



**В номере:**

**С. Кулик. «Волны Сноудена»**

*Новые порции разоблачений Э. Сноудена стабильно оказываются в центре внимания мировых СМИ. По всей видимости, нас ожидает еще не одна «волна Сноудена». «Но и без них значение проблематики кибербезопасности... в международной повестке 2014 г. значительно вырастет». «...Произошел достаточно заметный толчок для возможных изменений в сложившемся статус-кво регулирования «всемирной паутины». Серьезно задеты интересы ряда ведущих государств, что отражается и на внутривнутриполитических раскладах, репутация крупных игроков на рынке ИКТ, прежде всего американских, а также позиции сторонников обеспечения “свободы Интернета”».*

**П. Демидов. Пикник у обочины?**

*«Октябрьская встреча европейской части Трехсторонней комиссии в Кракове и ноябрьская конференция Совета XXI века «Понять Китай» в Пекине свидетельствуют: если российская внешнеполитическая линия не претерпит никаких изменений, наша страна в скором времени может оказаться на обочине мировой политики. И это несмотря на ряд весомых успехов отечественной дипломатии в последние несколько месяцев... Сегодняшняя Россия не вписывается в Европу и не критически необходима для тихоокеанского партнерства».*

**Д. Максимов. В поисках новой идентичности для «Большой Европы»**

*Об инициативе Еврокомиссии «Новое содержание для Европы». Дискуссия лидеров общественного мнения, творческих работников и представителей научного сообщества должна помочь восстановлению связи между нынешними европейцами и идеей Европы как общности. «Обсуждение перспектив интеграционного процесса дает возможность и России расширить рамки совместной работы с ЕС по формированию видения «желаемого будущего» континента и планов долгосрочного сотрудничества на принципах равноправия и взаимоуважения».*

**Я. Корэйба. Украинская политика России: сценарии развития**

*«Очевидно, что российская реакция на сближение Украины с ЕС будет определяться в рамках, ограниченных двумя экстремальными, «идеальными» моделями поведения. Если замкнуть характер внешнеполитического курса в символические метафоры», то Москва может поступить либо «по Хантингтону» (конфронтация в духе «столкновения цивилизаций»), либо «по Бжезинскому» (европейский выбор*

Украины как источник европеизации России). «Скорее всего, политика России будет включать в себя элементы обеих моделей, и Москва станет выстраивать внешнеполитический курс «по обстоятельствам», в виде эклектической импровизации. Важно подчеркнуть, что в силу отсутствия политического консенсуса относительно целей и концептуальных основ действий не приходится говорить о целостной государственной стратегии на украинском направлении: политику России можно рассматривать лишь в плоскости тактической и оперативной».

### **С. Кулик. В преддверии Мюнхенской конференции по вопросам безопасности**

*«Предстоящая Мюнхенская конференция будет проходить под тенью новых сложностей в трансатлантических отношениях, возникших в нынешнем году». О возможном воздействии «шпионского скандала» на повестку и ход переговоров по Трансатлантическому партнерству (ТТIP). Часть политиков и экспертов высказывает надежду, что успех переговоров по ТТIP способен стать «ключом» к восстановлению доверия между США и их европейскими партнерами.*

Ответственный редактор выпуска Р. Ромов

Допускаются цитирование и перепечатка материалов бюллетеня  
с обязательной ссылкой на источник

Фонд «Институт современного развития»  
125009, г. Москва, Б. Гнездниковский пер., д.7, тел./факс (495)287-3323  
[www.insor-russia.ru](http://www.insor-russia.ru)

## СОДЕРЖАНИЕ:

С. Кулик. «Волны Сноудена»	4
П. Демидов. Пикник у обочины?	13
Д. Максимов. В поисках новой идентичности для «Большой Европы»	17
Я. Корэйба. Украинская политика России: сценарии развития	21
С. Кулик. В преддверии Мюнхенской конференции по вопросам безопасности	31

Новый выпуск нашего аналитического бюллетеня готовится к выходу в канун Вильнюсского саммита Евросоюза. Массовые выступления в украинских городах, обмен резкими репликами между Москвой и Брюсселем при участии Вашингтона — информационный фон этой встречи лидеров ЕС нельзя назвать вполне благоприятным. «Гонка интеграций» на постсоветском пространстве вступила в критическую фазу.

При этом все здравомыслящие политики и эксперты признают здесь наличие потенциала не только для «мирного сосуществования», но и для самой широкой «конвергенции». Принципиальная позиция России в изложении министра иностранных дел С. Лаврова такова: «неверно и контрпродуктивно» продвигать «Восточное партнерство» ЕС «в духе старой логики геополитических игр с нулевой суммой»; «есть все основания сопрягать процессы европейской и евразийской интеграции... на основе выработки взаимоприемлемых направлений сотрудничества». Создаваемый евразийский союз нацелен на повышение конкурентоспособности экономик стран-участниц — именно с тем, чтобы «на равных, взаимовыгодных, справедливых условиях» приступить к «формированию единого экономического и гуманитарного пространства от Атлантики до Тихого океана».

Остается пожелать, чтобы концептуальные подходы неуклонно воплощались на практике каждой из сторон диалога, приобретающего все более конфликтные тона. Ответственность за его «перезагрузку», за повышение его активности и эффективности должны в равной мере разделить Москва и Брюссель.

Одновременно стоит вести речь об обновлении самой евразийской интеграции. Ее продвижение сегодня, как правило, имеет характер торга с политическими и экономическими элитами, получающими гарантии выживания в условиях растущей глобальной конкуренции. Такая схема, возможно, еще будет срабатывать в некоторых случаях к югу от российских границ. Но в условиях сколько-нибудь устойчивой демократии она сразу показывает свою ограниченность. Всё, чего удалось нам добиться на Украине — несколько затормозить победное (и на самом деле неразумно поспешное) шествие евроинтеграции.

Чтобы стать действительно успешным, евразийский проект из «интеграции для элит» должен превратиться в «интеграцию для наций». А достоинство состоявшейся нации не предполагает возможности разговора об условиях выживания. Нации необходимо предложить полноценный образ будущего, предложить путь к процветанию и самореализации. Выработка такого образа, одновременно амбициозного и реалистичного, а главное, отвечающего устремлениям народов постсоветских государств — одна из основных задач для политического руководства России.

*И. Юргенс,*

*председатель правления Института современного развития*

**Сергей Кулик**  
Руководитель  
проектов ИНСОП по  
проблемам  
международного  
развития

### **«Волны Сноудена»**

Разоблачения Э. Сноуденом работы американских спецслужб продолжают находиться в центре внимания мировой и российской прессы. Каждое поступление их очередных порций по-прежнему вызывает заметный всплеск интереса к теме. При этом очевидное предпочтение отдается фактам и оценкам, касающимся воздействия на союзнические отношения Вашингтона с рядом европейских государств, особенно с Германией. Лидера последней, как оказалось, прослушивало Агентство национальной безопасности (АНБ) США.

Вместе с тем, на информационном поле недостаточно просматриваются многие иные проблемы, возникающие для

Вашингтона, да и его ближайших сторонников. Эти проблемы не порождены откровениями американца. Он, скорее, поспособствовал расширению круга государств, где тема кибербезопасности, даже иногда против воли руководства, стала обязывающей в политической повестке. Более того, заметно обозначился энтузиазм крупных игроков (во всяком случае, на нынешнем отрезке времени) в вопросе формирования приемлемых международных правил поведения. Как следствие, наблюдаются определенные изменения в расстановке сил касательно формирования режимов регулирования Сети.

По всей видимости, будут и следующие «волны Сноудена» — причем не обязательно вызванные новыми порциями компромата на американские спецслужбы. Но и без них значение проблематики кибербезопасности (или, в российском и становящемся все более популярным в мире понимании, информационной безопасности) в международной повестке 2014 г. значительно вырастет.

Отметим, что эта тема и до событий со Сноуденом находилась на верхних этажах приоритетов ведущих стран. Но, помимо расширения круга вовлеченных в проблематику, в последней различными игроками могут расставляться собственные акценты и предлагаться различные увязки решения тех или иных вопросов с другими, не относящимися к ней требованиями. В том числе в переговорах с Вашингтоном.

В рамках этой проблематики обсуждается множество взаимосвязанных аспектов — о соблюдении свободы слова и прав человека, о предотвращении военно-политических, экономических и террористических угроз, исходящих из Сети и др.

Ситуация чревата усилением противоборства между группами игроков, занимающих разные позиции касательно понимания «свободы Интернета», кибер- или информационной безопасности, подходов к формированию общих правил поведения в киберпространстве, а также изменениями расстановки сил внутри и между ними. Вместе с тем, как это ни странно на первый взгляд, появляются большие, нежели ранее, возможности для достижения компромиссов — начиная от общих позиций политического и

юридического характера и кончая важными техническими нюансами.

Повторим, что это не заслуга Сноудена. Он лишь внес свою лепту в увеличение шансов, по меньшей мере, подправить сложившийся с времен появления новых ИКТ статус-кво.

Ряд ведущих стран особенно рьяно защищают статус-кво в отношении регулирования работы «всемирной паутины». Эта тема уже многие годы присутствует на различных международных «саммитах» по киберпространству. На первых этапах основной мотив для ее обсуждения со стороны некоторых участников заключался в недовольстве тем, что центральные серверы находятся на территории США. Затем число недовольных постепенно расширялось, а в повестку все активнее включался вопрос о целесообразности перевода режима регулирования под крыло ООН. Оба направления громче зазвучали в международном сообществе.

В этой связи посмотрим на некоторые подвижки, происходящие в таких крупных странах, как Индия и Бразилия. Обе страны определенное время готовились к обеспечению своей безопасности в киберпространстве. Разоблачения Э. Сноудена стимулировали их действия в нежелательном для Вашингтона направлении.

Согласно «утечкам», Индия занимает пятое место в списке государств, подвергнутых электронной слежке со стороны Соединенных Штатов и первое — среди членов БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка). Поначалу официальные круги Индии предпочли не нагнетать критику в адрес США. Правительство в основном делало упор на «отсутствии причин для беспокойства», ссылаясь на то, что премьер-министр не пользуется мобильным телефоном и электронной почтой.

Но в августе оно объявило о разработке новых подходов в использовании электронной почты всеми государственными служащими. Основные усилия будут направлены на то, чтобы уйти от услуг провайдеров с серверами на территории США — Gmail, Yahoo, Outlook.com и др.

Далее пространство для наступления стало расширяться. В начале ноября Верховный суд индийской столицы обратил внимание на нарушения компаниями «Google», «Facebook» и другими местных законов, включая Закон об информационных технологиях от 2000 г. Добавим, что дела о соответствии действий этих компаний местному законодательству рассматриваются и в других судебных органах штатов страны. Суд Дели также потребовал от государственных органов завершить в декабре работу по прояснению политики использования электронной почты для официальных нужд и на предмет прекращения передачи данных на серверы за пределами страны.

Напомним: в октябрьской порции информации Э.Сноудена засвидетельствовано, что АНБ США внедрилось в серверное оборудование «Google» и работало с данными в т. н. «облаке» «Google» после того, как они оказывались в серверах центрального хранения компании. При этом информация подтвердила высокий уровень безопасности хранения у этой компании, о чем постоянно заявляло руководство «Google». «Утечки» также указали на уязвимость компании «Adobe Systems». Добавим, что о такого рода проколах Сноуден начал объявлять еще в июне.

Правительственные структуры Индии настроены в середине или конце декабря ввести в действие новый коммуникационный режим. Все соответствующие услуги будут обеспечиваться Национальным информационным центром.

Заметим, что еще до истории со Сноуденом разрабатывалась, а в начале лета была принята «Национальная политика в сфере кибербезопасности» — первый документ такого рода в стране. Помимо задачи найти определенный баланс между соблюдением прав личности и требованиями национальной безопасности, он нацеливает на обеспечение безопасности данных пользователей Сети и, что немаловажно, интересов отечественной ИКТ-индустрии. Не удивительно, что частный бизнес активно подключился к выполнению соответствующих установок, но, подчеркнем, одновременно внимательно следит за тем, чтобы свободы граждан в сфере коммуникаций не были излишне ограничены.

Об изменениях в использовании электронной почты официальными лицами объявили и в Бразилии. Там был издан указ о создании нового режима связи в правительственных структурах для защиты передачи информации внутри государственного механизма. Эту обязанность вменили федеральной службе по обработке информации «Serpro». А министр по коммуникациям заявил о намерении добиться юридически обязывающих требований обмена данными только на местном оборудовании.

Примеры, как известно, могут быть заразительными. Особенно если их подают такие государства, как Бразилия и Индия. Иное дело — как им удастся реализация такого рода планов. Вполне заметно, что затрагиваются, по меньшей мере, два важных для Соединенных Штатов вопроса — о географии центральных серверов, которые сейчас находятся на американской территории, и об интересах гигантов ИКТ, которые также преимущественно американские.

Отметим, что еще до нынешних событий ограничительные меры ряда стран в отношении Интернета создали определенное напряжение в отношениях правительства с деловым сообществом в самих США. Государства, предпринимающие такие меры, часто прибегают к услугам зарубежных интернет-компаний, которые работают на их территории. Мировые, особенно американские, корпорации встают перед выбором — выполнять правовые или иные требования этих государств или отказаться следовать им с перспективой потерять там свой бизнес. С другой стороны, выполняя эти требования, они могут вызвать на себя недовольство властей Соединенных Штатов.

Однако до последнего времени камнем преткновения были т. н. «авторитарные режимы», к коим Бразилию и Индию никак не причислишь. Теперь перечень государств, где из-за просчетов Вашингтона ущемляются бизнес-интересы компаний, связанных с ИКТ, может пополниться странами, признанными в качестве демократических, в том числе такими близкими партнерами США, как Бразилия. (Не будем забывать, что нынешней американской администрации удалось заметно укрепить диалог и с Дели).



Попутно добавим, что разоблачения Сноудена способны укрепить сомнения, все еще распространенные во многих странах, относительно использования Сети для контактов между официальными лицами. Речь, например, может идти о набравшей популярность в последние пару лет т. н. «Твиттер-дипломатии», которая включает контакты между лидерами стран, активное использование «Твиттера» или «Фейсбука» дипломатами и другими служащими (не только для связи с общественностью). Такие контакты активно поддерживаются на собственном показательном опыте государственным департаментом США. При всех очевидных плюсах «электронной дипломатии» у их недоброжелателей все больше поводов для дискредитации роли ИКТ для внешнеполитических нужд.

Пойдем дальше. Как известно, Россию и целый ряд государств не устраивает сложившаяся система управления основными функциями Интернета. В ней общее руководство осуществляет Общество Интернета (ISOC) с представительствами в США и Швейцарии. Но основная роль на «адресном пространстве» принадлежит Интернет-корпорации по регулированию присвоения доменных имен (ICANN), расположенной в Соединенных Штатах. Часть стран усматривают в ней защитника американской модели работы Интернета, основанной на отказе от контроля за контентом. Другие, наоборот, критикуют ее за непоследовательность в защите свободы Сети.

Еще до появления Э. Сноудена международное давление на ICANN заметно возросло. Оно нацелено в том числе на интернационализацию управления Интернетом и ослабление доминирующего положения организации. В свою очередь, корпорация оборонялась с завидным упорством.

Как оказалось, прослушивали не только германскую канцлерин, но и бразильского президента, которая отказалась от планировавшегося визита в США и активно выражала свое возмущение. К ней и поспешил руководитель ICANN, который на сей раз призвал к «объединению вокруг новой модели управления на равноправной основе».

В свою очередь, президент Бразилии после этой встречи объявила о планах страны созвать в апреле 2014 г. «международный саммит представителей правительств, промышленности, гражданского общества и академических кругов» для обсуждения регулирования Интернета. «Саммиты» по вопросам регулирования Интернета и по кибербезопасности, повторим, уже проводятся в различных местах. На них все заметнее проявляются противоречия вокруг нынешней системы управления Интернетом, но в конечном итоге сохраняется статус-кво. Однако складывающиеся условия, да и настроения организаторов предстоящих мероприятий такого рода, уже не могут дать его сторонникам уверенности в их итогах.

Более того, осенью президент Бразилии заявила о том, что ведущую роль в регулировании действий государств в сфере ИКТ и в сохранности данных должна играть ООН. Специалисты, в том числе российские, уже высказали очень большие сомнения касательно выполнимости (даже технически) ее предложения о создании для этого «гражданского многостороннего формата управления и использования Интернета». Но расценили такое заявление как серьезный сигнал сторонникам укрепления роли ООН в режиме регулирования Интернета.

Напомним, что в конце прошлого года прошла знаковая Всемирная конференция по международным коммуникациям под эгидой Международного союза электросвязи (МСЭ). На ней обсуждались принципы регулирования Интернета для новой редакции Регламента союза, который не менялся с 1988 г. Союз является специализированным подразделением ООН; целый ряд стран, включая Россию, поддерживает распространение надзорных полномочий МСЭ на интернет-пространство и, соответственно, усиление голоса ООН. Они все активнее выражают недовольство тем, что вопросы «всемирной паутины» выпадают из сферы полномочий этой международной организации, которая бы учитывала интересы ее 159 стран-членов на равноправной основе.

В принятую на конференции новую редакцию Регламента не вошел наиболее спорный пункт, касающийся прав государств «управлять ресурсами наименования, нумерации и идентификации,

используемых на их территориях для международной электросвязи, если они сочтут это необходимым». Он непосредственно затрагивал интересы ICAAN. Тем не менее, несмотря на компромиссный характер документа, его не подписали США, Австралия, Канада, Япония, ряд европейских стран.

Сейчас же Бразилия и Германия обратились к ООН с предложением принять документ с базовыми правилами использования Интернета. В конце октября они представили в третий комитет Генеральной Ассамблеи ООН проект резолюции «Право на неприкосновенность частной жизни в цифровую эпоху» с призывом ко всем государствам распространить на Интернет и другие ИКТ гарантированные права на защиту конфиденциальности. Речь идет о создании «на национальном уровне независимых механизмов контроля, способных обеспечить прозрачность и подотчетность ведущейся слежки за средствами связи, перехвата сообщений и сбора личной информации».

Эти права зафиксированы в важнейшем документе по защите прав человека — Международном пакте по гражданским и политическим правам (принятом Генассамблеей в 1966 г. и введенном в действие в 1976 г., задолго до появления Интернета). Правда, Пакт позволяет отойти от таких гарантий «для защиты национальной безопасности или общественного порядка». Обе страны надеются на принятие документа к концу года.

Вместе с тем, эксперты не исключают вероятности того, что эта инициатива может привести к появлению дополнительного протокола к ст. 17 Пакта. В сентябре Берлин выступил с предложением о возможности подписания такого протокола, который бы учитывал новую ситуацию в киберпространстве — использование появившихся технологий для сбора и хранения персональных данных. Однако такая перспектива вызывает множество вопросов, в том числе технологического порядка.

Резолюции Генеральной Ассамблеи не являются юридически обязывающими документами, но все же отражают тренды в настроениях и имеют определенный политический вес. Тем более, что совместный шаг двух важных игроков оценивается как первая

значимая международная попытка заключить глобальное соглашение о защите персональных данных. Не случайно, по выражению одного из западных экспертов, шаг Германии и Бразилии является «примером самых наихудших последствий откровений Сноудена».

Почти одновременно с подачей бразильско-германского проекта в Первом комитете Генассамблеи была единогласно одобрена российская резолюция «Достижения в сфере информационной безопасности и телекоммуникации в контексте международной безопасности». В ней предусмотрена выработка «норм, правил или принципов ответственного поведения государств в информационном пространстве». Такого рода инициативы Москвы были и раньше, но не получали достаточной поддержки. Помимо консенсуса, на сей раз в соавторах документа числятся более 40 государств.

В целом, произошел достаточно заметный толчок для возможных изменений в сложившемся статус-кво регулирования «всемирной паутины». Seriously задеты интересы ряда ведущих государств, что отражается и на внутривнутриполитических раскладах, репутация крупных игроков на рынке ИКТ, прежде всего американских, а также позиции сторонников обеспечения «свободы Интернета». Что касается наступления на последних, то представляется важным «не выплеснуть с водой ребенка».

В отличие от модели открытой «сетевой мощи» в том или ином режиме, другие модели, предлагающие путем выстраивания преград для глобальной Сети, цензуры и др. защитить государство от внешнего воздействия, по разным причинам, в том числе технологическим, обречены на неудачу. Различные ограничения будут в разной степени преодолеваются. Открытая модель может видоизменяться, но не подвергнется качественной трансформации. К тому же не следует забывать, что значительная часть игроков во многих странах, включая Бразилию и Индию, не приемлют государственный контроль — да и не подпадают под него, работая на наднациональном уровне.

## Пикник у обочины?

Даже на самых статусных международных площадках нечасто принимаются конкретные решения, определяющие будущее мировой политики, зато очень четко проявляются изменения в международной повестке дня. Октябрьская встреча европейской части Трехсторонней комиссии в Кракове и ноябрьская конференция Совета XXI века «Понять Китай» в Пекине свидетельствуют: если российская внешнеполитическая линия не претерпит никаких изменений, наша страна в скором времени может оказаться на обочине мировой политики. И это несмотря на ряд весомых успехов отечественной дипломатии в последние несколько месяцев.

В фокусе европейской встречи Трехсторонней комиссии по очевидным причинам находилась проблематика преодоления политического и экономического кризиса Европы. Первая часть конференции была посвящена активизации экономического роста, сохранению евро и углублению политической интеграции в ЕС. Вполне ожидаемо во главу угла был поставлен вопрос ответственности нынешних политических элит за происходящее в Европе. Кроме того, европейцы подробно обсудили проблемы мировой энергетики на примере Индии, Китая и России, подсчитывая при этом в уме, как скоро начнутся поставки сланцевого газа из Польши и Украины, а также как быстро удастся Израилю приступить к разработке своих недавно открытых месторождений. Наконец, последние две сессии были посвящены Украине и России.

Сессия по Украине продемонстрировала, что любая жесткая политика России (не говоря уже о радикальных высказываниях, вроде знаменитой глазьевской речи на Ялтинском форуме в сентябре 2013 г.) приводит к удивительному результату: прежде подчеркнуто непримиримые представители власти и оппозиции вдруг начинают единым фронтом выступать против «российского империализма». Этот факт в средне- и долгосрочной перспективе может нивелировать недавнюю дипломатическую победу России, заключающуюся в отказе В. Януковича подписывать соглашение об

ассоциации с ЕС. Усилиями прежде всего Польши и стран Балтии Украина продолжит втягиваться в орбиту Европейского союза при условии неизменности нынешней политики России, воспринимаемой украинскими элитами как слишком жесткая и опекающая. Соответственно, это является серьезным препятствием на пути к любой интеграции постсоветского пространства с участием России, в значительной степени обесмысливает идею Евразийского союза или, по крайней мере, существенно понижает значимость этого интеграционного проекта.

При этом показательно, что у участников встречи Трехсторонней комиссии явный антироссийский настрой украинских гостей особого понимания не вызвал. Для прагматичных и нацеленных на решение стратегических задач представителей европейской элиты Россия по определению обладает всем необходимым для конструктивного партнерства с ЕС. Однако задача реализации этого потенциала должна быть решена российским политическим руководством. Пока это не сделано, Европа будет искать себе партнеров на традиционных евроатлантическом и североафриканском направлениях.

В целом Трехсторонняя комиссия довольно безынициативно рассматривает варианты чуть более и чуть менее жесткого сдерживания России как малопригодного в настоящий момент внешнеполитического партнера. Необходимо, правда, отметить, что представления Трехсторонней комиссии в отношении Москвы являются в значительной степени результатом довольно слабой рефлексии стереотипных мнений о России. Тем не менее, Россия предпринимает на сегодняшний момент явно недостаточно усилий для того, чтобы облегчить внешним наблюдателям понимание происходящих событий, а значит, снизить риски для экономических и политических партнеров.

Пекинская конференция Совета XXI века на первый взгляд являлась попыткой организаторов Совета повторить успех Д. Рокфеллера сорокалетней давности, когда тот смог открыть Китай для стран Трехсторонней комиссии, прежде всего — для США.

Большинство приехавших на конференцию составляли представители Северной и Южной Америк, в том числе бывшие президенты Мексики и Чили, такие лидеры общественного мнения как Ф. Фукуяма, Ф. Закария и А. Хаффингтон.

Главным посланием американцев и латиноамериканцев Китаю стал прагматический настрой на сотрудничество. От Китая более не требуется демократизации. То есть, она была бы желательна в долгосрочной перспективе, но совершенно не обязательна прямо сейчас. Напротив, неевропейские участники конференции хвалили китайскую модель управления, позволяющую ответственной политической элите не опасаться принятия непопулярных политических или экономических решений из-за боязни поражения на следующих выборах. Проблема возможного прихода к власти «плохих императоров», конечно, сохраняется в долгосрочной перспективе, но на ближайшие 10 лет руководство Китая устраивает нынешние политические элиты Запада. Главное, что Китай, переставший вести валютную войну с США (курс юаня за 2013 г. вырос более чем на 7 %) и гарантирующий отказ от реальной войны как средства решения территориальных конфликтов, может рассматриваться в качестве стабильного и выгодного партнера. Для США и стран Латинской Америки в этой новой реальности идея тихоокеанского торгового партнерства становится более осуществимой.

В свою очередь китайцы очень много говорили о предстоящих реформах, в том числе в политической сфере, очаровывая этим участников конференции. Слушая, как завязывается ситуативный американо-китайский роман, представлявшие на конференции Европу бывшие премьеры Италии и Испании М. Монти и М. Гонсалес недовольно хмурились, но молчали.

Эти прошедшие с интервалом в одну неделю по обе стороны от России конференции демонстрируют, что в нынешней ситуации наша страна потенциально оказывается в изоляции на обочине современной мировой политики. Сегодняшняя Россия не вписывается в Европу и не критически необходима для тихоокеанского партнерства.

Удивительным и неожиданным это место на обочине международных отношений выглядит на фоне недавних дипломатических побед России. Продвижение в сирийском вопросе, значительный прогресс в переговорах по Ирану — это неоспоримые успехи российской дипломатии. Отказ В. Януковича от подписания договора об ассоциации с ЕС также является большой тактической удачей российской внешней политики.

Проблема в том, что эти успехи обеспечены переходом российской внешней политики на ручное управление. Они фактически обусловлены личным участием президента России, который, на зависть своим западным коллегам, не скован необходимостью соизмерять каждый свой шаг с оппозиционным парламентом или могущественными СМИ. Недаром 30 октября «Форбс» назвал В. Путина самым влиятельным человеком в мире. Лидерство (leadership) Путина многие международные эксперты считают крайне эффективным, сетуя на недостаток такого лидерского потенциала у европейских и американских политиков.

Однако, в отличие от России, у Европы, США, Китая и других сверхсубъектов мировой политики имеется система внешнеполитических институтов, а также сформированная и обновляемая повестка дня. Именно отсутствие системной внешнеполитической стратегии порождает необходимость обращаться к ручному управлению и личному потенциалу В. Путина, который невозможно использовать постоянно с той же степенью эффективности.

После списания больших идей о России как энергетической сверхдержаве (в век сланцевого газа такая стратегия явно нерелевантна) и России как части общеевропейской системы безопасности (в силу выдвижения на первый план угроз экономического характера в ходе острой фазы кризиса 2008—2009 гг.), единственной большой идеей российской дипломатии остается попытка реинтеграции разных частей постсоветского пространства. Такая повестка дня на сегодня слишком несистемна и периферийна.



Россия на обочине международных процессов — это непозволительная роскошь для всего мирового сообщества, прежде всего для его мобильной, передовой части. Необходимы общие усилия по возвращению России в пространство мирового развития — именно на этом будет акцентировать внимание российская часть авторского коллектива, готовящего доклад Трехсторонней комиссии по отношениям с Россией. Необходимо осознание общего интереса и кропотливая, системная работа по его артикуляции. Усилия должны предпринимать все стороны, но, конечно, первый шаг с обочины придется сделать самой России.

### **В поисках новой идентичности для «Большой Европы»**

В апреле 2013 г. Европейская комиссия запустила в Брюсселе инициативу «Новое содержание для Европы»<sup>1</sup>. Одним из ключевых вызовов развитию Европейского союза называется потеря связи между его гражданами и идеей «Европы» как общности. Поставленная после Второй мировой войны цель интеграции для недопущения военных конфликтов на континенте, в том числе через развитие общего рынка, считается выполненной (с определенными оговорками для отдельных регионов). В 2012 г. Евросоюз получил Нобелевскую премию мира «за более чем 60-летнюю работу по обеспечению мира и согласия» в Европе.

В последнее время все чаще ставится вопрос: в чем смысл дальнейшего интеграционного развития? Одна из свежих инициатив Еврокомиссии — приглашение философов, лидеров общественного мнения, творческих работников и представителей научного сообщества к открытой дискуссии для разработки общего видения будущего «Большой Европы». Обсуждение перспектив интеграционного процесса дает возможность и России расширить рамки совместной работы с ЕС по формированию видения «желаемого будущего» континента и планов долгосрочного сотрудничества на принципах равноправия и взаимоуважения.

<sup>1</sup> «A new narrative for Europe»; <http://ec.europa.eu/debate-future-europe/new-narrative/>

Европа находится в поисках новой идентичности, большой и амбициозной цели, которая может заключаться и в создании общеевропейской федерации. Естественно, что такая идея должна получить поддержку широких слоев граждан европейских стран, заразить их желанием оказывать активное давление на националистически настроенные группы элит. Напомним, например, что недостаточное осознание заявленных Брюсселем целей и задач углубления европейской интеграции привело к провалу референдума о конституции Европейского союза во Франции в 2005 г.

Сейчас многие граждане стран-членов ЕС по-прежнему не понимают, зачем им необходимо передавать все больше полномочий и ответственности в Брюссель. Вместе с тем, широко распространено мнение о том, что на следующем этапе развития Европейского союза все же будут ускорены федерализация блока и объединение ключевых направлений экономической политики в едином центре.

Отметим некоторые мотивы такого мнения. Во-первых, необходимость повышения конкурентоспособности. Экономики стран-членов ЕС всё заметнее сталкиваются с проблемами усиления международной конкуренции. Спрос на внутреннем рынке растет очень медленно, а иногда и падает. Бремя социальных обязательств в некоторых государствах оказывается слишком тяжелым при нынешней неблагоприятной экономической конъюнктуре. В этих условиях, по убеждению сторонников углубления европейской интеграции, Евросоюзу жизненно необходимы общие промышленная политика и планирование драйверов экономического роста.

Во-вторых, потребность в укреплении финансового сектора. Идея «министерства финансов ЕС», диктующего пределы монетарной политики и вмешивающегося в фискальные амбиции национальных правительств, — традиционный ночной кошмар для финансовых кругов Великобритании. Но если раньше разные группы интересов в Лондоне единогласно утверждали о неприемлемости

создания европейского мегарегулятора, сейчас они проявляют некоторую готовность к обсуждению такого варианта. Там уже не отвергают категорически преимущество централизации финансового планирования Европейского союза во избежание повторения экономических сбоев, схожих с кризисом 2008—2010 гг.

В-третьих, сохранение, если не усугубление, проблемы европейского лидерства. Приписываемая Г. Киссинджеру фраза «Who do I call if I want to call Europe?» («Кому я должен позвонить, чтобы поговорить с Европой?») по-прежнему актуальна. Государства предпочитают решать многие вопросы на двустороннем треке, напрямую с конкретными правительствами других стран. А Брюссель, в свою очередь, оказывается не в состоянии разговаривать со своими внешними партнерами на одном языке.

В-четвертых, объективность процесса развития европейской интеграции. На протяжении более чем полувека экономики стран-членов Европейского союза постепенно становились все более взаимосвязанными, а принципы единого рынка Сообщества были утверждены Единым европейским актом еще в середине 1980-х гг. Взаимозависимость и взаимодополняемость экономик европейских стран прошли «точку невозврата» — во всяком случае, многие исследования показывают, что дальнейшая интеграция повышает экономическую отдачу для населения.

В-пятых, ослабление влияния отдельных европейских стран, даже из числа ведущих, на глобальной сцене. Пока Брюссель не проявил достаточную способность к принятию работоспособной внешнеполитической стратегии. Формирование общей внешней политики может позволить Европейскому союзу эффективно обеспечивать свои экономические интересы и развивать сотрудничество с другими государствами на более системной основе.

России нужно внимательно следить за изменениями в ЕС, включая попытки выработки новой идентичности. Не будем забывать о нашей принадлежности к одной цивилизации, об актуальности поставленной руководством страны задачи

образования единого рынка от Лиссабона до Владивостока. Как Россия, так и Европейский союз сталкиваются с серьезными вызовами усиления международной конкуренции. Адекватный ответ на них — укрепление связки Москва—Брюссель.

Ш. де Голль озвучил в свое время идею «Большой Европы» от Лиссабона до Урала. Переформатирование этой идеи и расширение ее до «Европы» от Лиссабона до Владивостока — животрепещущая задача.

Есть достаточно много форматов, в рамках которых возможно вдохнуть новую энергию и силы в развитие сотрудничества России и Европейского союза. В конце ноября 2013 г. стартует Год науки России и Европейского союза. Работает «Партнерство для модернизации», запущенное во время президентства Д. Медведева. Потенциал инструментов взаимодействия далеко не исчерпан, но требует новых идей, а главное — политической воли для претворения их в жизнь, в том числе со стороны Брюсселя.

Вопросами концептуального и стратегического развития России, идеологическими и ценностными ориентирами занимаются президентские структуры. В Европейском союзе роль такого мозгового центра отведена Бюро советников по европейской политике, специальному органу при председателе Европейской комиссии. Налаживание сотрудничества между ними, возможное создание совместной рабочей группы может стать полезным шагом к выработке общего целеполагания для укрепления партнерства.

Россия и Европейский союз являются естественными партнерами не только в экономическом, но и в культурном и цивилизационном аспектах. «Новое содержание для Европы» способно послужить толчком для открытия новой главы в наших отношениях, содействуя снятию разногласий и преодолению ненужных барьеров.

## Украинская политика России: сценарии развития

*Статья Я. Корэйбы была, что называется, «сдана в номер» до известного разворота В. Януковича. Тем интереснее, как нам кажется, ход мыслей аналитика. Представляется, что арсенал тех мер, которые могут применить Россия и Евросоюз в отношении Украины, подробно описанный Я. Корэйбой, окажется востребован в том или ином виде в недалеком будущем вне зависимости от того, продолжится ли проект ассоциированного членства, или он будет заморожен на годы. По имеющимся у меня данным, ко всем «прелестям» украинской ситуации на будущий год может добавиться пакет американских санкций против Украины, разрабатываемый в настоящий момент рядом конгрессменов и сенаторов.*

*И. Юргенс*

Процесс подготовки и вероятность подписания Договора об ассоциированном членстве и входящего в него соглашения о зоне свободной торговли между ЕС и Украиной являются источником определенного парадокса. Суть его заключается в том, что этот правовой акт влияет на изменение поведения актора международных отношений, который формально никак с ним не связан. Оказывается, что как до подписания, так и после него этот акт стимулирует большую активность не только ЕС и Украины, но также и России.

Следует подчеркнуть, что в восприятии факта подписания Договора также присутствует некоторый диссонанс. ЕС и Россия рассматривают его в противоположном ключе. Если для ЕС это завершение процесса, то для России — только начало. С точки зрения логики расширения и углубления процесса европейской интеграции, стабилизация отношений с Украиной на уровне ассоциированного членства является конечной точкой сближения и оптимальной моделью выстраивания двусторонних отношений. С большой долей уверенности можно утверждать, что в доступном для прогноза будущем границы ЕС расширяться не будут. Однако, с точки зрения России, подписание соглашения является символическим началом процесса дезинтеграции постсоветского пространства в той его форме, которая сложилась после распада СССР.

Прогнозируя действия России, следует иметь в виду, что курс внешней политики страны в отношении Украины (и в целом постсоветского «ближнего зарубежья») является предметом спора внутри российской политической элиты — здесь нет консенсуса по поводу как конечных целей, так и средств их достижения. Отсутствие одной конкретной цели (представления об оптимальной модели взаимоотношений) и наличие нескольких целей (ложных с точки зрения реализации официально заявленных задач внешней политики и зачастую представляющих собой средства, переформированные в цели) — существенно усложняет задачу идентификации и прогноза дальнейших действий России. Поэтому данный прогноз отражает широкую вариативность курса политики.

При этом очевидно, что российская реакция на сближение Украины с ЕС будет определяться в рамках, ограниченных двумя экстремальными, «идеальными» моделями поведения. Если замкнуть характер внешнеполитического курса в символические метафоры, то Россия может поступить либо «по Хантингтону», либо «по Бжезинскому». В силу отсутствия четкой стратегии и ясно определенного курса, скорее всего политика России не приобретет форму логически последовательной цепочки. Ее ходы будут определяться соотношением текущей конъюнктуры и степенью воздействия на процесс принятия решений той или иной фракции в российском руководстве.

Россия обладает существенным потенциалом влияния на Украину — как на ее внешнюю, так и на внутреннюю политику. Это влияние можно оказывать либо негативным способом — разрушением существующих элементов отношений, либо позитивным — предложением о качественном и количественном изменении *status quo*, то есть изменении отношений в направлении их развития. Необходимо иметь в виду тот факт, что проведение Россией эффективной политики существенно усложняется в силу идеологической поляризации украинского общества и политической элиты: применение одних и тех же действий оказывает позитивное влияние на одну часть украинского социума и одновременно негативное — на другую.

Одна крайность политики определяется моделью поведения «по Хантингтону», то есть конфронтации в духе «столкновения цивилизаций» с Россией и Украиной по разные стороны цивилизационной границы. Согласно данному сценарию, Россия будет проводить в отношении Украины следующие действия:

1. В политической сфере она может пойти на ревизию юридической базы отношений с Украиной (денонсация Договора 1997 г.) и тем самым вернуть в повестку дня не только вопрос о характере двусторонних отношений, но и о формальном признании Россией украинской государственности в ее нынешнем территориальном составе.

2. В сфере военной политики Россия может активнее обращаться к вопросу о базировании Черноморского флота и о будущем базы в Севастополе.

3. Экономические шаги будут включать в себя разрыв кооперационных связей в сферах совместной работы российских и украинских предприятий (атомная энергетика, авиастроительство, ракетостроение, военная промышленность, кораблестроение), попытку спровоцировать паралич украинских предприятий и перехватить их рынки сбыта.

4. Торговая политика будет опираться на широкий перечень санкций, ведущих к существенному ограничению доступа украинских товаров на российский рынок: повышение таможенных пошлин и введение нетарифных заградительных мер в виде квот, санитарных норм, технических стандартов, контролей и т. п.

5. Россия может закрыть рынок труда для украинской рабочей силы с одновременной высылкой около 2 млн проживающих на российской территории граждан Украины, и таким образом создать на Украине большую группу противников сближения с ЕС. Закрытие российского рынка труда существенно ограничит количество трансфертов и снизит жизненный уровень оставшихся на Украине семей гастарбайтеров.

6. Идеологическое и культурное наступление: подчеркивание имманентного противоречия между Россией (православной цивилизацией) и Европой («Западом») и, соответственно,

альтернативного и конкурентного характера участия в ТС и ЗСТ с ЕС. Согласно этому подходу, однозначное определение Украиной своего курса на сближение с ЕС автоматически является заявлением о выходе из состава не только той или иной предлагаемой Россией организации, но и вплоть до православной цивилизации в целом.

7. Москва может также попытаться поднять вопрос территориальной и общественной целостности Украины через проблемы, связанные если не прямо с принадлежностью Крыма, то с правами его российского населения.

Перечисленные выше шаги могут применяться вместе или по отдельности. В целом они носят довольно радикальный характер, но имеют своих сторонников. Однако следует подчеркнуть, что с точки зрения реализации интересов России — то есть приближения к ней Украины — их результаты будут иметь контрпродуктивный характер. С большой долей уверенности, можно прогнозировать их последствия как:

1. Полную переориентацию Украины на сотрудничество с Западом: санкции со стороны России будут восприняты как свидетельство неспособности российской элиты воспринимать Украину в качестве суверенного государства и самостоятельного партнера, то есть страны со своими, автономными от российских национальными интересами. А раз невозможно выстраивать отношения на базе уважения партнерского статуса, то с точки зрения Украины лучше не иметь их вообще. Если Россия определяет цену своей дружбы на уровне суверенитета, то украинская элита точно не готова ее платить.

2. В силу растущих, в связи с наращиванием дефицита, бюджетных ограничений, развитие собственной военной инфраструктуры на Черном море негативным образом скажется на возможностях усиления военного потенциала России на других направлениях, в том числе в Центральной Азии, в АТР и в Арктике. В данной ситуации демонстративные действия без практической отдачи ослабят потенциал в критически важных для интересов России регионах.



3. Существенные финансовые потери российских компаний в результате разрыва кооперационных связей и прекращения производственных цепочек с украинскими партнерами. Следует помнить, что российские компании, сотрудничающие с украинскими партнерами, не занимаются благотворительностью, а преследуют коммерческие цели. Несмотря на попытки представить сотрудничество как выгодное исключительно украинской стороне, российские фирмы не смогут выпускать продукцию или будут вынуждены заменить украинские комплектующие западными, что может привести к росту себестоимости продукции.

4. Нарушение внутреннего баланса предложения и существенный рост цен на продукты питания, который резко отразится на уровне жизни самых социально незащищенных слоев российского общества. Важно иметь в виду, что Украина (как например и Белоруссия) экспортирует в Россию в основном продукты питания, входящие в самые низкие ценовые категории, обеспечивая доступ к базовым продуктам пенсионерам, одиноким матерям и т. п. Можно представить, что отсутствие таких продуктов на рынке выльется либо в существенную нагрузку на государственный бюджет (в случае принятия решения о компенсации роста цен, что маловероятно в ситуации растущего дефицита), либо в нежелательное воздействие на уровень социальной стабильности.

5. Закрытие рынка труда для более чем двух миллионов украинцев сулит серьезные социальные и экономические трудности для Украины, но для России это также может вести к социальным встряскам. Ведь украинское предложение не развивается в вакууме и является экономически закономерным ответом на российский спрос. В силу ряда объективных (отсутствие) и субъективных (нежелание) причин, в России недостаточен ресурс рабочей силы для обеспечения существующего спроса. Рост стоимости труда и издержек российских компаний увеличит и без того массовый приток трудовых мигрантов из стран Центральной Азии и Южного Кавказа. Если место украинцев займут представители этих республик, несложно представить себе последствия для настроений коренного населения, особенно в больших городах.

6. Потеря надежды украинцев на занятие в Европе места цивилизационного «моста» между Западом и Россией. В ситуации принуждения к совершению жесткого выбора между двумя моделями и парадигмами развития Украина может либо расколоться на две части, либо полностью выйти из зоны культурного влияния России. Оба этих варианта сужают поле гуманитарного воздействия России.

7. Активизация территориального вопроса в Крыму может выглядеть потенциально эффективным и малозатратным рычагом давления для изменения внешнеполитического курса Украины. Проблема однако в том, что В. Янукович знает об этом не хуже В. Путина и уже несколько лет (фактически с самого начала президентского срока) принимает энергичные шаги для нейтрализации конфликтного потенциала, связанного с обстановкой на полуострове. В результате успешного построения жесткой вертикали путем нейтрализации местного парламента представителями Партии регионов и полного подчинения исполнительной власти лояльному А. Могилеву, любая активность (внутренняя или внешняя) по ослаблению полномочий Киева встретит немедленный отпор. А в случае активизации сепаратистских движений несложно представить себе доказательства криминальной и подрывной деятельности их представителей, которые лягут на стол любой комиссии от ЕС, ОБСЕ или Совета Европы. Можно также предположить, что Киев притормозит действия против татарских активистов, требующих возвращения конфискованных их предкам земель, часть которых находится в руках прибывших из России поселенцев и их наследников.

Вторым экстремальным сценарием после сближения Украины с ЕС является схема, последовательно описываемая З. Бжезинским почти во всех его книгах, начиная с «Великой шахматной доски» и заканчивая «Стратегическим взглядом». Согласно его прогнозам, европеизация и вестернизация Украины — «страны-стержня» Восточной Европы — будет решающим шагом на пути сближения России с Западом. Без Украины, последовательно утверждает Бжезинский, Россия не может быть империей, а раз так, то она

должна стать «обычным» европейским государством. Если следовать в русле этой парадигмы, то сближение Украины с ЕС подтолкнет Россию к пересмотру евразийского курса внешней политики на отрыв от ЕС и Запада в целом. Хотя с точки зрения практики российской политики последних лет такой поворот кажется больше надуманным, решение Украины может стать тем внешним толчком, который изменит ориентиры Москвы. Теоритически, согласно этой концепции, при отказе Украины от участия в предлагаемых Россией форматах интеграции часть российского истеблишмента потребует изменить основные ориентиры внешней политики страны. При этом, однако, более очевидно, что без Украины любое экономическое и политическое объединение на постсоветском пространстве во многом лишается потенциала развития и тем самым может потерять смысл. Поэтому в условиях принятия этой модели поведения Россия будет:

1. Стремиться выстраивать политические отношения в прагматичном ключе минимизации конфликтов и максимизации потенциала сотрудничества. Если отбросить эмоциональную составляющую, вытекающую из неудовлетворенности реализацией евразийской концепции, партнерские отношения с Украиной останавливают действие ряда негативных для России факторов на постсоветском пространстве.

2. Использовать существующие технические и структурные связи в военной сфере для наращивания потенциала сотрудничества и создания прочных мер доверия. В данном сценарии база в Севастополе может послужить экспериментальной площадкой для начала реализации идеи общеевропейской архитектуры безопасности, например, в качестве совместной базы, обеспечивающей безопасность в акватории Черного моря.

3. Переводить экономические отношения с Украиной на рыночную основу. Несмотря на утверждения, что сближение с ЕС лишает украинскую политику перспектив развития<sup>2</sup>, следует

---

<sup>2</sup> См., напр.: С. Жильцов. Карт-бланш. Киев и Кишинев ограничили «Восточным партнерством». — «Независимая газета», 7 ноября 2013, [http://www.ng.ru/cis/2013-11-07/3\\_kartblansh.html](http://www.ng.ru/cis/2013-11-07/3_kartblansh.html)

отметить, что за последние 20 лет поставки Россией дешевого газа были основным демотиватором для проведения на Украине модернизации. То есть, смысл действий всех без исключения правительств в Киеве показывает, что если сейчас Украина вступит в Таможенный союз и получит скидку на газ по белорусскому сценарию, то тем самым потеряет последний шанс на модернизацию промышленности, снижение энергоемкости и рост эффективности. В перспективе украинская промышленность либо продолжит деградировать, либо будет поглощена российскими компаниями.

4. Поддерживать и развивать существующие кооперативные связи с перспективой удержать и расширить долю в соответствующих сферах в рамках глобального рынка. Итоги сравнительного анализа структуры и потенциалов свидетельствуют о крайней необходимости повышения конкурентоспособности путем гармонизации и концентрации усилий в сфере инноваций, в авиа- и судостроении, а также космической отрасли. Искусственное же разделение и дублирование будет сопровождаться ростом издержек и, в итоге, вытеснением продукции (также российской) с глобального рынка.

5. Использовать потенциал торгового сотрудничества, опираясь на комплементарные сегменты экономик обеих стран: стремиться доказать свои конкурентные преимущества над ЕС не через наращивание барьеров, а наоборот, путем свободной конкуренции и выбора лучшего варианта.

6. Оставить рынок труда открытым для мигрантов из Украины. Таким образом, с одной стороны, Россия снимет напряженность внутри страны, а с другой — повысит свою привлекательность и улучшит имидж в глазах украинцев, особенно в контексте возможных мер ЕС по ограничению и жесткому контролю за миграцией из Украины.

7. Проводить информационные кампании в конструктивном ключе с акцентом на культурную общность и исторические традиции — по возможности в рамках тождественного восприятия общего европейского контекста как прошлого, так и будущего отношений обеих стран.

Выше были приведены две альтернативные модели внешнеполитического поведения, которые вряд ли на деле будут осуществлены в чистом виде. Скорее всего, политика России будет включать в себя элементы обеих моделей, и Москва станет выстраивать внешнеполитический курс «по обстоятельствам», в виде эклектической импровизации. Важно подчеркнуть, что в силу отсутствия политического консенсуса относительно целей и концептуальных основ действий не приходится говорить о целостной государственной стратегии на украинском направлении: политику России можно рассматривать лишь в плоскости тактической и оперативной.

В случае подписания Киевом соглашений с ЕС можно ожидать, что в краткосрочной (1—2 года) перспективе в поведении России будут доминировать отдельные элементы, перечисленные в рамках первого варианта поведения. При отсутствии системы сдержек и противовесов импульсивные, часто эмоционально мотивированные высказывания могут перерасти в политические заявления и вылиться в решения государственных органов. Однако приведенный выше анализ последствий показывает, что применение жестких санкций вплоть до «замораживания» отношений будет контрпродуктивно с точки зрения реализации национальных интересов России — в том виде, в каком они сформулированы в официальных государственных документах<sup>3</sup>. Поэтому следует ожидать, что в среднесрочной

---

<sup>3</sup> Например, в Концепции внешней политики Российской Федерации утвержденной российским президентом в феврале 2013 г.: «Приоритетными направлениями российской внешней политики являются развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами-участниками СНГ, дальнейшее укрепление СНГ — основы углубления регионального взаимодействия его участников, имеющих не только общее историческое наследие, но и обширный потенциал интеграции в различных сферах». «Россия выстраивает дружественные отношения с каждым из государств-участников СНГ на основе равноправия, взаимной выгоды, уважения и учета интересов друг друга, стремясь к интенсификации интеграционных процессов на пространстве Содружества. С государствами, которые проявляют готовность к этому, развиваются отношения стратегического партнерства и союзничества». «Россия считает приоритетной задачу формирования Евразийского экономического союза, призванного не только максимально задействовать взаимовыгодные хозяйственные связи на пространстве СНГ, но и стать определяющей будущее стран Содружества моделью объединения, открытого для других государств. Строящийся на

перспективе (3—5 лет) Россия будет в своей политике постепенно отходить от стремления к изоляции Украины (и самоизоляции от Европы) и действовать все больше в духе некоторых подходов, представленных во втором варианте поведения. Скорость перехода будет зависеть от интенсивности воздействия ряда объективных и субъективных факторов. Среди первых стоит прежде всего назвать: направление развития социальных и экономических процессов в самой России, (не)эффективность работы Таможенного союза, динамика экономических показателей на Украине и изменение соотношения внешнеполитических ресурсов России и ЕС. Среди вторых необходимо иметь в виду: последовательность курса украинских властей на сближение с ЕС (в том числе результаты выборов 2015 г.), настроения украинского общества и оценку последствий сближения с ЕС, готовность России и ЕС выделять Украине достаточные средства экономической и финансовой поддержки.

С учетом существующих прогнозов относительно перспектив развития экономик России и ЕС можно ожидать некоторого увеличения помощи Украине со стороны Европы и ослабления аналогичных возможностей Российской Федерации. Важным фактором является также вероятное функциональное отличие помощи ЕС от российской. Выделяемые средства могут направляться на оптимизацию экономической структуры и развитие либо на петрификацию существующего состояния. В случае развития отношений Украина–ЕС по благоприятному для Киева сценарию (модернизация экономики, рост экспорта, отмена виз), в десятилетней перспективе не исключена реализация прогноза З. Бжезинского: начало модернизации России через вовлечение в европейские и — шире — западные структуры развития. Но для этого потребуются смена восприятия интеграционных процессов: от геополитических целей для себя (Таможенный и Евразийский союз) до необходимости реальной модернизации и мирного

---

универсальных интеграционных принципах новый союз призван стать эффективным связующим звеном между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом».

(консенсуального) решения противоречий (ЕС). В долгосрочной перспективе успешная интеграция Украины в западные экономические структуры и модернизация ее политической системы могут послужить внешним толчком для внутренних перемен в самой России и смены ориентиров ее политики, отказа от курса на отдаление от Европы в пользу возвращения к конструктивному участию в общеевропейском компоненте международных отношений.

### **В преддверии Мюнхенской конференции по вопросам безопасности**

Мюнхенская конференция по вопросам безопасности является центральной международной площадкой по этой проблематике. На ней выступают руководители государств, внешнеполитических ведомств, представители верхних этажей власти ведущих государств мира, а также авторитетные и влиятельные политики и эксперты. Конференция ежегодно проводится в феврале в баварской столице.

Этот формат работает еще с 1960-х гг. А с 2009 г. появилось одно новшество: в конце предшествующего года в качестве своего рода «разведки боем» при подготовке мероприятия проводится т. н. выездное заседание Конференции с разным составом участников. Первый раз сбор состоялся в Вашингтоне, в 2010 г. — в Москве, где была встреча с российским президентом, а в 2011 г. — в Пекине. В нынешнем году этот режим был нарушен: уже в мае прошла выездная сессия в Дубае, а в начале ноября — в Вашингтоне.

Такие собрания проходят в довольно закрытом режиме под традиционным председательством главного организатора Конференций В. Ишингера. В американской столице он поделился функциями сопредседателей с президентом Атлантического совета Ф. Кемпе и главой Брукингского института С. Тэлботтом. Всего присутствовали 60 известных политиков и государственных деятелей, авторитетных экспертов. От России участвовал заместитель главы МИДа А. Мешков.

В списке обсужденных вопросов — известный «шпионский скандал», связанный с работой Агентства национальной безопасности США, проблемы кибербезопасности, перспективы формирующегося Трансатлантического партнерства по торговле и инвестициям между США и Европейским союзом (ТТИР), будущее трансатлантических отношений и их роль в преодолении глобальных вызовов безопасности, от кризиса вокруг Сирии до ядерных амбиций Ирана.

За несколько дней до события, 1 ноября В. Ишингер опубликовал в газете «Нью-Йорк таймс» статью «Восстановить трансатлантическое доверие». Поводом для написания стало раскрытие фактов прослушивания американскими спецслужбами телефона германской канцлерин А. Меркель и воздействие этой истории на трансатлантические отношения — упавшие на самый низкий уровень со времен решения Белого дома начать иракскую военную кампанию в 2003 г. Тогда, как известно, против действий Вашингтона активно выступили руководители Германии и Франции.

Фиксируя этот уровень падения, хозяин Мюнхенской конференции настаивает, что «нынешний кризис может быть еще хуже: тогда вопрос заключался в политических разногласиях, а сейчас в подрыве доверия и личном унижении». Для восстановления доверительных отношений среди пяти предлагаемых мер (извинения Белого дома, заключение соглашения об отказе от шпионской деятельности против союзников и т. п.) на второе место он выдвигает следующее: «Хотя вполне понятно, что европейцы желают получить компенсацию, они не должны расширять трансатлантическую трещину, увязывая скандал с продолжением переговоров по Трансатлантическому партнерству по торговле и инвестициям, к чему призывают некоторые гневные комментаторы. Партнерство в интересах Европы в той же степени, как и Америки, а впоследствии оно станет важным средством восстановления связей по мере прекращения скандала».

Такой настрой присутствовал на собрании в Вашингтоне. Один из тезисов: значение ТТИР выходит за рамки торговли, а сами переговоры должны поспособствовать восстановлению доверия



между трансатлантическими партнерами. При этом заметим, что тема «шпионского скандала» была обозначена во многих обсуждениях на выездном заседании с его обширной повесткой.

В общем, прозвучали сигналы о необходимости продолжения переговоров, которое, собственно, и произошло. 11 ноября, с некоторой задержкой начался их второй раунд — по плану он должен был состояться в октябре, но был отложен под предлогом бюджетного кризиса в США. Тем не менее, «шпионский скандал» не может не воздействовать на повестку и ход переговоров. Иное дело — характер и степень такого воздействия.

За пару дней до появления статьи В. Ишингера свое видение проблемы представила в вашингтонском Университете Джонса Хопкинса заместитель руководителя Еврокомиссии В. Реддинг, выступавшая по теме «большей динамики экономического роста и инвестиций в трансатлантическом ареале». Не удивительно, что еврокомиссар посчитала полезным остановиться на трех вопросах: «шпионский скандал», будущее ТТIP и ожидания Евросоюза на предмет действий США по минимизации ущерба от этого скандала.

Как и В. Ишингер, она не стала увязывать напрямую переговоры с улаживанием споров вокруг кибершпионажа. Но, заметив по следам скандала, что сейчас страны-члены ЕС «рассматриваются не как партнеры, а как угрозы», обратила особое внимание на такую проблему. Общественность Евросоюза чрезвычайно взбудоражена, что вынужден учитывать Европейский парламент, который, в свою очередь, одобряет соглашения исполнительных органов Союза и поэтому будет очень внимательно следить за ходом переговоров. Отсюда — необходимость в создании «цельной юридической базы» по трафику данных между ЕС и США. «Если мы стремимся к успешному завершению переговоров по ТТIP, то крайне нуждаемся в восстановлении доверия. В противном случае Европейский парламент может посчитать нужным отклонить соглашение по ТТIP».

Высокопоставленный представитель Еврокомиссии фактически «переводит стрелки» на Европарламент. Брюссель за переговорным столом «вынужден» самым серьезным образом принимать настроения европейцев, и на этом основании Еврокомиссия

стремится усилить свои позиции при обсуждении или изменениях повестки. В общем, для американских переговорщиков могут возникнуть дополнительные сложности — и потребуются работа с европарламентариями. Известно, что Вашингтон не в восторге от перспективы выстраивания такого рода «юридической базы».

У В. Реддинг действительно есть повод для переадресовки вероятных затруднений. Согласно выпущенному в ноябре опросу Германского фонда Маршалла, 72 % немцев уверены в необоснованности электронной слежки за странами-союзниками. Это мнение разделяют более половины французов и шведов (при 43 % в Великобритании и 44 % в США, где иную точку зрения высказали, соответственно, 30 % и 33 %).

В свою очередь, европарламентарии заметно повысили внимание к теме защиты данных и использования ИКТ, проведя только в ноябре серию слушаний. Недовольные действиями Вашингтона известные европейские эксперты оказывают активное давление на парламент, упирая на необходимость в различных вариантах достигнуть соответствующего соглашения с США по данной теме. А европарламентарии в большом количестве засобирались в начале месяца в Соединенные Штаты — обсудить с коллегами и чиновниками вопрос об урегулировании скандала для снятия озабоченности своих избирателей.

После объявления в феврале о запуске проекта по заключению соглашения по трансатлантической торговле и инвестициям и в ходе первого раунда переговоров обозначились разногласия по ряду торгово-экономических вопросов<sup>4</sup>. За этими разногласиями скрывается обеспокоенность многих крупных европейских корпораций, в том числе в секторе ИКТ, касательно снятия существующих протекционистских барьеров для американских гигантов. Среди этих корпораций особо выделяются германские. Они требуют предоставления соответствующих льгот на американском рынке, чему могут воспрепятствовать члены американского конгресса вместе с бизнес-сообществом.

---

<sup>4</sup> См. подробнее: С. Кулик, Н. Масленников. Трансатлантический «торговый мост» — «вдоль или поперек»? — «Аналитический бюллетень Института современного развития», № 5 (12), май 2013; С. Кулик. На пути к новым режимам свободной торговли. — «Аналитический бюллетень Института современного развития», № 10 (17), октябрь 2013.

Сейчас, помимо преодоления разногласий такого рода, ставки повышаются, расширяя список различных увязок и, по всей видимости, влияя на повестку переговоров. В СМИ пробрасывают информацию о том, что Германия может потребовать появления специальных положений о защите данных в тексте соглашения. Ряд политиков и экспертов высказываются против такого рода планов, способных заблокировать договоренности.

Не нужно забывать, что руководство ЕС активно работает над запланированным созданием единого телекоммуникационного рынка в 2015 г., поддержку которого выразили руководители стран-членов ЕС на своей встрече в конце октября. Там же было решено, что высший исполнительный орган — Европейский совет — вернется к этой теме в следующем году. При этом дана установка ускорить работу — в том числе ввиду приближающихся выборов в Европарламент, когда не решенная своевременно тема защиты информации может стать одной из центральных. На это Еврокомиссия обращала внимание Вашингтона и ранее, в том числе на переговорах по ТТИР, но на сей раз у нее появляется повод ссылаться на «новые обстоятельства».

Свою нишу на рынке ИКТ стремятся расширить немецкие компании. Заметим, что еще в прошлом году организаторы Мюнхенской конференции вместе с корпорацией «Дойче телеком» дали старт ежегодному «саммиту» по кибербезопасности. Нынешний, второй по счету, прошел 11 ноября с присутствием А. Меркель. Одна из основных задач такой задумки — повышение ответственности правительств, деловых кругов и пользователей за безопасность Интернета на национальном и международном уровне и укрепление доверия в режиме онлайн.

Надо учитывать, что «шпионский скандал» несколько укрепил позиции германских деловых кругов, которые видят целесообразной большую самостоятельность при работе в киберпространстве. Та же «Дойче телеком» выступает с предложением создать национальный Интранет для внутренней электронной переписки. Если раньше такого рода инициативы торпедировались из-за необходимости довольно значительных вложений, то теперь больше говорят об открывшемся «окне возможностей».

Правительство Баварии недавно объявило о выделении в ближайшее время одного триллиона евро на развитие ИКТ, по большей части на системы безопасности. А германский МИД — о поддержке отечественных компаний, занимающихся безопасностью ИКТ, и их стремлении укрепить связи с другими странами по данному направлению. Пока Соединенные Штаты вместе с Китаем относятся к этим намерениям с большой долей скепсиса, но кто знает, к чему приведет нынешний энтузиазм европейцев. Так или иначе, этот энтузиазм не может не воздействовать на переговоры по ТТИР, где «цифровые» проблемы и до нынешнего скандала занимали высокие строчки.

В общем, картина развития трансатлантических отношений заметно усложнилась хотя бы в части реализации проекта ТТИР. С одной стороны, его успех рассматривается как важный показатель не только восстановления, но и (в зависимости от варианта соглашения) укрепления доверия по обе стороны Атлантики. С другой — без улучшения общей атмосферы переговоры могут тормозиться. В любом случае, тема соглашения по ТТИР, которая хотя бы в силу значимости торгово-экономических отношений между Россией и ЕС представляет большой интерес для Москвы, расширяет границы и увеличивает накал обсуждения в Европейском союзе.

В. Ишингер, разумеется, не случайно педалирует эту тему в контексте восстановления доверия. Один из мотивов — активизация дебатов по поводу укрепления европейской составляющей трансатлантического партнерства в сфере безопасности. В силу различных причин (включая очевидный крен внимания Вашингтона к Азиатско-Тихоокеанскому региону) усиливаются голоса в пользу большей самостоятельности стран-членов ЕС в сфере безопасности.

Накануне Мюнхенской конференции в последние пару лет издается специальный номер газеты «Security Times». В этом году вышел дополнительный номер, приуроченный к выездной сессии в Вашингтоне. Много места в нем посвящено кибербезопасности и «шпионскому скандалу». На страницах газеты В. Ишингер, присоединяясь к вышеописанным голосам и отмечая американские акценты на «Восточной Азии», выделяет особую роль Германии в

«европейском хоре» и призывает к тому, чтобы Берлин «не боялся подключиться к общей ответственности лидерства». Речь идет о германском «благородном лидерстве» («generous leadership»), которое, в свою очередь, «не бесплатное». «В ближайшие месяцы», по его мнению, «мы должны выложить на стол карты — какую Европу мы хотим видеть... Решение крупных вопросов уже нельзя дальше затягивать». К ним относится прежде всего дальнейшая интеграция во внешней политике и обеспечении безопасности.

А за большую самостоятельность нужно платить в том числе большим европейским вкладом в НАТО, повышением эффективности расходов на оборону и закупки вооружений и др. Отметим, что в декабре заседание Европейского совета впервые будет посвящено преимущественно вопросам безопасности и обороны. Тогда и планируется обсудить активизацию интеграционных процессов на этих направлениях.

Однако эти процессы, по убеждению В. Ишингера, не означают ослабления роли Соединенных Штатов. Вашингтон, собственно, уже давал сигналы о полезности определенной интеграции на другой стороне Атлантики. Но эти процессы, как утверждается, следует проводить в атмосфере трансатлантического доверия, и ее необходимо восстанавливать.

Предстоящая Мюнхенская конференция будет проходить под тенью новых сложностей в трансатлантических отношениях, возникших в нынешнем году и не усмотренных на встрече 2012 г. Как видно, целый ряд вопросов — начиная от продвижения торгово-экономических форматов и заканчивая планами повысить координацию между европейскими союзниками Вашингтона в сфере внешней политики, обороны и безопасности — могут быть взаимоувязаны в обсуждениях отдельных поставленных тем повестки.