

ДОКЛАД



№ 71 / 2021



РСМД
Российский совет
по международным
делам

PICREADI
КРЕАТИВНАЯ ДИПЛОМАТИЯ

ЦЕНТР ПОДДЕРЖКИ И РАЗВИТИЯ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ

Публичная дипломатия России в эпоху COVID-19.

Ежегодный обзор основных трендов и событий публичной дипломатии России в 2020 г.

Наталья Бурлинова
Марина Чагина
Виктория Иванченко

**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ
ЦЕНТР ПОДДЕРЖКИ И РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ
«КРЕАТИВНАЯ ДИПЛОМАТИЯ»**

МОСКВА 2021

УДК 327.8(470+571)»2020»

ББК 66.49(2Рос)

Б91

Российский совет по международным делам
Центр поддержки и развития общественных инициатив «Креативная дипломатия»

Авторский коллектив:

канд. полит. наук **Н.В. Бурлинова**; **М.С. Чагина**; **В.С. Иванченко**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; **О.А. Пылова**

Б91 **Бурлинова, Н.**

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 № 71/2021 / Н. Бурлинова, М. Чагина, В. Иванченко; Российский совет по междунар. делам (РСМД), Центр поддержки и развития общественных инициатив «Креативная дипломатия». — М.: НП РСМД, 2021. — 36 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-6044863-4-4

Разразившаяся в 2020 г. глобальная эпидемия COVID-19 на неопределенное время существенно изменила жизнь человечества. Эти изменения не обошли стороной и сферу российской публичной дипломатии, которая была и остается подверженной тем вызовам, с которыми сталкивается сегодня вся система международных отношений. Отсутствие прямого контакта, отмена мероприятий, переход в онлайн сократили возможности публичной дипломатии. С другой стороны, развитие онлайн-технологий (Zoom и другие платформы) упростили многие процессы и дают возможность при наличии интернета расширять аудиторию проектов безгранично. В настоящем обзоре будут рассмотрены основные события, тренды и тенденции, которые сформировали лицо публичной дипломатии России в 2020 г.

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/report71

Содержание

Введение	4
Цифровая дипломатия	6
Цифровизация дипломатии	8
Экспертная дипломатия. Возросшая роль экспертного сообщества	10
Образовательное направление. Научная дипломатия	14
Контроль за просвещением и международной деятельностью вузов	18
Реформа Россотрудничества	21
Гуманитарное сотрудничество и содействие международному развитию	24
Государственное регулирование и сфера публичной дипломатии	27
Выводы	31
Об авторах	33

Введение

В классической интерпретации публичная дипломатия — это комплексная система институтов и механизмов, задача которых состоит в сопровождении внешнеполитических интересов государства через создание привлекательного образа страны, то есть реализация концепции мягкой силы¹.

Для современной российской общественной и внешнеполитической среды свойственно более узкое понимание публичной дипломатии, которое можно трактовать как систему диалога и работу с зарубежными обществами в политических целях. При таком подходе публичная дипломатия не воспринимается как система институтов, но определяется как одно из направлений работы наряду с общественной дипломатией, культурно-гуманитарным сотрудничеством и стратегическими коммуникациями².

При составлении ежегодного обзора авторы исходили из широкого понимания публичной дипломатии как системы институтов³. И хотя в России не все готовы разделять такой подход, говоря о разрозненности и отсутствии координации акторов публичной дипломатии и о том, что нам достаточно общественной дипломатии, все-таки представляется, что в пределах науки можно очертить основных игроков, институты и программы, которые составляют рамочную структуру российской публичной дипломатии.

На основе наработанной практики и уже сложившегося научного подхода в обзоре мы проанализировали основные события и тренды публичной дипломатии России по четырем основным направлениям: образовательному (образовательные программы и программы академического обмена), экспертному (экспертная дипломатия), информационному (информационная работа на зарубежные аудитории, цифровая дипломатия) и гуманитарному сотрудничеству (общественная дипломатия). Будет также затронута тема СМР (Содействие международному развитию).

Безусловно, в 2020 г. основные направления публичной дипломатии, за исключением информационной дипломатии, сильно пострадали. В связи с

¹ Под классической интерпретацией понимается американский подход, поскольку именно Штаты были родоначальниками термина «публичная дипломатия». Авторство термина приписывают Э. Гуллиону, американскому дипломату, декану Школы права и дипломатии им. Флетчера Университета Тафта.

² Публичная дипломатия: исчезновение или новые горизонты? / Публичная дипломатия: Теория и практика: Научное издание / Под ред. М.М. Лебедевой. Москва, Аспект Пресс, 2017. С. 26-44.

³ Развитие теории публичной дипломатии и ее интерпретация не являются целью данного практического обзора. На эту тему мы рекомендуем обратиться к Учебно-методическим материалам «Курс общественного дипломата», а также теоретической главе (Главе 1) Экспертного обзора российской публичной дипломатии в 2018-2019 гг., подготовленным совместно экспертным коллективом «Креативной дипломатии» и Российским советом по международным делам // Курс общественного дипломата. Учебн.-метод. материалы № 4/2017 / Н.В. Бурлинова, Российский совет по международным делам (РСМД). Москва: НП РСМД, 2017.

Экспертный обзор российской публичной дипломатии в 2018-2019 гг. 10 шагов на пути к эффективной публичной дипломатии России: доклад 52/2020 / (Н. Бурлинова, П. Василенко, В. Иванченко, О. Шакиров.); (вып. ред. И. Тимофеев, О. Пылова); Российский совет по международным делам (РСМД). М.: НП РСМД, 2020.

глобальным закрытием границ и карантинными мерами не было возможности принять иностранных студентов в России, отменились все крупнейшие международные и региональные экспертные, академические и бизнес-мероприятия, остановилось сотрудничество по проектам общественной дипломатии, был ограничен доступ к Российским центрам науки и культуры.

Однако именно 2020 год стал годом резкого скачка и развития одного из важнейших компонентов системы публичной дипломатии — информационного направления публичной дипломатии, а именно — цифровой дипломатии, к которому относится работа в том числе в социальных сетях.

Серьезные изменения произошли вокруг ключевого ведомства российской общественной дипломатии — Россотрудничества. Вынужденная пауза в активной международной общественной деятельности совпала с новым этапом реформ этой структуры, связанных с появлением нового главы Россотрудничества — Е.А. Примакова, который возглавил ведомство летом 2020 г.⁴

Новым трендом стала резкая активизация сферы российской гуманитарной помощи. С самого начала пандемии Россия начала оказывать гуманитарную, медицинскую и инфраструктурную помощь другим странам, к концу 2020 г. выделив на гуманитарное финансирование в совокупности 52,5 млн долл.⁵ Российская вакцина «Спутник V» и ее международное признание сработали на укрепление российской мягкой силы, несмотря на активное информационное противодействие как за рубежом, так и внутри страны.

Наконец, еще одной, сугубо российской тенденцией в сфере международного сотрудничества стало дальнейшее усиление контроля со стороны российских властей за российским некоммерческим сектором и научным сообществом, в том числе через новые поправки в закон об иностранных агентах. Были предприняты законодательные шаги, которые касаются международной научной и образовательной деятельности российских вузов и в дальнейшем могут привести к большой правовой неопределенности в этой сфере.

Рассмотрим детальнее развитие и тренды основных направлений публичной дипломатии России в 2020 г.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 25.06.2020 № 416 «О руководителе Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству» // Администрация Президента России.
URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/45632>

⁵ Russian Federation, Government of 2020 // Financial Tracking Service, OCHA.
URL: <https://fts.unocha.org/donors/3006/summary/2020>

Цифровая дипломатия

Российская цифровая дипломатия, основной задачей которой является информационная работа на зарубежных направлениях, уже давно оформилась в важную составляющую внешней политики⁶.

В 2020 г. эти тенденции мало изменились. Более того, в отсутствии личных контактов и ограничения передвижений телевидение, интернет и социальные сети стали незаменимой реальностью. Вопрос о том, чьи информационные механизмы и технологии будут иметь наибольшее влияние и охват, остается крайне важным в международной политике.

В очередной раз это наглядно показала информационная кампания вокруг российской гуманитарной помощи и продвижения вакцины «Спутник V». Вал информации на протяжении года по поводу неэффективности российской вакцины в западных СМИ показал, что информационным миром по-прежнему правят западные медиа. Однако есть основания полагать, что ситуация глобального идеологического доминирования западных СМИ медленно, но меняется.

21 декабря главный редактор *Russia Today* Маргарита Симоньян сообщила в своем аккаунте в *Facebook*⁷, что ноябре 2020 г. RT вышел на третье место среди всех мировых новостных вещателей по количеству уникальных пользователей в соцсетях старше 18 лет, обойдя по этим показателям BBC и CNN. RT также занял четвертое место по количеству уникальных пользователей в соцсетях, и здесь обойдя BBC.

28 декабря Маргарита Симоньян сообщила, что испаноязычный RT — «самый популярный новостной портал в *Facebook* на испанском языке, у которого 18 млн подписчиков — на 5 млн больше, чем у CNN на испанском. Самый популярный новостной канал на испанском языке на *YouTube* — 4,2 млн подписчиков и 2,5 млрд просмотров»⁸. Она также заметила, что «бывший президент Эквадора работает у нас ведущим и берет блестящие интервью у политиков и мировых знаменитостей». Она привела цитату из газеты «*El País*»: «Нет ни одного крупного СМИ на испанском языке, чьи статьи вызывали бы такой же отклик аудитории в *Facebook* и *Twitter*, как статьи RT на испанском». А также из *Financial Times*: «В период с 1 января по 12 марта пользователи поделились ссылками на материалы о коронавирусе, размещенные каналом RT на испанском на платформах *Facebook*, *Twitter* и *Reddit*, более 6,8 млн раз»⁹.

⁶ Эксперты «Креативной дипломатии» делали подробный разбор основных тенденций развития российской цифровой дипломатии за 2018-2019 гг. в экспертном докладе «10 шагов на пути к эффективной публичной дипломатии России». См. на эту тему: Шакиров О. Цифровая дипломатия / 10 шагов на пути к эффективной публичной дипломатии России // РСМД.
URL: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/10-shagov-na-puti-k-effektivnoy-publichnoy-diplomatii-rossii/>

⁷ Публикация Маргариты Симоньян // *Facebook*. 21.12.2020.
URL: <https://www.facebook.com/651382304/posts/10158721669642305/?extid=0&d=n>

⁸ Публикация Маргариты Симоньян // *Facebook*. 28.12.2020.
URL: <https://www.facebook.com/651382304/posts/10158736131807305/?extid=0&d=n>

⁹ Там же.

Не меньшими успехами, по словам М. Симоньян, может похвастаться и RT *France*, который оказался на втором месте после BFM среди французских новостных каналов по количеству подписчиков и просмотров на *YouTube*, а также в Топ-3 среди всех французских СМИ по просмотрам и репостам видео в Facebook. Публикациями RT France делятся в пять раз чаще, чем постами *Le Monde*, и в 14 раз чаще, чем записями *Le Figaro*¹⁰.

1 сентября 2020 г. был опубликован новый рейтинг цифровой дипломатии — *Digital Diplomacy Index*¹¹. Сегодня это единственный международный рейтинг¹², оценивающий цифровую дипломатию. Рейтинг, созданный французской PR-компанией «*Reputation Squad*», сравнивает страны по их активности в *Twitter*. Здесь учитываются аккаунты лидера страны, МИД и главы министерства, посольств в странах G20. Рейтинг обновляется ежедневно с учетом данных за последние 30 дней. Позиция страны в рейтинге складывается из девяти показателей. На момент внесения финальных правок в данный обзор (февраль 2021 г.) Россия занимала 5-е место¹³.

Таким образом, основываясь на приведенных выше цифрах, можно сделать вывод о том, что с каждым годом Россия постепенно наращивает свое присутствие в международном информационном пространстве. Хотя речь идет о выборочных кейсах, связанных прежде всего с такими медиагигантами как *Russia Today*, популярность среди зарубежной аудитории подтверждает целесообразность государственной поддержки¹⁴ подобных информационных инструментов глобального медиа-присутствия России.

¹⁰ Публикация Маргариты Симоньян // Facebook. 18.12.2020.
URL: <https://www.facebook.com/651382304/posts/10158714961262305/?extid=0&d=n>

¹¹ Digital Diplomacy Index. URL: <https://digital-diplomacy-index.com>

¹² В нашем предыдущем экспертном докладе «10 шагов на пути к эффективной публичной дипломатии России» мы упоминали, что существует еще Digital Diplomacy Ranking, однако он не обновляется с 2018 г. Еще один источник по цифровой дипломатии – доклад *Diplomacy* – рейтинги не делает.

¹³ Подробнее о рейтинге можно прочитать в посте эксперта по цифровой дипломатии Олега Шакирова в группе «Облачная дипломатия», 01.10.2020.
URL: <https://www.facebook.com/groups/CloudDiplomacy/permalink/643320536356324/>

¹⁴ Объединенный бюджет RT и МИА «Россия сегодня» («РИА Новости и Sputnik») в 2019 г. Составил 440 млн долл. См. публикацию официального Telegram-канала RT на русском. 12.07.2019. URL: https://t.me/rt_russian/17216. Согласно данным из Федерального бюджета на 2020 г. финансирование RT составило почти 23 млрд руб., плюс 3 млрд руб. на создание немецкоязычного телеканала и почти 1 млрд 378 млн руб. на поддержание московской материально-технической базы канала // КонсультантПлюс.
URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339305/2158d3f2d7087f5b2f5e6e30137e2d57bbc84103/

Цифровизация дипломатии

Главной тенденцией публичной дипломатии прошедшего года стала, безусловно, её цифровизация. В условиях практически полного перехода в онлайн-формат сильный импульс получило развитие цифровой дипломатии, подразумевающей взаимодействие правительств с иностранной общественностью при помощи социальных сетей в Интернете¹⁵. Значимую роль приобрело также развитие интернет-коммуникаций в экспертных кругах и онлайн-взаимодействие с гражданским зарубежным сообществом.

Ещё одним итогом 2020 г. стало появление «Zoom-дипломатии». Вследствие пандемии коронавируса крупнейшие международные и российские мероприятия в сфере публичной дипломатии были отменены или переведены в *Zoom* или на другие платформы с похожим функционалом. Тенденция перехода на онлайн-режим расширила и потенциал публичной дипломатии: информационная доступность позволила участвовать в экспертных дискуссиях и профильных обсуждениях из любой точки мира, моментально распространять информацию в *digital*-формате и воздействовать на широкую аудиторию через социальные сети.

Цифровизация международной жизни вынудила правительственные структуры интенсифицировать свою деятельность в соцсетях. Например, помимо традиционной *Facebook*- и *Twitter*-дипломатии, МИД РФ также завел аккаунт в популярной сети «*TikTok*»¹⁶. Сегодня этот шаг нацелен прежде всего на внутреннюю и русскоязычную аудиторию. В отличие от ведения Министерством *Twitter*-аккаунтов на нескольких языках и использования данной соцсети как инструмента цифровой дипломатии, МИД РФ публикует в *TikTok* видео на русском языке без английских субтитров, что значительно сужает диапазон подписчиков¹⁷.

Zoom-дипломатия как явление привлекла внимание организаторов онлайн-мероприятий, многочисленных экспертов, часть из которых поспешили высказаться по поводу гибели традиционных форматов публичной дипломатии в пользу онлайн-общения. *Zoom*-дипломатия стала темой для обсуждения, например, в рамках VI молодежного форума «Потсдамских встреч», организованного в июле Фондом А.М. Горчакова и Германо-Российским форумом. В ходе дискуссий члены немецких и российских правительственных структур обсуждали новые дипломатические реалии и возросшую роль молодых специалистов в политических процессах в условиях пандемии

¹⁵ Рябиченко А. Цифровая дипломатия вчера и сегодня // РСМД. 16.11.2018.
URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/digitaldiplomacy/tsifrovaya-diplomatiya-vchera-i-segodnya/>

¹⁶ Russian Foreign Ministry - МИД России // TikTok. 18.03.2021.
URL: <https://www.tiktok.com/@midrussia?fbclid=IwAR3BFY8wm9JrxAhdSJVVrcCw1hmcprRfmyLFI-ZE1ADHx6aYooigARD0>

¹⁷ Интервью Марии Захаровой агентству ТАСС // ТАСС. 08.02.2021.
URL: https://www.youtube.com/watch?v=_5Q9nO8ITAK

коронавируса¹⁸. Влияние последней на международные отношения оценили также в рамках 15-й научно-образовательной программы «Дипломатический семинар»¹⁹, организованной при поддержке Фонда А.М. Горчакова. Участниками семинара стали молодые специалисты из стран ближнего и дальнего зарубежья, обсудившие перспективы международного развития в период пандемии COVID-19.

С другой стороны, переход в онлайн-режим имеет определенные недостатки. Традиционные форматы публичной дипломатии в 2020 г. были заморожены, мало или практически не проводились важные оффлайн-мероприятия или личные встречи, укрепляющие контакты между представителями России и зарубежных стран²⁰. Однако уже к осени 2020 г. стало ясно, что онлайн-общение имеет свои пределы, перезагружает рабочий график и не заменяет личное общение²¹.

Сегодня международное оффлайн-общение пока во многом заморожено, а восстановление традиционных очных контактов займет от трех до пяти лет в зависимости от развития пандемии и темпов вакцинации. Но окончательно выяснилось, что личное общение сложно заменить исключительно виртуальным. Поэтому говорить о смерти традиционных форматов публичной дипломатии, на наш взгляд, преждевременно.

¹⁸ VI Молодежной форум Потсдамских встреч // Германо-российский форум.
URL: <https://www.deutsch-russisches-forum.de/ru/vi-molodezhnoj-forum-potsdamskih-vstrech/3630819>

¹⁹ Завершил работу XV Дипломатический семинар молодых специалистов // Фонд Горчакова.
URL: <https://gorchakovfund.ru/news/zavershil-rabotu-xv-diplomaticheskij-seminar-molodykh-spetsialistov/>

²⁰ Годовой отчет РСМД 2020 // РСМД. URL: https://russiancouncil.ru/upload/iblock/200/riac_annual_report_2020.pdf

²¹ Например, на эту тему: 'Zoom fatigue' is taxing the brain. Here's why that happens // National Geographic. 24.04.2020.
URL: <https://www.nationalgeographic.com/science/article/coronavirus-zoom-fatigue-is-taxing-the-brain-here-is-why-that-happens>

Экспертная дипломатия

Возросшая роль экспертного сообщества

Экспертная дипломатия — одно из направлений публичной дипломатии, в которое вовлечены исследовательские институты (*think tanks*) и индивидуальные эксперты. Их задача состоит в налаживании диалога с зарубежными целевыми группами (главным образом, с экспертами) по линии внешней политики, экономики, безопасности. Совместная работа с иностранными экспертами, молодыми лидерами, дипломатами и журналистами — одно из ключевых направлений системы публичной дипломатии.

Экспертная дипломатия — одно из самых профессионально развитых направлений публичной дипломатии России. Главную роль в этом процессе играют российские аналитические и исследовательские центры, напрямую взаимодействующие с экспертным сообществом внутри страны и за её пределами. Российские «фабрики мысли» традиционно входят в международные рейтинги и занимают высокие позиции в американском Глобальном индексе научно-исследовательских центров (*The Global Go To Think Tank Index*²²), ежегодно выпускаемом экспертами научно-исследовательской программы «*Think Tanks and Civil Society Program*» (ТТССП) Пенсильванского университета США. В частности, согласно отчёту за 2019 г., в глобальном рейтинге из 175 организаций было отмечено три российских института: Московский центр Карнеги (26 место), Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН, 33 место) и Московский государственный институт международных отношений (МГИМО, 125 место)²³. Их положение в индексе 2020 г. осталось стабильным: Московский центр Карнеги и ИМЭМО РАН сохранили свои позиции, а МГИМО поднялся на одну строчку²⁴.

Что касается регионального ракурса данного обзора, то в 2020 г. в ранжированном списке *think tanks* Центральной и Восточной Европы были отмечены 18 российских аналитических центров (в 2019 г. их было только 16)²⁵. Подобное улучшение показателей говорит о постепенно возрастающей узнаваемости российских научных институтов. Однако можно обозначить и отрицательный тренд — число российских аналитических центров в индексе за год сократилось: в рейтинге стран с наибольшим количеством аналитических центров за 2020 г. Россия опустилась с 7-й строчки (2019 г.)²⁶ на 12-ю²⁷ на фоне сокращения количества центров с 215 до 143 соответ-

²² TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports // University of Pennsylvania.
URL: https://repository.upenn.edu/think_tanks/

²³ McGann J. G. 2019 Global Go To Think Tank Index Report, Lauder Institute, University of Pennsylvania, 2020. Pp. 68-72.

²⁴ McGann J. G. 2020 Global Go To Think Tank Index Report, Lauder Institute, University of Pennsylvania, 2021. Pp. 65-71.

²⁵ Ibid.

²⁶ McGann J. G. 2019 Global Go To Think Tank Index Report, Lauder Institute, University of Pennsylvania, 2020. Pp. 68-72.

²⁷ McGann J. G. 2020 Global Go To Think Tank Index Report, Lauder Institute, University of Pennsylvania, 2021.

венно. Таким образом, за прошедший год российская публичная дипломатия сохранила высокие качественные показатели при общем сокращении количества *think tanks*.

Российские аналитические центры и экспертные организации отменили большинство традиционных профильных мероприятий в 2020 г. Были отменены крупнейшие российские мероприятия в сфере публичной дипломатии, в том числе Московская конференция по безопасности и Петербургский международный экономический форум. Ведущий российский аналитический центр — РСМД — перенес большинство зарубежных семинаров и конференций на онлайн-платформы, а также отменил очные экспертные встречи в Москве и российских регионах²⁸. Московский центр Карнеги также снизил интенсивность мероприятий и в 2020 г. при постоянной работе в онлайн-форматах провел всего несколько очных встреч²⁹.

Традиционно очная программа «*Meeting Russia*»³⁰, организуемая командой «Креативной дипломатии» и направленная на развитие коммуникаций и связей между молодыми лидерами РФ, США и Европы, в этом году проводилась в Zoom. В редких случаях мероприятия в сфере образования или развития публичной дипломатии проходили в гибридном режиме — очно-заочно.

Вследствие коронавирусных ограничений и карантинных мер в Москве часть очных встреч состоялась в российских регионах. Среди региональных оффлайн-мероприятий можно выделить:

- семидневный форум «**Евразия Global**» 2020 в Оренбурге³¹, организованный под эгидой ЮНЕСКО. Форум был направлен на развитие совместных проектов и укрепление профессиональных связей между молодыми участниками из России и стран евразийского пространства;
- экспертную **сессию «Потенциальный барьер академической дипломатии»**³², организованную **25 сентября в Новосибирске** по инициативе Сибирского отделения РАН при поддержке Фонда А.М. Горчакова и Фонда президентских грантов. В рамках сессии представители российского экспертного сообщества за рубежом обсудили проблемы современной научной дипломатии и научных коммуникаций;
- **V Форум молодых дипломатов стран БРИКС**³³, проведенный в конце октября в Казани. В Форуме приняли участие сотрудники министерств и ведомств Бразилии, России, Индии, Китая и ЮАР;

²⁸ Годовой отчет РСМД 2020 // РСМД. URL: https://russiancouncil.ru/upload/iblock/200/riac_annual_report_2020.pdf

²⁹ События // Московский Центр Карнеги. URL: <https://carnegie.ru/events/archive/?lang=ru&pageOn=1>

³⁰ Meeting Russia // PICREADI. URL: https://www.picreadi.com/meeting_russia/

³¹ Международный молодежный форум «Евразия Global» 2020 // Росмолодежь. URL: <https://myrosmol.ru/measures/view/46042>

³² Экспертно-стратегическая сессия «Потенциальный барьер академической дипломатии» // МГИМО. 28.09.2020. URL: <https://mgimo.ru/about/news/departments/eksperto-strategicheskaya-sessiya-potentsialnyy-barer-akademicheskoy-diplomatii/>

³³ Форум молодых дипломатов стран БРИКС // МГИМО. 24.10.2012. URL: <https://mgimo.ru/about/news/main/v-forum-molodykh-diplomatov-stran-brics/>

- **VI Молодежный саммит БРИКС в Ульяновске**³⁴, предполагавший очную встречу более 100 молодых активистов из государств-членов организации и проведение видеоконференции министров и руководителей ведомств, курирующих молодежную политику в государствах-участниках.

Можно отметить расширение географических рамок российской публичной дипломатии и регионализацию профильных мероприятий в 2020 г. С другой стороны, редкие очные встречи проводились и в Москве: в частности, на площадке международного дискуссионного клуба «Валдай» была проведена **IX Ближневосточная конференция**³⁵, **XVII Ежегодное заседание Клуба**³⁶ и **XI Азиатская конференция**, которая впервые состоялась в гибридном и нерегиональном формате³⁷. На базе Совета по внешней и оборонной политике еще в марте был реализован проект «**Большая Евразия в восприятии нового поколения российских и зарубежных лидеров**»³⁸, в рамках которого молодые лидеры из стран Евросоюза и Азии приняли участие в офлайн-семинарах по тематике евразийской интеграции.

Среди состоявшихся мероприятий по традиционной для российской публичной дипломатии теме евразийской интеграции стоит выделить **Первый Евразийский конгресс ЕАБР**³⁹, посвященный вопросам экономической интеграции на постсоветском пространстве. В Конгрессе приняли участие более 650 человек, порядка 8 тыс. — подключились к онлайн-трансляциям сессий. Эксперты обсудили региональные инвестиции в регионе, концепцию «Большой Евразии» и цифровые инициативы ЕАБР. В ноябре состоялась **вторая международная школа журналистики для молодых политологов из стран Центральной Азии и РФ «МедИАЦия»**⁴⁰, которая была проведена в ноябре в онлайн-формате на площадке Информационно-аналитического центра МГУ по изучению общественно-политических процессов на постсоветском пространстве. Участники школы из России, Казахстана, Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана обсудили интеграционные процессы в Евразии и дискутировали с ведущими журналистами и экспертами в

³⁴ VI Молодежный саммит БРИКС // Национальный комитет по исследованию БРИКС, Россия. 29.11.2020.
URL: <http://www.nkibrics.ru/posts/show/5fc3d49b62726945d5b40000>

³⁵ IX Ближневосточная конференция Международного дискуссионного клуба «Валдай» // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай».
URL: <https://ru.valdaiclub.com/events/own/bizhnevostchnaya-konferentsiya-valday-2020/>

³⁶ Программа XVII Ежегодного заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай».
URL: <https://ru.valdaiclub.com/events/posts/articles/programma-xvii-ezhegodnogo-zasedaniya-kluba-valday/>

³⁷ XI Азиатская конференция Международного дискуссионного клуба «Валдай» // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай».
URL: <https://ru.valdaiclub.com/events/own/xi-aziatskaya-konferentsiya-valday/>

³⁸ Проект «Большая Евразия» в восприятии нового поколения российских и зарубежных лидеров // Совет по внешней и оборонной политике. 19.03.2021.
URL: <http://svop.ru/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82-%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%B0%D1%8F-%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D1%8F-%D0%B2-%D0%B2%D0%BE%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%8F/>

³⁹ Подведены итоги Первого Евразийского конгресса // Евразийский банк развития. 10.12.2020.
URL: <https://eabr.org/press/news/podvedeny-itogi-pervogo-evraziyskogo-kongressa/>

⁴⁰ Международная школа «МедИАЦия» // Каспийский вестник. 04.11.2020.
URL: <http://casp-geo.ru/anons-proekta-iats-mgu-mezhdunarodnaya-mediashkola-mediatsiya/>

сфере региональной безопасности. Несмотря на то, что приведенный список мероприятий далеко не полный, очевидно, что уклон в сферу евразийских исследований и научного сотрудничества с представителями стран ближнего зарубежья остается неизменной традицией российской публичной дипломатии.

Переход в онлайн расширил географические рамки для публичной дипломатии, но целевой аудиторией для российских экспертов-международников по-прежнему остались жители постсоветского пространства. Эта тенденция также подтверждается мерами государственной поддержки в виде грантов. Среди победителей конкурсов Фонда президентских грантов в 2020 г. по направлению «Развитие общественной дипломатии и поддержка соотечественников» англоязычные проекты практически не представлены, а основной акцент делается на соотечественников и постсоветские страны.⁴¹

В целом в 2020 г. российским экспертам удалось привлечь широкую аудиторию, задействованную преимущественно в онлайн-формате научных дискуссий, форумов и семинаров на политические и экономические темы. Именно «экспертная дипломатия» стала для научного сообщества своего рода спасительной соломинкой публичной дипломатии, которая позволила не изолироваться полностью, но продолжать экспертное общение с высокой степенью вовлеченности российских экспертных кругов в обсуждение мировых политических процессов.

⁴¹ Например, по направлению «Развитие общественной дипломатии и поддержка соотечественников» в 2020 г. Фондом было поддержано более 10 проектов в сфере евразийской интеграции и 9 мероприятий, приуроченных к 75-летию Победы в Великой Отечественной войне (по информации портала Фонда Президентских грантов).

Образовательное направление. Научная дипломатия

Образование — основополагающий элемент «мягкой силы» любой страны. Научная дипломатия и программы образовательных обменов — классические инструменты продвижения «мягкой силы» и формирования положительного имиджа страны. К сожалению, в условиях пандемии и введения ограничений на передвижения этот ресурс сильно ограничен. Однако эпидемии проходят, а университеты остаются.

Важность образовательного направления как инструмента создания и продвижения привлекательного образа страны признается на государственном уровне. Ещё в 2014 г. в России была принята **Концепция продвижения российского образования на базе представительств Россотрудничества за рубежом**⁴², направленная на увеличение престижа и конкурентоспособности российской системы образования. Россия также признает важность подготовки национальных кадров для других стран⁴³.

Важным показателем конкурентоспособности российского образования является включение национальных университетов в международную образовательную среду. На это нацелена государственная инициатива «**Проект 5-100**»⁴⁴. Основными направлениями данного проекта остаются увеличение экспорта образовательных услуг и закрепление российских образовательных учреждений в международных рейтингах, в том числе британском *Times Higher Education (THE)*⁴⁵ и шанхайском *Academic Ranking of World Universities (ARWU)*⁴⁶. Рассмотрим положение российских вузов в этих индексах.

По данным на 2020 г., в обоих рейтингах мы можем выделить глобальный Топ-1000 университетов. Согласно *QS World University Rankings 2020* от THE, в список входят 15 российских столичных и региональных вузов, среди которых лидирует Московский государственный университет (МГУ) — 189-е место⁴⁷. В международном рейтинге *ARWU 2020* число российских образо-

⁴² Концепция продвижения российского образования на базе представительств Россотрудничества за рубежом утверждена Министром иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавровым // Российский центр науки и культуры в Анкаре. 27.03.2014.
URL: <https://tur.rs.gov.ru/uploads/document/file/254/Концепция%20продвижения%20российского%20образования.pdf>

⁴³ Концепция государственной политики Российской Федерации в области подготовки национальных кадров для зарубежных стран в российских образовательных учреждениях одобрена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным // Legal acts. 18.10.2002. URL: <https://legalacts.ru/doc/kontseptsija-prodvizhenija-rossiiskogo-obrazovaniya-na-baze-predstavitelstv-rossotrudnichestva-zal/>

⁴⁴ Проект 5-100 // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.
URL: <https://stop100.ru/about/more-about/>

⁴⁵ Times Higher Education // Times Higher Education.
URL: <https://www.timeshighereducation.com/student>

⁴⁶ Academic Ranking of World Universities // ShanghaiRanking Consultancy.
URL: <http://www.shanghairanking.com/index.html>

⁴⁷ World University Rankings 2020 // Times Higher Education.
URL: https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking#!/page/0/length/-1/locations/RU/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats

вательных организаций уменьшилось до 11, однако в данном индексе МГУ вошел в глобальный Топ-100 и занял 93-ю позицию⁴⁸ (в 2019 г. он оказался на 87-й строчке)⁴⁹.

Международное положение российского образования также оценено в рейтинге *Times Higher Education* – «*Most international universities in the world*». В данном индексе из 172 наиболее авторитетных университетов 33 стран мира Россия представлена семью вузами, пять из которых являются участниками «Проекта 5-100»⁵⁰. В данном рейтинге Россия заняла 6-е место среди стран с наибольшим количеством сильнейших университетов с точки зрения международной известности и тесной интеграции в мировое научно-образовательное сообщество.

Если сравнивать текущее положение дел с ситуацией пятилетней давности, то российское образование сделало некоторые успехи: ещё в 2016 г. в данный рейтинг не входил ни один российский вуз⁵¹.

Однако в отличие от «Проекта 5-100» и Минобрнауки, Счётная палата РФ оценивает темпы продвижения российских вузов в международных рейтингах скорее негативно. В данном случае эксперты ведомства ссылаются на «Майский указ» президента РФ от 2012 г., одной из целей которого стало «вхождение к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу»⁵². В сотню вошел только МГУ, который при этом не является участником «Проекта 5-100». Вследствие этого эффективность «Проекта 5-100», на который за последние семь лет из бюджета было выделено 80 млрд руб., ставится под сомнение⁵³.

Пандемия, безусловно, отрицательно сказалась на российской системе образования в целом и привлечении иностранных студентов в частности — вследствие введенных в конце 2020 г. ограничений в Россию не смогли въехать тысячи иностранных студентов⁵⁴, что осложнило взаимодействие российских вузов и научных объединений с зарубежной аудиторией. Затормозилась реализация программы «**Экспорт образования**»⁵⁵. По сло-

⁴⁸ Russia // Academic Ranking of World Universities 2020. URL: <http://www.shanghairanking.com/ARWU2020.html>

⁴⁹ Academic Ranking of World Universities 2019 // Academic Ranking of World Universities. URL: <http://www.shanghairanking.com/ARWU2019.html>

⁵⁰ Пять университетов Проекта 5-100 – в рейтинге THE «Самые интернациональные университеты мира» // Проект 5-100. URL: <https://stop100.ru/news/139056/>

⁵¹ Там же.

⁵² Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 // Администрация Президента России. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/35263>

⁵³ Вузы из проекта «5-100» так и не вошли в топ-100 международных рейтингов // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/society/18/02/2021/602cbdf9a7947765cbb58e5>

⁵⁴ Фохт Е. Тысячи студентов-иностранцев не могут вернуться в Россию. Им предлагают дистанционку, но для многих она невозможна // BBC, Русская служба. 25.08.2020. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-53904331?SThisFB://cpur.ru/russian-anti-covid-aid-2020-map/>

⁵⁵ «Экспорт образования» – федеральный проект в рамках национального проекта «Образование», цель которого состоит в том, чтобы повысить привлекательность и конкурентоспособность российского образования на международном рынке образовательных услуг // Правительство России. URL: <http://government.ru/info/27864/>

вам директора Департамента проектной деятельности Минобрнауки Елены Колосниковой⁵⁶, в связи с пандемией «министерство видит определенные риски недостижения обозначенного показателя» федерального проекта на 2024 г. При этом пока остаются без ответа общие для всех университетов вопросы о том, насколько в целом уменьшится поток иностранных студентов, как и в какой форме организовать дистанционное обучение, чтобы, как минимум, сохранить то количество иностранных студентов, которое было в вузах на момент начала пандемии.

Вместе с тем 2020 год был использован для того, чтобы заложить новые возможности для получения иностранными студентами образования в России. 18 декабря 2020 г. была издана новая редакция **Постановления об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации**⁵⁷: новая редакция расширяет число квот для иностранцев с 15 до 18 тыс. человек в 2021 г. и затем — до 30 тыс. человек к 2023 г.

С 5 августа 2020 г. вступили в силу поправки в законодательство, которые позволят иностранцам, обучающимся в российских вузах и профучилищах, устроиться на работу без получения специального разрешения на работу или патента для трудовых мигрантов⁵⁸. В соответствии с законом, иностранные студенты, которые учатся в России очно в профучилищах или в имеющих государственную аккредитацию вузах, имеют право в свободное от учебы время устроиться на работу в упрощенном порядке⁵⁹.

Кроме того, для упрощения подачи документов в российские вузы в рамках продвижения российского образования для иностранных студентов был запущен «суперсервис»⁶⁰ «*Education in Russia*»⁶¹, посредством которого они смогут подать заявки на обучение онлайн. Такая платформа не стала первой в российской практике. У Россотрудничества уже был опыт создания англоязычного сайта «*Russia Study*»⁶². При этом по-прежнему существует сайт

⁵⁶ Задачи экспорта российского образования на 2020 год обсудили в РАНХиГС в онлайн-формате // Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 22.06.2021. URL: https://novgor.ranepa.ru/news/?ELEMENT_ID=328802

⁵⁷ Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Электронный фонд. URL: <http://docs.cntd.ru/document/573138850>

⁵⁸ Как новый закон упростит иностранным студентам работу в России // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/news/49275/>

⁵⁹ Иностранные студенты смогут легально работать в России // Российская газета. 05.08.2020. URL: <https://rg.ru/2020/08/05/inostrannye-studenty-smogut-legalno-rabotat-v-rossii.html>

⁶⁰ Запущен «суперсервис» для иностранных студентов // Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. 19.02.2021. URL: https://rs.gov.ru/ru/news/83120?fbclid=IwAR1Cw4499lugORCWuDK_qEzmXgzWJxg_33veYMRB86WN07DpDHvMe3M57XEg

⁶¹ «Образование в РФ для иностранцев» // Education in Russia. URL: <https://education-in-russia.com>

⁶² Этот сайт также указывается как официальный сайт для отбора иностранных граждан для обучения в России. В качестве оператора этого сайта выступает Агентство по сотрудничеству в образовании, но еще несколько лет назад сайт создавался под Россотрудничество и популяризировался через сеть РЦНК.

«*Study in Russia*»⁶³, запущенный ранее Министерством науки и образования РФ и позиционирующий себя как «официальный сайт о высшем образовании в России для иностранных студентов». Существует также русскоязычный сайт того же Минобрнауки «**Образование в России для иностранных граждан**»⁶⁴. Как иностранным пользователям разобраться в этих сайтах, как они соотносятся и какой является самым официальным — остается непонятным.

В рамках образовательного направления публичной дипломатии России необходимо упомянуть правительственную **программу Мегагрантов**⁶⁵ — программу международного сотрудничества российских вузов и научных организаций с учеными мирового уровня и ведущими зарубежными научно-образовательными центрами в сферах науки, образования и инноваций. Программа стартовала 9 апреля 2010 г. В разделе «Инфографика» представлены цифры планируемых результатов на 2020 г.⁶⁶ Итоговая информация по 2020 г. пока отсутствует⁶⁷.

Надеемся, что предпринятые в условиях мирового кризиса шаги станут хорошей инвестицией в будущее российского образования, а увеличение квот и упрощение поступления в российские вузы приведет к росту числа и улучшению качества отбора иностранных студентов, а также повышению престижа российского высшего образования. Важно также, чтобы предлагаемые изменения не стали формальностью.

Среди важных мероприятий научной дипломатии мы можем выделить постоянно действующую исследовательскую программу **Стэнфордского американо-российского форума (SURF) 2020-2021 гг.**⁶⁸, объединяющую более 50 молодых специалистов по всему миру: в течение года стипендиаты SURF будут работать над совместными проектами, многосторонне анализируя американо-российские отношения.

В период пандемии межвузовское глобальное сотрудничество реализовалось в рамках 9-й ежегодной конференции «*Comparative Perspectives on the Political Economy of Development*»⁶⁹, организованной НИУ ВШЭ и Европейской ассоциацией сравнительных экономических исследований. В рамках онлайн-конференции более 30 экспертов и молодых специалистов из России, США, Новой Зеландии и европейских стран представили собственные научные исследования в области политической экономики. Факультет мировой

⁶³ Официальный сайт о высшем образовании в России для иностранных студентов // Study in Russia. URL: <https://studyinrussia.ru>

⁶⁴ Образовательные программы российских университетов для иностранных граждан в 2021 г. // Образование в России для иностранных граждан. URL: <https://russia-edu.ru>

⁶⁵ О программе // Megagrants. URL: https://p220.ru/about/?fbclid=IwAR0AuRkSnrl1EwLmE3TCc7qBdCX8yEZfMR2u0U_2VdetD_42kYLxMXTVnc

⁶⁶ О программе // Megagrants. URL: <https://p220.ru/about/infographics/>

⁶⁷ На момент работы над докладом – февраль 2021 г.

⁶⁸ Stanford US-Russia Forum Welcomes New 2020-21 Cohort // Stanford U.S.-Russia Forum. URL: <https://usrussia.stanford.edu/surf-news/stanford-us-russia-forum-welcomes-new-2020-21-cohort>

⁶⁹ IX Annual ISCID Conference "Comparative Perspectives on the Political Economy of Development" // Higher School of Economics. URL: https://iims.hse.ru/en/csid/conf2020_eng

экономики и мировой политики НИУ ВШЭ также провел серию «Евразийских онлайн-семинаров» с участием известных ученых-международников⁷⁰.

В мае 2020 г. Россотрудничество и РСМД организовали конференцию «**Публичная дипломатия и российские университеты в современном "цифровом мире"**»⁷¹. Мероприятие прошло при помощи платформы «*Russian Digital Cooperation*» и программы «Новое поколение». В ходе конференции представители российских экспертных и академических кругов обсудили возможности экспорта российского образования, цифровизацию образовательных учреждений и выполнение задач публичной дипломатии в рамках университетов.

Тему научной дипломатии не обошли своим вниманием и исследователи⁷². В конце 2020 г. на базе Российского совета по международным делам вышел доклад «**Новые горизонты научной дипломатии в России**»⁷³. Авторы работы проанализировали эволюцию феномена научной дипломатии, трансформацию современных международных отношений на фоне актуальных вызовов — в первую очередь, пандемии и цифровизации, — а также оценили текущее состояние российской научной дипломатии. **Экспертное сообщество развивает и исследует научную дипломатию в России, а также предлагает комплекс мер для повышения эффективности данных направлений.**

Контроль за просвещением и международной деятельностью вузов

Несмотря на сложнейшие задачи интеграции российских вузов в глобальное образовательное пространство, попадание в мировые рейтинги и государственные программы по привлечению иностранных ученых в Россию, в минувшем году в образовательной области на государственном уровне был принят ряд шагов, которые могут заморозить позитивные процессы интеграции и сократить пространство для экспорта российского образования.

Еще в середине августа 2019 г. Министерство науки и высшего образования России издало приказ, ужесточающий правила взаимодействия российских ученых с иностранными коллегами и организациями⁷⁴. Ведомство также заявило, что документ носит исключительно рекомендательный характер.

⁷⁰ Евразийский онлайн семинар // НИУ ВШЭ. URL: https://we.hse.ru/ml/online_seminar/

⁷¹ Онлайн-конференция Россотрудничества и РСМД «Публичная дипломатия и российские университеты в современном "цифровом мире"» // РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/news/online-konferentsiya-rossotrudnichestva-i-rsm-d-publichnaya-diplomatiya-i-rossiyskie-universitety-v-s/>

⁷² События и болевые точки российской публичной дипломатии в сфере образования в 2018-2019 гг. были подробно рассмотрены во второй главе обзора «10 шагов на пути к эффективной публичной дипломатии России», выпущенного в начале 2020 г. «Креативной дипломатией» и РСМД. См. Экспертный обзор российской публичной дипломатии в 2018-2019 гг. 10 шагов на пути к эффективной публичной дипломатии России: доклад 52/2020 / (Н. Бурлинова, П. Василенко, В. Иванченко, О. Шакиров.); (вып. ред. И. Тимофеев, О. Пылова); Российский совет по международным делам (РСМД). - М.: НП РСМД, 2020.

⁷³ Новые горизонты научной дипломатии в России: доклад 63/2020 / (Г.А. Краснова; Р.О. Райнхардт; О.И. Шакиров; Д.Б. Соловьев); (вып. ред. Е.О. Карпинская, И.А. Бочаров, О.А. Пылова); Российский совет по международным делам (РСМД). М.: НП РСМД, 2020. 42 с.

⁷⁴ Миронова К., Черных А. Торжество научного контролизма // Коммерсантъ. 15.08.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4061050>

Ужесточение правил взаимодействия российских вузов и ученых с иностранными коллегами получило свое продолжение в 2020 г. через поправки в законодательство об образовании. В ноябре группа сенаторов и депутатов внесла в Государственную Думу новый законопроект⁷⁵, вызвавший повышенный общественный интерес и критику научного и экспертного сообщества. Законопроект предусматривает поправки к закону «Об образовании в Российской Федерации» — введение понятия «просветительская деятельность», полномочий федеральных органов власти для координации участия образовательных организаций в международной кооперации, в том числе подписания образовательными организациями договоров, а также иные требования к организации просветительской деятельности⁷⁶.

По мнению экспертов Общественной Палаты России, представивших свое заключение на законопроект⁷⁷, отсутствие в документе основ регулирования просветительской деятельности открывает большое пространство для свободы трактовок и «чрезмерной свободы подзаконного нормотворчества»⁷⁸, а «проектируемые в законопроекте нормы о необходимости координации участия образовательных организаций в международном сотрудничестве путем выдачи соответствующих заключений уполномоченным органом будут препятствовать оперативному сотрудничеству при осуществлении научного и образовательного процесса, обмена передовым опытом между образовательными организациями и учеными»⁷⁹. Против принятия законопроекта выступило большое число ученых, было создано несколько петиций⁸⁰, выступили академики РАН⁸¹.

Таким образом, в случае принятия данного законопроекта российским вузам придется согласовывать и получать разрешение на свою международную деятельность и сотрудничество с иностранными преподавателями, что лишит их самостоятельности и оперативности во взаимодействии с международными партнерами. Кроме того, просветительская деятельность, понимаемая в законопроекте слишком широко, создает возможности для злоупотребления контролем со стороны органов государственной власти и давления на вузы и научное сообщество. Главной проблемой данного

⁷⁵ Законопроект № 1057895-7. О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности.
URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057895-7#bh_histras

⁷⁶ В том числе: определение круга лиц, обладающих правом осуществления просветительской деятельности (физические лица, индивидуальные предприниматели и (или) юридические лица); запрет на использование просветительской деятельности для разжигания социальной, расовой, национальной или религиозной розни и т.д.

⁷⁷ Законопроект № 1057895-7. О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. 03.02.2021.
URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057895-7#bh_histras

⁷⁸ Там же.

⁷⁹ Там же.

⁸⁰ Больше всего голосов собрала петиция, созданная ученым, астрофизиком Сергеем Поповым. См. Против поправки о просветительской деятельности // Change.org. 18.03.2021. URL: <https://www.change.org/p/росударственная-дума-рф-против-поправок-о-просветительской-деятельности-1e6d7a97-a61a-49b9-a7a7-80da49172ccf>

⁸¹ Президиум РАН выступил против законопроекта о просветительской деятельности // ТАСС. 14.01.2021.
URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/10450471>

законопроекта является его недостаточная проработанность с точки зрения негативного эффекта для российского образования. Его принятие может обернуться серьезными проблемами для всей просветительской отрасли и международной деятельности российских вузов. Изменения подобного характера ослабят их и без того не очень высокие позиции в рейтингах и привлекательность образовательного и научного направления российской публичной дипломатии за рубежом.

Реформа Россотрудничества

Важным событием в системе публичной дипломатии России в рассматриваемый период стала инициатива по реформированию Россотрудничества — главного российского государственного оператора и центра проецирования за рубеж общественной дипломатии России⁸². Летом произошла смена руководства и был запущен новый этап реформ.

25 июня 2020 г. ведомство официально возглавил депутат Государственной думы VI созыва, основатель «Русской гуманитарной миссии» и журналист Евгений Примаков⁸³. В связи с его назначением в экспертном сообществе возникли большие надежды на долгожданные изменения в Агентстве.

О том, что «реформы российского подхода к “мягкой силе” и работы Россотрудничества»⁸⁴ обсуждаются в администрации и в правительстве, в июле 2020 г. сообщила газета «Коммерсантъ» со ссылкой на самого Евгения Примакова⁸⁵. Об этих реформах Е. Примаков также упоминал в своих первых интервью, а затем — в рамках программной пресс-конференции в ноябре 2020 г.⁸⁶

В первую очередь, изменения должны коснуться перераспределения ведомственных ресурсов. Новая организационная структура Россотрудничества была сформирована к ноябрю 2020 г.⁸⁷

Планируется, что исходя из официальных приоритетов внешней политики, деятельность Россотрудничества будет направлена преимущественно на страны постсоветского пространства и работу с общественным мнением стран СНГ. Региональное взаимодействие будет только углубляться, исходя из совместного плана Россотрудничества, ФАДН (Федерального агентства по делам национальностей) и Росмолодежи на дальнейшие мероприятия по формированию имиджа РФ⁸⁸.

⁸² Общественная дипломатия – инструмент формирования международных гуманитарных связей государства через общественные организации и гражданские формы активности. Общественная дипломатия является неотъемлемой частью системы публичной дипломатии любой страны.

⁸³ Указ Президента Российской Федерации от 25.06.2020 № 416 «О руководителе Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству» // Администрация Президента России. 25.06.2020.
URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/45632>

⁸⁴ Власти обсуждают реформу работы Россотрудничества // Коммерсантъ. 13.07.2020.
URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4415594>

⁸⁵ «Коммерсантъ» сообщил что, речь, вероятно, идет о переподчинении агентства президенту, а не Министерству иностранных дел, и создания отдельной госкорпорации, которая бы оперировала проектами и средствами на их продвижение.

⁸⁶ Онлайн-конференция руководителя Россотрудничества Евгения Примакова // YouTube. 17.11.2020.
URL: https://www.youtube.com/watch?v=Eppb5eCju1E&feature=emb_logo

⁸⁷ Обновление Россотрудничества завершится 16 ноября // РИА Новости. 05.11.2020.
URL: <https://ria.ru/20201105/rossotrudnichestvo-1583213951.html>

⁸⁸ Примаков: мы переживаем за события в странах бывшего СССР // Sputnik Узбекистан. 21.12.2020.
URL: <https://uz.sputniknews.ru/society/20201221/15646825/Primakov-my-perezhivaem-za-sobytiya-v-stranakh-byvshego-SSSR.html>

Изменится также формат работы Российских центров науки и культуры (РЦНК). По мнению нового руководителя, одним из критериев эффективности РЦНК на местах должно стать «привлечение неправительственного сектора»⁸⁹, а сама их работа должна быть построена по системе русских клубов и наполнена практической пользой⁹⁰.

Изменения коснулись названия ведомства и РЦНК. Об этом Евгений Примаков заявил в августе в ходе общения с членами Клуба Горчакова⁹¹. По его мнению, существующие аббревиатуры «не по зубам» большинству иностранцев, необходимо утверждение нового «народного» названия. С этой целью 3 декабря Агентство объявило конкурс на новое название, по результатам которого победило название «Русский дом»⁹².

Кроме того, будет сделан акцент на мягкой силе РФ в сфере образования: помимо развития образовательного обмена, новый глава ведомства подчеркнул необходимость поддержания связей с иностранными студентами через ассоциации выпускников, а также общественные и частные образовательные инициативы⁹³.

Новое руководство подчеркивает необходимость развития ещё одного значимого направления — гуманитарного сотрудничества и содействия международному развитию (СМР), которое Евгений Примаков назвал приоритетным в рамках трансформации подхода к глобальному присутствию России в гуманитарной сфере⁹⁴.

Вместе с тем обновление Агентства происходит в закрытом формате, без привлечения к обсуждению реформ профильных экспертов. В частности, открытым остается вопрос Экспертного совета по общественно-гуманитарным программам⁹⁵, который был создан при предыдущем руководителе Агентства Элеоноре Митрофановой и объединил различных «полевых» экспертов с большим опытом работы в общественной дипломатии. Совет проводил регулярные встречи, в том числе с участием руководителя Агентства. При этом на базе Россотрудничества сформирован новый Общественный

⁸⁹ Евгений Примаков: Россотрудничество заговорит на понятном для зарубежной аудитории языке // ТАСС. 09.07.2020. URL: <https://tass.ru/interviews/8925417>

⁹⁰ Примаков анонсировал изменение названия Россотрудничества // Известия. 11.08.2020. URL: <https://iz.ru/1046866/2020-08-11/primakov-anonsiroval-izmenenie-nazvaniia-rossotrudnichestva>

⁹¹ Примаков счел название Россотрудничества сложным для иностранцев // РБК. 11.08.2020. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/5f32a8b39a7947505c26725e>

⁹² По состоянию на конец февраля 2021 г. итоги конкурса были неизвестны. См. Россотрудничество объявляет конкурс на новое название Агентства // Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. URL: <https://rs.gov.ru/news/80095>

⁹³ Новые задачи обновленного Россотрудничества // Российский центр науки и культуры в Брюсселе. URL: <https://bel.rs.gov.ru/news/78990>

⁹⁴ Там же.

⁹⁵ Консультационные и совещательные органы // Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. URL: <https://rs.gov.ru/%20/activities/4/projects/1454>

совет⁹⁶, в который входят известные общественные деятели, представители благотворительных организаций.

Обновление Агентства идет небыстрыми темпами, по словам нового руководителя, «чуть медленнее, чем рассчитывали», но такова бюрократическая природа всех органов власти⁹⁷. Новый заместитель руководителя Дмитрий Поликанов считает, что «когда всё получится, на выходе может появиться очень крутая система “мягкой силы” и гуманитарного сотрудничества»⁹⁸.

⁹⁶ О появлении такого совета стало известно из публикации на сайте Россотрудничества 11 февраля 2021 г. Совет возглавил известный эксперт-международник Фёдор Лукьянов. По опубликованной информации, совет – это постоянно действующий совещательный орган, куда вошли представители как образовательных и научных структур, так и медиа и бизнес-сообществ. Однако, кто конкретно вошел в состав совета, на сайте Россотрудничества не указывается. См. Фёдор Лукьянов: «Работу с общественным мнением за рубежом надо начинать с вовлечения в процесс собственного общества» // Федеральное агентство по делам Содружества Независимых государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. 11.02.2021. URL: <https://www.rs.gov.ru/news/84746>

⁹⁷ Обновление Россотрудничества завершится 16 ноября // РИА Новости. 05.11.2020. URL: <https://ria.ru/20201105/rossotrudnichestvo-1583213951.html>

⁹⁸ Публикация Дмитрия Поликанова // Facebook. 26.02.2020. URL: <https://www.facebook.com/dmitry.polikanov/posts/3841320935933010>

Гуманитарное сотрудничество и содействие международному развитию

Под содействием международному развитию (СМР) РФ понимается комплекс мер в технической, финансовой, гуманитарной и других сферах, направленный на устойчивое социально-экономическое развитие государств-получателей российской помощи⁹⁹. Официальные цели российского СМР были определены в 2014 г. в **Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию**¹⁰⁰. Данная концепция закрепляет задачу реализации СМР за несколькими ведомствами: помимо Россотрудничества¹⁰¹, к ним также относятся Министерство иностранных дел, Министерство финансов, Министерство обороны и др.¹⁰² Иными словами, данное направление, несмотря на общегосударственный приоритет, не закреплено ни за одним конкретным ведомством.

С 2014 по 2019 гг. российская деятельность по линии СМР выглядела пассивно: в информационном поле отсутствовала информационная повестка СМР, а гуманитарная поддержка, оказываемая другим странам со стороны России, происходила во многом разрозненно. Серьезные изменения в подходе к СМР как к единому и важному направлению произошли в 2020 г. в результате начала пандемии коронавируса и проведения реформы Россотрудничества. Как и Константин Косачев, который руководил ведомством в 2012-2014 гг., его новый руководитель Евгений Примаков активно поддерживает и продвигает тему СМР и гуманитарной помощи¹⁰³. Об этом он не раз говорил в своих интервью и публикациях¹⁰⁴.

В ноябре 2020 г. была создана **Межведомственная комиссия по вопросам содействия международному развитию**¹⁰⁵ — её работа будет направлена на

⁹⁹ Содействие международному развитию // Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. URL: <https://rs.gov.ru/ru/activities/1/projects/2585>

¹⁰⁰ Указ Президента Российской Федерации от 20.04.2014 № 259 // Администрация Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38334>

¹⁰¹ Тема СМР активно продвигалась в Россотрудничестве при Константине Косачеве, который в 2012-2014 гг. возглавлял агентство. К. Косачев выступал с идеей трансформировать эту структуру и возложить на Россотрудничество функции главного в стране оператора содействия гуманитарному развитию. Именно при активной поддержке Косачева принята Концепция СМР.

¹⁰² Какие органы исполнительной власти принимают участие в реализации политики Российской Федерации в области СМР? // Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. URL: <https://rs.gov.ru/ru/pages/765>

¹⁰³ Оказание гуманитарной помощи является главным направлением работы АНО «Русская гуманитарная миссия», генеральным директором и соучредителем которой до недавнего времени был Е. Примаков. В настоящее время информация о статусе Е. Примакова в структуре РГМ на сайте организации не указана.

¹⁰⁴ См.: Примаков Е. Гуманитарная миссия России. Пути к миру и безопасности, 2018, № 1(54) Спецвыпуск: Гуманитарные вызовы, гуманитарное реагирование и защита гражданского населения в вооруженных конфликтах. С. 182-196.

¹⁰⁵ Указ Президента Российской Федерации от 05.11.2020 № 676 «О Межведомственной комиссии по вопросам содействия международному развитию» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011050036>

координацию деятельности государственных структур по направлению СМР.

Россия также продолжает делать взносы в международное развитие по линии глобального гуманитарного сотрудничества. Согласно данным ОЭСР, в 2019 г. она передала около 1,1 млрд долл. на официальную помощь в целях развития (ОПР), что на 11,5% больше по сравнению с предыдущим годом¹⁰⁶. Несмотря на то, что данные за 2020 г. еще не появились, мы можем спрогнозировать увеличение показателей: учитывая, что на фоне пандемии РФ активно взаимодействует с ВОЗ и ПРООН и активизируется как международный донор, сумма совместных финансовых вложений с российской стороны в гуманитарную сферу, вероятнее всего, будет немного увеличиваться.

Тема СМР и гуманитарной помощи активно поддерживается российским экспертным сообществом. В 2020 г. было запущено сразу два цифровых проекта, посвященных СМР. В апреле стартовал «Гуманитарный монитор»¹⁰⁷, созданный молодыми учеными-международниками в целях повышения осведомленности российской и зарубежной аудитории о вкладе РФ в международное сотрудничество. Команда «Гуманитарного монитора» запустила интерактивный портал «Гуманитарная карта»¹⁰⁸, визуализирующий вклад российских организаций и НКО в глобальное гуманитарное сотрудничество¹⁰⁹. Еще одна карта гуманитарной помощи представлена на сайте Центра перспективных управленческих решений¹¹⁰. Участие в ее наполнении принимают как эксперты Центра, так и команда «Гуманитарного монитора». Частные инициативы в данной области расширяют возможности и потенциал российской публичной дипломатии.

Говоря о теме гуманитарного сотрудничества в контексте публичной дипломатии, нельзя не упомянуть о деятельности МЧС России, которое ведет свою международную деятельность и оказывает гуманитарную помощь с 1993 г.¹¹¹ В минувшем году Министерство осуществило более 40 гуманитарных миссий, включая помощь в борьбе с коронавирусом¹¹².

¹⁰⁶ Russian Federation. Other official providers reporting at the aggregate level to the OECD // OECD. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/013eabc4-en/index.html?itemId=%2Fcontent%2Fcomponent%2F5e331623-en&_csp=_b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemGO=oeed&itemContentType=chapter&fbclid=IwAR1T2ul-UMYmNwEmzMCcIXWYGcXjpc0ZtIbAlIiw-XgoWbeU_L9fGcGcDXp4#section-d1e44716

¹⁰⁷ Проект создания специализированной структуры по продвижению позитивного имиджа России за рубежом и содействию международному развитию с использованием инструментов «мягкой силы» // Гуманитарный монитор. 19.03.2021. URL: <https://t.me/humanitarianmonitor>

¹⁰⁸ Гуманитарная карта // Гуманитарный монитор. URL: <https://russianassistance.ru/>

¹⁰⁹ Интервью сооснователей «Гуманитарного монитора» на портале Baltnews о проекте «Гуманитарная карта» / Елизавета Белоусова. Цифровые технологии на благо дипломатии: гуманитарную помощь России сможет видеть весь мир // Baltnews. 11.01.2021. URL: https://lv.baltnews.com/Russia_West/20210111/1024438424/Gumanitarnuyu-pomoshch-Rossii-smozhet-videt-ves-mir.html?fbclid=IwAR3DvnrCA-hZv63yruUK9ukhMb-GKZ_FHw4vEUTqlaqa-9A0EpU6VvCheg

¹¹⁰ Карта гуманитарной помощи. Кому и как помогала Россия для борьбы с пандемией? // Центр перспективных управленческих Решений. URL: <https://cpur.ru/russian-anti-covid-aid-2021-map/>

¹¹¹ Международное сотрудничество // МЧС России. URL: <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo>

¹¹² МЧС России в 2020 году провело более 40 международных гуманитарных операций // ТАСС. 12.02.2021. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10689243>

В рамках сотрудничества с ВОЗ самой актуальной темой стала борьба с пандемией коронавируса. Речь идет о так называемой «**вакцинной дипломатии**»¹¹³. Российская вакцина «Спутник V» была изначально принята со скепсисом как международным сообществом¹¹⁴, так и российскими гражданами, однако к зиме 2020 г. отношение к ней изменилось. После успешного прохождения третьей фазы клинических исследований, публикации их результатов в ведущем научном медицинском журнале «*Lancet*» и демонстрации высокой степени безопасности и эффективности (с показателем 91,6%¹¹⁵), «Спутник V» начал многими восприниматься как крупнейший научный прорыв России с советских времен¹¹⁶. Это способствовало не только укреплению имиджа России и российской науки, но и привело к расширению поставок отечественной вакцины за рубеж: помимо стран постсоветского блока, «Спутник V» уже зарегистрировали некоторые ближневосточные государства (ОАЭ, Ливан, Иран), часть стран Африки и Америки (Тунис, Алжир, Мексика, Парагвай, Венесуэла) и Венгрия¹¹⁷. При этом с большой долей вероятности география распространения российской вакцины продолжит расширяться, в том числе в Европе. В период коронавирусных ограничений развитие гуманитарного сотрудничества по вопросу вакцинации и совместного преодоления экономических и социальных последствий пандемии представляется наиболее перспективным направлением развития российской публичной дипломатии ближайшего времени.

Таким образом, в 2020 г. СМР стало одним из важнейших направлений российской мягкой силы. Опираясь на финансовые взносы в международной гуманитарной сфере, совместную борьбу с пандемией Covid-19 и поставку медицинского оборудования, тест-систем и вакцин за рубеж, Россия может укрепить международные контакты и положительный имидж — особенно в азиатском, латиноамериканском и африканском регионах.

¹¹³ Вакцинная дипломатия- новый фактор международных отношений в эпоху пандемии. На эту тему: Дмитрий Кулиш. Вакцинная дипломатия в действии // Коммерсантъ. 25.01.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4661508>

¹¹⁴ Негативная реакция на российскую вакцину как в самой России, так и за рубежом, связана во многом с традиционными для российской публичной дипломатии проблемами в информационном сопровождении подобных проектов, в том числе с недостаточной информацией о вакцине на английском языке.

¹¹⁵ Lancet опубликовал результаты третьей фазы исследований «Спутника V» // РИА Новости. 02.02.2021. URL: <https://ria.ru/20210202/vaktsina-1595668444.html>

¹¹⁶ Putin's Once-Scorned Vaccine Now Favorite in Pandemic Fight // Bloomberg. 06.02.2021. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-06/putin-s-once-scorned-vaccine-is-now-a-favorite-in-pandemic-fight>

¹¹⁷ Общая информация вакцина «Спутник V» // Спутник V. URL: <https://sputnikvaccine.com/rus/about-vaccine/>

Государственное регулирование и сфера публичной дипломатии

Поскольку некоммерческие организации, а именно НКО-международники¹¹⁸, являются непосредственными участниками международной деятельности, изменения российского законодательства последних 10 лет по части контроля за НКО и международной деятельностью напрямую затрагивают сферу публичной дипломатии.

Базовым законом, который регулирует деятельность всех НКО в России¹¹⁹, является Федеральный закон о некоммерческих организациях (№7-ФЗ от 12 января 1996 г.¹²⁰). В 2011-2012 гг. вокруг этого документа возник общественный резонанс в связи с принятием пакета поправок, предусматривавших понятие «иностранный агент». Решение о внесении поправок со стороны государства было продиктовано логикой внутренних событий¹²¹ и существовавшими пробелами в системе контроля за финансированием российского некоммерческого сектора со стороны иностранных игроков, желавших активно участвовать в российской политической жизни через местные НКО.

Понятие «иностранный агент», а также необходимость маркировки НКО в качестве иностранных агентов при наличии иностранного финансирования, вводимое Федеральным законом №121¹²², вызвало неприятие некоммерческого сектора. Закон также вводил понятие «политическая деятельность» и перечислял виды деятельности, которые не относились к политической сфере. Как посчитало государство, были сняты опасения многих благотворительных и других социальных НКО, которые могли продолжать получать зарубежное финансирование своих проектов.

Между тем внешняя политика в соответствии с законом была отнесена к политической деятельности. Поэтому любая российская НКО-международник, которая на тот момент получала иностранное финансирование (например, в порядке софинансирования какого-то проекта от иностранных партнеров), подпадала под «иностранный агента»¹²³.

¹¹⁸ Под НКО-международником понимается национальная неправительственная организация, чья деятельность связана с международной повесткой или находится в фокусе внешнеполитической тематики.

¹¹⁹ Подробнее об основных понятиях, терминах и нормах деятельности российских неправительственных организаций см. Курс общественного дипломата. Учебн.-метод. материалы №4/2017 / Н.В. Бурлинова, Российский совет по международным делам (РСМД). Москва: НП РСМД, 2017. Лекция 6. С. 32-36.

¹²⁰ Федеральный закон о некоммерческих организациях (№ 7-ФЗ от 12.01.1996) // Администрация Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8742>

¹²¹ Имеются в виду протестные движения 2011-2012 гг. в преддверии президентских выборов в России: события на Болотной площади (декабрь 2011 г.) и «Марш миллионов» (май 2012 г.) накануне инаугурации президента В. Путина.

¹²² Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. // Администрация Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35748>

¹²³ С принятием этих поправок автоматически под понятие «иностранный агент» подпадали известные российские аналитические центры, в том числе ориентированные на поддержку государства, но которые при этом сотрудничали с зарубежными коллегами, вели программы совместного финансирования. Все это создавало противоречия.

Тогда же был сформирован список иностранных агентов¹²⁴ и опубликован перечень нежелательных в России организаций¹²⁵. Разница между этими понятиями состоит в том, что НКО-иностранцы при условии получения соответствующего статуса могут официально продолжать свою работу на территории России, предоставляя соответствующую отчетность в российский Минюст. Нежелательные организации — те, чья деятельность запрещена на территории России. На тот момент это были в основном филиалы и представительства крупных иностранных НПО, которые предпринимали попытки участия в политической жизни России и зачастую поддерживали процессы, направленные против власти¹²⁶.

В связи с тем, что обеспокоенность некоммерческого сектора поправками и понятием «иностранец-агент» не уменьшалась, а первая практика применения этого закона показала, что очень часто на местах правоохранители по-своему трактовали понятие «политическая деятельность», в 2016 г. были приняты очередные поправки (ФЗ-179)¹²⁷. Они конкретизировали понятие «политическая деятельность», используемое при определении НКО, которые выполняют функции иностранных агентов. Новые поправки определяли цели, формы и сферы деятельности НКО, совокупность которых необходима для признания их деятельности политической.

В ноябре 2017 г. был принят закон¹²⁸, вносивший изменения в Закон о СМИ и вводивший понятие «иностранного агента» для средств массовой информации. Чуть позже появился реестр СМИ¹²⁹, выполняющих функции иностранного агента.

В 2019 г. в регулирование работы СМИ, выполняющих функцию иностранного агента, внесли законодательные дополнения. Принятые законодательные нормы¹³⁰ касаются физических лиц, которые отныне могут быть признаны иностранными СМИ, выполняющими функции иностранного агента

¹²⁴ Актуальный список НКО-иностранцев агентов // Министерство Юстиции РФ.
URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/vnesenie-nekommercheskih/>

¹²⁵ Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации // Министерство юстиции Российской Федерации.
URL: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7756/>

¹²⁶ Изначально в список попали 11 иностранных неправительственных организаций, включая крупнейшие американские структуры, которые занимались «продвижением демократических ценностей» по всему миру.

¹²⁷ Федеральный закон от 02.06.2016 № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона "Об общественных объединениях" и статью 2 Федерального закона "О некоммерческих организациях"» // Российская газета. 06.06.2016.
URL: <https://rg.ru/2016/06/06/obiedinenia-dok.html>

¹²⁸ Федеральный закон от 25.11.2017 № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»» // Российская газета. 25.11.2017.
URL: <https://rg.ru/2017/11/25/fz327-site-dok.html>

¹²⁹ Реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента // Министерство юстиции РФ.
URL: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/>

¹³⁰ Федеральный закон от 02.12.2019 № 426-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»» // Российская газета. 04.12.2019.
URL: <https://rg.ru/2019/12/04/smi-dok.html>

(в случае получения финансовых средств из-за рубежа и распространения своих материалов для широкого круга лиц), а также просто иностранными агентами (без приставки «СМИ»), в случае создания и распространения информации СМИ-иноагентов¹³¹.

В ноябре 2020 г. в Госдуму был внесен, а затем в короткие сроки прошел все три чтения, рассмотрение в Совете Федерации и подписание президентом новый пакетный закон, касающийся темы иноагентов. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 481-ФЗ¹³² вводит две новые категории, которые могут подпадать под статус иностранного агента — общественные объединения без прав юридического лица и физические лица, при условии, что они занимаются политической деятельностью (включает внешнюю политику) и получают финансовую и другую¹³³ помощь от иностранных источников (и не только)¹³⁴.

Тогда же, в ноябре 2020 г., в Государственную Думу был внесен законопроект¹³⁵ о штрафах за нарушения со стороны НКО, физических лиц и общественных объединений, признанных иностранными агентами¹³⁶. В случае отсутствия маркировки «иностранному агенту» на публикуемых и распространяемых ими материалах предусмотрены штрафы (от 2,5 до 300 тыс. руб.).

Таким образом, поскольку внешняя политика и вся сопутствующая ей деятельность — публичная и общественная дипломатия, информационное сопровождение внешней политики России — относятся к политической деятельности, НКО-международники входят в зону серьезного риска быть признанными иностранными агентами. Гарантией неполучения такого статуса является отсутствие какого-либо иностранного финансирования. Но здесь возникает еще несколько нюансов.

На практике это означает, что российские НКО-международники не могут подаваться на международные гранты, участвовать в международных проектах с иностранными финансированием. С одной стороны, это действительно резко укрепляет надзор за НКО, их содержательной работой, поскольку в качестве спонсоров остается только российское государство или иные околосударственные и коммерческие структуры. С другой стороны, подобная норма резко отсекает российские некоммерческие организации от позитивной кооперации с зарубежными партнерами и в разы

¹³¹ Замахина Т. Маркировка для агента // Российская газета. 03.12.2019.

URL: <https://rg.ru/2019/12/03/rg-publikuet-zakon-o-dopolnitelnom-regulirovanii-zarubezhnyh-smi-inoagentov.html>

¹³² Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности» // Российская газета. 11.01.2021.

URL: <https://rg.ru/2021/01/11/bezopasnost-dok.html>

¹³³ Закон говорит об «иной организационно-методической помощи».

¹³⁴ Помощь может оказываться не только иностранными источниками, но российскими гражданами или организациями, которые действуют в интересах иностранного источника.

¹³⁵ О изменении в Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях // Система обеспечения законодательной деятельности.

URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1060950-7>

¹³⁶ Был принят Государственной Думой в третьем чтении и одобрен Советом Федерации в феврале 2021 г.

повышает подозрительность к собственным проектам со стороны иностранной целевой аудитории. Любая российская НКО-международник с целевой аудиторией в странах Европы или США рано или поздно сталкивается с вопросом поиска финансирования своей деятельности. Поскольку в России финансирование бизнесом проектов внешнеполитической направленности происходит крайне редко, исключительное государственное финансирование подобных проектов вызывает за рубежом обвинения в пропаганде и закрепляет статус «кремлевской НКО».

Еще один неясный момент содержится в норме определения финансирования иностранного агента¹³⁷. Речь идет об упоминании в качестве источников финансирования российских юридических лиц, которые в свою очередь могут получать финансирование от перечисленных в законе иностранных источников. Закон оставляет открытым вопрос о том, становится ли некоммерческая организация иностранным агентом, если она получает денежные средства от российской коммерческой организации с иностранным участием/капиталом? Труднодоступный в плане финансирования «международки» российский бизнес станет еще более недоступным для российских НКО-международников, которые будут бояться любого иностранного шлейфа коммерческих структур (например, наличие иностранных граждан на руководящих позициях/в советах директоров).

Подобные нормы усложняют в разы и без того непростые условия работы российских НКО-международников с целевыми странами по направлению публичной дипломатии. Большая часть таких НКО перестанут реализовывать проекты и замкнутся на проектах общественной дипломатии внутри России или на постсоветском пространстве. Российская публичная дипломатия лишается важных инструментов работы.

¹³⁷ Федеральный закон от 30.12.2020 № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности». Статья 4 // КонсультантПлюс.
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372648/ad890e68b83c920baeae9bb9fdc9b94feb1af0ad/

Выводы

- Система российской публичной дипломатии, как и международная публичная дипломатия в целом серьезно пострадали в связи с глобальной пандемией и закрытием границ. Самые серьезные последствия переживают образовательное и гуманитарное направления, общественная дипломатия. Экспертное направление публичной дипломатии неплохо адаптировалось к новой реальности за счет внедрения новых коммуникационных платформ. Однако к концу 2020 г. появилась большая усталость экспертов от онлайн-общения, интенсивность мероприятий в онлайн-формате пошла на спад. Вероятно, в 2021 г. количество онлайн-мероприятий будет сокращаться.
- Переход к онлайн-форматам создал эффект стремительного развития цифрового направления публичной дипломатии. Однако оценить успешность такой работы за прошедший год пока трудно, поскольку критерии эффективности — вопрос для отдельной научной дискуссии. Вероятно, цифровая дипломатия останется главным трендом на 2021 и 2022 гг. — до полноценного восстановления глобального сообщения и возобновления очных контактов.
- Конец 2020 г. показал, что возвращение к «доковидному» уровню публичной дипломатии, включая проведение очных мероприятий, возможно не ранее конца 2021 г. или, что более вероятно, 2022 г. Тренд на отказ от проведения крупных международных конференций в 2021 г. сохранится.
- В связи с закрытием границ и переходом в онлайн-форматы остается открытым вопрос адаптации государственных грантов, выданных некоммерческим организациям на общественную и публичную дипломатию до начала и в период пандемии. В условиях отсутствия необходимости тратить деньги на организацию мероприятий и перелет участников государству в лице грантооператоров необходимо пересмотреть оценку поступающих проектов и ввести критерии грамотного использования предоставляемых финансовых ресурсов на онлайн-проекты. Очевидно, что проекты, которые требуют многомиллионных бюджетов, на данном этапе малоэффективны и не реализуемы.
- Остается открытым вопрос реформирования Россотрудничества. С одной стороны, пауза в международной жизни дает российской структуре возможность перестроиться и накопить силы для нового профессионального рывка. С другой стороны, реформы подразумевают не только привлечение новой профессиональной команды, но и полное переформатирование внутренней бюрократической системы, поиск и повышение квалификации новых кадров для работы за рубежом, наделение Россотрудничества новыми функциями и компетенциями.
- Усиление государственного контроля за международной образовательной деятельностью и деятельностью НКО несет риски «выплеснуть с водой»

ребенка». Контроль важен и нужен, но без перегибов. Сейчас отсутствие возможностей для российских НКО-международников работать с иностранным финансированием (даже под контролем государства) серьезно сужает возможности наших организаций по работе с зарубежной аудиторией. Наступление государства на международную практику российских вузов также поставит их в сложное положение. Международная кооперация — важный инструмент публичной дипломатии и серьезное окно возможностей для продвижения российских интересов за рубежом. Важно не закрывать это окно.

- Неожиданный результат пандемии — постепенно возвращение России в число крупнейших международных гуманитарных игроков. Осторожное признание вакцины «Спутник V» в конце 2020 г., а также резкое увеличение масштабов гуманитарной помощи разным странам мира в течение года позволяют по-новому оценить потенциал российской мягкой силы. Ожидаем увидеть в новых международных рейтингах по мягкой силе за 2020 г. рост позиций России и переоценку эффективности инструментов российской мягкой силы.

Центр поддержки и развития общественных инициатив – «Креативная дипломатия»

Автономная некоммерческая организация «Центр поддержки и развития общественных инициатив – «Креативная дипломатия» – российская неправительственная организация, работающая в области публичной дипломатии с 2011 г. Многолетняя вовлеченность в международную работу, опыт организации крупных мероприятий дают нашей организации возможность для развития собственной теоретической школы публичной дипломатии. Ежегодно экспертная команда организации выпускает обзоры основных событий и трендов российской публичной дипломатии. С 2019 г. при подготовке и публикации докладов мы сотрудничаем с Российским советом по международным делам.

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) — некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций в интересах профильных внешнеполитических ведомств, российских государственных и частных компаний и других организаций, ведущих активную международную деятельность. 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 образовательную деятельность с целью сформировать устойчивое сообщество молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии. Совет выступает в качестве активного участника экспертной дипломатии, представляя на международных площадках экспертное видение в решении ключевых международных проблем.

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.

Об авторах

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

Иванченко Виктория – главный редактор сайта PICREADI.RU, эксперт Центра поддержки и развития общественных инициатив – «Креативная дипломатия», эксперт РСМД

Чагина Марина – сотрудник Центра поддержки и развития общественных инициатив – «Креативная дипломатия», главный редактор портала PICREADIANALITIKA.RU, редактор телеграм-канала «International Studies»

Центр поддержки и развития общественных инициатив «Креативная дипломатия»
Российский совет по международным делам

ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ РОССИИ В ЭПОХУ COVID-19.
ЕЖЕГОДНЫЙ ОБЗОР ОСНОВНЫХ ТРЕНДОВ И СОБЫТИЙ
ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ РОССИИ В 2020 ГОДУ

Доклад № 71/2021

Верстка — О.В. Устинкова

Источник фото на обложке:
РИА Новости / Максим Богодвид

Формат 70×100 1/16. Печать офсетная.

Тираж 100 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