

Роль неправительственных организаций в институализации российской общественной дипломатии

И. Л. ШЕРШНЕВ

(МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЛИНГВИСТИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)

В статье анализируются проблемы институализации общественной дипломатии России; раскрываются основные понятия, характеризуется институт общественной дипломатии, рассматриваются особенности российской общественной дипломатии в области реализации внешней и внутренней политики.

Ключевые слова: общественная дипломатия, неправительственные организации, институт общественной дипломатии.

В современном мировом политическом процессе неправительственные организации (НПО) играют все большую роль. Они способны воздействовать на другие страны и народы путем обмена идей, организацией совместных акций, мероприятий, медийных средств, проводя исследования, став тем самым акторами общественной дипломатии. НПО вышли на глобальный уровень со своими правами и ответственностью, состоялась их институализация во внутренней и во внешней политике «третьего сектора». Фактически образовалась мировая НПО-среда.

Бурный рост числа неправительственных организаций в сфере общественной дипломатии во многих странах был стимулирован, с одной стороны, нарушением баланса сил на международной арене в связи с распадом двухполюсного мира — социалистического во главе с СССР и капиталистического во главе с США, а с другой — влиянием США и их партнеров по блоку НАТО, которые давно уже оценили возможности «третьего сектора» и умело используют его в качестве мягкой силы для решения геополитических, геоэкономических и геокультурных задач на международной арене.

На этом фоне формирующийся институт общественной дипломатии России, состоящий из сети неправительственных организаций, должен стать конкурентоспособным в современном мире, адекватным и даже более эффективным, чем те институты, которые уже существуют в других государствах. Он образуется прежде всего на русских цивилизаци-

онных ценностях (православия, русского мусульманства, основанных на идеях всечеловечности, русского космизма), а также на отечественной модели и комплексной стратегии развития общественной дипломатии.

В авторском понимании институт общественной дипломатии представляет собой систему неправительственных организаций, выстраивающих общественные отношения между людьми, гражданскими обществами, нациями и цивилизациями на основе определенных норм, правил, традиций, ценностей, интересов и целей, в процессе социальной, экономической, политической, духовной, культурной, образовательной, экологической, военной и иной деятельности.

Институт общественной дипломатии формируется на фундаменте гражданского общества. Именно гражданское общество воплощает идею свободного общества и инициирует создание многочисленных свободных ассоциаций граждан. Эти организации образуют многообразие взаимосвязей людей, уважающих законы государства, традиции и обычаи коренных народов (местных сообществ), умеющих и желающих влиять на политику страны и не позволяющих вмешиваться в свою повседневную деятельность государственным чиновникам. Кандидат в Президенты России В. В. Путин отмечает: «...двигателем роста должна быть и будет именно инициатива граждан. Мы заведомо проиграем, если будем рассчитывать только на решения чиновников и ограниченный круг крупных инвесторов и госкомпаний» (Путин, 2012: Электр. ресурс).

Ключевым понятием гражданского общества является понятие «гражданин». Следует заметить, что это понятие не раскрыто ни в Конституции РФ, ни в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации», ни в других нормативно-правовых документах. Согласно названным актам гражданином является то лицо, которое имеет российское гражданство. Понятие «гражданство Российской Федерации» в ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» определяется как «устойчивая правовая связь лица и Российской Федерации, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей». Нераскрытость, необусловленность понятия «гражданин» вызывают разночтения в представлениях о гражданском обществе, которое будто бы формируется в России. Авторская позиция в отношении понятия гражданин близка к определению, которое дал ему А. Ю. Сунгуров: это «субъект жизни общества, активно влияющий на процесс его изменений» (Сунгуров, 1999: 34). В рамках гражданского общества понятие «гражданин» раскрывается через понятие «участие», т. е. через его деятельность в различных общественных организациях и институтах (там же).

Основными функциями современного института общественной дипломатии являются:

- артикуляция и внедрение современных ценностей;
- содействие конструктивной социальной активности;
- вовлечение общества в социальную, экономическую, политическую, духовную, культурную и просветительскую деятельность;
- общественный контроль и экспертиза;
- коммуникация между обществом и властью;
- социальные услуги;
- развитие благотворительности и добровольчества.

К ресурсам института общественной дипломатии относятся: научные, законодательные, материально-технические, кадровые и институциональные ресурсы.

Развитие института общественной дипломатии России наталкивается на определенные препятствия, преодолеть которые может

помочь совместная партнерская работа общества и государства по следующим направлениям:

- формализация отношений общественно-государства на федеральном уровне;
- принятие необходимой законодательной базы и стратегической программы в целях поддержки развития НПО;
- финансирование деятельности НПО;
- содействие самоорганизации и сетевому строительству НПО;
- создание на разных уровнях механизмов учета мнения граждан и их объединений при принятии решений;
- поддержка и мотивация самоорганизации граждан по месту жительства.

Как уже отмечалось выше, неправительственные организации являются неотъемлемым элементом института общественной дипломатии. Они формально или официально учреждены; являются негосударственными; не являются субъектом международного права; не распределяют прибыль; основаны на принципе самоуправления; широко используют труд добровольцев; общественно полезны и действуют в русле основных задач общественной дипломатии.

Согласно Рекомендации CM/Rec(2007)14 Кабинета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, на которую во многом ориентируется Россия, НПО — это добровольные самоуправляемые объединения или организации, созданные для осуществления некоммерческих задач их учредителей или членов (Рекомендация..., 2007: Электр. ресурс). НПО осуществляют свою деятельность посредством многообразных форм, служат средством коммуникации между различными сегментами общества и властями, содействуют внесению изменений в законодательство и государственную политику, предоставляют помощь тем, кто в ней нуждается, разрабатывают технические и профессиональные стандарты, осуществляют мониторинг соблюдения существующих обязательств в соответствии с национальным и международным законодательством, предо-

ставляют возможности для личной самореализации, продвижения и защиты общих с другими интересов.

К НПО не относятся политические партии. Они могут включать в себя объединения или организации, созданные как отдельными лицами (физическими или юридическими), так и группами таких лиц, могут базироваться или не базироваться на членстве, быть формальными и неформальными национальными и международными объединениями.

НПО являются важнейшим институтом развития и осуществления демократии и прав человека. Они содействуют просвещению общества, участвуют в общественной жизни, обеспечивают прозрачность и подотчетность государственной власти, а также вносят значительный вклад в развитие культурной жизни и социальное благополучие демократических обществ (там же).

В Российской Федерации аналогом НПО являются некоммерческие организации (НКО). Некоммерческой организацией согласно Федеральному закону «О некоммерческих организациях» 1996 г. является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. НКО могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, на 25 января 2012 г. общее число зарегистрированных некоммерческих организаций составляет 381 400 (О деятельности НКО: Электр. ресурс). Из них, по оценкам Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора, число реально действующих — 38%, т. е. около 136 тыс. некоммерческих организаций.

Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казацких обществ, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

Некоммерческие организации все же не всегда могут быть «по-настоящему» общественными, поскольку могут быть образованы государственными, конфессиональными, экономическими и другими структурами, преследовать политические, идеологические и экономические цели. Поэтому из всех организационно-правовых форм НКО более близкой к НПО в европейском понимании являются общественные объединения, которые составляют почти половину НКО. Как правило, они создаются по инициативе граждан для решения проблем развития гражданского общества.

В соответствии с Законом «Об общественных объединениях» 1995 г. под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

В России на 1 января 2011 г. зарегистрированы 114 392 общественных объединений — ассоциаций, союзов, фондов, лиг, гильдий, агентств, служб, центров, комитетов, конгрессов, общин, клубов, школ, добровольных обществ, органов общественного самоуправления и т. д. (Россия в цифрах, 2011: Электр. ресурс). Наблюдается тенденция численного уменьшения общественных объединений: так, за последние пять лет их стало меньше на 30 тыс.

Наряду с зарегистрированными общественными объединениями, получившими статус юридического лица, дающего право на финансово-экономическую деятельность, в России сформировалось множество общественных объединений, которые не зарегистрированы

и не имеют такого статуса. По различным данным, их число составляет до 600 тыс. организаций. Давно уже ставится вопрос о заявительной форме регистрации общественных объединений, что позволило бы систематизировать их учет и вклад в общественно полезную деятельность.

Процесс образования общественных структур противоречив, имеет свою логику развития и специфику в зависимости от сфер жизнедеятельности, которые он затрагивает. Эти структуры возникают в различных юридических и организационных формах, по-разному проявляют себя. Но при всей стихийности появления подобных многочисленных объединений граждан нельзя не видеть, что в своей совокупности они образуют некую своеобразную, независимую по своей природе, статусу и источникам финансирования систему общественной дипломатии. Но это еще далеко не та всеохватывающая, целостная система общественной дипломатии, которая должна была бы быть.

Правовая основа формирования, функционирования и развития системы общественной дипломатии предполагает, в частности, определение в Конституции и других законодательных актах ее места в политической системе общества и государства, задач, принципов, функций, правомочий, источников материального обеспечения и т. п. Это создало бы условия для свободной деятельности субъектов общественной дипломатии, защищенности от незаконного вмешательства в их действия, гарантий против воспрепятствования структурам общественной дипломатии выполнять свое предназначение, если это не противоречит закону. С другой стороны, правовая основа давала бы гарантии соблюдения субъектами общественной дипломатии законности, правил и норм, соответствующих демократическому, правовому гражданскому обществу.

В последнее время в печати часто поднимается вопрос о степени зависимости НПО от различных источников финансирования, в том числе и правительственных, и о том, как это влияет на самостоятельность самих НПО. Наиболее радикально настроенные представите-

ли этих организаций считают, что, устанавливая тесные связи с правительственными структурами, НПО подвергаются опасности потерять лицо. Например, когда было выдвинуто предложение создать в рамках ООН форум гражданского общества, то некоторые представители НПО выступили с заявлением, что гражданское общество, спонсируемое государственными институтами, перестает быть гражданским, а НПО превращаются в проправительственные комитеты.

Вполне разумными в этом вопросе представляются критерии ООН, которые в основном ориентируются на так называемый остаточный принцип. Если организация получает половину и более суммарных поступлений в свой бюджет из государственной казны или же от дохода за счет предоставления платных услуг, то она относится соответственно к государственному сектору или к частному предпринимательству. Такой подход автоматически исключает из НПО-сети значительную часть общественных структур в США, Великобритании, Германии и многих других странах (Сухарев, 2005: 467–478).

Следовательно, те общественные организации, которые полностью финансируются правительством или любой международной организацией, не могут быть в полной мере причислены к субъектам общественной дипломатии, поскольку они становятся зависимыми как финансово, так и политически, а это противоречит самому понятию «общественная дипломатия». Такие общественные организации даже называть неправительственными не совсем правомерно. Скорее им подойдет термин «некоммерческие организации» (НКО). Они, по сути, являются «структурами» правительств или иных международных организаций, созданными с целью привлечения арсенала средств общественной дипломатии для решения своих политических задач. Пример: американский «Корпус мира», который является одним из агентств федерального правительства. Сюда же можно отнести правозащитные организации, полностью финансируемые из зарубежных источников.

С другой стороны, любое правительство может оказывать определенную поддержку,

в том числе и финансовую, деятельности НПО, не посягая при этом на ее независимость. Это возможно в том случае, когда происходит полное совпадение целей деятельности субъектов общественной дипломатии и правительства. Для этого существует несколько путей. Один из них — это формирование специальных программ поддержки той деятельности НПО, которую правительство считает особо важной и которая в полной мере отвечает политическим устремлениям самого правительства. Другой способ — выделение правительственных грантов на научно-исследовательскую работу, финансирование целевых программ и проектов. Например, в России ежегодно Указом Президента распределяется около 1 млрд руб. через Общественную палату и грантодающие организации-операторы. Одним из операторов является Институт проблем гражданского общества, которому в 2011 г. из этих денег было выделено 160 млн руб. на проекты российских некоммерческих неправительственных организаций, имеющие социальное значение, в сфере образования, искусства, культуры и общественной дипломатии.

Необходимо сказать, что сложившаяся система распределения грантов вызывает много нареканий на ее непрозрачность и несправедливость, подозрений в коррумпированности и финансовых злоупотреблениях. Следует признать, что правовая база для предоставления грантов и отчетности не разработана. Согласно букве российского законодательства гранты относятся к средствам, которые приходят в Россию из-за рубежа для поддержки тех или иных российских структур. С финансовой поддержкой государством российских общественных объединений дело обстоит очень плохо. Например, даже такая организация, как Фонд «Русский мир» имеет бюджет в 50 раз меньший, чем Британский Совет (British Council), выполняющий аналогичные функции. Его слабая материальная база ограничивает возможности фонда по развитию сети русских школ, центров, библиотек и других учреждений в тех странах, где и существует этот русский мир.

В последние годы ряд общественных организаций был создан по инициативе высших

органов власти, они регулируются указами Президента РФ и специально созданными законами. В их числе Общественная палата Российской Федерации, Фонд «Русский мир», Фонд поддержки публичной дипломатии имени А. М. Горчакова, некоммерческое партнерство Российский совет по международным делам, некоммерческая организация Фонд поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом и др. Несмотря на то что эти организации были созданы государством и обеспечиваются им, они все же выполняют общественно значимую работу. В порядке исключения их можно считать общественными, поскольку они работают на развитие гражданского общества, но вместе с тем их нельзя в полной мере отнести к неправительственным организациям.

Сегодня наблюдается заметный интерес российских общественных объединений к сфере общественной дипломатии. Целый ряд российских неправительственных организаций заявляют о себе как о серьезных организациях общественной дипломатии, в их числе объединения дипломатов в отставке, объединения специалистов, заинтересованных в развитии международных контактов; ассоциации преподавателей русского языка и литературы, юристов, педагогов; организации в поддержку соотечественников за рубежом.

Действуют многочисленные ассоциации и фонды, целиком ориентированные на взаимодействие с иностранными партнерами. Как правило, это организации ученых, правозащитные, женские, молодежные, детские организации и союзы, религиозные объединения, поддерживающие отношения с родственными структурами за рубежом. Активную исследовательскую и практическую работу в сфере общественной дипломатии ведут институты Российской академии наук, негосударственные аналитические центры.

По линии внутренней общественной дипломатии, реализуемой в самой России, осуществляется взаимодействие с диаспорами на предмет интеграции людей разной этнической принадлежности в российское общество. Речь идет о многочисленных диаспорах, которые сформировались в Российской Федерации

и нередко чувствуют себя изолированными от общества. НПО, используя формы, методы и средства внутренней общественной дипломатии, помогают создать атмосферу уважения к людям из других государств, стран СНГ, проживающим в России.

Особое направление активности гражданского общества — молодежная общественная дипломатия. Международные отношения с рядом зарубежных стран строятся во многом благодаря той молодежи, которая училась и окончила в свое время советские и российские вузы. Студенты, школьники, детские и молодежные организации проявляют заинтересованность в развитии самых разных программ образовательных и иных обменов.

Общую картину российской общественной дипломатии во внешней и внутренней политике дополняют регионы, которые осуществляют активную внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность (Доклад о состоянии..., 2006: 51–52). Ее можно назвать территориальной общественной дипломатией. В широком смысле субъектами общественной дипломатии по территориальному признаку являются отдельные регионы, края, области, районы, города, населенные пункты, различные локальные ведомства разных государств. Они напрямую развивают отношения с такими же территориальными образованиями других государств, минуя высшие государственные органы страны, но в рамках конституций и законов данных государств. Распространенными формами территориальной общественной дипломатии, где регионы выступают в качестве главных субъектов, являются побратимские связи между городами, приграничное сотрудничество, дипломатия городов, дипломатия местных сообществ.

Таким образом, неправительственные организации представляют собой важнейший и неотъемлемый элемент формирующегося института общественной дипломатии Российской Федерации. В качестве субъектов общественной дипломатии они призваны укреплять общественные отношения, налаживать доверие между людьми, внедрять нравственные принципы, нормы и ценности в общественное сознание, достигать взаимодоговоренностей,

отстаивать справедливость, пробуждать желание граждан заниматься общественными делами, проявлять заботу о ближних, обеспечивать занятость населения.

Для совершенствования деятельности общественных неправительственных организаций в этом направлении требуется создание нормативно-правовой базы общественной дипломатии, ресурсное обеспечение, подготовка необходимых кадров, теоретико-методологическая основа. Надо шире использовать последние информационные технологии межкультурной коммуникации, социальных сетей. Решение этих и других вопросов поможет сделать институт отечественной общественной дипломатии по-настоящему эффективным и конкурентоспособным в мировом политическом процессе глобализирующегося мира.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. (2006) М. : Общественная палата Российской Федерации.

О деятельности НКО [Электр. ресурс] // Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx> (дата обращения: 20.01.2012).

Путин, В. В. (2012) Россия сосредотачивается — вызовы, на которые мы должны ответить [Электр. ресурс] // Известия. 16 января. URL: <http://www.izvestia.ru/news/511884> (дата обращения: 17.01.2012).

Рекомендация CM/Rec(2007)14 Кабинета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе. (2007) [Электр. ресурс] // Council of Europe. URL: http://www.coe.int/t/ngo/Source/CMRec2007_14_russian.pdf (дата обращения: 20.01.2012).

Россия в цифрах. (2011) [Электр. ресурс] // Росстат. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_11/IssWWW.exe/Stg/d1/02-07.htm (дата обращения: 20.01.2012).

Сунгуров, А. Ю. (1999) Организации-посредники в структуре гражданского общества (Некоторые проблемы политической модернизации России) // ПОЛИС. № 6. С. 34–48.

Сухарев, А. И. (2005) Сектор НПО — проблемы субъектности, критериев и классификации (западная методологическая модель) // Безопасность Евразии. № 3. С. 467–478.

*THE ROLE OF NON-GOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS IN THE
INSTITUTIONALIZATION OF RUSSIAN
PUBLIC DIPLOMACY*

I. L. Shershnev

(Moscow State Linguistic University)

The article deals with the analysis of the problems of public diplomacy's institutionalization in Russia. It reveals the basic concepts, characterizes the institution of public diplomacy and describes the features of Russian public diplomacy in the sphere of foreign and domestic policy realization.

Keywords: public diplomacy, non-governmental organizations, the institution of public diplomacy.

BIBLIOGRAPHY (TRANSLITERATION)

Doklad o sostoianii grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii. (2006) M. : Obshchestvennaia palata Rossiiskoi Federatsii.

O deiatel'nosti NKO [Elektr. resurs] // Informatsionnyi portal Ministerstva iustitsii Rossiiskoi Federatsii. URL: <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx> (data obrashcheniia: 20.01.2012).

Putin, V. V. (2012) Rossiia sosredotachivaetsia — vyzovy, na kotorye my dolzhny otvetit' [Elektr. resurs] // Izvestiia. 16 ianvaria. URL: <http://www.izvestia.ru/news/511884> (data obrashcheniia: 17.01.2012).

Rekomendatsiia CM/Rec(2007)14 Kabineta ministrov gosudarstvam-chlenam o pravovom statuse nepravitel'svennykh organizatsii v Evrope. (2007) [Elektr. resurs] // Council of Europe. URL: http://www.coe.int/t/ngo/Source/CMRec2007_14_russian.pdf (data obrashcheniia: 20.01.2012).

Rossiia v tsifrakh. (2011) [Elektr. resurs] // Rosstat. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_11/IssWWW.exe/Stg/d1/02-07.htm (data obrashcheniia: 20.01.2012).

Sungurov, A. Iu. (1999) Organizatsii-posredniki v strukture grazhdanskogo obshchestva (Nekotorye problemy politicheskoi modernizatsii Rossii) // POLIS. № 6. S. 34–48.

Sukharev, A. I. (2005) Sektor NPO — problemy sub»ektnosti, kriteriev i klassifikatsii (zapadnaia metodologicheskaiia model') // Bezopasnost' Evrazii. № 3. S. 467–478.