



Материалы VII Конвента РАМИ

Секция № 18

Социально-гуманитарные и образовательные ресурсы внешней политики

Занко Тигран Антонович, преподаватель Кафедры государственного управления и права, заместитель директора Международного института управления МГИМО(У) МИД России

Организационно-правовые основы деятельности Россотрудничества

В статье рассматриваются вопросы организационно-правового обеспечения деятельности Россотрудничества, а также полномочия, задачи, основные направления деятельности. Автор подробно раскрывает работу Агентства по реализации государственных программ в сфере международного гуманитарного сотрудничества, а также называет перспективные формы работы с соотечественниками.

Ключевые слова: Россотрудничество, МИД России, государственное управление, дипломатическая служба, РЦНК, соотечественники, гуманитарное сотрудничество, общества дружбы, имидж России, «мягкая сила».

Одним из важнейших приоритетов государства всегда являлось укрепление позиций страны в мире, продвижение национальных интересов не только с помощью «жесткой силы», но и гуманитарными средствами. Влияние государства во многом зависит от способности продвигать свои национальные культурные ценности, литературу, искусство, музыку, язык – т.е. использовать инструменты «мягкой силы»¹.

¹ См.: Стенограмма выступления Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева на совещании руководителей представительств Россотрудничества за рубежом. Москва, 03.09.2012// <http://government.ru/stens/20531/>

Ключевым федеральным органом исполнительной власти в сфере обеспечения и развития международных отношений Российской Федерации с государствами-участниками СНГ, другими иностранными государствами, утверждения за рубежом объективного представления о современной России, ее материальном и духовном потенциале, о содержании внутри- и внешнеполитического курса страны, а также в сфере международного гуманитарного сотрудничества является Россотрудничество, созданное Указом Президента от 6 сентября 2008 года № 1315 «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества»².

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество) в своей деятельности подведомственно Министерству иностранных дел Российской Федерации³. За пределами Российской Федерации Россотрудничество осуществляет работу через свои представительства – российские центры науки и культуры за рубежом (РЦНК), а также через своих представителей в составе российских загранучреждений.

История Россотрудничества

Несмотря на то, что Россотрудничество было создано только в 2008 году, деятельность в сфере культурных связей с зарубежными странами и координация этой работы в масштабах государства велась уже на протяжении десятилетий⁴. В апреле 1925 года была создана общественная организация, объединившая в своих рядах деятелей советской науки, литературы, искусства, народного образования и спорта – Всесоюзное общество культурной связи с заграницей (ВОКС).

ВОКС направлял в зарубежные страны делегации и представителей советской науки и культуры для участия в конгрессах и конференциях; театральные коллективы, музыкальные и хореографические ансамбли; организовывал обмен литературой и музейными экспонатами и т.д. Именно по линии ВОКС начали осуществляться первые поездки советских граждан за границу. Представители советского искусства стали принимать участие в зарубежных фестивалях и конкурсах. Но самое главное, при поддержке ВОКС по всему миру создавались так называемые общества дружбы.

В 1958 году многочисленные общества дружбы были объединены в Союз советских обществ дружбы (ССОД), который продолжил деятельность ВОКС и стал массовым добровольным объединением советских

² См.: О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества: Указ Президента Российской Федерации от 6.09.2008 №1315// СЗ РФ 15.09.2008, № 37 ст. 4181

³ См.: Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 г. №865//СЗ РФ, 12.07.2004, №28, ст.2880

⁴ См.: История отечественной публичной дипломатии// <http://rs.gov.ru/node/565>

общественных организаций, в работе которого участвовали более 50 млн. человек, а ежегодное количество мероприятий превышало 25 тысяч. ССОД поддерживал контакты с 7,5 тыс. организаций, общественными деятелями и представителями науки и культуры из 134 стран. По всему миру действовало 108 общественных ассоциаций, институтов дружбы с СССР.

Распад СССР и, как следствие, возникновение новых независимых государств продиктовали необходимость поиска новых механизмов международного гуманитарного сотрудничества. На смену ССОД пришёл Международный союз общественных объединений «Российская ассоциация международного сотрудничества (РАМС), учрежденный в 1992 году с целью координации работы российских негосударственных структур в сфере народной дипломатии.

В 1994 году был создан Российский Центр международного научного и культурного сотрудничества (Росзарубежцентр), получивший уже статус государственного органа при Правительстве Российской Федерации, который затем в 2002 году перешел в ведение МИДа России.

Развитие международных отношений, активизация внешней политики России в культурно-гуманитарной сфере, более широкое привлечение механизмов народной дипломатии с целью выстроить доверительные отношения с зарубежной общественностью предопределили необходимость формирования стратегии, отвечающей потребностям новой эпохи и созданию уже федерального органа исполнительной власти Россотрудничество.

Правовые основы деятельности

Правовое регулирование деятельности Россотрудничества, а также деятельности в сфере работы с соотечественниками, осуществляется на уровне международных соглашений, федерального законодательства, подзаконных нормативно-правовых актов Президента, Правительства, МИДа России, ведомственных приказов.

Одним из направлений деятельности Россотрудничества является планомерная подготовка совместно с Правительством Российской Федерации и МИДом России нормативно-правовой базы, регламентирующей функционирование в иностранных государствах российских центров науки и культуры. Так, в 2010-2012 годах завершено формирование нормативно-правовой базы деятельности РЦНК в Абхазии, Белоруссии, Германии, Венесуэле, Иордании, Киргизии, Китае, Никарагуа, Словении, Таджикистане, Южной Осетии в формате межправительственных соглашений.

К федеральному законодательству можно отнести Федеральный закон от 24 мая 1999 г. №99-ФЗ «О государственной политике Российской

Федерации в отношении соотечественников за рубежом»⁵, в котором нормативно закреплено понятие соотечественника, а также определены основные направления и механизмы поддержки соотечественников в сфере экономики, культуры, языка, религии, образования, информации.

Поскольку в соответствии с Указом Президента от 21 мая 2012 года № 636⁶ Россотрудничество является федеральным агентством, подведомственным напрямую МИДу России, а вместе с ним и Президенту Российской Федерации, основной объём нормативно-правового регулирования осуществляется на уровне указов Президента.

Среди указов Президента России, прежде всего, необходимо выделить уже упомянутый Указ от 6 сентября 2008 года №1315 «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества» вместе с «Положением о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству». Указом упразднён Росзарубежцентр, а его функции переданы создаваемому Россотрудничеству, помимо этого указ устанавливает основные параметры структурной организации федерального агентства, штатную численность центрального аппарата (275 человек) и загранучреждений (600 человек), полномочия и организационные основы деятельности.

Деятельность загранучреждений Россотрудничества, задачи и функции представительств определяются Указом Президента Российской Федерации от 13 ноября 2009 года №1283 «Об утверждении Положения о представительстве Россотрудничества за рубежом и представителе Агентства в составе дипломатического представительства Российской Федерации»⁷.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»⁸ ставит задачи по расширению российского присутствия за рубежом, укреплению позиций русского языка в мире, развитию сети российских центров науки и культуры; более эффективному использованию ресурса публичной дипломатии, вовлечению гражданского общества во внешнеполитический процесс; совершенствованию информационного сопровождения внешнеполитической деятельности в интересах объективного восприятия Российской Федерации на международной арене.

На уровне постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в основном регулируются вопросы финансового обеспечения

⁵ См.: О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24.05.1999 г. №99-ФЗ// СЗ РФ, 31.05.1999, № 22, ст. 2670

⁶ См.: О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 г. № 636//СЗ РФ, 28.05.12, №22, 2754

⁷ См.: СЗ РФ, 16.11.2009, № 46, ст.5462

⁸ См.: СЗ РФ, 07.05.2012, №19, ст. 2342

деятельности Россотрудничества и реализации федеральных целевых программ. Так, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 года №164-р утверждена Концепция федеральной целевой программы «Русский язык» на 2011-2015 годы.

Внутренними приказами Россотрудничества в основном регулируются вопросы организации прохождения государственной службы в структуре ведомства, квалификационные требования, порядок замещения вакантной должности, ведомственные награды, порядок премирования и выплаты материальной помощи, порядок сдачи квалификационного экзамена, проведения аттестации, служебный распорядок и т.д.⁹

Организационная структура

Россотрудничество в своей деятельности подчиняется Министерству иностранных дел Российской Федерации, при этом в целом руководство и определение основных направлений внешнеполитической деятельности страны осуществляет Президент.

В структуре Администрации Президента в данном контексте можно выделить Управление по внешней политике, которое участвует в разработке общей стратегии внешней политики государства, обеспечивает реализацию Президентом его полномочий в указанной сфере¹⁰.

Необходимо также отметить деятельность Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом, которая является координационным органом Правительства Российской Федерации, обеспечивающим согласованные действия органов власти всех уровней¹¹.

В структуре МИДа России вопросы двусторонних отношений с государствами СНГ, а также работу Департамента по работе с соотечественниками за рубежом (ДРС) курирует непосредственно статс-секретарь-заместитель Министра иностранных дел (Г.Б.Карасин).

Россотрудничество организационно состоит из центрального аппарата и зарубежных представительств. Возглавляет агентство руководитель, назначаемый и освобождаемый от должности указом Президента Российской

⁹ См.: например, Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 6.12.2010 г. № 49; 18.05.2009 г. № 20; 30.11.2009 г. № 48

¹⁰ См.: Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внешней политике: указ Президента от 29.06.2004, №815// СЗ РФ, 05.07.2004, № 27, ст. 2750

¹¹ См.: Положение о Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом: постановление Правительства Российской Федерации от 11.12.1994, № 1369//СЗ РФ, 19.12.1994, №34, ст. 3606

Федерации¹², на которого, в том числе, могут быть возложены обязанности специального представителя Президента по связям с государствами-участниками СНГ¹³, и который по должности является членом Коллегии МИДа России.

В соответствии с Положением о Россотрудничестве руководитель имеет четырёх заместителей, а структура центрального аппарата включает девять управлений по основным направлениям деятельности, среди них: Управление образовательных, молодёжных программ и поддержки русского языка, Управление международного гуманитарного сотрудничества и РЦНК, Управление культурных программ, Управление по работе с соотечественниками и НПО, Управление информационного обеспечения, Управление-секретариат Федерального агентства, Управление валютно-финансового и материально-технического обеспечения. Предельная штатная численность центрального аппарата составляет 257 единиц (при этом не учитывается персонал по ремонту и обслуживанию зданий и помещений).

Сегодня Россотрудничество представлено в 76 странах 59 российскими центрами науки и культуры, 8 их филиалами и 17 представителями федерального органа в составе дипломатических миссий Российской Федерации. Географически Россотрудничество охватывает территорию от Соединенных Штатов Америки до Японии и от Финляндии до Аргентины. Предполагается, что к 2020 г. в мире будет действовать более 100 российских центров науки и культуры (по другим сведениям откроется порядка 35 до 2015 года). С одной стороны, проделана большая работа, но, для примера, Центров Конфуция (китайских аналогов РЦНК), на данный момент насчитывается 850 и эта цифра постоянно растёт¹⁴. При этом по словам Министра иностранных дел С.В.Лаврова в капитальном ремонте нуждается до 80% того фонда, которым располагает Россотрудничество за рубежом¹⁵.

Предельная численность заграничного аппарата составляет 600 единиц, причём 185 – это работники, направляемые за рубеж, и 415 единиц – принимаемых на работу в государстве пребывания.

¹² См.: О руководителе федерального агентства по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству: указ Президента Российской Федерации от 5.03.2012 № 278// СЗ РФ, 12.03.12, № 11, ст. 1281

¹³ СЗ РФ, 06.08.2012, № 32, ст. 4523

¹⁴ См.: Черненко Е. В мире сложилась презумпция виновности России. Интервью руководителя Россотрудничества Косачёва К.И.// "Коммерсантъ-Online", 03.09.2012, <http://www.kommersant.ru/doc/2014308>

¹⁵ См.: Стенограмма выступления Министра иностранных дел С.В.Лаврова на совещании руководителей представительств Россотрудничества за рубежом. Москва, 03.09.2012// <http://government.ru/stens/20531/>

Полномочия, задачи, основные направления деятельности

Среди основных полномочий Россотрудничества, закреплённых в Положении, можно выделить то, что агентство осуществляет функции государственного заказчика по федеральным и ведомственным целевым программам. Так, на данный момент реализуются федеральная целевая программа «Русский язык», рассчитанная на 2011-2015 годы, Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств участников СНГ до 2020 года, Программа краткосрочных ознакомительных поездок в Российскую Федерацию представителей политических, общественных, научных и деловых кругов иностранных государств.

Помимо этого, Россотрудничество взаимодействует с международными и региональными организациями, созданными на территории СНГ, разрабатывает и реализует программы помощи государствам-участникам СНГ, взаимодействует в научной, культурной, экономической, информационной и гуманитарной областях с некоммерческими неправительственными организациями и религиозными организациями по всему миру; содействует развитию деловых связей; организует мероприятия по сохранению находящихся за рубежом объектов, имеющих для Российской Федерации историко-мемориальное значение.

Отдельное внимание уделяется продвижению на мировой рынок образовательных услуг российских учебных и научных учреждений, расширению сотрудничества между российскими и зарубежными образовательными учреждениями. Не случайно поставлена задача, чтобы к 2020 году не менее пяти российских вузов вошли в первую сотню ведущих мировых университетов.

Одна из важнейших задач – создание позитивного имиджа России за рубежом, которая может решаться путём эффективного использования площадок Россотрудничества для презентации страны, механизмов общественной дипломатии, возрождением так называемых обществ дружбы с зарубежными странами, организации краткосрочных ознакомительных поездок в нашу страну молодёжи из числа интеллектуальной, политической, экономической и культурной элиты зарубежных стран.

Интересной и зарекомендовавшей себя формой международного культурного сотрудничества стали проведение перекрёстных годов. Уже были проведены год Испании в России (2011), год Италии в России (2011), год Франции в России (2010), год Китая (2010), год Болгарии (2009). На 2012 год стал годом Германии в России, а на 2013 год запланировано проведение перекрёстного года с Нидерландами.

Все больше возрастает роль народной дипломатии, которая включает в себя деятельность по взаимодействию с гражданским обществом и аудиториями зарубежных стран. Россотрудничество осуществляет сотрудничество с такими неправительственными организациями, как Фонд «Русский мир», Фонд Андрея Первозванного, Библиотека-фонд «Русское

зарубежье», Российский фонд культуры, Международный совет российских соотечественников, Союз театральных деятелей, Международный союз музеев, Международная ассоциация «Породненные города», Московский союз обществ дружбы, Санкт-Петербургская ассоциация международного сотрудничества и многими другими.

Россотрудничество несомненно становится все более сильным и эффективным, а самое главное гибким инструментом внешней политики государства, механизмом реализации «мягкой силы». Но предстоит значительная работа в этом направлении, ведь сейчас наблюдается диспаритет – с одной стороны Россия обладает значительным военным и экономическим потенциалом, имеет высокую степень инвестиционной привлекательности, но все эти плюсы нивелируются негативным восприятием страны за рубежом. Образ государства – один из наиболее значимых факторов его конкурентоспособности на международной арене, и поэтому, можно сказать, что основная задача Россотрудничества сводится к формированию правдивого, объективного и непредвзятого отношения к России.