каидой» коалиция «Хаят-Тахрир-аш-Шам» (ХТШ) также усиливает контроль над большей частью зоны деэскалации. Договоренность об этом была достигнута Россией, Турцией и Ираном в мае 2017 года в рамках Астанинского процесса²⁹. Были определены четыре зоны по деэскалации конфликта, включая Идлиб, где военным действиям между повстанцами и правительственными войсками Асада может быть официально положен конец. Проведение крупной операции чревато потоком беженцев в Турцию и даже в Европу, а также срывом российско-турецкого сотрудничества по Сирии. Этот сценарий может привести к ухудшению дипломатических отношений между Россией и Западом, которые в случае применения химического оружия наверняка обострятся. Не исключено, что такая акция Дамаска может спровоцировать военное вмешательство Соединенных Штатов и их союзников в той или иной форме. Альтернативой крупному наступлению на Идлиб для решения проблемы ХТШ в Сирии могло бы стать проведение комплексной контртеррористической операции с участием России, США, европейских стран и Турции.

Во-вторых, турки и курды могут возобновить боевые действия на севере.

Поскольку США выводят из Сирии свой военный контингент³⁰, турецкая армия может активизировать операции против курдских отрядов самообороны на севере. Анкара заявила, что хочет продвинуться в контролируемые курдами районы и создать на границе между Турцией и Сирией «буферную зону» (или «безопасную зону»)³¹. Лишенные американских гарантий безопасности, курды попытаются достичь соглашения с сирийским правительством, что может привести к выступлению Асада на стороне курдов и к прямой конфронтации между Дамаском и Анкарой. Это чревато осложнением отношений между Россией и Турцией, а также усилением напряженности между Россией и Западом. Кроме того, переключение курдов на противостояние турецкой армии создаст дополнительные возможности для международных террористических группировок на западе Сирии, поскольку курдские отряды самообороны всегда играли самую активную роль с противостоянии этим группировкам. Что бы от подобной договоренности с кур-

²⁸ Patrick Wintour, 'Russia and Turkey to Set up Idlib Buffer Zone to Protect Civilians' [«Россия и Турция создадут в Идлибе буферную зону для защиты мирных жителей»], The Guardian, 17 September 2018.
URL: <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/17/russia-and-turkey-to-set-up-idlib-buffer-zone-to-protect-civilians>. Accessed 15 March 2019.

²⁹ Al Jazeera, 'Russia: Syrian Safe Zones Plan Comes into Effect,' [«Россия: план по созданию в Сирии зон по деэскалации конфликта вступает в силу»] 6 May 2017.
URL: <https://www.aljazeera.com/news/2017/05/russia-syrian-safe-zones-plan-takes-effect-midnight-170505185444598.html>. Accessed 15 March 2019.

³⁰ Обсуждение состоялось до принятия администрацией Трампа решения о частичном сохранении американского военного присутствия на севере Сирии.

³¹ Michael Eisenstadt and Soner Cagaptay, 'A Turkish Safe Zone in Syria: Prospects and Policy Implications' [«Буферная зона Турции в Сирии: перспективы и политические последствия»], Washington Institute for Near East Policy, 1 March 2019.
URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/a-turkish-safe-zone-in-syria-prospects-and-policy-implications>. Accessed 15 March 2019.

дами ни выиграл Дамаск, неизбежными последствиями эскалации станет всплеск терроризма в Сирии и Турции и дальнейшее осложнение военно-политической обстановки в регионе в целом.

В-третьих, повышение интенсивности израильских ударов по военным объектам Ирана в Сирии может вызвать серьезный ответный удар со стороны Ирана.

В условиях усиления военного давления со стороны Израиля по всей территории Сирии, иранцы и шиитские ополченцы вернутся на Голанские высоты и будут напрямую противостоять израильским вооруженным силам. Израильчане, скорее всего, ответят дальнейшим усилением воздушных налетов на Сирию, и в этих условиях деятельность Хизбаллы на ливано-израильской границе может возобновиться. США почти наверняка поддержат ужесточение Израилем своей позиции и активизацию военной деятельности в Сирии, и, не исключено, что подтолкнут Израиль к прямому столкновению с Ираном. В этом случае не исключена возможность наступления Хизбаллы на Израиль и, в конечном итоге, прямых военных действий США против Ирана, что поставит Москву и ее союзников в очень трудное положение, а перспектива прекращения сирийского конфликта будет отодвинута на неопределенное будущее.

В-четвертых, российско-иранское партнерство по Сирии может рухнуть.

Скрытое соперничество между Москвой и Тегераном за влияние в Дамаске станет явным. Пророссийские и проиранские военные группировки в Сирии, скорее всего, начнут вовлекаться в прямые боевые действия друг против друга. Тегеран станет все чаще обвинять Москву в том, что она принесла интересы Ирана в Сирии в жертву Турции (например, проведя встречу на высшем уровне с Турцией, Францией и Германией в Стамбуле без участия иранской стороны), и критиковать Россию за неспособность наказать Израиль за нанесение им воздушных ударов по иранским целям в Сирии. Турция и Израиль, во всей вероятности, окажут максимальное давление на Кремль с тем, чтобы Россия их поддержала. Иран, оказавшись в еще большей изоляции, займет жесткую и бескомпромиссную позицию как по отношению к Сирии, так и к региону Ближнего Востока и Северной Африки в целом. Любой сбой Астанинского мирного процесса приведет к эскалации насилия в Сирии, сведя на нет те позитивные результаты этого процесса, которые были достигнуты за последние два года.

3.5. Что ждет страну по завершении конфликта

Среди участников был достигнут консенсус относительно того, что после ослабления конфликта Россия могла бы провести переговоры с премьер-министром Ливана Саадом аль-Харири. Однако, следует также учитывать, что связанная с «Аль-Каидой» (здесь и далее - запрещена в России) в Сирии ХТШ, руководствуясь стратегическими соображениями, начинает действовать в регионе менее агрессивно, чтобы не оттолкнуть потенциальных партнеров на местах и сохранить свой военный потенциал. Участники высказали

предположение, что, когда конфликт утихнет, ХТШ постарается добиться своей легитимации и войти в будущие государственные структуры. По мнению участников с российской стороны, Россия будет по-прежнему заинтересована во взаимодействии с США по Сирии. Одновременно для Москвы будет возрастать значение сотрудничества со странами Евросоюза. Было отмечено, что Великобритания сегодня не столь активна в этом регионе, а после парламентского голосования в августе 2013 г. против возможной военной операции против Сирии³², стала играть в событиях, с ней связанных, менее заметную роль. В то время как Россия, судя по всему, взяла на себя роль посредника, желающего работать в регионе с Турцией, Ираном и Саудовской Аравией, остается неясным, понимает ли Запад нюансы в российской стратегии балансирования различных внешних сил в Сирии. В первую очередь, это относится к США, поскольку объявленный вывод американских войск уже укрепил позиции Ирана в стране.

Великобритания стремится к прекращению конфликта дипломатическим путем в рамках процесса, инициированного ООН в соответствии с резолюцией 2254³³, и Башару Асаду необходимо согласиться с участием Дамаска в этом процессе. Без этого, по словам британских участников семинара, Великобритания не будет оказывать помощь в восстановлении страны или открывать в Дамаске свое посольство. Британские участники отмечали неясность характера отношений российского и сирийского Министерств обороны. Великобритании хотелось бы знать, насколько тесным является российско-сирийское военное взаимодействие непосредственно при проведении боевых операций (в частности, предупреждали ли стороны друг друга о нанесении ударов с воздуха со стороны западной коалиции), а также какова степень личного контроля Асада над ведущимися сирийской армией военными операциями.

3.6. Рекомендации

Рекомендации этого семинара связаны с поиском возможных форматов взаимодействия с Россией на Ближнем Востоке. Учитывая большой интерес как в России, так и в Великобритании к продолжающемуся росту влияния Китая в регионе, обмен представлениями о намерениях и возможностях КНР на Ближнем Востоке мог бы стать одной из отправных точек для проведения дальнейшего откровенного обсуждения общих проблем.

Пересмотр роли ССЗ

В отношении Совета сотрудничества стран Персидского залива (ССЗ) и факторов, осложняющих отношения между Ираном и Саудовской Аравией, было

³² BBC News, 'Syria Crisis: Cameron Loses Commons Vote on Syria Action' [«Сирийский кризис: парламент Британии проголосовал против военной операции в Сирии»], 30 August 2013. UN Security Council Resolution 2254 (2015), 18 December 2015, S/RES/2254(2015).

URL: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2254.pdf. Accessed 18 March 2019.

³³ Резолюция Совета Безопасности ООН 2254 (2015) по Сирии, 18 декабря 2015 года, S/RES/2254(2015).

URL: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2254.pdf, accessed 18 March 2019.

высказано много критических замечаний и указывалось, что количество «работающих» военных альянсов и других соглашений в сфере безопасности в регионе очень ограничено. Прозвучало предложение о возможности создания многостороннего военного союза с участием России и ключевых ближневосточных игроков, с которым НАТО могла бы объединить усилия в борьбе с наиболее одиозными структурами, в частности, «Аль-Каидой» или ДАИШ. Многосторонний инклюзивный формат помог бы сгладить имеющиеся перекосы в балансе сил внутри ССЗ. Совет сотрудничества стран Персидского залива был создан как аналог НАТО для стран Персидского залива, однако так не стал сильной организацией. Вместе с тем, было высказано мнение о том, что ССЗ может стать основной площадкой диалога, благодаря которому НАТО сможет взаимодействовать с Ближним Востоком по различным направлениям, а не только по вопросам обороны и безопасности.

Объяснения России в связи с нанесением воздушных ударов

Российская сторона неизменно утверждает, что единственной целью нанесения ею ударов с воздуха в Сирии являются террористы. С точки зрения британских участников, более подробная информация со стороны Москвы о мерах, предпринятых ею для минимизации жертв среди гражданского населения, и о том, как осуществляется выбор целей для авиаударов, улучшит отношения России с другими странами, вовлеченными в события этого региона, включая и Великобританию.

Совместная работа по решению гуманитарных проблем в Йемене

Хотя события в Йемене и не стали предметом отдельного обсуждения, большинство участников согласились с тем, что гуманитарный кризис в этой стране является областью, в которой Россия и Великобритания могли бы сотрудничать. У Великобритании накоплен достаточный опыт работы с местными племенами. После начала кризиса, правительство Йемена утратило контроль над страной, и ему потребуется значительная финансовая и политическая поддержка, чтобы восстановить государство и социальную инфраструктуру после завершения острой фазы кризиса. По мнению участников с обеих сторон, решение проблем гуманитарного кризиса, охватившего страну, требует действий на международном уровне.

Выработка Россией и Великобританией общего подхода к Ирану

Несколько российских участников указали на то, что Иран может вести себя рационально. Так, он не препятствовал заключению Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, в которой фиксировалась договоренность прикаспийских государств (России, Ирана, Азербайджана, Казахстана и Туркменистана) о распределении его ресурсов. Конвенцию подписали руководители этих стран в августе 2018 г.³⁴ Участники согласились с тем, что для

³⁴ Stratfor, 'What Does the New Caspian Sea Agreement Mean for the Energy Market?' [«Что означает новое соглашение по Каспийскому морю для рынка энергоресурсов?»], 17 August 2018. URL: <https://worldview.stratfor.com/article/what-does-new-caspian-sea-agreement-mean-energy-market>. Accessed 26 February 2019

сближения позиций с Ираном необходимо сочетание «кнута и пряника», однако Соединенные Штаты в настоящее время не готовы изменить свою политику в отношении Ирана. Участники также в целом согласились с тем, что Иран следует превратить в заинтересованную сторону, которая несла бы часть общей ответственности за поддержание стабильности в регионе, иначе он по-прежнему так и будет источником региональной напряженности. Хотя Великобритания и поддерживает международные санкции в отношении Ирана, она вместе с Францией, Германией, Россией и Китаем поддержала ядерную сделку, известную как Совместный комплексный план действий (СВПД)³⁵. Россия и Великобритания могли бы постараться убедить США в целесообразности возобновления переговоров по таким соглашениям, как СВПД и необходимости взаимодействия с Ираном в официальных форматах.

³⁵ BBC News, 'Iran Nuclear Deal: UK Backs Deal Despite US and Israel Accusations' [«Ядерная сделка с Ираном: Великобритания поддерживает сделку, несмотря на обвинения США и Израиля»], 1 Май 2018.

4. Кибербезопасность

На этом семинаре в Москве участники построили обсуждение на основе дискуссий, состоявшихся в предыдущем году, и посвященных выявлению различий и совпадений в концептуальных подходах России и Великобритании к кибернетической и информационной безопасности. Предыдущие обсуждения были сфокусированы на уточнении того, как в России и в Великобритании различают понятия кибернетической и информационной безопасности, а также на вызовах, связанных с попытками создания системы приемлемых для всех «правил игры» в киберпространстве. Обсуждение на втором семинаре опиралось на использование в качестве примеров конкретных проблем деятельности хакерских групп Silence и Lazarus с тем, чтобы задать тон дискуссии и извлечь уроки из уже имевших место негативных инцидентов в цифровом поле.

Как и ожидалось, одним из центральных моментов, осложняющих ведение двусторонней дискуссии, стало то, что британские деловые и официальные круги считают Россию и Китай основными угрозами в сфере национальной кибербезопасности³⁶. Тем не менее, участники согласились с возможностью деполитизации обсуждения вопросов кибербезопасности, поскольку, с их точки зрения, установление способа осуществления атаки является более важным, чем установление ее источника в лице государственного или негосударственного актора. Учитывая быстро развивающуюся природу киберугроз, в конечном итоге было решено, что обмен информацией и попытки повысить устойчивость к будущим угрозам должны стать приоритетом для обеих сторон.

По этому вопросу был проведен ряд международных дискуссий на высоком уровне. В декабре 2018 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла несколько резолюций по политике в сфере Интернета, направленных на установление международных стандартов в киберпространстве, включая защиту конфиденциальности данных³⁷. В ноябре 2018 г. президент Франции Эммануэль Макрон выступил с инициативой, озаглавленной «Парижский призыв к доверию и безопасности в киберпространстве»³⁸, целью установить общие для киберпространства нормы и способы противодействия возникающим угрозам, что принято называть «цифровой Женевской конвенцией». Однако

³⁶ House of Lords, House of Commons Joint Committee on the National Security Strategy, 'Cyber Security of the UK's Critical National Infrastructure' [«Кибербезопасность важнейшей национальной инфраструктуры Великобритании»], Third Report of Session 2017–19, November 2018.

³⁷ Deborah Brown, 'UN General Assembly Adopts Record Number of Resolutions on Internet Governance and Policy: Mixed Outcomes for Human Rights Online' [«Генеральная Ассамблея ООН приняла рекордное количество резолюций по Интернету: соблюдение прав человека в Интернете под вопросом»], Association for Progressive Communications, 10 January 2019.
URL: <https://www.apc.org/en/news/un-general-assembly-adopts-record-number-resolutions-internet-governance-and-policy-mixed>. Accessed 4 March 2019.

³⁸ France Diplomatie, 'Cybersecurity: Paris Call of 12 November 2018 for Trust and Security in Cyberspace', [«Кибербезопасность: Парижский призыв от 12 ноября 2018 года к доверию и безопасности в киберпространстве»].
URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/digital-diplomacy/france-and-cyber-security/article/cybersecurity-paris-call-of-12-november-2018-for-trust-and-security-in>. Accessed 4 March 2019.

такие крупные игроки, как Россия, США и Китай, не поддержали эту инициативу, тем самым существенно подорвав ее действенность. Участники подтвердили, что существующая Будапештская Конвенция по борьбе с киберпреступностью 2001 г.³⁹, подписанная более чем 60 государствами, не учитывает существенных технологических достижений последнего времени, и действующее международное законодательство по киберпространству является недостаточным для противодействия новым угрозам.

Российские участники сообщили, что в области кибербезопасности Россия сотрудничает с рядом стран, в том числе членами Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), в частности, Казахстаном. В России ведущая роль в борьбе с киберпреступностью отводится ФСБ, а в сфере финансовых преступлений – Росфинмониторингу. Правительство также нередко привлекает к расследованию взлома данных и противостоянию кибератакам частный сектор, в том числе крупные банки, например, Сбербанк. В России не существует отдельной структуры киберполиции, и в российском руководстве растет понимание того, что эффективно бороться с киберпреступностью в одиночку Россия не сможет. Участники согласились с тем, что санкции, введенные Западом в 2014 году, негативно сказались на российских компаниях, занимающихся кибербезопасностью. Чтобы компенсировать потери от закрытия американского и европейского рынков, Россия взяла курс на импортозамещение, что подразумевает перенос акцента на использование продукции отечественного производства, в том числе информационно-коммуникационных технологий⁴⁰.

В настоящее время в России действуют немногочисленные иностранные поставщики систем кибернетической защиты, а продукты российских компаний не могут закрепиться на рынке из-за отсутствия долгосрочного финансирования со стороны подвергшихся санкциям российских банков. Другие российские компании, такие как Касперский, вызывают у Запада подозрения и обвиняются в тесных связях с ФСБ. Российские интерфейсы кибербезопасности также редко совместимы с внутренними отечественными технологиями, поскольку последние созданы для работы с зарубежными технологиями. Кроме того, любой потенциальный обмен информацией между российскими и британскими группами реагирования на компьютерные чрезвычайные происшествия (CERT) осложняется политической обстановкой, и в настоящее время список успешных обменов информацией по кибербезопасности весьма скромнен.

Дискуссия показала, что в обеих странах существует множество слепых зон, выявленных в ходе нейтрализации уже совершенных кибератак, и что недостаток обмена информацией лишь усугубляет имеющиеся фундамен-

³⁹ Council of Europe, 'Details of Treaty No. 185: Convention on Cybercrime' [«Европейский договор № 185: Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации»], 2001.
URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>. Accessed 3 March 2019.

⁴⁰ Ben Aris, 'Russia's Import Substitution Has Not Been a Great Success' [«Российское импортозамещение не принесло желаемых результатов»], Moscow Times, 13 October 2017.
URL: <https://www.themoscowtimes.com/2017/10/13/russias-import-substitution-has-not-been-a59267>. Accessed 15 March 2019.

тальные уязвимости. Учитывая, насколько тесно военная национальная критическая инфраструктура (CNI) как России, так и Великобритании связана с киберпространством, любой взлом инфраструктуры может иметь самые серьезные последствия для безопасности обеих стран.

4.1. Охрана киберпространства

Правительства играют в киберпространстве множество ролей, в том числе защитника, пользователя и регулятора. Предметом многочисленных споров участников семинара стал вопрос до какой степени должно регулироваться киберпространство с учетом того, что ужесточения правил неизбежно ведут к сдерживанию инноваций и торможению изменений. Тем не менее, кибербезопасность занимает заметное место в экономике России и Великобритании и обеспечивает безопасность национальной критической инфраструктуры (CNI).

Большинство участников полагали, что частный сектор обладает большей информацией о киберугрозах, и правоохранительные органы существенно ему уступают в способности им противодействовать. Законодательство в обеих странах устарело, а мягкость приговоров за киберпреступления не позволяет им служить сдерживающим фактором для киберпреступников. Обе стороны согласились с тем, что правительства и банки еще не готовы к объединению усилий в решении таких проблем, как мошенничество и киберпреступность. Пока были выявлены только самые общие темы для сотрудничества в формате государственно-частного партнерства. Но задача определения долгосрочных тенденций развития информационно-коммуникационного пространства, позволяющего правительствам идти в ногу со временем и работать на опережение, остается нерешенной.

И в России, и в Великобритании судьи недостаточно осведомлены о киберугрозах, чтобы в ходе судебного процесса оценивать их опасность должным образом. Многие судьи не считают киберпреступление серьезным правонарушением, а масштабы угроз кибербезопасности, как правило, недооцениваются. Кроме того, существует проблема, связанная с юрисдикцией и преследованием киберпреступников после совершения нападения. Группы киберпреступников нередко являются транснациональными и совершают атаки сразу на несколько стран, поэтому неясно, в какой из них они должны подвергаться судебному преследованию.

Киберпреступность – это одновременно и рыночная услуга, и средство конкурентной борьбы. Происходящее в настоящее время снижение порога для входа в киберпространство облегчает преступникам осуществление нападений с применением новейших средств. Поскольку для киберпреступников взлом банкоматов становится все более доступным способом кражи денег, Великобритания модернизировала свои банкоматы, зашифровала коммуникации и изолировала банковские сети. Существует также человеческий фактор. Например, повышенным риском является открытие сотрудниками на работе электронной корреспонденции, зараженной вредоносными программами. В силу того, что организации стараются идти в ногу с быстро

меняющимися технологиями, одним из основных рисков для России и Великобритании является уязвимость протяженных логистических цепочек.

Участники с обеих сторон были полностью согласны с необходимостью регулирования и защиты Интернета вещей, в том числе таких новых технологий, как «умный дом». Фитнес-браслеты и смартфоны могут предоставить злоумышленникам доступ к таким сведениям, как домашний адрес пользователя, пароли и даже данные для системы распознавания лиц. Растущее использование биометрических данных в банковских системах может также представлять дополнительную уязвимость перед атаками киберпреступников, которые проявляют исключительный интерес к получению доступа к этой информации. Другой распространенной проблемой является включенность устройств в сеть, особенно в финансовом секторе. Мобильные устройства используются для упрощения транзакций онлайн-банкинга, но доступ к нескольким банкам из одного устройства значительно усугубляет последствия его взлома.

Существует риск подрыва общественного доверия к способности учреждений защитить данные клиентов, и на финансовые компании оказывается все большее давление с требованием повысить безопасность и оперативность реагирования на утечки данных. Несколько участников обратили внимание на то, что пострадавшие от взлома данных компании зачастую не желали об этом заявлять и не реагировали на взлом достаточно оперативно, отчего, вероятно, статистические показатели подобных инцидентов являются заниженными. Участники из частного сектора согласились с тем, что взломы являются неизбежным злом, однако очень важно, как компании на них реагируют, какие меры принимают и насколько оперативно информируют о случившемся своих клиентов. Со схожими проблемами столкнулись и российские финансовые компании: в последние несколько лет количество нападений на банки возросло, а уровень подготовки персонала и информированности граждан был недостаточным.

4.2. Извлеченные из кибератак уроки

Участники согласились с тем, что для атаки хакерской группы Lazarus потребовались годы подготовки, а ее успешность объясняется исключительно тем, что организации – объекты атаки заблаговременно не приняли основных мер безопасности⁴¹. Считается, что эта группа несет ответственность за несколько нападений на банки во Вьетнаме и Эквадоре, а также за нападение на южнокорейские СМИ и банковские учреждения в 2013 г. Ей также вменяется в вину попытка украсть 1 млрд долларов у Центрального банка Бангладеш в 2016 г. При этом участники семинара сошлись во мнении, что Lazarus использовал простые атаки, которые можно было бы предотвратить более регулярным обновлением систем компьютерной безопасности.

⁴¹ FASTCash: 'How the Lazarus Group is Emptying Millions from ATMs' [«Как группа Lazarus опустошает банкоматы на миллионы долларов»], 8 November 2018.
URL: <https://www.symantec.com/blogs/threat-intelligence/fastcash-lazarus-atm-malware>. Accessed 15 March 2019.

В ближайшие годы оцифровка бизнеса создаст новые угрозы безопасности, и хотя обеспечение безопасности отрасли стоит недешево, но оказаться жертвой киберпреступления обойдется намного дороже. По мнению одного российского участника, очень эффективным способом защиты организаций и компаний от угроз в Интернете является использование ими протокола защиты информации Secure Socket Layer (SSL), создающего защищенный канал между двумя абонентами сети с шифрованием передаваемых сообщений. Это позволило бы им обеспечить конфиденциальность передаваемой информации и помогло определить, откуда исходили атаки. Для противодействия атакам в будущем организациям надлежит анализировать свои успехи и неудачи, а также регулярно обновлять системы защиты от киберугроз.

Для обогащения киберпреступникам достаточно проведения всего одной успешной атаки, в то время как даже один взлом может обернуться для организации разрушительными финансовыми и репутационными потерями. Участники подтвердили, что при всей важности государственного регулирования, осознавать возможные риски должны и сами организации, в первую очередь банки, которые владеют ключевой информацией по клиентам, их биометрическими персональными данными и осуществляют денежные переводы. Многие организации не сознают, что самым слабым звеном в их информационных системах является собственный персонал. Именно он представляет опасность как источник потенциальной сознательной утечки информации, также как источник утечек, связанных с несоблюдением мер кибербезопасности. Кроме того, мало кто из обычных людей в курсе того, что для получения доступа к их данным киберпреступники все чаще используют встраивание вредоносных программ в самые неожиданные продукты, например, платформу Adobe Flash Player.

Большинство российских ИТ-компаний уделяют основное внимание поддержанию сетевой безопасности и крайне редко делают долгосрочные инвестиции в исследования и разработки. Многие хакерские группы, в частности Silence, начинали свою деятельность в России и на протяжении 2016 и 2017 гг. отработывали в ней навыки, которые затем использовали для совершения атак на международные структуры. Если бы британские власти знали об атаках в России до того, как нападению подверглась сама Великобритания, то, вероятно, смогли бы лучше защитить себя. По словам одного российского представителя частного сектора, они пытались поделиться своей информацией с британскими финансовыми учреждениями, но из-за царившей в Великобритании паранойи в отношении России их информация не была принята к сведению. Вероятно, это связано с тем, что в Великобритании склонны считать российские ИТ-компании инструментом российского правительства и крайне неохотно идут на обмен с ними данными или информацией.

4.3. Рекомендации

Участники были единодушны в том, что оба правительства должны всячески содействовать развитию культуры кибербезопасности, особенно на

рабочих местах, и прививать ее населению с раннего возраста и особенно активно в университетах.

Платформы обмена информацией

Как уже упоминалось выше, на семинаре отмечалось, что российские компании пытались поделиться с британскими учреждениями информацией о российских хакерах, однако их отказались слушать. При наличии у обеих стран серьезных намерений наладить обмен информацией имеет смысл создать платформу, которая позволила бы им делиться знаниями и опытом. Развивая эту мысль, участники подчеркнули необходимость продвижения культуры кибербезопасности, в том числе путем обмена опытом, полученным при отражении предыдущих атак. Кроме того, большое значение имеет и воспитание культуры обратной связи, поскольку передача обратной связи через официальные структуры занимает слишком много времени. Определенный обмен информацией уже осуществляется через CERT и неформальные сети частного сектора, но в настоящее время расширить его этими средствами не представляется возможным. Оптимальным решением для обмена информацией с целью определения методологии киберпреступников представляется создание независимой деполитизированной площадки.

Взаимодействие через Интерпол

При всей сложности двусторонних отношений между Великобританией и Россией, Интерпол продолжает оставаться международной организацией, на действия которой политические и военные разногласия оказывали существенно меньшее воздействие. Однако в прошлом Россию обвиняли в политизации Интерпола, особенно при выдвижении кандидата на пост президента Интерпола в ноябре 2018 г. Ее кандидат подвергся критике за объявление в розыск Интерполом политических оппонентов России⁴². Тем не менее, Интерпол по-прежнему может быть хорошим форматом для диалога с Россией. Эту идею поддержал другой российский участник, который в подтверждение своих слов привел пример продолжения обмена информацией и совместной работы Интерпола и Европола по вопросам незаконного оборота наркотиков даже во время серьезных международных инцидентов.

Взаимодействие через ООН

По мнению участников, наиболее перспективным форматом для обсуждения вопросов кибербезопасности являются профильные структуры ООН. Однако в настоящее время существуют противоположные резолюции России и США по кибербезопасности, которые усложняют обсуждение, и любые дебаты в этом официальном формате, вероятно, будут проходить очень медленно, в то время как киберпреступность совершенствуется постоянно

⁴² Richard L Cassin, 'Concerns Raised as Russian official Poised to Lead Interpol' [«Опасения в связи с выдвижением на пост главы Интерпола российского чиновника»], FCPA blog, November 2018.
URL: <http://www.fcpcablog.com/blog/2018/11/19/concerns-raised-as-russian-official-poised-to-lead-interpol.html>.
Accessed 15 March 2019.

и стремительно. Участники из России и Великобритании положительно оценили идею воссоздания экспертной группы ООН по киберпроблемам.

Сотрудничество между банками

Для противодействия стремительно растущей угрозе киберпреступности необходимо увеличить финансирование механизмов защиты как со стороны государства, так и со стороны частного сектора. Центральный банк России играет ключевую роль в обеспечении онлайн-банкинга финансовых учреждений, включая использование интеллектуальных технологий. Даже в условиях введенных ограничений на обмен данными, для предотвращения взлома данных и краж в финансовом секторе Центральный банк мог бы сотрудничать с Банком Англии в разработке совместной политики в сфере кибербезопасности и осуществлять обмен соответствующими методологиями. Такое обсуждение может осуществляться на неправительственном уровне, а его результаты могут доводиться до сведения других финансовых учреждений обеих стран с тем, чтобы те, по возможности, использовали их в своей работе.

Заключение

Четыре семинара, проведенных совместно РСМД и RUSI в 2018–2019 гг., показали, что при всех существующих разногласиях по многим чувствительным, но важным для обеих сторон вопросам безопасности, имеется достаточное пространство для практического сотрудничества. Хотя подходы участников из России и Великобритании к вопросам безопасности могут не всегда совпадать, но, как показывают многочисленные рекомендации, существует немало форматов, в рамках которых обе страны могут взаимодействовать, а предложенные новые способы обмена информацией и сопоставления позиций сторон могут быть взяты на вооружение политиками. Более того, сложность нынешнего этапа политических отношений между Россией и Великобританией объективно повышает ценность данного канала открытого диалога, предоставляющего возможность откровенного обмена мнениями и идеями.

Об авторах

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.

Андрей Картунов - генеральный директор Российского совета по международным делам.

Он занимает пост генерального директора РСМД с 2011 г. 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.

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) – некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций российским организациям, министерствам и ведомствам, задействованным во внешнеполитической деятельности.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повысить эффективность 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 публичной дипломатии, представляя на международных площадках российское видение в решении ключевых проблем глобального развития.

Члены РСМД – это 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 г. 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 г., 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.

Российский совет по международным делам
Королевский объединенный институт оборонных исследований

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ВЕЛИКОБРИТАНИЕЙ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ: ДВИЖЕНИЕ НАВСТРЕЧУ ДИАЛОГУ

Доклад № 45/2019

Верстка — О.В. Устинкова

Источники фото на обложке:
Vostok Photo

Формат 70×100 ¹/₁₆. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 3. Тираж 350 экз.



РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ (РСМД)
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1
Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
E-mail: welcome@russiancouncil.ru
www.russiancouncil.ru