

ДОКЛАД

№ 81 / 2022



Российский совет
по международным
делам

Российские НПО-международники в системе публичной дипломатии России: типология, проблемы взаимодействия с государством и внешний образ в условиях санкций

Наталья Бурлинова

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2022

УДК 327.3:341.1

ББК 66.4(0),6867.910.68

Б90

Российский совет по международным делам

Автор:

канд. полит. наук **Н. В. Бурлинова**

Рецензент:

канд. полит. наук **А. А. Великая**

Редакторская группа:

Е. О. Карпинская (руководитель редакторской группы), **Е. С. Швецова, И. А. Цымбал** (выпускающий редактор)

Б90 **Российские НПО-международники в системе публичной дипломатии России: типология, проблемы взаимодействия с государством и внешний образ в условиях санкций:** Доклад № 81 / 2022 / [Н. В. Бурлинова; под ред. Е. О. Карпинской, Е. С. Швецовой, И. А. Цымбал]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2022. — 38 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-6048394-1-6

В докладе анализируется роль неправительственных организаций в системе публичной дипломатии России, их потенциал для выстраивания общественного диалога с другими странами. В докладе изучен российский опыт законодательства в сфере НПО, рассмотрены основные направления и тематика деятельности российских организаций на внешнеполитическом направлении, а также дана оценка текущего состояния российских НКО, предложены конкретные шаги для улучшения их работы в актуальных условиях.

В работе представлен обзор западного подхода к российским организациям, прежде всего к так называемым *GONGOS*. Отдельно рассматривается вопрос взаимодействия российских государственных структур с некоммерческими организациями, вовлеченными во внешнеполитическую деятельность. Публикация дает представление о национальных особенностях работы неправительственного сектора в сфере международных отношений.

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

Полный текст доклада опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — russiancouncil.ru/report81

© Бурлинова Н.В., 2022

© Составление, оформление, дизайн обложки. НП РСМД, 2022

Содержание

Введение	4
Фиксация терминов и основных понятий	6
Неправительственные организации в публичной дипломатии	11
НПО-международники в системе публичной дипломатии России	13
Образ российских неправительственных организаций за рубежом	19
Взаимодействие российского государства с НПО-международниками	25
Заключение	31
Практические рекомендации для НКО в текущей внешнеполитической ситуации	34
Об авторах	36
О Российском совете по международным делам	37

Введение

США, Европейский Союз, Китай и другие крупные международные игроки активно используют неправительственные организации (НПО) для продвижения своей внешней политики в мире. Каждая страна выработала свой национальный подход к пониманию того, какое место и какую роль сектор НПО должен играть во внешних коммуникациях страны.

В странах Запада на тему НПО написаны сотни, если не тысячи работ, дающих глубокое представление о роли неправительственных организаций во внутренней и внешней политике¹. Сектор НПО в этих странах развивается много десятилетий, поэтому научная теория сферы НПО разработана там особенно тщательно.

Особняком стоят США, лидер по числу неправительственных организаций в мире, и где НПО представляют собой естественный элемент устройства общественной и политической жизни. Именно в США существуют мощные исследовательские проекты, нацеленные на изучение неправительственного сектора².

Не менее активно и всесторонне изучается в США и тема публичной дипломатии, ведь сам этот термин появился именно здесь во времена «холодной войны»³. Подход западных стран, в первую очередь США, к неправительственному сектору в публичной дипломатии характеризуется значительной, в том числе финансовой поддержкой со стороны государства деятельности НПО за рубежом. Это часть национальных стратегий публичной дипломатии этих государств.

Если говорить про Россию, то несмотря на то, что тема «мягкой силы» является излюбленной темой для экспертной дискуссии в нашей стране, роль неправительственного сектора в публичной дипломатии и особенно вопрос его взаимодействия с государством изучен недостаточно

¹ Публикуются сборники, дающие читателю комплексное представление о западном подходе к роли НПО в международных отношениях, см. например: Handbook of NGOs and International Relations (2019 г.). Routledge Handbook of NGOs and International Relations. Edited By Thomas Davies. Routledge, 2019. Simons Greg. The Role of Russian NGOs in New Public Diplomacy, Journal of Political Marketing, 17:2, 2018.

² Одним из таковых является проект университета Джона Хопкинса в Балтиморе (штат Мэриленд) — The Comparative Nonprofit Sector Project (закончен к настоящему времени). Нельзя не упомянуть широко известную во всем мире американскую программу по изучению аналитических центров (*think tanks*) — Think Tanks and Civil Societies Program (TTCSPP). TTCSPP — научная программа Пенсильванского Университета (Филадельфия) под руководством профессора Джеймса МакГанна (1955–2021 гг.). Программа существует с 1989 г. Начиная с 2008 г. на основе своих исследований команда программы выпускает глобальный рейтинг аналитических центров. См.: The Global Go to Think Tank Index Report. URL: https://repository.upenn.edu/think_tanks/

³ В Америке существует несколько научных центров, изучающих публичную дипломатию в контексте внешней политики. Одним из самых активных в этом направлении является Центр по публичной дипломатии в структуре Университета Южной Калифорнии. См.: The USC Center on Public Diplomacy (CPD). Современным американским гуру темы публичной дипломатии и роли НПО во внешней политике является профессор публичной дипломатии Николас Дж. Калл (Nicholas J. Cull). URL: <https://uscpublicdiplomacy.org/users/nicholascul>

глубоко⁴. Относительно новой для российского научного дискурса можно считать и проблематику публичной дипломатии, которая в России все еще пробивает себе научную дорожку⁵.

Каков же российский подход к неправительственным организациям, которые проявили интерес к этому, чтобы активно вовлекаться в международную деятельность и работать в орбите внешней политики страны? Рассмотрим этот вопрос подробнее.

⁴ На эту тему можно выделить работы Е. Стецко, интересующейся ролью гражданского общества в публичной дипломатии России; работы Н. В. Бурлиновой на тему НПО в публичной дипломатии России, в том числе на английском языке; публикации Р. Мухаметова, И. Шершнева, которые анализируют институциональные аспекты развития российского неправительственного сектора и его взаимодействия с государственной властью; публикации профессора МГИМО МИД России Т. В. Зоновой о роли НПО в современном мире, также работы исследователя, к.полит.н. А. Великой, которая занимается вопросами российского гуманитарного сотрудничества. См.: Stetsko E. The Role of Civil Society in Russian Public Diplomacy. In: Velikaya, A., Simons, G. (eds) *Russia's Public Diplomacy. Studies in Diplomacy and International Relations*. Palgrave Macmillan, Cham., 2020. P. 147–166; Burlinova N. V. The Role of NGOs in International Relations and Public Diplomacy. *Journal of International Analytics*. 2022. 13 (1). P. 110–123; Шершнев И. Л. Роль неправительственных организаций в институализации российской общественной дипломатии // Журнал «Знание. Понимание. Умение». 2012. № 1. С. 52–58; Зонова Т. Сохранятся ли НПО в будущем? // Российский совет по международным делам (РСМД). 05.11.2013. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sokhranyatsya-li-npo-v-budushchem/>; Зонова Т. Публичная дипломатия и ее акторы // Российский совет по международным делам. (РСМД). 07.08.2012. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/publichnaya-diplomatiya-i-ee-aktory/>; Velikaya A. A. The Russian Approach to Public Diplomacy and Humanitarian Cooperation. *Rising Powers Quarterly*. Volume 3. Issue 3. 2018. P. 39–61.

⁵ Среди исследований, посвященных непосредственно российской системе публичной дипломатии России, стоит выделить базовый курс общественного дипломата. Отдельного внимания заслуживают ежегодные совместные экспертно-аналитические доклады РСМД и Центра «Креативная дипломатия». См.: Бурлинова Н. В. Курс общественного дипломата: учебно-метод. материалы № 4 / 2017 // Российский совет по международным делам (РСМД). URL: <https://russiancouncil.ru/activity/educationalmaterials/kurs-obshchestvennogo-diplomata/>; Экспертный обзор российской публичной дипломатии в 2018–2019 гг. 10 шагов на пути к эффективной публичной дипломатии России: доклад 52 / 2020 / [Н. В. Бурлинова, П. И. Василенко, В. С. Иванченко, О. И. Шакиров; под ред. И. Н. Тимофеева, О. А. Пыловой]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2020.; Публичная дипломатия России в эпоху COVID-19. Ежегодный обзор основных трендов и событий публичной дипломатии России в 2020 г.: доклад № 71 / 2021 / [Н. В. Бурлинова, М. С. Чагина, В. С. Иванченко; под ред. И. Н. Тимофеева, О. А. Пыловой]; Российский совет по междунар. делам (РСМД), Центр поддержки и развития общественных инициатив «Креативная дипломатия». — М.: НП РСМД, 2021.

Фиксация терминов и основных понятий

НПО или НКО?

Для того чтобы вести разговор о деятельности неправительственного сектора в сфере внешней политики, необходимо договориться о терминах.

Начнем с того, что *неправительственная организация*, НПО (*non-governmental organization, NGO*) — это термин, который широко используется во всем мире, но не имеет единого определения, которое было бы зафиксировано в международном законодательстве. Сам термин «неправительственные организации» впервые на международном уровне был упомянут в Статье 71 Устава ООН⁶, но без какого-либо расширительного толкования. Тем не менее он прочно вошел в терминологию США и стран Западной Европы.

Комитет министров Совета Европы своим решением определил, что «НПО — это, по сути, добровольные самоуправляющиеся организации, которые не могут подчиняться органам государственной власти». Еще более полное понимание и определение НПО и их деятельности дает Рекомендация Комитета министров от 2007 г.⁷ Термины, используемые для описания неправительственных организаций в национальном законодательстве, могут варьироваться: это могут быть ассоциации, благотворительные общества, фонды, общественные, некоммерческие организации, общества. К неправительственным организациям не относятся структуры, действующие по принципу политических партий⁸.

Таким образом, как правило, под НПО понимается добровольное объединение физических или юридических лиц в форме общественной организации, которая не зависит от государства, имеет определённую организационную структуру, как правило, форму юридического лица, и которая не ставит своей целью коммерческую или политическую деятельность. Однако в каждой стране есть своя специфика понимания и трактовки НПО.

В современном российском общественном пространстве столь привычный европейскому уху термин «неправительственная организация» заменяется понятием «некоммерческая организация» (НКО). Именно этот термин получил свое официальное закрепление в российском законодательстве, понятие «НКО» принято использовать, описывая деятельность всего негосударственного гражданского сообщества.

⁶ Устав ООН // Сайт ООН. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>

⁷ Рекомендация Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе (Принята Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании постоянных представителей министров). CM/Rec (2007) 14. URL: <https://rm.coe.int/16802ec26f>

⁸ Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе. Решение Комитета Министров Совета Европы. 837-ое заседание. 16 апреля 2003 г. Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе. Решение Комитета Министров Совета Европы. 837-ое заседание. 16 апреля 2003 г.

Деятельность НКО в России регулируется Федеральным законом о некоммерческих организациях (№ 7-ФЗ от 12 января 1996 г.)⁹. Под НКО российский закон понимает любую организацию, «не имеющую извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющую полученную прибыль между участниками»¹⁰.

Особенность состоит в том, что законодателем сделан акцент на *некоммерческом характере* общественной организации. При этом организационная форма может быть любой¹¹. И крупный экспертный институт, который получает финансирование из бюджета государства, и маленькая неправительственная организация, существующая на личные средства ее создателя или частные гранты, — все это, с точки зрения российского закона, некоммерческие организации, часть гражданского общества. Сведение очень разных по своему организационному характеру и способам финансирования структур в одну правовую категорию составляет первую и, наверное, **базовую особенность** российского подхода к неправительственным организациям.

Более того, понятие «неправительственная организация» в федеральном законе (№ 7-ФЗ) используется исключительно в отношении иностранной неправительственной организации¹².

Интересно наблюдать за особенностью употребления понятий НПО и НКО в российском политическом дискурсе. Как правило, когда речь идет об общественных объединениях внутри России, то государственные лица используют терминологию «некоммерческие организации», но когда речь идет о внешнеполитическом измерении, то используется термин «неправительственные организации». Например, в Концепции внешней политики (редакции 2016 г.)¹³ употребляется только термин НПО (всего два раза на весь документ). В своей известной программной статье по внешней политике «Россия и меняющийся мир»¹⁴ Владимир Путин также использует понятие «неправительственные организации».

В данном исследовании мы будем говорить не обо всех НКО, а только о тех, которые имеют отношение к международному сотрудничеству и которые в официальных российских документах упоминаются как «НПО внешнепо-

⁹ Федеральный закон о некоммерческих организациях (№ 7-ФЗ от 12 января 1996 г.) // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/

¹⁰ См. там же. Статья 2.

¹¹ К основным формам НКО относятся: общественные или религиозные организации (объединения), общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьи общества, некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, социальные, благотворительные и иные фонды, ассоциации и союзы, а также другие формы, предусмотренные федеральными законами. См. там же. Пункт 3 статьи 2.

¹² См. там же. Пункт 4 статьи 2.

¹³ Указ Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/53384>

¹⁴ Путин В. В. Россия и меняющийся мир // Московские новости. 21.02.2012 г. URL: <https://www.mn.ru/politics/78738>

литической направленности»¹⁵. Устоявшегося определения таких организаций не существует, однако, понятно, что под такими структурами понимаются национальные НПО, чья деятельность связана с международной повесткой или находится в сфере внешнеполитической тематики. Если коротко, то речь пойдет об НКО-международниках¹⁶.

Публичная дипломатия: термин, которого нет

Еще одно понятие, которое будет постоянно упоминаться в тексте данной работы и нуждается в научном пояснении — это *публичная дипломатия*.

Автором понятия *публичная дипломатия* в контексте внешней политики США считают Э. Гуллиона, декана Школы права и дипломатии имени Флэтчера, который в 1965 г. использовал существовавший к тому моменту не одно десятилетие термин¹⁷ для определения нового подхода правительства США к информационной работе на зарубежную аудиторию. Этот подход заключался в том, чтобы дистанцироваться от слова «пропаганда» и заменить его «публичной дипломатией»¹⁸.

Современные американские исследователи публичной дипломатии отмечают, что универсального определения этого термина на сегодняшний день не существует¹⁹. Однако в основе классического американского подхода к публичной дипломатии лежит понимание того, что по своей форме это, прежде всего, система институтов, механизмов и программ, которые задействованы в рамках выстраивания диалога с зарубежными обществами, а по содержанию — это «совокупность гуманитарного сотрудничества, общественной дипломатии, стратегических коммуникаций»²⁰.

Таким образом, под публичной дипломатией понимается «государственный внешнеполитический инструмент в формате четко выстроенной системы институтов и коммуникационных каналов взаимодействия и диалога госу-

¹⁵ Указ о мерах по реализации внешнеполитического курса, 7 мая 2012 г. // Российская газета. 09.05.2012. № 5775.
URL: <https://rg.ru/documents/2012/05/09/vn-polit-dok.html>

Неправительственные организации внешнеполитической направленности также упоминаются в утратившей силу Концепции внешней политики России в редакции 2013 г. (Подпункт «а» пункта 39 раздела «Международное гуманитарное сотрудничество и права человека»). В действующей редакции КВП от 2016 г. «организации внешнеполитической направленности» заменены на более широкий термин — «институты гражданского общества». См.: Концепция внешней политики России в редакции 2013 года // Информационно-правовой портал Гарант.ру.
URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70218094/>.

Концепция внешней политики России в редакции 2016 года // Сайт МИД РФ.
URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1538901/

¹⁶ Определение НПО-международника было приведено в Глоссарии Курса общественного дипломата, подготовленного под эгидой РСМД в 2017 г. См.: Бурилина Н. В. Курс общественного дипломата: учебно-метод. материалы № 4 / 2017 // Российский совет по международным делам (РСМД). С. 59.
URL: <https://russiancouncil.ru/activity/educationalmaterials/kurs-obshchestvennogo-diplomata/>

¹⁷ Nicholas J. Cull. "Public Diplomacy" Before Gullion: The Evolution of A Phrase". April 16, 2006.
URL: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase>

¹⁸ Public Diplomacy in a Changing World. Geoffrey Cowan and Nicholas J. Cull / The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 616, Public Diplomacy in a Changing World (Mar., 2008). P. 6–8.

¹⁹ Defining Public Diplomacy. USC Center on Public Diplomacy.
URL: <https://uscpublicdiplomacy.org/page/what-is-pd>

²⁰ Публичная дипломатия: исчезновение или новые горизонты? / Публичная дипломатия: Теория и практика: Научное издание / Под ред. М. М. Лебедевой. Москва: Издательство «Аспект Пресс», 2017. С. 26–44.

дарства с зарубежными обществами в политических целях»²¹. Такая система коммуникаций необходима государству для достижения различных целей в отношении правительства другого государства посредством оказания влияния на общество (в целом или отдельные группы в частности) этого государства.

Говоря об осмыслении публичной дипломатии в России, необходимо помнить, что термин этот привнесенный, его использование не было свойственно советской системе информационной работы с другими странами. Это понятие, заимствованное из американской политологической традиции, появилось в российском экспертном и общественно-политическом дискурсе относительно недавно, в 2000-е гг., и не получило в российском общественном и внешнеполитическом пространстве такого широкого распространения, как, например, термин «мягкая сила»²².

Какого-либо **определения публичной дипломатии нет** ни в одном концептуальном российском документе²³. Более того, вместо публичной дипломатии в нашей стране принято использовать понятие *общественная дипломатия* (или *народная дипломатия*)²⁴. Эти термины были свойственны советской внешнеполитической системе, где политика «мягкой силы» выстраивалась в первую очередь через контакты с людьми (народная дипломатия) и через взаимодействие общественных организаций (общественная дипломатия).

Однако проникновение понятия «*публичная дипломатия*» в нашу внеш-

²¹ Бурлинова Н. В. Курс общественного дипломата: учебно-метод. материалы № 4 / 2017 // Российский совет по международным делам (РСМД). С. 60.
URL: <https://russiancouncil.ru/activity/educationalmaterials/kurs-obshchestvennogo-diplomata/>

²² Автор термина — известный американский политолог Джозеф Най, который разработал свою концепцию «мягкой силы» в области международных отношений на заре 1990-х гг. в монографии «Bound to Lead: The Changing Nature of American Power» (1990). Концепция получила свое развитие в следующих работах Найя, в частности, в монографии «Soft Power. The Means to Success in World Politics» (2004) / Joseph S. Nye, Jr. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power // N.Y., 1990; Joseph S. Nye, Jr. Soft Power: The Means To Success in World Politics // Public Affairs. 2004.

²³ В утратившей силу Концепции внешней политики России в редакции 2013 г. можно найти лишь пространное толкование того, что российское государство подразумевает под деятельностью в рамках публичной дипломатии: «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 международном сотрудничестве в информационной сфере, принимать необходимые меры по отражению информационных угроз ее суверенитету и безопасности. В этой деятельности будут широко использоваться возможности новых информационно-коммуникационных технологий. Россия будет добиваться формирования комплекса правовых и этических норм безопасного использования таких технологий». В Концепции внешней политики Российской Федерации в редакции 2016 г. понятие «публичная дипломатия» отсутствует вовсе, а базовые направления публичной дипломатии упоминаются в контексте общественной дипломатии. См.: «Концепция внешней политики Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 12.02.2013) // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142236/; Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640). С. 22. // СПС Консультант Плюс. URL: <https://base.garant.ru/71552062/>

²⁴ Общественная дипломатия — это широкое и не политическое понятие, связанное с проявлением любой гражданской активности в культурной, научной и гуманитарной областях. Эта активность реализуется через двусторонние и многосторонние форматы общественного взаимодействия, касается в основном уровня общественных структур и организаций. Таким образом, можно сказать, что общественная дипломатия — это инструмент формирования международных связей государства за счет проявления гражданской активности различных общественных организаций (в том числе НПО) в культурной, научной и гуманитарной областях. Именно такие форматы работы составляют основу деятельности Россотрудничества.

неполитическую среду не осталось без внимания. Публичная дипломатия закрепились в нише проектной деятельности, сфокусированной в основном на работе с конкретными целевыми аудиториями: представителями политических и деловых элит, медиа сообщества, гражданского сектора, молодых лидеров, экспертов.

Исходя из вышесказанного, необходимо зафиксировать, что в России публичная дипломатия пока не сложилась как устоявшаяся система институтов, механизмов и программ²⁵. Понимание этого поможет нам в дальнейшем оценить возможности российских некоммерческих организаций в развитии российской публичной дипломатии.

²⁵ Экспертный обзор российской публичной дипломатии в 2018–2019 гг. 10 шагов на пути к эффективной публичной дипломатии России: доклад 52 / 2020 / [Н. В. Бурлинова, П. И. Василенко, В. С. Иванченко, О. И. Шакиров; под ред. И. Н. Тимофеева, О. А. Пыловой]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2020. С. 8. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/10-shagov-na-puti-k-effektivnoy-publichnoy-diplomatii-rossii/>

Неправительственные организации в публичной дипломатии

Существует общепризнанное понимание того, какую функцию неправительственные организации играют в общественной жизни каждой страны. НПО — это мост между правительством и гражданским обществом, роль которого состоит в том, чтобы установить взаимный диалог между ними по важным вопросам социального развития. Также задача НПО состоит в том, чтобы осуществлять контроль со стороны общества за деятельностью государства; обеспечить участие общества в процессах принятия решений, обеспечивать соблюдение прав и свобод человека и гражданина. По мнению Т. Зоновой, возрастающее число организаций, получающих консультативный статус при ООН, «свидетельствует о признании роли НПО в международной политике»²⁶.

Точную цифру неправительственных организаций в мире не знает никто. Например, по данным Союза международных ассоциаций, количество *международных неправительственных организаций* выросло с 985 в 1956 г. до 75 тыс. в 2021 г.²⁷ В целом, если брать весь спектр НПО, речь может идти о более чем десяти миллионах организаций²⁸.

В 1990-е гг. неправительственные организации стали играть все более заметную роль в публичной дипломатии своих государств. Принимая участие в многостороннем диалоге с гражданским обществом других стран, неправительственные организации стали важным инструментом публичной дипломатии и «мягкой силы». Появился целый пласт тех самых неправительственных организаций *НПО-международников*, упоминавшихся выше, которые стали проводниками национальных интересов своих правительств в других государствах, своеобразными добровольными помощниками во внешней политике. Большинство таких НПО-международников работают в формате аналитических центров (*think tanks*²⁹), весомая часть которых сосредоточена в США³⁰.

²⁶ По состоянию на 2011 г. Т. Зонова приводит цифру в 3,5 тыс. НПО. В 2021 г. их более 6 тыс. См.: Зонова Т. Сохранятся ли НПО в будущем? // Российский совет по международным делам (РСМД).

URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sokhranyatsya-li-npo-v-budushchem/>

²⁷ The Yearbook of International Organizations // UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS.ORG.

URL: <https://uia.org/yearbook/>

²⁸ Facts and Stats about NGOs worldwide. Posted by Article&Interviews on October 6, 2015. // Global Leadership Bulletin.

URL: <https://www.standardizations.org/bulletin/?p=841>

²⁹ *Think tank* — («мозговой центр», «мозговой трест», «фабрика мысли»), научно-исследовательский институт, аналитический центр, занимающийся по своему основному профилю аналитической работой в сфере международных отношений. Ключевой механизм в рамках «дипломатии второго трека» и экспертного направления публичной дипломатии. См.: Бурлинова Н. В. Курс общественного дипломата: учебно-метод. материалы № 4 / 2017 // Российский совет по международным делам (РСМД). С. 60.

URL: <https://russiancouncil.ru/activity/educationalmaterials/kurs-obshchestvennogo-diplomata/>

³⁰ По данным Глобального рейтинга (индекса) аналитических центров за 2020 г., который готовился экспертами научно-исследовательской программы *Think Tanks and Civil Society Program* (ТТСП) Пенсильванского университета США под руководством Джеймса МакГанна (James G. McGann), в мире более 11 тысяч аналитических центров. Из них 2203 находятся в США. См.: Global Go Think Tank Index Report. P. 44. // Penn Libraries.

URL: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=think_tanks

Бурный рост числа НПО в мире, особенно в развивающихся странах, сформировал максимально комфортные условия для проведения публичной дипломатии Запада. Неправительственные организации оказались очень гибкими инструментами работы государства с зарубежными обществами других стран. Причем западная публичная дипломатия не только работает через собственные неправительственные (национальные³¹) организации и их представительства в других странах, но и поощряет политически и содействует финансово местным, локальным НПО страны, в отношении которой у Запада существует политический интерес. Такое поощрение организуется либо через прямое финансирование по линии посольств, либо через систему грантов по линии официальных структур³¹. По некоторым данным, бюджетное финансирование НПО со стороны государства в странах Запада составляет до 40 %³².

Использование неправительственных организаций в рамках внешнеполитической работы — стандартная практика публичной дипломатии западных стран, особенно США. Причем здесь характерен самый широкий тематический подход — от аналитических центров по внешней политике до НПО, работающих в области благотворительности, экологии, медицины и т. д.

³¹ Подробно ознакомиться с различными аспектами финансирования публичной дипломатии США по регионам, странам, программам и направлениям, включая информацию о бюджете, можно в докладе Комиссии США по публичной дипломатии за 2020 г. См.: The 2021 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting, published by the U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy // Advisory commission on public diplomacy. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/03/2021-ACPD-Annual-Report-508-WEB.pdf> ; Детальную информацию по финансированию НПО-сектора со стороны ЕС можно найти в статье: Burlinova N.V. The Role of NGOs in International Relations and Public Diplomacy. Journal of International Analytics. 2022; 13 (1). URL: <https://www.interanalytics.org/jour/article/view/417/0>

³² Зонова Т. Публичная дипломатия и ее акторы // Российский совет по международным делам (РСМД). 07.08.2012. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/publichnaya-diplomatiya-i-ee-aktory/>

НПО–международники в системе публичной дипломатии России

Советский опыт общественных организаций

Участие неправительственных организаций в публичной дипломатии и международных контактах имеет в России давние традиции. Первые российские общественные организации появились еще в Российской Империи³³, но их системная деятельность на международном направлении уходит корнями в советскую систему общественной дипломатии, которая строилась в том числе через взаимодействие общественных организаций СССР с аналогичными организациями в дружественных странах. С этой целью в далеком 1925 г. было создано *Всесоюзное общество культурной связи с заграницей*, с 1958 г. оно было преобразовано в *Союз советских обществ дружбы и культурной связи с зарубежными странами (ССОД)*³⁴. Общества дружбы объединяли «более 25 тысяч различных предприятий и учреждений, научных, культурно-просветительских и учебных заведений», «поддерживали контакты с 7500 организаций, общественными деятелями и представителями науки и культуры из 134 стран», а в мире действовало 108 общественных ассоциаций, институтов дружбы с СССР³⁵. Именно тогда появился термин «народная дипломатия», подразумевающая под собой горизонтальные связи между людьми.

Однако советская общественная дипломатия и все общественные структуры находились под жестким контролем со стороны государства, представляя собой «системную работу с профильной зарубежной аудиторией, курируемой на самом высоком уровне»³⁶. В СССР в принципе не было *независимых* неправительственных организаций, поскольку вся эта деятельность была возможна только в рамках государства. В этом смысле традиционные в западном понимании НПО появились в России лишь в 90-е гг. и продолжили свое бурное развитие в 2000-е гг.

Типология российских НПО–международников

Общая численность некоммерческих организаций в России по данным Росстата на конец 2019 г. составляла 91 287³⁷, из них 213 — это филиалы или представительства иностранных неправительственных

³³ Одной из первых российских гуманитарных организаций было Императорское православное палестинское общество, ИППО, созданное в 1882 г.

³⁴ После распада СССР правопреемницей ССОД стала Российская ассоциация международного сотрудничества // Российская ассоциация международного сотрудничества. URL: <http://rams-international.ru>

³⁵ История РАМС // Российская ассоциация международного сотрудничества. URL: <http://rams-international.ru/history/>

³⁶ Великая А. История российской публичной дипломатии // Креативная дипломатия. URL: http://picreadianalitika.ru/velikaya_longread

³⁷ Россия в цифрах. 2020: краткий сборник статей — Росстат. М., 2020. С. 177. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/GOyirKPV/Rus_2020.pdf

организаций³⁸. При этом Минюст России дает несколько иные цифры — порядка 216 тыс³⁹.

Сколько же организаций из этого числа вовлечено в публичную дипломатию России? Ответить на этот вопрос не представляется возможным, поскольку таких данных попросту нет. Но можно точно утверждать, что процент этих организаций очень небольшой.

В российской экспертной науке, так же, как и в международной, нет единого подхода к классификации неправительственных организаций. Тем не менее, анализируя вовлеченность российских НКО в международную повестку, можно достаточно четко обозначить, какие неправительственные организации внешнеполитической направленности участвуют в реализации российской публичной дипломатии⁴⁰.

Во-первых, это неправительственные организации, созданные государством или созданные при участии государства. Эти организации сегодня принято называть *GONGOs* (*government-organized non-governmental organization or government-operated NGOs*).

В России *GONGOs*, как правило, выступают в роли операторов государственного заказа в области публичной дипломатии. К *GONGOs* принято относить крупные системообразующие организации внешнеполитической направленности, такие, как *Фонд поддержки публичной дипломатии имени А. М. Горчакова*, *Фонд поддержки и защиты прав соотечественников*, *Фонд «Русский мир»*.

Во-вторых, это так называемые *think tanks*, которые можно разделить на три вида — **академические институты, аналитические центры и исследовательские институты в системе университетов**⁴¹.

Академические институты являются наследниками советской академической исследовательской школы, они входили и входят в систему Академии наук и тесно связаны с государством бюджетными обязательствами. Можно сказать, что это своеобразные научные *GONGOs*⁴².

³⁸ В 2011 г. общее количество некоммерческих организаций в России составляло 85 185. Это первый год, когда статистика по НКО была включена в сборник «Россия в цифрах», более ранних данных на сайте Росстата не имеется. Сравнивая цифры НКО за 2011 и 2019 гг., можно увидеть, что общий прирост некоммерческих организаций за почти десять лет — менее десяти процентов. См.: Россия в цифрах — 2015. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b15_11/lssWWW.exe/Stg/d01/11-02.htm

³⁹ О результатах работы Минюста России в сфере деятельности некоммерческих организаций за 2018 г. // Минюст России. 01.03.2019 г. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/events/44146/>

⁴⁰ Дополнительно на эту тему см.: Бурлинова Н. В. Курс общественного дипломата: учебно-метод. материалы № 4 / 2017 // Российский совет по международным делам (РСМД). С. 37. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/educationalmaterials/kurs-obshchestvennogo-diplomata/>

⁴¹ Подробнее об экспертном измерении публичной дипломатии России и роли аналитических центров в мире. См.: Там же. С. 42–48.

⁴² К ним относятся шесть институтов — Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН, Институт Дальнего Востока (ИДВ РАН), Институт Европы, Институт США и Канады, Институт Латинской Америки, Институт Африки. Подробнее см.: Общая информация // Российская академия наук. URL: <https://new.ras.ru/structures/struktura-ran/otdeleniya-po-oblastyam-i-napravleniyam-nauki/otdelenie-globalnykh-problem-i-mezhdunarodnykh-otnosheniy/obshchaya-informatsiya/>

К аналитическим центрам относятся некоммерческие организации, появившиеся с нуля в постсоветское время и отвечающие всем критериям *think tanks*. Самыми известными и авторитетными считаются Российский совет по международным делам (РСМД), Международный дискуссионный клуб «Валдай», РИСИ, СВОП и др.

Еще один подвид «фабрик мыслей» — исследовательские структуры внутри университетов. Находясь в университетской системе, эти научные институты, как правило, могут позиционировать себя только под маркой вуза, поскольку они зависят от него с точки зрения бюджета. Их интегрированность с вузами объясняет наличие в рейтингах аналитических центров именно вузов, а не их самих. В качестве примера можно привести Институт международных исследований МГИМО МИД России, который работает для того, чтобы «МГИМО укрепил статус одного из наиболее авторитетных мировых центров экспертизы в области международных отношений»⁴³.

Начиная с 2008 г., российские *think tanks* регулярно попадали в американский Глобальный рейтинг (индекс) аналитических центров *Global Go To Think Tank Index Report*⁴⁴ и занимали место в Топ-10 стран с самым большим количеством аналитических центров. До февраля 2022 г. многие из российских аналитических центров, в том числе самые известные и крупные, являлись партнерами известных западных аналитических центров, а западные эксперты принимали участие в различных экспертных мероприятиях, организуемых российскими аналитическими центрами.

Еще один вид российских неправительственных организаций — это структуры, которые ведут активную гуманитарную и благотворительную деятельность за рубежом. Деятельность этих организаций укладывается в такое направление российской публичной дипломатии как содействие международному развитию (*СМР*)⁴⁵. Такие НПО можно по праву считать международными, потому что, во-первых, основные их проекты связаны с реализацией программ инфраструктурной и гуманитарной помощи в других странах, что, безусловно, позитивно отражается на международном имидже России. Во-вторых, зачастую своей активностью и эффективностью они заменяют собой государственные структуры⁴⁶. В качестве яркого положительного

⁴³ Институт международных исследований МГИМО // Московский государственный институт международных отношений. URL: <https://mgimo.ru/about/structure/ucheb-nauch/imii/>

⁴⁴ 2020 Global Go To Think Tank Index Report за 2018 или 2019 гг. // Penn Libraries. URL: https://repository.upenn.edu/think_tanks/

⁴⁵ СМР (Содействие международному развитию) — механизм формирования внешнего образа страны через оказание экономической и инфраструктурной помощи нуждающимся странам мира от лица российского государства и российского народа. Подробнее об СМР см.: Экспертный обзор российской публичной дипломатии в 2018–2019 гг. 10 шагов на пути к эффективной публичной дипломатии России. Глава 2. С. 17–18. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/10-shagov-na-puti-k-effektivnoy-publichnoy-diplomatii-rossii/>

⁴⁶ «Русская Гуманитарная Миссия» (РГМ) учреждена известным журналистом, общественным деятелем и нынешним руководителем Россотрудничества Евгением Примаковым, внуком известного российского государственного деятеля Е. М. Примакова. РГМ — это «первая неправительственная российская организация, профессионально осуществляющая гуманитарную помощь преимущественно за рубежом». С момента прихода Е. А. Примакова на должность руководителя Россотрудничества деятельность РГМ тесно связана с работой ведомства.

примера можно назвать «Русскую гуманитарную миссию», активно реализующую программы помощи в Сирии, Сербии, других странах.

Однако основная масса российских НКО, в том числе международных, учреждена и работает без государственного участия. Это небольшие независимые НПО–международники, которые представляют гражданское общество. Основными учредителями таких НПО выступают физические или юридические лица. Эти организации работают на международном треке по мере своих финансовых возможностей (например, при условии наличия гранта). Их можно охарактеризовать как «общественные организации действия», «рабочие лошадки»⁴⁷, для которых на первый план выступает не аналитическая работа, а проектная деятельность. Именно на них ориентирована система президентских грантов.

Существуют также межгосударственные фонды и организации с участием России, например, МФГС — Международный фонд гуманитарного сотрудничества государств — участников СНГ. Формально это многосторонняя структура, но тем не менее Россия является бюджетным донором для этой организации. Поэтому сам факт бюджетного финансирования со стороны России позволяет некоторым исследователям рассматривать МФГС и подобные структуры как квази-*GONGO* и, соответственно, как инструмент «мягкой силы» России.

Направления деятельности российских НПО в системе публичной дипломатии

Говоря о направлениях публичной дипломатии, на которых наиболее активно задействованы российские неправительственные организации, необходимо выделить следующие: форматы культурной и языковой дипломатии, работа с соотечественниками; тематика сохранения исторической правды и политика противодействия фальсификации истории в международном общественном пространстве; международное молодежное сотрудничество. В Концепции внешней политики России в редакции 2016 г.⁴⁸ все эти направления отнесены к разделу «Международное гуманитарное сотрудничество и права человека». Именно эти направления традиционно относят к общественной дипломатии. Большинство российских мероприятий, проводимых по зарубежной линии, относятся именно к такому типу мероприятий, и большая часть государственных грантов (от Фонда президентских грантов) идет именно на поддержку НКО, занимающихся общественной дипломатией⁴⁹.

⁴⁷ Подробнее о типологии российской среды НПО–международников см.: Бурлинова Н. В. Курс общественного дипломата: учебно-метод. материалы № 4 / 2017 // Российский совет по международным делам (РСМД). С. 37–42. URL: <https://russianscouncil.ru/activity/educationalmaterials/kurs-obshchestvennogo-diplomata/>

⁴⁸ По состоянию на момент подготовки этого материала (октябрь 2021 г.) новая редакция КВП опубликована не была. 8 октября 2021 г. на встрече с выпускниками вузов, впервые принятыми на дипломатическую службу, министр иностранных дел России Сергей Лавров рассказал, что «Москва занимается в настоящее время обновлением Концепции внешней политики России». См.: Лавров заявил, что МИД РФ работает над обновлением Концепции внешней политики России // ТАСС. 08.10.2021. URL: <https://tass.ru/politika/12618143>

⁴⁹ У Фонда президентских грантов грантовое направление обозначено как «Развитие общественной дипломатии и поддержка соотечественников».

Продвижение русской культуры и языка — это приоритет российской гуманитарной политики в рамках продвижения своей «мягкой силы» за рубежом. Основная масса проектов и мероприятий, проводимых как по линии государственных агентств, так и по линии *GONGOs* — это мероприятия культурного характера с акцентом на продвижение русского языка.

Соотечественники — особое направление гуманитарного сотрудничества России во внешнем измерении, тема, которой посвящены сотни работ и книг. В силу исторических событий конца 1980-х – начала 1990-х гг., развала Советского Союза, миллионы русскоязычных граждан, относящих себя к так называемому «русскому миру» (по языковому, ценностному, идеологическому восприятию) оказались за пределами исторической России, но выразили желание поддерживать с ней гуманитарные отношения. Необходимость каким-то образом систематизировать отношения с бывшими гражданами, которые не перестали считать себя частью «русского мира», выразилась в поиске приемлемой формы отношений с юридической и общественно-политической точек зрения. Так появилось понятие «соотечественники» и вся система общественных взаимоотношений с теми, кто себя относит к таковым, при этом проживая в других странах. Одновременно с этим в бывших советских республиках появились фобии по поводу того, что Москва может использовать отношения с соотечественниками в рамках политики «мягкой силы» для оказания давления на эти страны. В российской практике публичной дипломатии работа с соотечественниками помимо участия российского государства в лице Россотрудничества предполагает вовлечение большого числа неправительственных объединений с внешней стороны — со стороны иностранных объединений соотечественников. В этой парадигме российские общественные объединения выполняют роль зонтичной структуры, объединяя на своей площадке многочисленные объединения соотечественников⁵⁰, которые регулярно попадают в зону внимания тех, кто в Европе «пристально следит»⁵¹ за гуманитарной политикой России, подозревая буквально все российские или связанные с Москвой гуманитарные структуры в продвижении кремлевской пропаганды.

Аналогичная ситуация складывается в сфере *международного молодежного сотрудничества*, где у России традиционно сильные позиции, представляемые молодежными объединениями, корнями уходящие во времена Советского Союза, где молодежное движение и сотрудничество было одним из самых сильных инструментов публичной дипломатии. В 2017 г. Россия принимала в г. Сочи XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов⁵², а главной рос-

⁵⁰ Международный совет российских соотечественников (МСРС) — всемирное объединение организаций российских соотечественников, включающее в свои ряды 137 организаций из 52 стран мира. Ежегодно с 2011 г. в Москве проходит Всемирный конгресс российских соотечественников // Международный совет российских соотечественников. URL: <http://www.msrs.ru/>

⁵¹ Например, проект *Kremlin Watch* чешского Центра европейских ценностей в области безопасности (*European Values Center for Security Policy*).

⁵² Проведение Фестиваля в Сочи во многом перекликалось с памятью о состоявшемся в 1985 г. в Москве XII Всемирном фестивале молодежи и студентов.

сийской движущей силой молодежного сотрудничества за рубежом является «Национальный Совет молодежных и детских объединений России»⁵³.

Много неправительственных организаций России работает по такому направлению публичной дипломатии как *сохранение исторической правды и противодействие фальсификации истории в международном общественном пространстве*⁵⁴. Это связано с болезненными для российского государства и общества процессами пересмотра советского периода и роли СССР во Второй мировой войне, особенно в бывших советских республиках, ныне независимых государствах. Россию тревожит неуважительное, а порой разрушительное отношение не только к духовной памяти, но и к материальным памятникам и местам погребения советских солдат, которые зачастую становятся объектами политических баталий в двухсторонних отношениях⁵⁵. Поэтому поддержка российским государством неправительственных организаций, занимающихся темой сохранения исторической памяти, достаточно большая (если сравнивать с иными направлениями публичной дипломатии)⁵⁶. На международном направлении при участии для обсуждения сложных вопросов двухсторонних отношений Россия пошла по пути создания двухсторонних межгосударственных общественных механизмов, которые на деле формализовались в неправительственные организации. Например, на фоне попыток перезагрузки российско-польских отношений в годы президентства Дмитрия Медведева был создан Фонд «Российско-польский центр диалога и согласия» в России и Центр польско-российского диалога и согласия в Республике Польша⁵⁷.

⁵³ Ассоциация общественных объединений «Национальный Совет молодежных и детских объединений России» — это самый представительный орган молодежных и детских объединений за рубежом. Именно Нацсовет продвигает различные международные инициативы России в области молодежного сотрудничества по линии общественных и неправительственных организаций. Нацсовет обладает консультативным статусом при Экономическом и Социальном Совете ООН, является инициатором Молодежной Ассамблеи БРИКС, многочисленных двухсторонних форумов // Национальный совет молодежных и детских объединений России. URL: <http://youthrussia.ru/news/o-nacionalnom-sovete>

⁵⁴ В этой области работает Фонд изучения исторической перспективы (ФИП) историка и общественного деятеля Наталии Нарочницкой, Фонд «Историческая память» и др.

⁵⁵ Разрушения памятников в местах погребения советских воинов времен Второй мировой войны, а также общих памятных мемориалов стали обыденным делом в Польше (где было разрушено больше 400 памятников), странах Балтии (например, история с «Бронзовым солдатом» в Эстонии), на Украине (один из самых громких — демонтаж Монумента Славы во Львове и демонтаж масштабной копии ордена Отечественной войны, являющейся центральным элементом мемориала-захоронения «Марсово поле») и так далее. А в Молдове в конце октября 2021 г. в центре столицы на месте памятного символа российско-румынской дружбы по оружию времен Первой мировой войны открыли памятник «К 80-летию освобождения Бессарабии и северной Буковины армией Румынии», то есть в честь вторжения румынско-немецких фашистских оккупантов на территории СССР в 1941 г. См.: Лару Д. Снос памяти: Польша демонтировала более 420 советских монументов // Известия. 20.08.2019. URL: <https://iz.ru/911057/dmitrii-laru/snos-pamiatl-polsha-demontirovala-bolee-420-sovetских-monumentov>; Закавасин А., Комарова Е. «Отомстить красноармейцам за Победу над фашизмом»: как на Украине продолжается борьба с памятниками советским воинам // RT на русском. 28.07.2021. URL: <https://ru.rt.com/lj2gy>; Исаев А. В центре Кишинева в парке «Валя Морилор» открыли памятник солдатам румынской армии, которые воевали на стороне нацистской Германии // Sputnik Молдова. 26.10.2021. URL: <https://ru.sputnik.md/20211026/kishinev-pamyatnik-45917012.html>

⁵⁶ Сохранение исторической памяти выделено в отдельное конкурсное направление Фонда президентских грантов, хотя такие проекты международной направленности поддерживаются и в направлении «Развитие общественной дипломатии и поддержка соотечественников». Гранты НПО по этой теме выделяют другие российские GONGOS, а также созданный в 2016 г. по инициативе президента фонд «История Отечества».

⁵⁷ Фонд «Российско-польский центр диалога и согласия» — это некоммерческая организация, задача которой состоит в укреплении российско-польских связей в сфере культуры, науки, образования, молодежного спорта и других областях. В октябре 2021 г. московскому фонду исполнилось 10 лет.

Образ российских неправительственных организаций за рубежом

Западный Янус публичной дипломатии

Насколько эффективной может быть внешняя политика, когда государство активно проводит публичную дипломатию, и насколько разноплановой может быть публичная дипломатия, когда государство задействует неправительственные организации, показали события на Балканах, в странах постсоветского пространства: в Кыргызстане, Молдове, Грузии, особенно на Украине впервые за последние двадцать лет⁵⁸.

Однако, когда дело касается самих США или ЕС, то здесь действует поговорка «Что позволено Юпитеру, то не позволено быку», то есть то, что позволено делать США в публичной дипломатии, совершенно не обязательно позволено всем остальным. Реализуя десятки программ публичной дипломатии, тратя миллионы долларов на «поддержку демократии в других странах» и активно используя НПО в своей публичной дипломатии⁵⁹, американцы строго охраняют собственную территорию и следят за соблюдением жестких законодательных ограничений для НПО, которые могут выступать в роли лоббистов или «проводников интересов» других государств.

В этом вопросе в своей повседневной деятельности американская система руководствуется известным Актом о регистрации иностранных агентов (*Foreign Agents Registration Act, FARA*⁶⁰), принятым еще в 1938 г.⁶¹

⁵⁸ Украина занимает стабильно высокое место в рейтинге стран, на которые США тратят своей бюджет по публичной дипломатии, причем с 2018 г. эти расходы увеличились на 3 млн долларов и составили в 2020 г. почти 12 млн долларов. Цифры по России существенно не изменились и составили в 2020 г. около 11,5 млн долларов. См.: The 2021 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting // U.S. Department of State. P. 9.

URL: <https://www.state.gov/2021-comprehensive-annual-report-on-public-diplomacy-and-international-broadcasting-2/>

⁵⁹ Бюджет США на публичную дипломатию в 2020 г. составил 3,99 % от общего внешнеполитического бюджета на внешнюю политику. За пять лет (2016–2022 гг.) США реализовали более 90 обменных программ, в том числе для иностранных граждан, которые «станут или уже стали политическими и экономическими лидерами»; дали возможность получить образование более миллиону иностранных студентов. По утверждениям самих американцев, почти каждый третий из действующих мировых лидеров является выпускником обменных программ правительства США, 15 % иностранных послов в Вашингтоне — также выпускники американских образовательных программ. См.: Там же. P. 3–4, 37.

⁶⁰ Foreign Agents Registration Act (FARA) // The United States Department of justice.

URL: <https://www.justice.gov/nsd-fara>

⁶¹ В соответствии с этим законом, физические или юридические лица, действующие на территории США в политических интересах иностранного государства или лица, должны регулярно раскрывать информацию о своей деятельности и источники финансирования. Иностранцем агентом является лицо, занимающееся политической деятельностью в интересах иностранного принципала. Самым известным российским кейсом последнего времени по делу о нарушении FARA стала история Марии Бутиной, которую правительство США обвинило в нарушении нормы регистрации в качестве иностранного агента, и которая получила реальный тюремный срок. 29 июля 2022 г. стало известно о выдвигании обвинения в отношении еще одного российского гражданина Александра Ионова. В дополнение к FARA для борьбы с российским влиянием американская система применяет также Закон № 951 — дополнение к закону о шпионаже 1917 г. По данным Reuters, с 2018 г. США обвинили 52 человека (граждан Китая, России, США), 13 из которых были осуждены, включая Марию Бутину. См.: Analysis: Beyond yachts and planes — U.S. turns to foreign agent laws to curb Russian influence. Luc Cohen // Reuters. August 4, 2022.

URL: <https://www.reuters.com/world/beyond-yachts-planes-us-turns-foreign-agent-laws-curb-russian-influence-2022-08-04/>

Попытка научно-концептуального обоснования американской политики «двойных стандартов» в публичной дипломатии была предпринята в конце 2017 г., когда был вдвинут тезис о том, что нельзя использовать понятие «мягкая сила» в отношении того, что делают авторитарные режимы, в частности, Россия и Китай.

Для Москвы и Пекина необходимо изобрести новый термин — «острая сила», поскольку, несмотря на то что Россия и Китай предпринимая некоторые действия, которые действительно могут подпадать под категорию «нормальной публичной дипломатии», устройство политической системы этих стран не может не влиять на то, что они делают⁶². «Эти режимы не обязательно стремятся «завоевать сердца и умы», что является общей точкой отсчета для усилий «мягкой силы», но они, несомненно, стремятся манипулировать своей целевой аудиторией, искажая поступающую к ним информацию», — продвигают свою идею К. Волкер и Дж. Людвиг⁶³.

В странах ЕС также озабочены угрозой иностранного влияния на процесс принятия решений внутри ЕС. Однако у них этот процесс регламентирован не столь жестко. В Европейском Союзе существует процедура добровольной регистрации групп интересов в рамках *Transparency Register for organizations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation*⁶⁴. До 2016 г. Регистр не носил обязательного характера. В 2019–2020 гг. в ЕС состоялись слушания и переговоры на предмет того, чтобы процедура регистрации внешних организаций, которые хотят представлять интересы третьих сторон при ЕС, была бы обязательной. С 1 июля 2021 г. правило обязательной регистрации для работы с Комиссией вступило в силу. По состоянию на август 2022 г. было зарегистрировано 12 675 организаций, из них 3 539 НПО, 572 аналитических центра, 330 академических институтов и всего лишь 4 иностранные организации⁶⁵.

Российские GONGOs как главная «угроза»

Интерпретация публичной дипломатии России как проявление «острой силы» естественным образом распространяется и на российские неправительственные организации, которые рассматриваются как проводники российского влияния, и более того, как «агенты Кремля». Российским неправительственным организациям посвящаются доклады, в которых перечисляются НПО и государственные структуры, «связанные с Кремлем».

В 2016 г. был опубликован доклад брюссельского аналитического центра

⁶² Sharp Power. Rising Authoritarian Influence. P. 13.
URL: https://www.wsj.com/public/resources/documents/NEDSharpPowerRisingAuthoritarianInfluenceFullReport122017.pdf?mod=article_inline

⁶³ The Meaning of Sharp Power. How Authoritarian States Project Influence // Foreign affairs magazine. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power?check_logged_in=1&utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20220811

⁶⁴ Transparency Register EC Europa.
URL: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>

⁶⁵ Statistics // Transparency Register EC Europa.
URL: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView>

имени Вильфреда Мартенса (*Martens Centre*⁶⁶) с говорящим названием «Медведь в овечьей шкуре»⁶⁷, в котором была сделана попытка препарировать российские НПО-международники, так или иначе представленные в Европе, и классифицировать их. Авторы доклада выделяют три типа российских организаций: традиционные НПО, аналитические центры и *GONGOs*.

Именно российские *GONGOs* вызывают особенную озабоченность среди западных политиков, экспертов и правоохранителей, поскольку Кремль, по их мнению, использует спонсируемые и контролируемые государством прокси-организации для достижения своих целей как внутри страны, так и за ее пределами. Будучи уверенными, что «в международной сфере эти кремлевские прокси-организации являются ключевой частью кремлевской сети «клетократии», поскольку они заманивают иностранных игроков и финансируют местных партнеров, а также манипулируют открытыми обществами, чтобы продвигать взгляды Кремля, разжигать разногласия и отвлекать международное сообщество от неотложных дел»⁶⁸, западники целенаправленно используют этот термин исключительно в отношении российских структур, чтобы подчеркнуть их связь с российским государством.

Дело в том, что наличие государственного элемента (учредительство⁶⁹, соучредительство, бюджетное финансирование, присутствие чиновников в наблюдательных органах) является особенностью *GONGOs*, в том числе российских. Эти структуры действительно часть финансирования получают из бюджета России. Однако это никак не противоречит их статусу неправительственной организации с точки зрения официального российского законодательства.

При этом практика финансирования государством неправительственных организаций не является уникальным российским явлением. *GONGO* существуют и в США, и в странах Европы. По признанию бывшего главного редактора журнала *Foreign Policy* и бывшего министра развития Венесуэлы Мойзеса Наима, «демократические правительства тоже имеют свои собственные *GONGO*⁷⁰, но это «другое», так как его источники доходов и расходов прозрачны, а руководители независимы⁷¹.

⁶⁶ *The Wilfried Martens Center*, близок к Европейской народной партии (EPP) Европейского парламента, стоит на жестких антироссийских позициях, среди сотрудников — в основном выходцы из стран Восточной Европы (Польша, Украина, Чехия). См.: Бурлинова Н. В. Медведь в овечьей шкуре: фобии Европы // PICREADI. Креативная дипломатия. 26.10.2016 г. // URL: <https://picreadi.ru/medved-v-ovechej-shkure-fobii-evropy/>; URL: <https://www.martenscentre.eu/>

⁶⁷ *The Bear in Sheep's Clothing*. Research Paper. Martens Center. July 20, 2016. URL: <https://www.martenscentre.eu/publication/the-bear-in-sheeps-clothing-russias-government-funded-organisations-in-the-eu/>

⁶⁸ *Treasury Targets the Kremlin's Continued Malign Political Influence Operations in the U.S. and Globally* // U.S. Department of The Treasury. July 29, 2022. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0899>

⁶⁹ Согласно российскому закону об НКО, учредителем некоммерческой организации может выступать как физическое (гражданин) или юридическое лицо, так и само государство в лице отдельных ведомств. См.: Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ, статья 15 // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/

⁷⁰ Moises Naim. What is GONGO? How Government-sponsored groups masquerade as civil society. *Foreign Policy*. October 12, 2009. URL: <https://foreignpolicy.com/2009/10/13/what-is-a-gongo/>

⁷¹ Мойзес приводит в пример Национальный фонд в поддержку демократии, который финансируется в том числе из бюджета Агентства по международному развитию.

В список главных российских *GONGOs* западные аналитики включают Рос-сотрудничество⁷², Фонд поддержки публичной дипломатии им. А. М. Горчакова, Фонд «Русский мир», Российский совет по международным делам. При этом никого не смущает тот факт, что Россотрудничество — это федеральный орган исполнительной власти и он не имеет никакого отношения к неправительственному сектору по своему юридическому статусу.

Деятельность *GONGO* воспринимается как нечто крайне опасное для западного сообщества, поскольку якобы эти структуры используются российским правительством для «изменения европейского общественного мнения в сторону позитивного взгляда на Россию и ее политику»⁷³. У обывателя создается впечатление, что подобная практика характерна только для российского правительства, а западные структуры ничем подобным не могут заниматься априори.

Необходимо отметить, что во многом негативный образ российских неправительственных организаций в европейской экспертной среде формируют выходцы из Украины, Польши и других стран ЦВЕ. Так, например, предтечей и во многом первоисточником для доклада Мартенс Центра по части *GONGOs* стала исследовательская работа украинского эксперта Орыси Луцевич⁷⁴ «*Agents of the Russian World. Proxy Groups in the Contested Neighbourhood*»⁷⁵, в которой автор уделяет внимание российским структурам, вовлеченным в международное сотрудничество от лица России, тщательно описывает их организационный и личный состав, перечисляет те опасности, которые, по ее мнению, они представляют, распространяя прокси влияние России на европейские общества

Не менее активную работу по дискредитации российских неправительственных организаций ведут российские оппозиционеры, политические эмигранты, осевшие в европейских столицах и Вашингтоне. В октябре 2018 г. был опубликован доклад «Института современной России»⁷⁶. Соавторами доклада выступили эксперт с украинскими корнями Екатерина Смаглий⁷⁷ и оппозиционер из России с американским паспортом Илья Заславский. В качестве основной цели доклада было заявлено изучение связей Кремля и российских спецслужб с аналитическими центрами, университетами и исследовательскими институтами в Европе и США. Фактически доклад

⁷² Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству.

⁷³ The Bear in Sheep's Clothing. Research Paper. — BiblioScholar, 2012. P. 11.

⁷⁴ Пани Луцевич — исследователь, руководитель Украинского форума в программе Россия и Евразия в Chatham House, в прошлом — исполнительный директор Фонда "Open Ukraine".

⁷⁵ O. Lutsevych, Agents of the Russian World. Proxy Groups in the Contested Neighbourhood. Chatham House, London, April 2016. URL: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-04-14-agents-russian-world-lutsevych.pdf>

⁷⁶ Hybrid Analytica: Pro-Kremlin Expert Propaganda in Moscow, Europe and the U.S. A Case Study on Think Tanks and Universities, 2018.

⁷⁷ Екатерина Смаглий являет собой типичный продукт американской «мягкой силы» среди интеллектуальной элиты постсоветской Украины. Выпускница многочисленных западных образовательных программ, начала свою карьеру при посольстве США в Киеве, работала в должности директора Киевского офиса Института Кеннана, является участницей программы Next Generation Leader Института Маккейна.

стал своего рода публичным доносом на российские неправительственные организации и аналитические центры, работающие с американскими партнерами, а также на конкретных физических лиц — экспертов в России, США и Европе, которых авторы доклада включили в список «агентов Кремля» только по факту сотрудничества и совместных проектов. Несмотря на набравшую в США осенью 2018 г. обороты политику токсичности в отношении сотрудничества с российскими структурами, доклад не вызвал большой резонанс, даже наоборот, был подвергнут ироничной рецензии за свою одиозность, нелепость и содержащиеся фактологические ошибки в именах людей и названиях⁷⁸.

До февраля 2022 г. публикацией таких докладов занимались в основном европейские структуры, занимающие жесткую антироссийскую позицию. К ним если и прислушивались, то не стремились следовать рекомендациям. После февраля 2022 г. для российских НПО, университетов и аналитических центров ситуация ухудшилась стремительно. И подобные доклады были взяты на вооружение европейскими и американскими чиновниками, принимающими решения о введения санкций против российских структур. У экспертов Центра Мартенса наконец-то появился повод для радости — столь подозрительные для них главные российские *GONGOS* в лице Россотрудничества, Фонда «Русский мир», Фонда поддержки публичной дипломатии им. А. М. Горчакова были включены Европейской Комиссией в санкционный список⁷⁹. Свои первые шаги по запрету на сотрудничество с российскими неправительственными организациями сделали и американцы. В санкционный список была включена АНО «Центр поддержки и развития общественных инициатив — «Креативная дипломатия»⁸⁰, которая на протяжении нескольких лет проводила в Москве программу публичной дипломатии *Meeting Russia*⁸¹, участниками которой в том числе были и молодые американцы. Эту организацию американцы внесли в список в качестве *GONGO*, хотя таковой она не является ни юридически, ни фактически. Интересно, что в качестве обоснования включения «Креативной дипломатии» в санкционный список Министерство юстиции США выдвигает обвинение в том, что эта организация «действовала, или намеревалась действовать в интересах, или от имени, прямо или косвенно, Правительства Российской Федерации». По сути, это очень универсальное и удобное обвинение, которое может быть предъявлено без каких-либо конкретных доказательств любой российской структуре, даже не проводящей каких-либо мероприятий за пределами России, как это было в случае с «Креативной дипломатией», но контактирующей с американцами. Любопытно, что впервые утверждение о том, что «Креативная дипломатия» имеет «все признаки *GONGO*», так как получает

⁷⁸ Wacky study alleges conspiracy theory linking Moscow to DC think tanks // The Spectator World. October 11, 2018.
URL: <https://spectatorworld.com/topic/moscow-dc-think-tanks/>

⁷⁹ ЕС утвердил седьмой пакет санкций против России // Коммерсантъ. 21.07.2022.
URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5471503>

⁸⁰ Treasury Targets the Kremlin's Continued Malign Political Influence Operations in the U.S. and Globally. Press Releases // U.S. Department of the treasury. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0899>

⁸¹ PICREADI. Креативная дипломатия. URL: https://www.picreadi.com/meeting_russia/

президентские гранты, было озвучено именно в докладе Смаглий / Заславского. Вероятно, в 2022 г. американские правоохранители стали активнее использовать в своей работе подобные «экспертные продукты».

Американцы пока⁸² не внесли Россотрудничество⁸³, Фонд Горчакова, РСМД, другие аналитические центры в санкционный список, но дали понять, что это вполне может произойти, как это случилось с Центром «Креативная дипломатия», и данной возможностью они с легкостью могут воспользоваться. Фактически вся публичная дипломатия России в направлении США в настоящий момент практически полностью заблокирована⁸⁴.

⁸² По состоянию на август 2022 г.

⁸³ Хотя агентство еще не внесено США в санкционный список, его работа фактически парализована с весны 2021 г., с момента дипломатического обострения между Москвой и Вашингтоном, когда российским сотрудникам, в том числе представителю Россотрудничества пришлось покинуть Америку. Подробнее: В Россотрудничестве рассказали о препятствиях в работе в США и Чехии // Известия. 21.06.2021 г.
URL: <https://iz.ru/1184313/2021-06-25/v-rossotrudnichestve-rasskazali-o-prepiatsviiakh-v-rabote-v-ssha-i-čekhii>

⁸⁴ При этом по неофициальной информации аналитические центры США и университеты активно работают с российскими экспертами в индивидуальном качестве. Речь идет о тех, кто готов на выезд в США для прохождения стажировок. Понятно, что это, как правило, люди, несогласные с текущей внешнеполитической повесткой и курсом Кремля, сделавшие это публично или заявившие об этом в частном порядке. Быстрое получение американских виз организуется через третьи страны, например, через Армению.

Взаимодействие российского государства с НПО–международниками

Несмотря на утверждения западных докладов о заполонивших Европу российских *GONGOS* и многочисленных «агентах Кремля» в лице неправительственных организаций, необходимо признать, что российское государство не уделяет должного внимания организациям внешнеполитической направленности. Рассмотрим этот вопрос подробнее.

Концептуальное отсутствие

5 сентября 2022 г. президент России утвердил Концепцию гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом⁸⁵. Концепция представляет собой программный документ, в котором описаны основные принципы и подходы России к международному гуманитарному сотрудничеству, структурированы направления работы, четко сформулированы ценности и политические ориентиры современной России⁸⁶.

К сожалению, несмотря на целостность этого документа и его огромную идеологическую актуальность на текущий момент, публичная дипломатия и некоммерческие организации не получили в нем должного отражения. Публичная дипломатия, которая имеет прямое отношение к тому, что описывает эта Концепция, не упоминается в документе вовсе. Удивление также вызывает абсолютное невнимание государства к некоммерческому сектору России, который, по сути, и должен выступать одним из механизмов реализации данной Концепции. Однако НКО упоминаются там только один раз и то в контексте мало понятного инструмента реализации программ продвижения российского образования в иностранных государствах.

Таким образом, мы видим, что российское государство по-прежнему недооценивает НКО как механизм публичной дипломатии и элемент «мягкой силы» государства. Более того, последние по времени принятые законы об иностранных агентах ставят российские НПО-международников в весьма затруднительное положение.

Проблемы законодательства об иностранных агентах в контексте публичной дипломатии

Российские НПО-международники являются частью всего российского НПО сообщества. Поэтому изменения, касающиеся этой сферы, напрямую влияют на деятельность неправительственных структур внешнеполитической направленности.

⁸⁵ Указ Президента РФ от 5 сентября 2022 г. № 611 «Об утверждении Концепции гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/69285>

⁸⁶ Бурлинова Н. В. Политический манифест о том, кто мы есть // Российский совет по международным делам (РСМД). 09.09.2022.
URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/columns/riacdigest/politicheskiy-manifest-o-tom-cto-my-est/>

Ужесточение контроля со стороны государства за некоммерческим сектором, продиктованное логикой внутривнутриполитического развития в 2011–2022 гг., а также отсутствием должного контроля со стороны государства за финансовой стороной жизни российских НКО⁸⁷, поставило российских общественников и международных в сложное положение.

Начиная с 2012 г. в текущее российское законодательство, регулирующее деятельность НКО, были внесены поправки (2012 г. и 2016 г.), связанные с введением в законодательный⁸⁸ и общественный оборот понятия «иностранный агент». Под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, российское законодательство понимает российскую некоммерческую организацию, которая получает денежные средства или иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности на территории России. Внешняя политика в соответствии с законом отнесена к политической деятельности, поэтому вопрос о статусе «иностранный агент» очень остро встает для тех НКО, которые активны в международных контактах⁸⁹.

Помимо поправок в закон о некоммерческих организациях были приняты многочисленные поправки в другие российские законы, что позволило распространить практику применения статуса «иностранный агент» на представителей СМИ, а также на физических лиц⁹⁰. Эти поправки напрямую не касаются некоммерческого сектора, но вносят свой вклад в общую неприятную атмосферу вокруг законодательства об «иностранных агентах».

Вместе с тем, начиная с 2012 г. вокруг поправок не утихали общественные страсти. До февраля 2022 г. вопросы об «иностранных агентах» регулярно задавались общественниками и журналистами президенту В. Путину. Они звучали в основном из стана так называемой либеральной общественности⁹¹.

⁸⁷ До 2012 г. вопрос иностранного финансирования российских неправительственных организаций оставался в серой зоне. Государство не имело полной информации о том, какие российские организации и в каком объеме получают финансирование из-за рубежа.

⁸⁸ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20.07.2012 № 121-ФЗ // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35748>

⁸⁹ См. там же. Пункт 6 статьи 2.

⁹⁰ Подробнее об этапах государственного регулирования в этом вопросе. См.: Публичная дипломатия России в эпоху COVID-19. Ежегодный обзор основных трендов и событий публичной дипломатии России в 2020 г.: доклад Российского совета по междунар. делам (РСМД), доклад No 71/2021 / Н. Бурилинова, М. Чагина, В. Иванченко; Российский совет по междунар. делам (РСМД), Центр поддержки и развития общественных инициатив «Креативная дипломатия». — М.: НП РСМД, 2021. — 36 с. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/publichnayadiplomatiya-rossii-v-epokhu-covid-19-ezhegodnyy-obzor-osnovnykh-trendov-i-sobytyy-publich/>

⁹¹ Так, например, на заседании дискуссионного клуба «Валдай» о необходимости изменений в законодательство об «иностранных агентах» президенту говорил Дмитрий Муратов, главный редактор «Новой газеты», получивший в начале октября 2021 г. Нобелевскую премию мира. // Заседание дискуссионного клуба «Валдай» // Сайт Кремля. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66975/videos>

Темы «иностранных агентов» В. В. Путин касался 13 октября 2021 г. на пленарном заседании международного форума «Российская энергетическая неделя». См.: Пленарное заседание международного форума «Российская энергетическая неделя» // Сайт Кремля. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66916>

Что означают поправки об «иностранных агентах» для НПО–международников?

Любая российская НПО–международник, которая получает иностранное финансирование (например, в порядке софинансирования какого-то проекта от иностранных партнеров), подпадает под статус «иностранного агента». На практике это означает, что российские неправительственные организации внешнеполитической направленности (в отличие, например, от университетов) не имеют возможности подавать на международные гранты, участвовать в международных проектах с иностранным финансированием. Это отсекает НПО России от позитивной кооперации с зарубежными партнерами и очень сильно повышает подозрительность со стороны зарубежных партнеров в их адрес. Так как российские НПО, не желающие получать статус «иностранного агента», могут брать деньги только у российского государства или российских лиц, это автоматически низводит их в глазах западных визави до статуса «прокремлевских» организаций, даже если они таковыми не являются.

Апогеем законодательства об иностранных агентах стало принятие летом 2022 г. федерального закона «Об иностранном влиянии»⁹². Этот закон вводит понятие «иностранное влияние», под которым законодатели понимают «поддержку» или «воздействие» со стороны иностранного источника путем «принуждения, убеждения и (или) иными способами»⁹³.

В список иностранных источников среди прочих попадают «международные и иностранные организации»⁹⁴ и, что более загадочно, любое лицо, которое может выступать посредником между указанными источниками и НПО. «Независимо от целей и задач, указанных в учредительных документах соответствующей организации»⁹⁵, если НКО занимается внешней политикой, то это признается политической деятельностью. В законе также появляется такое явление, как «лицо, аффилированное с иностранным агентом».

Под «поддержкой» иностранного источника понимается не только финансирование или предоставление иностранным источником имущества, но также «оказание организационно-методической, научно-технической помощи, помощи в иных формах»⁹⁶.

Таким образом, можно предположить, что российские некоммерческие организации во избежание статуса «иностранного агента» должны отказаться от любой партнерской деятельности с зарубежными коллегами, в том числе совместного проведения мероприятий (организационно-методическая помощь, например, даже совместный зум), совместных изданий книг и других материалов (научно-техническая помощь) и т. д.

⁹² Федеральный закон «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» от 14.07.2022 № 255-ФЗ // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421788/

⁹³ См. там же. Статья 2.

⁹⁴ См. там же. Статья 3.

⁹⁵ См. там же. Статья 4.

⁹⁶ См. там же. Статья 2.

Все эти ограничения усложняют до предела для российских структур и без того непростые условия работы в сфере публичной дипломатии, сложившиеся в 2022 г.

Актуальные форматы взаимодействия

От лица государства с НПО–сообществом внешнеполитической направленности взаимодействует МИД России. Контакты с неправительственными организациями происходят через несколько департаментов.

Профильным в данном случае является Департамент по связям с субъектами Федерации, Парламентом и общественными объединениями (ДСПО), в рамках которого существует Отдел по взаимодействию с неправительственными организациями. Во-вторых, контакты с НКО осуществляют также Департамент международных организаций (ДМО), Департамент по работе с соотечественниками за рубежом (ДРС), Департамент по гуманитарному сотрудничеству и правам человека (ДГПЧ). Кроме того, частично с НПО взаимодействуют и другие функциональные и региональные департаменты.

1 января 2022 г. в МИД должен был появиться новый 43-й департамент по международному сотрудничеству в области культуры, науки, образования и спорта (среди международных его прозвали департаментом «мягкой силы») ⁹⁷, который, как предполагается, будет совокупно заниматься вопросами российской «мягкой силы», в том числе, по-видимому, взаимодействием с российскими и зарубежными неправительственными организациями внешнеполитической направленности ⁹⁸.

Коммуникации государства с неправительственными организациями внешнеполитической ориентации также происходят в формате ежегодных встреч министра иностранных дел Сергея Лаврова с НПО–сообществом. Встречи носят достаточно ритуальный характер. На встречах как правило обозначается позиция МИД по важнейшим актуальным внешнеполитическим темам и происходит коммуникация министра с представителями НПО в формате вопросов и ответов.

Еще один важный формат работы государства с российским НПО–сообществом — образовательные программы и курсы, реализуемые российскими *GONGOS*. Они есть у многих российских *GONGOS*, в том числе у Фонда Горчакова, который является единственной в России профильной структурой, учрежденной МИД России, по направлению публичной дипломатии. С 2016 г. Фонд проводит Курсы НКО для «руководителей и менеджеров проектов НКО внешнеполитической направленности» ⁹⁹, а в качестве курсов организаторы ставят цель ознакомить представителей российских и зару-

⁹⁷ По состоянию на сентябрь 2022 г. этот департамент пока не начал свою активную работу.

⁹⁸ Черненко Е. Мой ласковый и нежный МИД // Коммерсантъ. 06.10.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5018664>

⁹⁹ Курсы НКО Фонда Горчакова завершились в Москве // Фонд поддержки публичной дипломатии имени А. М. Горчакова. 12.02.2022. URL: <https://gorchakovfund.ru/portal/news/view/c9690337-40be-4fa9-bcf7-2573c8e89ccb>

бежных некоммерческих организаций с возможностями реализации международных проектов¹⁰⁰.

Проблемы финансирования публичной дипломатии

С 2017 г. российское государство консолидировало в своих руках финансирование сектора российских неправительственных организаций¹⁰¹. С 3 апреля 2017 г. начал свою деятельность Фонд президентских грантов — единый оператор грантов Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества¹⁰². Одно из направлений грантовой поддержки Фонда — развитие общественной дипломатии и поддержка соотечественников. За пять лет работы Фонд выделил грантов на сумму порядка 45 млрд рублей¹⁰³. Однако из этой суммы лишь малая часть средств идет на проекты общественной дипломатии. Например, в 2018 г. общий объем выделенных Фондом президентских грантов средств для НКО составил почти 8 млрд руб.¹⁰⁴ Из этой суммы на общественную дипломатию пришлось не более 2 %¹⁰⁵ (чуть более 160 млн руб.¹⁰⁶). Необходимо также учитывать, что 95 % поддержанных по данному направлению проектов не связаны с работой за рубежом, их реализация происходит на территории России и на русском языке. Большая часть НПО-победителей не являются профессиональными НПО-международниками и понимают свою миссию как развитие общественной дипломатии вне политики, причем в основном внутри России.

¹⁰⁰ Зарубежные партнеры проявляют большой интерес к иностранным участникам этих Курсов. Так, в конце июля был задержан, а 1 августа отправлен под арест участник февральских Курсов НКО латвийский политик и общественный деятель Руслан Панкратов. См.: Панкратова арестовали, чтобы не дать его партии попасть в Сейм // Sputnik Латвия. URL: <https://v.sputniknews.ru/20220809/pankratova-arestovali-chtoby-ne-dat-ego-partii-popast-v-seym-22457762.html>

¹⁰¹ До 2017 г. система получения грантов была крайне непрозрачная, деньги распределялись через несколько фондов-операторов, которые отвечали за тематические направления. Заявки подавались исключительно в бумажном виде, работа велась непрозрачно.

¹⁰² Деятельность фонда регламентируется следующими нормативно-правовыми актами: Указ Президента РФ от 03.04.2017 № 137 (ред. от 30.01.2019) «О Координационном комитете по проведению конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества» // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214767/; Указ Президента РФ от 30.01.2019 № 30 (ред. от 20.05.2021) «О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества» СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_316945/

¹⁰³ Глава Фонда президентских грантов Илья Чукалин рассказал Владимиру Путину об итогах работы за 5 лет // Фонд президентских грантов. 29.03.2022. URL: <https://xn--80afcdbalic6afooklqi5o.xn--p1ai/public/news/glava-fonda-prezidentskih-grantov-il%27ya-chukalin-rasskazal-vladimiru-putinu-ob-itogakh-raboty-za-5-let>

¹⁰⁴ В первом конкурсе 2019 г. 1 644 некоммерческие организации получают президентские гранты на общую сумму 3,3 млрд руб. // Фонд президентских грантов. URL: [https://xn--80afcdbalic6afooklqi5o.xn--p1ai/public/news/itogi-pervogo-konkursa-2019; 4,7 млрд руб. будут направлены 2 022 победителям второго конкурса президентских грантов 2018 г. // Президентские гранты. URL: <https://президентскиегранты.рф/public/news/vo-vtorom-konkurse-prezidentskih-grantov-v-2018-godu-pobedili-2022-proekta>](https://xn--80afcdbalic6afooklqi5o.xn--p1ai/public/news/itogi-pervogo-konkursa-2019;4,7 млрд руб. будут направлены 2 022 победителям второго конкурса президентских грантов 2018 г. // Президентские гранты. URL: https://президентскиегранты.рф/public/news/vo-vtorom-konkurse-prezidentskih-grantov-v-2018-godu-pobedili-2022-proekta)

¹⁰⁵ Экспертный обзор российской публичной дипломатии в 2018–2019 гг. 10 шагов на пути к эффективной публичной дипломатии России: доклад 52 / 2020 / [Н. В. Бурлинова, П. И. Василенко, В. С. Иванченко; О. И. Шакиров; под ред. И. Н. Тимофеева, О. А. Пыловой]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2020. С. 22. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/10-shagov-na-puti-k-effektivnoy-publichnoy-diplomatii-rossii/>

¹⁰⁶ Для общей картины стоит сказать, что в том же 2018 г. общий бюджет США на публичную дипломатию составил 2,19 млрд долл. См.: Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting. The United States Advisory Commission on Public Diplomacy (ACPD) Annual Report, December 31, 2019. P. 4. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/01/2019-ACPD-Annual-Report.pdf>

Помимо Фонда президентских грантов основным грантооператором по направлению публичной дипломатии России остается Фонд поддержки публичной дипломатии имени А. М. Горчакова, который дважды в год проводит грантовые конкурсы и занимается реализацией собственных проектов. Открытой информации о победителях и суммах грантов Фонд не публикует по причине нежелания привлекать в текущей ситуации чрезмерное внимание к российскому НПО-сообществу со стороны западных партнеров.

Ответить на вопрос, каков общий бюджет финансовой поддержки НПО-международников, не представляется возможным. Эта задача требует отдельного исследования с анализом финансов всех игроков, включенных в систему российской публичной дипломатии, что не всегда возможно в связи с отсутствием прозрачности по бюджетам некоторых структур. Однако есть понимание, что эти бюджеты несопоставимы с теми финансовыми средствами, которые тратят на свою публичную дипломатию в США.

Заключение

Как и в других европейских странах, в России существуют неправительственные организации внешнеполитической направленности (НПО-международники), которые стремятся играть определенную роль в развитии российской публичной дипломатии за рубежом. Российская власть воспринимает такие НПО как добровольных помощников для донесения своей позиции до зарубежной аудитории. Этому способствуют традиции советской публичной дипломатии, в которой общественные объединения играли большую роль в международных контактах.

Несмотря на усложнившееся в последние десять лет законодательство в сфере общественных организаций, Россия продолжает оставаться страной с активным гражданским обществом, где роль некоммерческих организаций в решении системных и острых социальных проблем с каждым годом возрастает. Российское государство поддерживает этот процесс, выделяя бюджетные средства для финансирования российского НПО-сообщества через систему грантов. При этом государство осуществляет строгий контроль за любым иностранным финансированием российских общественных объединений. Такое финансирование не запрещено, но жестко контролируется и маркируется статусом «иностранный агент». Жесткие законодательные меры способствуют финансовой прозрачности этой сферы, но накладывают дополнительные ограничения и определенные фобии на деятельность НПО. Многие представители общественности считают, что данное законодательство нуждается в существенной корректировке. Принятый в июле 2022 г. новый отдельный закон «об иностранном влиянии» фактически если не отменил, то заморозил международное сотрудничество российских НПО с зарубежными институтами.

Общее количество НПО внешнеполитической направленности небольшое, многие из них были созданы еще в советское время, позже трансформировались в российские структуры. С точки зрения российских властей критерием успешности таких НПО является получение консультационного статуса при международных структурах¹⁰⁷, что в сегодняшних реалиях не является показателем эффективности работы НПО в международной среде.

Системообразующую роль среди российских НПО-международников играют *GONGOS* (Фонд Горчакова, «Русский мир», РСМД). Именно эти организации воспринимаются Западом как главные инструменты российской пропаганды за рубежом.

Доля действительно автономных организаций небольшая. Их деятельность осложняется отсутствием постоянного источника финансирования (в отличие от *GONGOS*, которые получают бюджетные деньги). Они вынуждены

¹⁰⁷ МИД готов оказать содействие российским НКО в получении консультативного статуса при ООН // Агентство социальной информации. 01.06.2016. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2016/06/01/129239/>; Сергей Лавров считает представленность российских НКО в международных организациях недостаточной // Международная жизнь. 15.06.2018. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/20049>

постоянно находиться в поиске средств для реализации своих проектов. При этом единственным источником финансирования их деятельности на сегодняшний день является российское государство в лице фондов, раздающих государственные гранты. Российский бизнес, в отличие от Европы, не готов поддерживать НПО, занимающиеся публичной дипломатией (как и в целом не готов вмешиваться во внешнеполитическую повестку страны)¹⁰⁸.

Российские НПО–международники являются заложниками финансовой ситуации: они не могут или не готовы (в силу нежелания получать статус иностранного агента) подать на иностранное финансирование, с другой стороны — единственный источник финансирования в лице российской власти сильно бьет по их деловой репутации во многих странах Европы, накладывая на них статус «кремлевского агента».

Что касается тематического присутствия российских неправительственных организаций в мире, то, во-первых, речь идет о проектах и программах специфической направленности — соотечественники, вопросы истории и сохранения исторической памяти. Также Россия традиционно сильна в вопросах культуры и продвижения русского языка. Но и здесь ключевую роль играют *GONGOS*, либо НПО, тесно аффилированные с государством. Последние несколько лет в российской публичной дипломатии возрождается тема гуманитарного сотрудничества и оказания гуманитарной помощи. В эту сторону при руководстве Е. А. Примакова разворачивается деятельность Россотрудничества и становится все более заметной деятельность Русской Гуманитарной Миссии, которая работает в партнерстве с агентством. Традиционные для Запада темы прав человека, соблюдение прав меньшинств, «новые европейские ценности» не являются предметом интереса российских НПО. Наоборот, их деятельность во многом опирается на необходимость продвигать традиционную повестку и образ России как оплота традиционных ценностей.

Спецификой российской публичной дипломатии является ее тематический и региональный характер. Есть регионы и темы, которые являются зоной повышенного внимания внешней политики России, например, постсоветское пространство, тема евразийской интеграции, Евразийского Экономического Союза и т. д. Официальная позиция задает настроения неправительственным организациям, которые во многом подстраиваются под государственный запрос и подают на гранты соответствующие проекты. Это формирует очень неровный характер системы публичной дипломатии, когда десятки НПО занимаются регионом Евразийского Союза и единицы российских НПО, например, присутствуют или реализуют проекты в Европе, Латинской Америке, в США. Российские НПО делают много интересных проектов для постсоветского пространства и в основном на русском языке, что

¹⁰⁸ Чуть ли не единственным примером поддержки бизнесом программ публичной дипломатии в России является Программа международных стажировок *Alfa Fellowship* от Альфа-банка. Участником этой программы могут стать молодые специалисты из США, Великобритании, Германии. Программа существует с 2004 г. Основными целями *Alfa Fellowship Program* являются расширение профессиональных связей с Россией, укрепление культурного диалога и дальнейшее развитие отношений между Россией и Западом.
URL: <https://alfafellowship.org/ru/about-%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/>

определяет «внутренний» характер публичной дипломатии России. Англоязычных проектов для молодых иностранных лидеров крайне мало¹⁰⁹. В этом состоит одно из базовых отличий российской системы публичной дипломатии от системы публичной дипломатии США или европейских стран, которые активно поддерживают и финансируют свои НПО для работы во внешней среде, в других странах.

Действительно успешным направлением российской публичной дипломатии с участием неправительственных структур является экспертная дипломатия. Россия традиционно сильна своей аналитикой. Российские аналитические центры имеют хорошую репутацию в мире, российские эксперты — регулярные гости западных мероприятий. России удалось создать несколько крупных и авторитетных экспертных площадок для взаимодействия с зарубежными экспертами. Дискуссионный клуб «Валдай», Российский совет по международным делам, крупные региональные экономические форумы — все это примеры эффективной экспертной публичной дипломатии России.

Таким образом, главная роль в реализации публичной дипломатии России отведена *GONGOS* и правительственным структурам. Сегмент НПО-международников в стране существует, но его потенциал до конца не раскрыт и не используется в полную силу. Между тем, именно небольшие общественные инициативы и организации могли бы стать проводниками новой публичной дипломатии России в Европе. Но ни в предыдущие годы, ни сейчас, на наш взгляд, ни о какой масштабной активности российских НПО-международников за пределами страны, сама мысль о которой является фобией европейских политиков и антироссийских общественных деятелей, говорить, конечно, не приходится.

¹⁰⁹ Чуть ли не единственным англоязычным проектом для молодых европейских и американских лидеров последние несколько лет является программа *Meeting Russia*, реализуемая НПО «Креативная дипломатия». Наверное, поэтому эта программа и сама «Креативная дипломатия» были взяты в США на особый контроль и включены 29 июля 2022 г. в санкционный лист.

Практические рекомендации для НКО в текущей внешнеполитической ситуации

В 2022 г. российский некоммерческий сектор в силу целого ряда объективных причин (санкции, ухудшение политического климата в стране и за рубежом) находится в невероятно сложном положении. Российские НКО-международники не исключение. Более того, их положение еще более нестабильно и рискованно в силу внешнего давления и внутренних рисков (риск попадания в различные санкционные списки, имиджевые потери, ущерб для партнерских контактов с зарубежными коллегами, ужесточение внутреннего законодательства и контроля за их деятельностью на международном треке). В этой ситуации напрашиваются следующие рекомендации.

Во-первых, самое главное, — это психологический настрой, нельзя унывать и поддаваться паническим настроениям. НКО — очень адаптивный механизм, который при правильном внутреннем подходе способен пережить сложный этап с минимальными потерями. Государство сохраняет стабильность, грантовая система функционирует, поэтому базовый источник финансирования для всех российских НКО сохраняется.

Во-вторых, если работа НКО была ориентирована на страны Европы или США, стоит заморозить это направление с целью минимизации рисков и привлечения к себе внимания со стороны недобросовестных европейских экспертов и центров, которые мониторят потенциальные «угрозы» российской «мягкой силы». Надо помнить, что наша публичная дипломатия не настолько масштабна и активна, чтобы охватить все регионы мира. До недавнего времени мы были сфокусированы на Европе, не уделяя достаточного внимания таким регионам как Латинская Америка, Африка, даже Азия, где ряд стран находится вне поле нашего зрения. Стоит сменить направление работы, открывать для себя новые направления, где нас ждут и готовы услышать.

В-третьих, сообществу НКО-международников сегодня как никогда ранее необходимо единство в отстаивании своих интересов внутри России. Они должны уметь доносить свои опасения до власти. Для этого необходимо наладить отраслевой профессиональный диалог с новым профильным департаментом МИДа (департамент «мягкой силы»). Для придания веса такому взаимодействию с МИДом, возможно, пришло время создать собственный профсоюз организаций, занимающихся международной деятельностью. Одними из функций такого профсоюза могли бы стать ежегодный обзор российской публичной дипломатии и подготовка предложений для государства с целью улучшения эффективности российской «мягкой силы» по странам и регионам (по примеру ежегодных докладов Комиссии по публичной дипломатии США).

В-четвертых, необходима солидарность по ряду вопросов, в том числе по вопросу введения статуса общественного дипломата и разработки сис-

темы поддержки таких лиц со стороны государства, оказания им разноплановой помощи в случае применения к ним и некоммерческим организациям, которые они представляют, санкционных механизмов со стороны иностранных государств. НКО-международник не должен оставаться один на один со своими проблемами в случае применения санкций в отношении своей структуры, государство не имеет права оставлять такие структуры без поддержки, потому что если государственные организации, являясь частью большой государственной системы, страдают от санкций, но все же имеют государственную поддержку в лице бюджета и прочих системных преференций, то российский НКО-сектор международных полностью незащищен перед лицом санкционной политики. Эту позицию надо доводить до внимания МИДа, Администрации президента и лиц, принимающих решения по этим вопросам. Нужно отстаивать свое право на защиту со стороны государства.

В-пятых, НКО-международникам следует четко сформулировать и донести свою позицию до профильных структур по новому закону «Об иностранном влиянии». Слишком много подводных камней таят в себе расплывчатые формулировки этого закона, вступающего в силу в декабре 2022 г., и который может полностью парализовать российскую международную политику и без того находящуюся под гнетом внешнего давления.

В-шестых, в отсутствие интереса со стороны государства профсоюз НКО-международников мог бы заняться разработкой концептуального документа по публичной дипломатии, который содержал бы определение публичной дипломатии, уточнял основные направления работы и вносил ясность во взаимосвязь между публичной дипломатией. В документе должны быть четко сформулированы цели и задачи публичной дипломатии России, место и задачи регионов в развитии публичной дипломатии России.

Необходимо помнить, что кризис — это не только время сложностей и испытаний, но и время возможностей. Вступив во внешнеполитический кризис, сегодня у нас есть насущная потребность внутреннего преобразования и трансформации нашей работы в сторону повышения ее эффективности и пользы для страны. Сегодня вновь настало время сосредоточиться и «заглянуть в себя». Не избежать этого процесса и российской публичной дипломатии, и российским НКО-международникам.

Об авторах

Бурлинова Наталья Валерьевна — канд. полит. наук, президент Центра поддержки и развития общественных инициатив — «Креативная дипломатия», эксперт РСМД.

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 повышения эффективности внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную деятельность с целью формирования устойчивого сообщества 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.

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

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

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

Российский совет по международным делам

РОССИЙСКИЕ НПО-МЕЖДУНАРОДНИКИ
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ РОССИИ:
ТИПОЛОГИЯ, ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ГОСУДАРСТВОМ
И ВНЕШНИЙ ОБРАЗ В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ

Доклад № 81 / 2022

Верстка — О.В. Устинкова

Источник фото на обложке:
picture alliance / Zoonar | BUTENKOV ALEKSEY / Vostock Photo

Формат 70×100 1/16. Печать офсетная.

Тираж 200 экз.



Российский совет
по международным
делам

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

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

russiancouncil.ru