УДК 327.83:061.2

МЫСИН С.В.

Использование иностранными государствами некоммерческих организаций в реализации своих внешнеполитических планов в отношении Российской Федерации

В статье на примере отдельных иностранных государств (США, Великобритании, Турции, Германии, Польши) рассматриваются вопросы использования некоммерческих организаций в реализации внешнеполитических планов их политического руководства в отношении Российской Федерации. Раскрываются вопросы взаимодействия государственных органов зарубежных стран с этими организациями, их финансирования и направления деятельности.

Ключевые слова: Иностранные государства, некоммерческая организация, внешнеполитические планы, взаимодействие, финансирование.

После распада СССР и становления Российской Федерации на путь демократических преобразований начали активно развиваться институты гражданского общества. Изменившаяся общественно-политическая ситуация в нашей стране привела к появлению на территории России большого количества некоммерческих организаций (далее – НКО[1]). В последние годы иностранные государства активно используют эти организации в качестве одного из элементов общей системы реализации своих внешнеполитических планов в отношении Российской Федерации.

Вопросам участия некоммерческих организаций в общественно-политической жизни, в том числе в Российской Федерации, уделялось и уделяется постоянное внимание.

Так, отдельные проблемы понятийно-терминологического характера, классификации некоммерческих организаций, оценки их деятельности раскрыты в работах О.П. Алексеевой, Г.Д. Джибладзе, И.В. Елисеева, О.П. Кашковского, Н.В. Козловой, Ю.Г. Лескова, С.В. Погорельской, А. Федуловой, Л.И. Якобсона[2] .

Область правового регулирования деятельности неправительственных правозащитных организаций в Российской Федерации стала предметом рассмотрения Ю.В. Ботнева, деятельность на юге Дальнего Востока России зарубежных благотворительных фондов и некоммерческих организаций в историческом аспекте рассмотрена Е.С. Верещагиной, отдельные аспекты деятельности международных неправительственных организаций исследованы Т.А. Киреевой, сравнительный анализ организаций Российской Федерации и ФРГ провел Д.Н. Нечаев, гражданско-правовые аспекты общественных организаций раскрыты А.М. Понамаревым[3].

Однако состояние теоретической разработки вопросов, связанных с темой настоящей статьи, в силу ряда объективных и субъективных причин в научной литературе пока остается незавершенным. Об актуальности данной проблемы свидетельствует в том числе и дискуссия, развернутая в России и за рубежом по закону об “иностранных агентах”[4], которым предусмотрено наделение статусом иностранного агента некоммерческой организации, финансируемой из-за рубежа и занимающейся политической деятельностью. В связи с этим предлагаемая вниманию публикация посвящена исследованию использования иностранными государствами некоммерческих

организаций в реализации своих внешнеполитических планов в отношении Российской Федерации.

Так, многие американские НКО активно используются Госдепартаментом США во внешних делах, особенно в области прав человека и в сфере благотворительности. В США, а также Великобритании, Германии сложился круг мощных неправительственных исследовательских центров (Фонд Карнеги, Центр имени Р. Никсона, Американский институт предпринимательства, Центр стратегических и международных исследований, Атлантический совет, Центр имени В. Уилсона, Королевский институт объединенных служб по оборонным исследованиям RUSI, Германский институт экономических исследований (Берлин), Институт мировой экономики (Киль), Рейнско-Вестфальский институт экономических исследований (Эссен), IFO-Institut (Мюнхен), HWWA-Institut (Гамбург), Институт экономических исследований (Галле), Центр европейских экономических исследований (Мангейм) и др.), занимающихся анализом мировых процессов и ситуации в отдельных странах и выработкой соответствующих рекомендаций. Формально эти так называемые "мозговые центры"[5] являются обычными НКО, но по своему политическому весу (их костяк обычно составляют ведущие политологи и известные отставные политики) способны реально воздействовать на выстраивание линии политического руководства на международной арене.

Администрация США располагает благоприятной возможностью озвучивать и продвигать через некоммерческие организации свои внешнеполитические наработки, обкатывать их на стадии концептуального осмысления через "мозговые центры" и реализовывать с привлечением немалого экспертного потенциала общественных организаций. Исходя из этого, высокопоставленные представители Госдепартамента, включая заместителей госсекретаря и послов по особым поручениям, регулярно встречаются с видными общественными деятелями, выступают на всевозможных конференциях и "круглых столах" по внешней политике, организуемых ведущими НКО, стремясь заручиться их пониманием и поддержкой. Прежний госсекретарь К. Пауэлл как минимум раз в год обстоятельно обменивался мнениями с руководителями наиболее влиятельных некоммерческих организаций международного размаха, таких как Amnesty International, Human Rights Watch, Human Rights First, Freedom House и т.п.

В структуре бюро общественных связей Госдепартамента имеется специальный отдел по НКО. Его функции: организация для НКО ежемесячных и специальных тематических брифингов по актуальным международным вопросам, помощь в подборе докладчиков из Госдепартамента для выступлений на различных мероприятиях по общественной линии, рассылка многочисленных информационно-справочных материалов, в обилии издаваемых внешнеполитическим ведомством, содействие подопечным в организации заграничных поездок и т.п.

Между тем в той или иной степени с некоммерческими организациями напрямую взаимодействуют многие госдеповские подразделения – и функциональные, и территориальные. В плане постоянства и интенсивности такого взаимодействия выделяется, в частности, бюро по вопросам демократии, прав человека и труда, работающее в тесной взаимосвязи с вышеупомянутыми и другими правозащитными организациями. С ними, к примеру, тщательно сверяются при подготовке ежегодных докладов Конгрессу о ситуации с правами человека в мире и об усилиях американской администрации по продвижению демократии. Самым тесным образом соприкасается с НКО и отдел по координации помощи Восточной Европе из бюро по европейским делам.

Кроме идейной основы сотрудничества, большое, а зачастую и решающее значение имеют гранты, которые перепадают тем НКО, которые берутся за реализацию проектов, соответствующих целям, декларируемым американской администрацией. Среди получателей грантов непосредственно от правительственных структур США фигурируют порой и иностранные, в том числе российские, структуры. Однако чаще средства выделяются американским НКО, которые потом сами

начинают раздавать гранты зарубежным партнерам, но уже от своего имени, не афишируя первоисточник.

Конкретные примеры:

– Международный республиканский институт (МРИ) и Национальный демократический институт (НДИ) порознь реализуют в России на гранты от Агентства США по международному развитию (АМР США, USAID) два проекта с одинаковым названием – Программа укрепления деминститутов – и совпадающими задачами – стимулирование участия граждан в общественно-политической жизни. МРИ декларирует, что активно сотрудничает с «Яблоком» и «Единой Россией», помогая им укреплять свои организации в регионах и совершенствовать технику общения с избирателями. НДИ основной акцент делает на подготовке независимых наблюдателей за выборами, в том числе через организационную и финансовую поддержку специализирующейся на этом российской ассоциации «Голос».

– Американская ННО Интерньюс, продвигающая свободу СМИ во многих странах, осуществляет проект “Независимое телевещание”, направленный на развитие профессионального и технического потенциала независимых региональных телестанций. Одновременно фонд «Евразия» занимается Программой поддержки независимых печатных СМИ, которая нацелена на повышение качества и количества независимых газет в регионах России.

Согласно данным из независимых источников, в 2011 году фактически каждая третья НКО, находящаяся в странах зоны особого интереса США (Россия и СНГ), в той или иной форме сотрудничала с правительственными структурами Соединенных Штатов. При этом количество некоммерческих организаций, независимых от госструктур США, в разных странах мира продолжает сокращаться.

В целом в США сложилась достаточно действенная схема взаимодействия правительства с общественными организациями, в том числе реально позволяющая использовать национальные НКО в качестве вспомогательного средства для решения внешнеполитических задач. При этом она опирается как на общность интересов властей и части НКО в тех или иных вопросах, так и на способность государства стимулировать нужную активность некоммерческих структур через финансовые рычаги.

Политическое руководство Великобритании также рассматривает разветвленную сеть некоммерческих организаций международной направленности, специализирующихся в правозащитной, политологической и социально-экономической сферах, в качестве важного элемента системы продвижения внешнеполитических интересов государства.

Правительство Великобритании оказывает наиболее влиятельным организациям государственную поддержку (в том числе и неофициально) в виде грантов, заказов на проведение исследований, информационно-пропагандистских акций, кампаний и др. В частности, Королевский институт объединенных служб по оборонным исследованиям (RUSI) выполняет платные работы для Форин офиса и Минобороны Великобритании. До недавнего времени государственное финансирование получал и Королевский институт международных отношений RIIA. Более того, авторитетный британский политологический центр Уилтон Парк структурно входит в Форин офис в качестве исполнительного агентства.

Все перечисленные политологические центры активно занимаются сбором информации о России. Соответствующая работа ведется в рамках так называемых евразийских программ Чатэм-Хаус, Международного института стратегических исследований МИСИ и Программы европейской безопасности. В настоящее время правительство ориентирует их на получение сведений по следующим приоритетным темам: ход военной реформы в России, отношения Москвы с государствами Центральной Азии, Южного Кавказа и Черноморского бассейна. Особый интерес британцы проявляют к грузинскому направлению политики Кремля, видя в нем серьезный конфликтный потенциал.

В последние годы наблюдается активизация деятельности турецких некоммерческих организаций, ориентированных на тюркское пространство, включающее тюркоязычные государства, автономии и общины ряда стран, в том числе России.

Результаты анализа работы турецких НКО свидетельствуют о том, что политические круги в Турции вынашивают намерения по созданию некоего тюркского союза, который объединял бы территории родственного им пространства, простирающегося от Балкан до Китая.

Основной вектор и содержание неправительственных усилий на данном направлении определяют порядка 10 организаций. Среди наиболее активных турецких общественных организаций тюркского мира можно выделить Платформу Диалог Евразия, Фонд исследований тюркского мира, Международное объединение тюркской молодежи, Союз муниципалитетов тюркского мира, Общество дружбы и взаимопомощи женщин тюркского мира.

Инструментарий их воздействия на общественность других стран включает главным образом элементы информационного влияния, в первую очередь на этнически близкие общины и группы. Среди прочего выделяется организация как в Турции, так и за рубежом культурно-гуманитарных мероприятий (фестивали, выставки, народные праздники, концерты и т.п.) на почве общего исторического прошлого, встреч и семинаров научно-академических кругов под аналогичными лозунгами, ознакомительных визитов студентов и молодежи в местные вузы.

В последнее время значительно возросла активность НКО на религиозном направлении, чему способствовал приход к власти в Турции Партии справедливости и развития. Привнесение конфессионального фактора значительно обогатило арсенал турок хотя бы в силу того, что для большинства тюркоязычных народов, живущих раздельно уже несколько столетий, ислам является объединяющей их основой. Достаточно умеренная модель исламизма турецких правящих кругов, подкрепленная к тому же привлекательными экономическими стимулами, превращает религиозный элемент в эффективное пропагандистское оружие воздействия на малообразованные и менее обеспеченные слои населения, составляющие все еще значительную часть тюркоязычного населения России и СНГ.

Одной из наиболее известных и широкопрофильных турецких НКО является созданная в 1998 г. *Платформа Диалог Евразия (ПДЕ),* которая своей целью декларирует укрепление культурных, научных и духовных связей стран евразийского региона с тюркоязычным населением, осуществление деятельности, направленной на установление и развитие диалога между культурами и религиями. В последнее время в своей деятельности Платформа выходит за рамки тюркоязычных стран и регионов и пытается реализовывать новые идеи неопантюркизма, не зацикленные на тюркских факторах единства, включая в ореол своей работы не только тюрок, но и большую часть Евразии. Так, в 2008 году в ПДЕ была принята Белоруссия.

Представительства ПДЕ функционируют в России (г.г. Москва и Санкт-Петербург), Украине, Молдове, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Киргизии, Таджикистане и Туркменистане.

С 1980 г. действует *Фонд исследований тюркского мира (ФИТМ),* спектр деятельности которого распространяется от организации культурных и научных мероприятий в странах СНГ до издания различной пропагандистской литературы. Функционеры ФИТМ и *Международного объединения тюркской молодежи (МОТМ)* большое значение придают работе с представителями молодежи Республики Чувашия. Обучающимся в турецких вузах чувашским студентам навязывается турецкий образ жизни и мыслей, они подвергаются пантюркистской и панисламистской обработке, втягиваются в деятельность турецких радикальных группировок, в частности религиозно-националистической секты Нурджулар.

ФИТМ и МОТМ активно поддерживается практика проведения местными национал-патриотическими элементами лагерных сборов тюркской молодежи, где выносятся на обсуждение такие темы, как: 800 лет создания монголо-тюркского Каганата Чингисхана, Экология Евразии, Геополитика и народы Турана, Традиционализм в жизни тюрков и финно-угров, Государство Хунну, Великий Тюркский Каганат, Держава Атиллы, Великая Венгрия, имеющие пантюркистскую направленность. Цель подобных мероприятий – втягивание молодежи в процесс строительства Великого Турана.

С целью объединения муниципальных органов стран тюркского мира для обеспечения их социально-экономического развития путем организации на международном уровне различных конференций, обучающих семинаров и встреч в 2003 г. был образован *Союз муниципалитетов тюркского мира (СМТМ).* Согласно Уставу СМТМ, его членами могут стать мэрии любых регионов и государств, где говорят на тюркских языках, а также культура, история или география которых близки к тюркоязычным странам.

На сегодняшний день в качестве членов СМТМ значатся мэрии городов Азербайджана, Киргизии, Молдовы и России (в Республиках Дагестан и Татарстан). Представители Татарстана принимают активное участие в мероприятиях СМТМ. Так, в 2007 г. состоялся визит делегации СМТМ во главе с генеральным секретарем Э. Сагламом в Казань для участия в конференции Организации городов всемирного наследия. В январе 2008 г. в Стамбуле прошла торжественная церемония по случаю презентации культурного проекта Караван благоденствия в рамках традиционных Вечеров генеральных консулов и братских государств.

Большая часть мероприятий СМТМ организуется совместно с Турецким агентством по сотрудничеству и развитию (ТИКА).

Общественной организацией, специализирующейся на тематике женщин, является *Общество дружбы и взаимопомощи женщин тюркского мира (ТЮДКАД).* Начиная с 2002 г. ТЮДКАД при содействии аппарата премьер-министра периодически организовывает Курултаи дружбы и взаимопомощи женщин тюркского мира, а также Курултаи сотрудничества и взаимодействия тюркских женщин на Балканах. По результатам прошедшего в декабре 2003 г. второго Курултая дружбы и взаимопомощи женщин тюркского мира, в котором участвовали представительницы 32 стран, в том числе России, было объявлено об учреждении Союза женщин тюркского мира (ТДКБ). В исполнительный совет ТДКБ вошли наряду с делегатами из Турции, Казахстана, Киргизии, Азербайджана, Узбекистана, Туркменистана представительницы Республики Татарстан (Ф. Байрамова) и Республики Башкортостан (Ф. Хисаметдинова).

В 2003 г. создан Международный научно-исследовательский институт народов Кавказа (МНИИНК) со штаб-квартирой в Амстердаме и представительствами в Варшаве, Баку, а также в ряде городов на территории России: Москве, Санкт-Петербурге, Краснодаре, Махачкале. МНИИНК реализует так называемый "традиционалистский план" развития Кавказа, согласно которому жителей Чечни следует разделить на "равнинное" гражданское общество в рамках России и горное население, выведенное из-под юрисдикции российских органов власти. Такой "новый подход" к идеологии решения чеченской проблемы должен по замыслу авторов плана позволить лидерам чеченских боевиков и дальше получать помощь Запада, различных зарубежных некоммерческих и общественных организаций.

На основании результатов анализа работы турецких некоммерческих организаций можно отметить, что это направление общественно-политической работы в Турции пользуется поддержкой государственных органов и некоторых политических партий, в том числе правящей Партии справедливости и развития. Важным обстоятельством является то, что рассматриваемые НКО, действуя на территории других стран, в том числе России, последовательно подготавливают свои аналоги уже на местной почве с привлечением научной и культурной интеллигенции, оставаясь первой скрипкой в тюркском сообществе. Это дает им возможность, набирая опыт и вес, завоевывать позиции в других странах и предпринимать активные шаги на пути дальнейшей культурной экспансии. С другой стороны, подобное позиционирование вызывает неприязнь и настороженное отношение среди общественности и властей некоторых тюркоязычных стран, а иногда и контрреакцию, что достаточно отчетливо проявилось в оценке деятельности турецких НКО в Узбекистане.

В Германии работа за рубежом является важнейшей составной частью деятельности фондов[6]. Поддержание загранпредставительствами фондов тесных контактов с дипломатическими и консульскими учреждениями Германии позволяет обеспечивать немцам отлаженную организацию внешнеполитической деятельности.

Использование государством НКО в сфере внешней политики выражается в первую очередь в финансировании тех проектов НКО, которые служат интересам оперативной и долгосрочной германской внешней политики. В последние годы систематическая финансовая поддержка зарубежно активных НКО превратилась в стратегический элемент германской внешней политики.

Основной особенностью деятельности польских некоммерческих организаций является их тесное сотрудничество, а порой фактическое вхождение во властные структуры. НКО в Польше в своем большинстве объединены в мощные региональные либо республиканские сетевые организации (например, в "Федерацию Мазовия" входят 45 НКО), имеющие возможность оказывать влияние на принятие различного рода экономических и политических решений.

Кроме того, установлено, что ранее практически все польские НКО финансировались организациями США, выступавшими зачастую в роли учредителей и руководителей. Однако в 2004–2005 годах ведущую роль в финансировании стал играть Евросоюз, грантовые программы которого начали регулярно реализовываться польскими некоммерческими организациями. В этой связи влияние США в Польше на деятельность НКО несколько снизилось, однако все равно остается достаточно высоким.

Таким образом, некоммерческие организации можно рассматривать как элемент общей системы органов и организаций внешнеполитической деятельности зарубежных государств, которые выбраны одними из основных исполнителей зарубежных планов на российском направлении. Их появление и деятельность мотивируются демократическими принципами строительства государства, особенностями международных отношений и другими причинами.

При этом по сравнению с другими элементами системы реализации внешнеполитических планов иностранных государств в отношении Российской Федерации, в том числе органами государственной власти и управления, различными правительственными учреждениями, использование некоммерческих организаций позволяет стоящим за их действиями государственным органам зарубежных стран избежать возможных обвинений в нарушении норм международного права о невмешательстве во внутренние дела суверенного государства и скрыть свою причастность к наступившим в России последствиям за международно-противоправные деяния[7].

---

[1] Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

[2] Анализ государственной политики в области содействия гражданским инициативам с описанием возможных сценариев развития / О.П. Алексеева, Г.Д. Джибладзе и др. // Некоммерческие организации в России. № 6. М.: Мировой опыт, 2005. С. 5; Елисеев И.В. Некоммерческие организации // Гражданское право: Учебник. Ч. 1 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 1998. 165 с.; Кашковский О.П. О критериях разграничения коммерческих и некоммерческих организаций // Юрист. 2000. № 5. 19 с.; Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: Учеб. пособие. М., 2003. 237 с.; Лесков Ю.Г. Некоторые проблемы определения положения учреждений в системе юридических лиц // Юрист. 2005. № 11. С. 5; Погорельская С.В. Неправительственные организации и политические фонды во внешней политике Федеративной Республики Германии / Ин-т науч. информ. по обществ. наукам РАН. М.: Наука, 2007. 207 с.; Федулова А. Некоторые аспекты оценки деятельности общественно-политических фондов ФРГ в условиях современной России // Власть. 2009. № 6. С. 156–158; Якобсон Л.И. Некоммерческий сектор экономики: проблемы правового регулирования // Государство и право. 1992. № 3. 43 с.

[3] Ботнев Ю.В. Конституционно-правовое регулирование деятельности неправительственных правозащитных организаций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / РАГС. М., 2008. 176 с.; Верещагина Е.С. Деятельность зарубежных благотворительных фондов и некоммерческих организаций на юге Дальнего Востока России: 1992–2002 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Владивосток, 2005. 280 с.; Киреева Т.А. Неправительственные организации в системе международных отношений: дис. ... канд. полит. наук / РАГС. М., 2006. 175 с.; Нечаев Д.Н. Неправительственные организации как фактор политического развития

России и ФРГ: Сравнительный анализ: дис. ... д-ра полит. наук. Орел, 2005. 415 с.; Понамарев А.М. Общественные организации: понятие и особенности учреждения: Гражданско-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2004. 200 с.

[4] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: Федер. закон от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ: по состоянию на 23 июля 2012 г. // Рос. газ. 2012. 23 июля.

[5] Справочно: "Мозговой центр" – это государственное или частное некоммерческое учреждение, специализирующееся на междисциплинарном исследовании широкого спектра политических, экономических и иных общественно значимых проблем с целью влияния (в отличие от академических институтов) на принятие соответствующих политических решений.

[6] Погорельская С.В. Неправительственные организации и политические фонды во внешней политике Федеративной Республики Германии / Ин-т науч. информ. по обществ. наукам РАН. М.: Наука, 2007. С. 50.

[7] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 56/589 от 12 декабря 2001 г. "Ответственность государств за международно-противоправные деяния". URL: http://www.pravoteka.ru/pst/103/51124.html (дата обращения: 21.08.2012).