

**Проблемы и ресурсы цифровых технологий во внешней политике – как меняется российский подход?**  
*Выборочный сравнительный анализ редакций Концепции внешней политики РФ от 2008 и 2013 гг.*

12 февраля 2013 г. Владимир Путин утвердил обновленную Концепцию внешней политики Российской Федерации. Новая редакция документа, с одной стороны, отразила корректировку национального внешнеполитического курса при *старом новом* Президенте – и речь идет именно о *корректировке* закрепляемого и в целом преемственного прежней Концепции подхода. Кроме того, российская внешнеполитическая мысль не могла не ответить на вызовы и процессы, вышедшие на авансцену международной повестки дня за время, прошедшее с момента принятия прежней Концепции в июле 2008 г.

С тех пор произошли *Пятидневная война* на Кавказе и признание независимости Абхазии и Южной Осетии, российско-американская *перезагрузка* и ее сбой, подписание нового Россией и США нового СНВ и обострение кризиса вокруг иранской ядерной программы, мировой финансовый кризис и старт геополитической конкуренции за Арктику – и много чего еще. И конечно, *Арабская весна*, без упоминания которой весь этот внушительный список оказался бы до смешного неполным и нерепрезентативным.

Среди различных граней и тенденций развития мировой политики, отраженных в Концепции, одно направление выглядит особенно любопытно – в том числе в связи с *Арабской весной*. Речь идет об информационно-коммуникационных технологиях и их влиянии на международные процессы и глобализованную реальность в целом. Взрывообразное распространение ИКТ повлекло изменения в самых различных сферах – глобальной экономике, международной безопасности, дипломатии, общественно-политических процессах. С 2008 г. в мир пришли *цифровая дипломатия* и *онлайн-краудсорсинг*, массовый *хактивизм* и *твиттер-революции*, сложнейшие вирусы *Stuxnet*, *Duqu*, *Flame*, *Wiper* и грозная тень кибервойн.

Насколько полно отражены эти явления в новой Концепции внешней политики и какие ответы на восходящие вызовы цифровых технологий сформулировала Россия для себя и своих партнеров? Эксперт ПИР-Центра Олег **Демидов** провел краткий сравнительный анализ прежней и нынешней версий Концепции в части, связанной с ИКТ и информационными вызовами современности.

**I. Таблица 1. Выборочное сопоставление положений Концепций внешней политики РФ от 2008 и 2013 гг.**

	<b>Концепция внешней политики РФ 15 июля 2008 г.</b>	<b>Концепция внешней политики РФ 12 февраля 2013 г.</b>
<b>1</b>	<p>На передний план в качестве главных факторов влияния государств на международную политику, наряду с военной мощью, выдвигаются экономические, научно-технические, экологические, демографические и <b>информационные</b>. Все большее значение приобретают: уровень защищенности интересов личности, общества и государства; духовное и интеллектуальное развитие населения; рост его благосостояния; сбалансированность образовательных, научных и производственных ресурсов; в целом уровень инвестиций в человека; эффективное использование механизмов регулирования мировых рынков товаров и услуг, диверсификации экономических связей; сравнительные преимущества государств в интеграционных процессах. Экономическая взаимозависимость государств становится одним из ключевых факторов поддержания международной стабильности. Создаются предпосылки для становления более кризисоустойчивой международной системы.</p>	<p>10. На передний план выдвигаются, наряду с военной мощью, такие важные факторы влияния государств на международную политику, как экономические, правовые, научно-технические, экологические, демографические и <b>информационные</b>. Все больший вес приобретают вопросы обеспечения устойчивого развития, духовного и интеллектуального развития населения, роста его благосостояния, повышения уровня инвестиций в человека. Экономическая взаимозависимость государств является одним из ключевых факторов поддержания международной стабильности.</p>
<b>2</b>	<p>Новые вызовы и угрозы (прежде всего международный терроризм, наркотрафик, организованная преступность, опасность распространения оружия массового уничтожения и средств его доставки, региональные конфликты, демографические проблемы, глобальная бедность, в том числе энергетическая, а также нелегальная миграция, изменение климата) носят глобальный характер и требуют адекватного ответа со стороны всего международного сообщества и солидарных усилий для их преодоления. Существенно возрастает роль экологического фактора, все более актуальной становится проблема профилактики и борьбы с инфекционными заболеваниями. Сложность стоящих перед международным сообществом задач требует выработки сбалансированной стратегии их решения, исходящей из взаимосвязанности проблем безопасности, социально-экономического развития и защиты прав человека.</p>	<p>16. На первый план в современной международной политике выходят имеющие <b>трансграничную природу</b> новые вызовы и угрозы, стремительно возрастают их уровни, диверсифицируются их характер и география. Прежде всего, это опасность распространения оружия массового уничтожения и средств его доставки, международный терроризм, неконтролируемый трафик оружия и боевиков, радикализация общественных настроений, провоцирующая религиозный экстремизм и этноконфессиональные антагонизмы, нелегальная миграция, морское пиратство, незаконный оборот наркотиков, коррупция, региональные и внутренние конфликты, дефицит жизненно важных ресурсов, демографические проблемы, глобальная бедность, экологические и санитарно-эпидемиологические вызовы, изменение климата, <b>угрозы информационной</b> и продовольственной безопасности.</p>

3	<p>-----</p>	<p>17. Глубоко трансформируется транснациональная организованная преступность, приобретающая в условиях глобализации макроэкономическое измерение, что приводит к появлению новых криминальных «центров силы», аккумулирующих значительные ресурсы и последовательно расширяющих сферы своего влияния, в том числе путем проникновения во властные структуры различных государств, финансовые и экономические институты, установления связей с террористическими и экстремистскими организациями.</p>
4	<p>Укрепление международных позиций России, а также решение задач, связанных с установлением равноправных, взаимовыгодных, партнерских отношений со всеми странами, успешное продвижение ее внешнеэкономических интересов, обеспечение политического, экономического, <b>информационного</b> и культурного влияния за рубежом требуют задействования всех имеющихся в распоряжении государства финансово-экономических рычагов и адекватного ресурсного обеспечения внешней политики Российской Федерации.</p>	<p>20. Неотъемлемой составляющей современной международной политики становится <b>«мягкая сила»</b> - комплексный инструментальный решения внешнеполитических задач с опорой на возможности гражданского общества, <b>информационно-коммуникационные</b>, гуманитарные и другие альтернативные классической дипломатии методы и технологии. Вместе с тем усиление глобальной конкуренции и накопление кризисного потенциала ведут к рискам подчас <i>деструктивного и противоправного использования «мягкой силы» и правозащитных концепций в целях оказания политического давления на суверенные государства</i>, вмешательства в их внутренние дела, дестабилизации там обстановки, манипулирования общественным мнением и сознанием, в том числе в рамках финансирования гуманитарных проектов и проектов, связанных с защитой прав человека, за рубежом.</p>
5	<p>1. Формирование нового мироустройства:</p> <p>Россия заинтересована в стабильной системе международных отношений, основанной на принципах равноправия, взаимного уважения и взаимовыгодного сотрудничества государств и опирающейся на международное право. Такая система призвана обеспечить надежную и равную безопасность каждого члена мирового сообщества в политической, военной, экономической, <b>информационной</b>, гуманитарной и иных областях. Ее главный инструмент - многосторонняя дипломатия.</p>	<p>28. Россия проводит политику, направленную на создание стабильной и устойчивой системы международных отношений, опирающейся на международное право и основанной на принципах равноправия, взаимного уважения, невмешательства во внутренние дела государств. Такая система призвана обеспечить надежную и равную безопасность каждого члена мирового сообщества в политической, военной, экономической, <b>информационной</b>, гуманитарной и иных областях.</p>

<p><b>6</b></p>	<p>3. Укрепление международной безопасности</p> <p>Россия последовательно выступает за снижение роли фактора силы в международных отношениях при одновременном укреплении стратегической и региональной стабильности. В этих целях Российская Федерация:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• уделяет особое внимание обеспечению <b>международной информационной безопасности</b> в качестве важного элемента укрепления стратегической стабильности;</li> </ul>	<p>32. Россия последовательно выступает за снижение роли фактора силы в международных отношениях при одновременном укреплении стратегической и региональной стабильности. В этих целях Российская Федерация:</p> <p>з) будет принимать необходимые меры в интересах обеспечения <b>национальной и международной информационной безопасности</b>, предотвращения угроз политической, экономической и общественной безопасности государства, возникающих <b>в информационном пространстве</b>, для борьбы с терроризмом и иными криминальными угрозами <b>в сфере применения информационно-коммуникационных технологий</b>, противодействовать их использованию в военно-политических целях, противоречащих международному праву, включая действия, направленные на вмешательство во внутренние дела, а также представляющие угрозу международному миру, безопасности и стабильности;</p>
<p><b>7</b></p>	<p>-----</p>	<p>Там же:</p> <p>и) будет добиваться выработки под эгидой ООН <b>правил поведения в области обеспечения МИБ;</b></p>
<p><b>8</b></p>	<p>6. Информационное сопровождение внешнеполитической деятельности</p> <p>В рамках публичной дипломатии Россия будет добиваться своего объективного восприятия в мире, развивать собственные эффективные средства информационного влияния на общественное мнение за рубежом, обеспечивать усиление позиций российских средств массовой информации в мировом информационном пространстве, предоставляя им необходимую государственную поддержку, активно участвовать в международном сотрудничестве в <b>информационной сфере</b>, принимать необходимые меры по <b>отражению информационных угроз</b> ее суверенитету и безопасности.</p>	<p>41. В рамках публичной дипломатии Россия будет добиваться объективного восприятия ее в мире, развивать собственные эффективные средства информационного влияния на общественное мнение за рубежом, обеспечивать усиление позиций российских средств массовой информации в мировом информационном пространстве, предоставляя им необходимую государственную поддержку, активно участвовать в <b>международном сотрудничестве в информационной сфере</b>, принимать необходимые меры по отражению <b>информационных угроз ее суверенитету и безопасности</b>. В этой деятельности будут широко использоваться возможности новых <b>информационно-коммуникационных технологий</b>. Россия будет добиваться формирования <b>комплекса правовых и этических норм безопасного использования таких технологий</b>.</p>

## II. Резюме (по пунктам из таблицы выше):

1. В части новых факторов влияния государств на мировую политику особо ничего не поменялось – сохраняется общая констатация «информационного фактора», отчетливо не хватает его конкретизации и более предметного описания. Информационный фактор – само по себе понятие с безграничным объемом содержания, начало обмен государств письменными дипломатическими нотами теоретически также может рассматриваться в качестве признака усиления информационного фактора в международных отношениях. Закрыта одна из самых очевидных *брешей* прежней Концепции, где в перечне новых вызовов и угроз в принципе отсутствовали информационные угрозы и вызовы (в 2008 г.!).
2. В новой редакции впервые вводится понятие *трансграничности* вызовов и угроз, что более точно отражает их специфику для разработки и реализации государственного политического курса по сравнению с понятием глобальных угроз и вызовов из старой редакции Концепции.
3. Введен очень уместный абзац про вызовы трансграничной преступности, который явно был актуален и для прежней редакции Концепции, однако отсутствовал в ней. Вместе с тем, несмотря на то что характер описываемых вызовов транснациональной преступности полностью подходит для описания ситуации в сфере киберпреступности, последняя в нем не упоминается.
4. Ожидаемо большое внимание и беспокойство в связи с событиями *Арабской весны*, в менее очевидной связке с концепцией «мягкой силы» (в прежней редакции отсутствовала). Понятие *мягкой силы* было введено в массовый оборот в 2004 г. и к моменту утверждения предыдущей Концепции внешней политики РФ оставалось достаточно новаторским. Вместе с тем, осознанное применение механизмов, описываемых понятием «soft power», практиковалось к этому времени ведущими державами. ИКТ упоминаются в качестве значимого фактора и *Арабской весны*, и *мягкой силы*, но, не рассматриваются как их основополагающие факторы – что позитивно. Менее конструктивно выглядит явно читаемая в новом документе трактовка процессов *Арабской весны* исключительно как режиссируемых третьими силами и инициированных извне процессов.
5. В части формирования новой системы международных отношений не привнесено ничего существенно нового. Чуть смягчен государствоцентричный акцент из прошлой редакции документа, но непринципиально – авторы Концепции по-прежнему руководствуются пониманием международных отношений как системы взаимодействия национальных государств и межправительственных организаций.
6. Значительно расширено и конкретизировано описание российской внешней политики в области «национальной и международной информационной безопасности», впервые выделены приоритеты такой политики. Вместе с тем, в

Концепции не разведены в отдельные категории киберугрозы и информационные угрозы социально-политической стабильности. Контекстуально во всем документе преобладают последние.

7. В связи с выдвижением РФ и ее партнерами ряда значимых инициатив в сфере МИБ в 2011 г. (концепция Конвенции об обеспечении МИБ, проект Правил поведения в области обеспечения МИБ) в документ включен пункт о приоритете работы на площадке ООН с целью принятия правил поведения в области обеспечения МИБ. Включение отдельного положения говорит о том, что такая цель заявлена одним из приоритетов российской внешней политики в области международной безопасности, а также о том, что поддержка инициатив 2011 г. будет продолжаться несмотря на то, что их пока не удалось обеспечить достаточной международной поддержкой. Судя по всему, нас ждут концепция Конвенции 2.0 и переработанные Правила поведения в области обеспечения МИБ.
8. Усилен акцент на отражение информационных угроз суверенитету и безопасности РФ, опять же, прежде всего применительно к информационным угрозам социально-политической стабильности – вновь под влиянием *Арабской весны*. Еще раз упоминается о необходимости «формирования комплекса правовых и этических норм безопасного использования ИКТ», что подтверждает высокий приоритет этой задачи во внешнеполитической повестки РФ. Один из значимых положительных моментов – в новом документе впервые прописывается необходимость взаимодействия государства со СМИ, включая их поддержку и усиление глобального влияния. В этом же пункте присутствует логическая связка с деятельностью по отражению информационных угроз Российской Федерации, что дает основания усматривать закрепление за масс медиа функции поддержки государства в информационных противоборствах. Весьма схожие положения содержат проекты концептуальных документов Минобороны РФ, опубликованные в 2012 г. и ссылающиеся прежде всего на опыт «*Пятидневной войны*» в августе 2008 г. В целом, взаимодействие со СМИ в новой Концепции выглядит одним из наиболее глубоко проработанных приоритетов в рамках повестки публичной дипломатии и противодействия информационным вызовам и угрозам – что обоснованно и актуально.

### **III. Общие выводы (нумерация пунктов НЕ связана с таблицей):**

1. Концепции по-прежнему присущ выраженный консерватизм в части видения сегодняшней внешнеполитической реальности с позиций почти исключительной государствоцентричности. Акторы, явления и процессы, которые имеют негосударственную природу, в Концепции присутствуют очень выборочно, фрагментарно и несистемно, чаще всего через призму вызовов и угроз – таких как транснациональная преступность. Из документа затруднительно получить представление о стратегии поведения России в отношении вооруженных транснациональных движений, глобальных этнокультурных и этноконфессиональных сообществ, трансграничного сотрудничества на уровне «регион-регион»,

взаимодействия с транснациональными корпорациями и неправительственными организациями. Положительное исключение – масс медиа, работа с которыми прописана в обновленной редакции Концепции как часть стратегии российской публичной дипломатии (см. пункт 8 выше).

2. Отдельный пункт в тенденции, описанной выше – отсутствие в Концепции интернета как нового феномена в сфере не только технологии и безопасности, но также экономики и общественных процессов. Ссылки на информационный фактор не раскрывают его содержание – т.е. нарастающую цифровую глобализацию, растущую роль трансграничной интернет-экономики, трансформацию и усиление институтов гражданского общества на основе самоорганизации за счет сетевых телекоммуникаций.

Отсюда вытекает один из любопытных парадоксов Концепции - в ней практически не обозначено одно из значимых, если не приоритетных направлений российской внешней политики - участие в глобальном управлении интернетом. Ничто в документе не отсылает к той большой и системной деятельности РФ на мировой арене, которая последний раз активизировалась в Дубае в декабре 2012 г. на Конференции МСЭ. Соответственно, нет пространства для закрепления целей внешней политики России на дальнейшую перспективу – ВВУИО-2015 (Всемирную встречу на высшем уровне по вопросам информационного общества в 2015 г.) и т.д. Отсутствие такого пункта в Концепции выглядит странно на фоне положения о продвижении вопросов МИБ через ООН.

3. В этой же плоскости лежит проблема крайне размытого определения информационных вызовов, с которыми Россия сталкивается сегодня и будет иметь дело в будущем. Если *Арабская весна* нашла отражение в Концепции как симптом глобальных преобразований в мировой политике современности, то беспрецедентный рост киберугроз и события типа *Stuxnet* не получили предметного отражения и определения. Документу ощутимо недостает категории кибервызовов и киберугроз, включая киберугрозы критической инфраструктуре, как отдельного пункта в перечне новых вызовов и угроз – и отдельного направления внешней политики. Очевидно, введению такой категории препятствует упомянутый акцент на российские инициативы в области МИБ в нынешней редакции Концепции – и тем не менее, этот вопрос мог быть решен с использованием альтернативной нейтральной технологии (угрозы критической инфраструктуре, угрозы нормальному функционированию глобальной информационно-телекоммуникационной сети Интернет и т.д.). Нет корректно обозначенного измерения внешней политики – нет четкости в формулировании и продвижении интересов РФ в этой сфере на международной арене.

\*\*\*

В целом успешно ликвидировав *белые пятна* Концепции 2008 г. применительно к сфере ИКТ, нынешний документ в отдельных случаях обнаруживает схожие пробелы в формулировании опережающего видения работы с глобальной повесткой уже сегодняшнего дня в области информационных технологий.

Мы будем рады отзывам и комментариям, которые можно оставить по адресу [demidov@pircenter.org](mailto:demidov@pircenter.org). Экспертные комментарии и замечания будут использованы для дальнейшего расширения и углубления анализа с перспективой составления рекомендаций для МИД РФ.

