Институциональное измерение политики «мягкой силы»: методика анализа и российский опыт

Ворочков А. П.

Мадридский автономный университет, Мадрид, Испания; anton.vorochkov@estudiante.uam.es

РЕФЕРАТ

Несмотря на высокий интерес к концепции «мягкой силы», в политической науке довольно мало внимания уделяется ее институциональному аспекту. В статье предпринята попытка заполнить данный пробел, систематизируя знания в этой области, развивая понятийный аппарат и предлагая аналитический инструментарий. Работа опирается на три сложившихся подхода к определению институтов — нормативный, организационный и практический (акционный), а понимание самой концепции «мягкой силы» отражает подход Дж. Ная. Исходя из этих оснований, автор разъясняет содержание институционального измерения политики «мягкой силы» и предлагает в качестве аналитического инструментария институциональную модель политики «мягкой силы» современного государства. Потенциал применения предлагаемой модели рассмотрен на примере России. Данная работа призывает к дискуссии об институциональных проявлениях политики «мягкой силы», уточнению предметной области и развитию инструментария для исследований данного феномена.

Ключевые слова: «мягкая сила», политические институты, институциональная модель, институционализация, публичная дипломатия, российская политика

Для цитирования: Ворочков А. П. Институциональное измерение политики «мягкой силы»: методика анализа и российский опыт // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 80–96.

Institutional Dimension of the “Soft Power” Policy: Analytical Method and Russian Experience

Anton P. Vorochkov

Autonomous University of Madrid, Spain; anton.vorochkov@estudiante.uam.es

ABSTRACT

Despite the high interest of political scientists in the “soft power” concept, little attention is paid to its institutional dimension. The paper attempts to fill this gap by systematizing knowledge in this area, defining conceptual questions and suggesting analytical tools. The paper is based on three established approaches to define the political institutions: regulatory, organizational, and practical (activity-based) ones. In its turn, an understanding of the “soft power” concept is reflected by the approach of J. Nye. On this basis, the author clarifies the content of the institutional dimension in the “soft power” policy context and suggests an institutional model of a modern state’s “soft power” policy as an analytical tool. The potential use of the suggested model is considered by the example of Russia. This paper calls for a discussion about the institutional manifestations of the “soft power” policy, clarification of the subject area, and development of tools to study this phenomenon.

Keywords: “soft power”, political institutions, institutional model, institutionalization, public diplomacy, Russian politics

For citing: Vorochkov A.P. Institutional Dimension of the “Soft Power” Policy: Analytical Method and Russian Experience // Administrative consulting. 2021. N 7. P. 80–96.

Введение

На сегодняшний день мы наблюдаем трансформацию глобального порядка, перемещение центров силы, за чем следует изменение основ взаимодействия между правительствами и гражданскими сообществами разных стран. Часть изменений приносит процесс глобализации, стирающий границы между странами, другие относятся к технологическому развитию и формированию глобального информационного общества. К традиционной дипломатии добавляются новые формы внешнеполитической деятельности государств.

Одним из ключевых аспектов в современных международных отношениях становится политика «мягкой силы», а для государств в свою очередь критически важным становится выстраивание эффективной системы институтов, относящихся к этому направлению политики. Процесс институционализации политики «мягкой силы» является многогранным явлением, он затрагивает множество сфер, каждая из которых должна быть учтена лицами, принимающими решения.

Данная работа стремится ответить на несколько ключевых вопросов: в каких аспектах выражаются институты политики «мягкой силы», каково содержание каждого из этих аспектов, каково определение процесса институционализации политики «мягкой силы», какая аналитическая модель может служить основой для изучения институтов политики «мягкой силы» современного государства, И, наконец, насколько применима предлагаемая аналитическая модель для изучения институтов политики «мягкой силы» в рамках отдельной страны?

Теоретические основы

Концепция «мягкой силы» была предложена в начале 1990-х годов Дж. Наем [19] — американским политологом, развивающим свои идеи в русле неолиберализма. Согласно его определению «мягкая сила» — это «способность влиять на других путем средств сотрудничества в формировании программы действий, убеждения и оказания позитивного привлекательного воздействия для достижения желаемых результатов» [18, с. 20–21].

Он выделил три основных источника «мягкой силы» государства: его культуру (там, где она привлекательна для других), политические ценности (когда государство само живет согласно этим ценностям и руководствуется ими в отношениях с другими странами) и внешнюю политику (когда другие считают ее легитимной) [18, с. 84]. Помимо этих трех источников к «мягкой силе» могут относиться и другие аспекты, в том числе экономическая сила и даже военная мощь [18].

Концепция «мягкой силы» за последние десятилетия стала весьма популярной темой для обсуждения среди политиков, журналистов и исследователей как в России, так и во многих других странах [6, с. 4]. Вместе с тем некоторые исследователи уделяют внимание и институциональной стороне вопроса [2; 7]. Однако отметим, что несмотря на популярность темы институтов среди политологов, зачастую в это понятие вкладывается совершенно разный смысл [1]. Поэтому изучение политики институционализации «мягкой силы» стоит начать с рассмотрения понятийного аппарата в отношении политических институтов и процесса институционализации. Конкретизации понятия может способствовать выделение трех сложившихся подходов к определению институтов [1]:

- *нормативный подход* подразумевает под собой понимание институтов как неких норм, «правил игры» в обществе. При этом одни исследователи рассматривают политические институты исключительно в виде формальных норм, закрепленных официально [15], в то время как другие предусматривают также существование и неформальных норм [17];

- *организационный подход* характеризует политические институты как организации, структуры, объединения людей, выступающие в качестве акторов [11; 12];
- *акционный подход* (также именуемый интеракционным, деятельностью или практическим) заключается в определении изучаемого феномена как коллективных, взаимных и повторяемых действий (практик) [13].

А. Абрамов сделал попытку обобщить эти три подхода, говоря о том, что, хотя по отдельности каждый из них описывает определенную сторону явления, все же ни один из них не дает общую картину. В связи с этим он предлагает собственное определение, включающее в себя все три подхода — нормативный, организационный и акционный: «Политический институт — это исторически сложившаяся, нормативно закреплённая, организационно оформленная и регулярно воспроизводимая модель отношений, связанных с завоеванием политической власти, осуществлением общественного управления, а также с участием граждан в этих процессах» [1, с. 55].

Исходя из этого определения, он рассматривает понятие политической институционализации как «процесса складывания, организационного оформления и нормативного закрепления социальных отношений, связанных с завоеванием власти, осуществлением общественного управления и политическим участием граждан» [1, с. 55].

Применяя понятие политической институционализации к политике «мягкой силы», мы можем отметить их сочетаемость. Политика «мягкой силы» выражается во всех трех аспектах политических институтов, а именно:

- в виде концепций, доктрин, стратегий, законов, программ и международных соглашений, которые формируют «правила игры» в области политики «мягкой силы»;
- в виде государственных учреждений, неправительственных организаций и в прочих организационных формах;
- в виде практик, отражающих природу взаимодействия в сфере отношений «мягкой силы», что может относиться к сфере распределения ресурсов, определению приоритетов политики, методов осуществления проектов и формированию дискурса.

Таким образом мы можем определить *институционализацию политики «мягкой силы»* как процесс формирования, организационного оформления и нормативного закрепления общественно-политических отношений, связанных с осуществлением политических программ и созданием благоприятных условий для обретения потенциала «мягкой силы».

Институциональная модель политики «мягкой силы» современного государства

Основываясь на знаниях в отношении концепции «мягкой силы», а также на понимании природы процессов институционализации, предлагаем построить модель институционального выражения политики «мягкой силы» современного государства (здесь и далее — модель, институциональная модель). В данном случае применяется метод моделирования, поэтому для начала следует дать основные характеристики модели и выделить ее составные элементы.

Моделирование представляет собой общенаучный метод. Потребность в модели возникает тогда, когда объект исследования обладает большим количеством свойств и характеристик, в связи с чем представляется затруднительным дать полное описание объекта. В процессе построения модели выделяются главные, наиболее существенные для проводимого исследования свойства. Таким образом, модель создается в процессе изучения определенного объекта и отражает его существенные особенности, явления или процессы.

Опишем предлагаемую модель более подробно: внимание в ней обращено именно на политические институты, следовательно, по характеру она является *институциональной*. Модель пригодна к изучению ситуации как в России, так и в других странах, продвигающих собственную политику «мягкой силы», следовательно, модель может считаться *универсальной*. Модель не отражает динамику, следовательно, можно говорить о том, что она *статичная*.

За основу модели взято разделение на три аспекта политических институтов — *нормативный, организационный и практический*. Значимое внимание эта модель уделяет разнообразию организационных проявлений политики «мягкой силы». В соответствии с предложением Дж. Ная выделять три основных источника «мягкой силы» — культуру, политические ценности и внешнюю политику [18, с. 84] — организационные проявления поделены на эти три составляющие

В *сердцевине* данной модели находятся человеческий потенциал, культура, качество жизни, авторитет и престиж государства. Это говорит о том, что основу «мягкой силы» составляет именно внутренняя успешность государства в различных сферах. Таким образом, развитие государства, его территории и человеческого капитала граждан, соблюдение декларируемых ценностей, формирование национальной идентичности, развитие национальной культуры внутри страны — все это само по себе формирует потенциал «мягкой силы».

Также важное место занимают *системообразующие институты и ключевые персоны*, помещенные на месте «фундамента» модели.

Схематичное изображение модели представляет особую значимость, так как оно упрощает восприятие системы политических институтов и позволяет использовать модель в более удобном виде. Рис. 1 отображает содержание предлагаемой модели.

Нормативное выражение является одной из базовых составляющих при исследовании институтов политики «мягкой силы». Этот аспект можно разделить на следующие категории:

- *концепции, стратегии, доктрины и базовое законодательство*. Такие документы, как правило, задают идейные рамки тех или иных направлений политики;
- *национальные программы и проекты*. Это направление связано с целеполаганием в области политики «мягкой силы» через учреждение специальных комплекс мер реализации политики;
- *международные соглашения*. Этот пункт связан с развитием сотрудничества с другими странами и соблюдением соглашений.

Далее рассмотрим **организационный аспект** институционализации политики «мягкой силы». Он включает в себя три направления — культуру, ценности и внешнюю политику.

Культура

Министерство культуры и подведомственные органы. Такие учреждения, как правило, являются стержнем культурного развития страны и продвижения ее культуры за рубеж.

Организации продвижения национальной культуры, языка и работы с соотечественниками за рубежом. Включают сеть центров науки и культуры, языковые школы, организации защиты прав соотечественников, фонды поддержки национальной культуры и прочие организации [25].

Национальный сегмент сети интернет. Это направление представляет особую важность в век развития информационных технологий. Разнообразие и привлекательность интернет-ресурсов, созданных гражданами той или иной страны, формирует интерес к их национальному сегменту интернета. Это может быть фактором распространения языкового влияния, развития человеческого потенциала (например, через образовательные материалы) и т. д. [21].

Рис. 1. Институциональная модель политики «мягкой силы» современного государства
Fig. 1. Institutional model of a modern state's "soft power" policy

Источник: оригинальный материал.

Учреждения культуры и искусства. К данному направлению могут относиться театры, музеи, филармонии, творческие коллективы, кинокомпании и прочие формы организаций культуры и искусства [25].

Механизмы формирования исторической памяти. Это направление в большей степени относится к исторической памяти и духовному наследию нации, к нему можно отнести позиции по историческим вопросам, закреплённые в учебниках, народные праздники и трауры, мемориалы, литературу и прочее творческое наследие, относящееся к историческим тематикам, музеи в части сохранения исторического наследия [23].

Религиозные организации. Они были и остаются одними из наиболее влиятельных структур, которые помимо удовлетворения духовных потребностей людей также играют значимую роль в области культуры и выстраивания идентичности.

Как известно, религиозные организации активно участвуют во внутренних и внешних делах многих стран, при этом религиозная деятельность несет в себе определенное ценностное содержание [9; 14; 20].

Ценности

Организации, выполняющие гуманитарные программы. Правительственные органы и неправительственные организации, деятельность которых направлена на устранение последствий бедствий (голод, техногенные и природные катастрофы, последствия конфликтов, эпидемии) и улучшение условий жизни там, где население в этом нуждается. Такие организации транслируют универсальные человеческие ценности.

НПО, продвигающие ценности за рубежом. Организации, занимающиеся продвижением общечеловеческих ценностей (обеспечение естественных прав человека) или трансляцией общественно-политических ценностей (развитие социальных и политических институтов по определенному пути).

Внешняя политика

Министерство иностранных дел и подведомственные учреждения. Такие государственные учреждения, которые отвечают за работу с соотечественниками, формирование информационной повестки и т. д., связаны с реализацией политики «мягкой силы».

Международные СМИ. Информационные службы через доступные им каналы на разных языках мира освещают события мировой политики, формируя соответствующую повестку и продвигая требуемую точку зрения. Как правило, помимо внешнеполитической составляющей, СМИ продвигают также политические и общественные ценности. Также можно встретить функцию ознакомления аудитории с культурой, традициями, праздниками и даже языком страны, представителем которой является СМИ.

Средства цифровой дипломатии. Аккаунты в социальных сетях, блоги, интернет-ресурсы информационных агентств, контент видеохостингов и прочие ресурсы относятся к средствам информирования зарубежной аудитории и трансляции идей. Это направление связано с внешней политикой и частично пересекается с функциями СМИ.

Аналитические центры и экспертные площадки. Такие площадки необходимы для проведения «экспертной дипломатии»: донесения важных идей до экспертного сообщества, формирования стратегии публичной дипломатии государства. Они могут быть частными или государственными структурами.

Национальные представительства в международных структурах. Финансовое, кадровое, организационное и прочие формы участия служат средством обеспечения интересов страны в рамках деятельности международных организаций, а следовательно, и реализации политики «мягкой силы».

Разделение данной схемы на три направления подразумевает также и наличие смежных направлений, в частности некоторые организационные формы можно условно отнести одновременно к сферам **культуры и ценностей**.

Данная категория относится к направлениям, предполагающим интенсивное общение между различными категориями участников, что в конечном итоге приводит к обмену культурой и ценностями на межличностном уровне. Этим взаимным обменом обусловлен эффект так называемой дипломатии межличностного общения (face-to-face diplomacy). В этом отношении мы можем выделить несколько ключевых сфер.

Международное образование. Длительное пребывание на территории страны приводит студентов к глубокому погружению в ее культурно-ценностный контекст. Помимо принятия студентов в своей стране, важной составляющей также являет-

ся направление своих студентов за рубеж, что дает позитивные эффекты в контексте «мягкой силы». Такие программы осуществляются государственными структурами, частными фондами и отдельными университетами [16; 24].

События и мероприятия международного масштаба. Их проведение на территории страны может способствовать продвижению имиджа за рубежом за счет привлечения внимания широкой международной аудитории и посещения страны. Такими мероприятиями могут быть спортивные состязания, музыкальные конкурсы, экономические форумы, мероприятия научного и образовательного характера и т. д. Как правило, отстранение от политической повестки подразумевает сплочение людей вокруг тематики мероприятия и несет в себе позитивное содержание. Международные события чаще всего предполагают продвижение ценностей мира, здоровой соревновательности, единства наций, развивают межличностное общение, а также сопровождаются культурной программой и знакомят аудиторию со страной [8; 10].

Площадки международного молодежного взаимодействия. Это направление во многом соотносится с темой образовательных обменов, однако в этом случае имеют место краткосрочные мероприятия в контексте профессионального развития, актуальных проблем (экология, экономика, региональные и глобальные вызовы) и т. д. Объединение молодежи разных стран является катализатором дипломатии межличностного общения и служит средством формирования за рубежом сообщества граждан, лояльных к стране-организатору. Такие программы осуществляются государственными учреждениями, НПО и бизнесом.

Стоит упомянуть, что данное разделение носит условный характер. Порою те или иные организационные формы можно отнести сразу ко всем направлениям или к другим сочетаниям. Помимо этого, состав организаций будет значительно отличаться от страны к стране в соответствии с национальной моделью политики «мягкой силы». Данная модель стремится к обобщению опыта институционализации политики «мягкой силы» разными странами, что может привести к неточностям при обращении к отдельным примерам.

Далее рассмотрим завершающую часть модели — **практическое выражение** институционализации «мягкой силы». Оно также включает в себя ряд направлений.

Определение приоритетов политики и методов осуществления проектов. Под этим пунктом можно рассматривать весь процесс обсуждения и принятия тех или иных инициатив, их закрепление в официальных документах, а также выбор подходов к осуществлению деятельности.

Распределение ресурсов. В число ресурсов можно включить время, финансы, кадровый потенциал, организационные возможности и т. д. В контексте политики «мягкой силы» определяющее значение имеет выбор стран, регионов и городов, в которых будут проводиться проекты, выбор периода для реализации намеченного плана действий, распределение грантовой поддержки в адрес некоммерческих организаций и т. д.

Формирование дискурса. Использование политическими деятелями и экспертами основных понятий, относящихся к «мягкой силе», является частью политической коммуникации и непосредственно влияет на формирование политики «мягкой силы» государства. Сюда же может быть отнесена и символическая политика, т. е. конструирование представлений о прошлом, о значимых аспектах актуальных процессов, событий и явлений.

Мониторинг обратной связи. Меры, проводимые в рамках политики «мягкой силы», как правило, вызывают отклик со стороны воспринимающей аудитории. Он может быть позитивным, негативным или нейтральным, кроме того, отклик может дать сигнал для необходимой корректировки стратегии. Мониторинг обратной связи можно осуществлять путем регулярных опросов общественного мнения, использования веб-инструментов и прочих современных методов.

Определение «мягких угроз» и обеспечение «мягкой безопасности». Мы можем отнести это направление к одному из значимых в контексте обеспечения национальной безопасности и проведения самостоятельной политики «мягкой силы».

Взаимодействие с международными институтами. К этому направлению может относиться комплекс мер, связанных с участием государства в деятельности международных организаций, их финансированием, принятием требований наднациональных организаций, предложением собственных инициатив и их продвижением.

Стоит еще раз отметить, что описанная выше модель является в некоторой степени условной, то есть отдельные разделы и их содержание будут иметь место в одной стране и приобретать иную форму на другой территории. Однако, несмотря на свою условность, описанная модель, на наш взгляд, расширяет понимание источников и ресурсов «мягкой силы», что в свою очередь дает дополнительный инструментарий для проведения исследований в этой области и в некоторой степени отвечает на критику концепции в части ее неопределенности относительно источников «мягкой силы».

Эту модель интересно проанализировать на конкретном примере, для этого рассмотрим в данной статье российскую систему институтов политики «мягкой силы».

Российские институты политики «мягкой силы»

На данный момент при существующем многообразии исследований, посвященных различным аспектам «мягкой силы» России, незаслуженно малое, на наш взгляд, внимание уделяется институциональному аспекту данного направления политики, а вместе с тем — и попыткам дать целостную картину процесса институционализации политики «мягкой силы» России.

Основа российской «мягкой силы»

Основываясь на описанной выше модели, начнем рассмотрение институционального выражения политики «мягкой силы» России с сердцевины модели, к которой относятся человеческий капитал, экономика, культура, авторитет и престиж государства, качество жизни в стране. Это те аспекты, которые не относятся к теме «мягкой силы» напрямую, но несут в себе определяющую роль для отношения к стране за рубежом и служат «базовым активом» политики «мягкой силы».

Международная репутация России уходит своими корнями в «мягкую силу» Советского Союза, позитивный образ которого был обусловлен развитием образования, науки, спорта, международной молодежной политики, влиянием в международных организациях. Народ СССР победил в Великой Отечественной войне, чем значительно повлиял на ход мировой истории. Страна внесла значительный вклад в мировую науку и технологическое развитие, ею была успешно реализована космическая программа и множество инфраструктурных проектов как внутри страны, так и в странах-союзниках.

В 1990-х годах Россия ввиду ряда причин значительно растратила потенциал «мягкой силы» [22, с. 351], однако, несмотря на это, на протяжении последних десятилетий наблюдался рост интереса к этой сфере как со стороны политиков, так и на уровне гражданского общества. При этом основой для выстраивания политики «мягкой силы» является человеческий потенциал страны и богатое историко-культурное наследие.

Россия имеет мощный образовательный потенциал, в основе своей унаследованный от Советского Союза. Однако в группе стран с высоким охватом третичным образованием у России самые низкие подушевой ВВП и производительность труда. По данным доклада «Global Human Capital — 2017», Россия занимает высокое

4-е место в мире с точки зрения объема человеческого капитала, но лишь 42-е место по параметрам реального использования навыков в трудовой деятельности. При этом по такому индикатору, как «доступность квалифицированных работников», у России 89-е место в мире¹. Эти факты говорят о слабости реального влияния формально высокого уровня образования населения на экономику и социальные процессы [5], что в свою очередь отражается на благополучии граждан и уровне жизни в стране.

Согласно данным ОЭСР, за последнее десятилетие Россия достигла успехов в улучшении качества жизни граждан, несмотря на то что показатели по нескольким параметрам Индекса лучшей жизни (the Better Life Index) ниже среднего уровня. Россия показывает результаты выше среднего по образованию и профессиональным навыкам, балансу работы и отдыха, но ниже среднего — по субъективному благополучию, уровню дохода и благосостоянию, работе и заработной плате, личной безопасности, качеству окружающей среды, жилищным условиям, гражданской активности, социальным связям и уровню здоровья². При этом отметим, что исследования ОЭСР в основном охватывают развитые страны. Поэтому, несмотря на наличие определенных недостатков, качество жизни в России может выглядеть в достаточно выгодном свете при сравнении с развивающимися странами.

Важно также иметь в виду культурный потенциал российских граждан. Россияне имеют богатое историко-культурное наследие, основанное на влиянии отечественной литературы, живописи, театра, кино и прочих форм искусства, на своеобразии бытовой культуры и передаваемой из поколения в поколение системы ценностей. В России имеет место фактор языкового, этнокультурного и конфессионального разнообразия, что также является важным ресурсом для выстраивания межкультурной коммуникации. Русский язык входит в число наиболее распространенных языков мира, вместе с тем имея статус официального языка ООН, он имеет особое влияние в постсоветских странах, а в странах дальнего зарубежья служит объединяющим фактором для многих выходцев из разных республик бывшего СССР.

Далее обратимся к нормативному, организационному и практическому аспектам, описанным в модели.

Практическое (акционное) выражение

К практическому выражению, согласно модели, относится определение приоритетов политики, распределение ресурсов, формирование дискурса, мониторинг обратной связи, определение «мягких угроз» и взаимодействие с международными институтами.

Начать здесь стоит со сформированного в России понимания концепции «мягкой силы». На начальном этапе оно формировалось за счет высказываний официальных лиц. Так, в 2012 г. В.В. Путин упомянул «мягкую силу» в негативном контексте³. За ним с подобной интерпретацией последовали и другие политики, журналисты и исследователи. Однако с течением времени концепция «мягкой силы» в России обрела и позитивную интерпретацию. Так, в Концепции внешней политики РФ от 2016 г. была использована следующая формулировка: «Неотъемлемой составляющей современной международной политики становится использование для решения внешнеполитических задач инструментов «мягкой силы»,

¹ Samans R., Zahidi S., Leopold T.A. The Global Human Capital Report 2017: preparing people for the future of work // World Economic Forum, Geneva, Switzerland. 2017 [Electronic source]. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017> (accessed: 10.06.2020).

² OECD Better Life Index: Russian Federation // OECD [Electronic source]. URL: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/russian-federation> (accessed: 10.06.2020).

³ Путин В.В. Россия и меняющийся мир // Комсомольская правда. 2012 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kp.ru/daily/25842/2813756> (дата обращения: 10.06.2020).

прежде всего возможностей гражданского общества, информационно-коммуникационных, гуманитарных и других методов и технологий, в дополнение к традиционным дипломатическим методам»¹.

Ключевыми идейными течениями, характеризующими политику «мягкой силы» России, стали концепции евразийства и «Русского мира» [2]. Евразийская интеграция имеет ключевое значение для Российской Федерации и для ряда стран постсоветского пространства, так как дезинтеграция, происходившая на постсоветском пространстве, привела к возникновению множества кризисных явлений в экономике, политике, культуре и социальной сфере стран.

«Русский мир» в свою очередь представляет собой глобальный культурно-цивилизационный феномен, способный объединить людей в независимости от национальности, которые ощущают себя русскими, являются носителями русской культуры и русского языка, духовно связаны с Россией и неравнодушны к ее судьбе [4, с. 14]. Концепция «Русского мира» стала идеологической основой продвижения русской культуры и взаимодействия с российскими соотечественниками за рубежом [3].

В Концепции внешней политики России закреплено, что приоритетными направлениями Российской Федерации являются развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами — участниками СНГ и дальнейшее укрепление действующих на пространстве СНГ интеграционных структур с российским участием². Внешняя политика в данном случае включает и реализацию политики «мягкой силы», так в рамках СНГ между странами действует соглашение о гуманитарном сотрудничестве. Также интеграционный процесс проходит в рамках Союзного государства России и Беларуси, ЕАЭС и ОДКБ.

Помимо приоритетов по географическому признаку мы можем выделить и приоритеты России по направлениям деятельности. Данный аспект можно оценить по объему средств, затрачиваемых на различные направления политики. Согласно данным Программы «Внешнеполитическая деятельность» и ЦП «Русский язык» на 2016–2020 гг., расходы на участие России в международном информационном обмене в 2019 г. составили 23 032 млн руб., на развитие русского языка за рубежом — 529 млн руб., а на международное гуманитарное сотрудничество — 2358 млн руб.

Таким образом, мы видим, что расходы на медиаресурсы (в частности, на деятельность «МИА «Россия сегодня») многократно превышают объем финансирования других направлений политики «мягкой силы», в том числе деятельности Россотрудничества. Это позволяет нам утверждать, что приоритетом в области публичной дипломатии органы власти выбрали информационное освещение, при этом на развитие прочих направлений публичной дипломатии выделяется значительно меньше ресурсов.

Российские политики уделяют существенное внимание теме обеспечения «мягкой безопасности», в том числе определяя содержание этого направления и принимая соответствующие меры. Так, в 2012 г. в России был принят ФЗ о регулировании деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента, в 2016-м была принята доктрина информационной безопасности РФ, в 2017-м была создана временная комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела РФ.

РФ имеет представительство и активно участвует в деятельности международных организаций и объединений — в ООН, в том числе в качестве постоянного члена

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.) // МИД РФ [Электронный ресурс]. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6B6Z29/content/id/2542248 (дата обращения: 10.06.2020).

² Там же.

Совета Безопасности ООН, в специализированных учреждениях ООН, в G-20, ШОС, БРИКС, Совете Европы, а также в названных выше организациях (СНГ, ЕАЭС, ОДКБ). Благодаря этому Россия входит в число стран, значимым образом влияющих на мировую политику. Кроме того, Россия занимает активную позицию по борьбе с глобальными угрозами и вызовами, страна активно участвует в борьбе с международным терроризмом, преступностью, эпидемиями. Так, свое стремление к международной кооперации в вопросах борьбы с последствиями пандемии COVID-19 Россия продемонстрировала гуманитарной поддержкой наиболее пострадавших стран.

Нормативное выражение

Исходя из предложенной институциональной модели, политика «мягкой силы» России находит свое нормативное выражение, во-первых, через принятие базовых документов (концепций, стратегий и доктрин), во-вторых, через учреждение национальных программ и проектов, и, в-третьих, через заключение международных соглашений.

Мы можем выделить несколько базовых документов, определяющих развитие политики «мягкой силы» в России (рис. 2). Основное внимание в них обращено на сферы культуры, развития русского языка и работы с соотечественниками за рубежом. В пяти из этих документов идет прямая отсылка к концепции «мягкой силы», что говорит о ее значительном вхождении в нормативную базу.

В число основных государственных программ входят Подпрограмма «Осуществление деятельности в сферах международного гуманитарного сотрудничества и содействия международному развитию» государственной программы «Внешнеполитическая деятельность», Программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)», «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг., «Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 г.», Федеральный проект «Экспорт образования». Также ранее имела место ФЦП «Русский язык» на 2016–2020 гг., с 2018 г. перешедшая к государственной программе РФ «Развитие образования».

Таким образом, Российская Федерация обладает достаточно развитой нормативно-правовой базой в области политики «мягкой силы», имея утвержденные концепции, стратегии, доктрины и базовое законодательство. Однако слабой стороной является отсутствие актуальной концепции культурно-гуманитарного направления политики, а также общей стратегии развития политики «мягкой силы» в России.

Организационный аспект

Системообразующими институтами политики «мягкой силы» в России являются Президент, Правительство, Государственная Дума и Совет Федерации, Министерство иностранных дел, прочие профильные министерства и ведомства, а также Федеральное агентство Россотрудничество. Имеют место организации по развитию культуры, спорта, науки.

Россия является одним из мировых лидеров по количеству обучающихся на территории страны иностранных студентов, число которых составляет более 250 тыс. чел.¹ Соответственно, их набор и пребывание на территории страны обеспечивается сетью организаций, к которым относятся специальные информационные порталы, сеть российских центров науки и культуры (РЦНК) и непосредственно вузы. Здесь стоит отметить, что несмотря на развитую в России долгосрочную мобиль-

¹ Экспорт российских образовательных услуг: Стат. сб. Вып. 9 / Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. М. : Центр социологических исследований, 2019. 536 с.

**Упоминание и рассмотрение различных направлений политики
«мягкой силы» в базовых документах**

Table 1. Mention and consideration of various “soft power” policy areas
in the basic documents

Направление политики Документ	Культура	Гуманитарная помощь	Русский язык	Соотечественники	«Мягкая безопасность»	Международные СМИ	Международное образование	Туризм и спортивное движение	Историческая память	Упоминание концепции «мягкой силы»
Концепция внешней политики РФ										✓
Основные направления политики РФ в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества										✓
Концепция государственной политики РФ в сфере содействия международному развитию										
Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 г.										✓
Доктрина информационной безопасности РФ										
Стратегия национальной безопасности РФ										
Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом										✓
Концепция «Русская школа за рубежом»										
ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»										
Концепция продвижения российского образования на базе представительства Россотрудничества за рубежом										✓

Схема составлена на основе анализа существующей нормативно-правовой базы в отношении политики «мягкой силы» России без учета программных документов. В таблице использованы следующие условные обозначения:

	Тема упоминается		Подробное рассмотрение	✓	Обращение к концепции «мягкой силы»
--	------------------	--	------------------------	---	-------------------------------------

Источник: оригинальный материал.

ность (degree mobility), на данный момент в стране отсутствует собственная массовая программа поддержки краткосрочной академической мобильности (credit mobility) [7, с. 32].

За последние несколько лет получила развитие деятельность российских зарубежных СМИ, также возрастает цифровая активность российских официальных лиц и учреждений. В России в достаточной степени развито направление экспертной дипломатии. Страна активно участвует в деятельности международных организаций, расширяет свое представительство в ООН и учрежденных при нем вспомогательных органах, имея представительство также в других международных организациях и клубах, в том числе в рамках евразийского интеграционного проекта.

В табл. 2 приводится перечень организаций, которые можно отнести к перечисленным категориям.

Таблица 2

Организационное выражение политики «мягкой силы» современной России

Table 2. Organizational manifestation of the “soft power” policy of modern Russia

Категория	Организационное выражение
Системообразующие институты	Президент РФ, Администрация Президента Правительство Федеральное Собрание Министерство иностранных дел Россотрудничество Министерство культуры Министерство науки и высшего образования Министерство просвещения Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Министерство спорта Федеральное агентство по туризму
Культура	Фонд «Русский мир» Партнерская сеть «Институт Пушкина» Русская православная церковь, прочие религиозные организации Русскоязычный сегмент сети интернет (рунет) Российские учреждения культуры и искусства, творческие группы, выставки, музеи Киностудии «Мосфильм», «Союзмультфильм», анимационная студия «Анимаккорд», Фонд кино Движение «Бессмертный полк России», Фонд «Историческая память», «Фонд исторической перспективы»
Международное сотрудничество и развитие	Гуманитарные фонды, фонды содействия развитию Фонд президентских грантов Российская ассоциация международного сотрудничества, «Русская гуманитарная миссия», Российский фонд мира Российские НКО-международники, содействующие защите прав человека, развитию политических институтов и т. д. Комиссия РФ по делам ЮНЕСКО МЧС, миротворческие силы России
Международные СМИ и средства цифровой дипломатии	RT, Sputnik, МИА «Россия сегодня», МГТРК «Мир» и другие российские СМИ, осуществляющие вещание за рубежом Web-сайты и аккаунты в соцсетях российских официальных лиц и учреждений

Категория	Организационное выражение
Представительство в международных организациях	Российское представительство в ООН и учрежденных при нем вспомогательных органах Представительство в G-20, ШОС, БРИКС, Совете Европы Представительство в организациях евразийского интеграционного проекта (СНГ, ЕАЭС, Союзное государство, ОДКБ)
Экспертная дипломатия	Академические структуры (НИУ ВШЭ, ИМЭМО РАН, МГИМО) Фонд поддержки публичной дипломатии имени А. М. Горчакова, Российский совет по международным делам (РСМД) Фонд «Росконгресс», Фонд клуба «Валдай», Центр поддержки и развития общественных инициатив «Креативная дипломатия», другие аналитические центры и экспертные площадки
Дипломатия межличностного общения	Спортивные мероприятия: Универсиада 2013, Зимние Олимпийские игры 2014, Чемпионат мира по футболу 2018, Универсиада 2019, другие спортивные соревнования на территории России Молодежные форумы, фестивали и площадки: Всемирный фестиваль молодежи и студентов 2017, Евразийский экономический форум молодежи, международные смены молодежных форумов, международные летние и зимние школы, прочие молодежные площадки Ассоциация волонтерских центров
Образование и наука	Ведущие вузы России, РАН, Роскосмос, Росатом, Ростех, Роснано Веб-порталы Russia.Study и Study in Russia Госстипендии для иностранных студентов Erasmus+, «Глобальное образование», программа «Alfa Fellowship», другие программы обмена для студентов, ученых и специалистов
Система работы с соотечественниками, проживающими за рубежом	Сеть российских центров науки и культуры Всемирный координационный совет российских соотечественников, проживающих за рубежом Фонд поддержки и защиты прав соотечественников Дом русского зарубежья имени Александра Солженицына
«Мягкая безопасность»	Временная комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела РФ

Источник: оригинальный материал.

Таким образом, организационный аспект институционализации политики «мягкой силы» современной России характеризуется наличием системообразующих институтов, организаций, относящихся к сферам культуры, международного сотрудничества и развития, экспертной дипломатии, спорта, молодежной политики, образования и науки, работы с соотечественниками, «мягкой безопасности», а также к международным СМИ, средствам цифровой дипломатии и представительству в международных организациях.

Ключевые персоны

Модель также предусматривает наличие ключевых персоналий. В случае России они могут включать Президента, Министра иностранных дел, глав дипломатических представительств, авторитетных общественных деятелей, лидеров мнения, бизнес-

менов. Важную роль играют ведущие эксперты и лидеры НКО, специализирующихся на публичной дипломатии. Одной из ключевых фигур, повлиявших на формирование российского подхода к политике «мягкой силы», можно назвать К. И. Косачева [2, с. 118–125], который занимал пост руководителя Россотрудничества с 2012 по 2014 гг. и на данный момент является председателем Комитета Совета Федерации по международным делам.

Выводы

Политика «мягкой силы» проявляется в трех аспектах политических институтов: в организационных формах в виде государственных учреждений, НПО и других организаций, включенных в систему публичной дипломатии; в нормативном выражении в виде концепций, стратегий, программ и международных соглашений, которые вместе с неформальными соглашениями формируют «правила игры»; и в виде практик, отражающих природу взаимодействий в сфере политики «мягкой силы», что может относиться к распределению ресурсов, определению приоритетов политики и формированию дискурса.

На основании данного видения дано определение институционализации политики «мягкой силы» как процесса формирования, организационного оформления и нормативного закрепления общественно-политических отношений, связанных с осуществлением политических программ и созданием благоприятных условий для обретения потенциала «мягкой силы».

Из этого определения, а также из содержания самой концепции «мягкой силы» исходит структура институциональной модели политики «мягкой силы» современного государства. Данная модель включает в себя успешность государства как базовый ресурс «мягкой силы», организационное, нормативное и практическое выражение политики «мягкой силы», также особое внимание уделяется системообразующим институтам и ключевым персоналиям. При этом за счет того, что модель может быть использована для изучения широкого круга стран, мы можем говорить о том, что она обладает определенной степенью универсальности.

В применимости модели можно убедиться на примере анализа российской опыта. Страна обладает значимым человеческим потенциалом, вносит солидный вклад в мировую культуру и экономику, влияет на международную политику, однако в то же время у страны имеется ряд факторов уязвимости, которые препятствуют обретению «мягкой силы». Эти характеристики определяют базовые основания российской «мягкой силы».

В России был сформирован собственный подход к пониманию концепции «мягкой силы», ключевыми идейными течениями в данной сфере стали концепции евразийства и «Русского мира». Приоритетами российской «мягкой силы» стали страны СНГ, а наибольшую ресурсную поддержку получил метод международного информационного обмена. Этими чертами определяется практическое (акционное) выражение политики «мягкой силы» России.

В России приняты концепции, стратегии, национальные проекты, заключены международные соглашения, причем во многих из них идет прямое обращение к концепции «мягкой силы», что закрепляет нормативное выражение. Организационный аспект характеризуется наличием системообразующих институтов, организаций сфер культуры, международного сотрудничества и развития, экспертной дипломатии, спорта, молодежной политики, образования и науки, работы с соотечественниками, «мягкой безопасности», международных СМИ, средств цифровой дипломатии и представительств в международных организациях.

Таким образом, на примере России мы можем убедиться в том, что описанная модель в состоянии служить эффективным инструментом для анализа политики

«мягкой силы» отдельно взятой страны. При этом обращение к понятийному содержанию политических институтов и наложение его на концепцию «мягкой силы» позволяет провести комплексный анализ данного направления политики.

Литература

1. Абрамов А. В. Политический институт и политическая институционализация: определение понятий // Власть. 2010. № 5. С. 53–55.
2. Агеева В. Д. Роль инструментов «мягкой силы» во внешней политике Российской Федерации в контексте глобализации : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / СПбГУ. СПб., 2016. 279 с.
3. Баранов Н. А. «Мягкая» и «умная» сила в современной политике: поиск приоритетов // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2015. № 1. С. 102–110.
4. Батанова О. Н. Русский мир и проблемы его формирования : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / Мос. пед. гос. ун-в. М., 2009. 163 с.
5. Как сделать образование двигателем социально-экономического развития? / под ред. Я. И. Кузьминова, И. Д. Фрумина, И. В. Абанкиной, М. Ю. Алашкевич и др. М. : ВШЭ, 2019.
6. Ковба Д. М. «Мягкая сила» как политическая стратегия государств Восточноазиатского региона : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Ур. фед. ун-в. Екатеринбург., 2017. 173 с.
7. Экспертный обзор российской публичной дипломатии в 2018–2019 гг. 10 шагов на пути к эффективной публичной дипломатии России / под ред. Н. Бурлиновой, П. Василенко, В. Иванченко, О. Шакирова. М. : НП РСМД, 2020.
8. Alekseyeva A. Sochi 2014 and the rhetoric of a new Russia: Image construction through mega-events // East European Politics. 2014. Vol. 30. N 2. P. 158–174.
9. Ciftci S., Tezcür G. M. Soft power, religion, and Anti-Americanism in the Middle East // Foreign Policy Analysis. 2016. Vol. 12. N 3. P. 374–394.
10. Cornelissen S. The geopolitics of global aspiration: Sport mega-events and emerging powers // International Journal of the History of Sport. 2010. Vol. 27. N 16–18. P. 3008–3025.
11. Dahl R. A. On Democracy. Yale University Press, 1989.
12. Giddens A. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Berkeley : UC Press, 1984.
13. Huntington S. P. Political Order in Changing Societies. Yale University Press, 1968.
14. Jödicke A. Religion and Soft Power in the South Caucasus. Taylor & Francis Group, 2017.
15. Levi M. A logic of institutional change // The limits of rationality / ed. K. Scheweers, M. Levi. Chicago : University of Chicago Press, 1990.
16. Lo W. Y. W. Soft power, university rankings and knowledge production: Distinctions between hegemony and self-determination in higher education // Comparative Education. 2011. Vol. 47. N 2. P. 209–222.
17. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.
18. Nye J. The future of power. Public Affairs, 2011.
19. Nye J. Soft power // Foreign policy. 1990. N 80. P. 153–171.
20. Riabova T. B., Riabov D. O. Family and religious values as a “soft power” resource: Debates in contemporary Russian and western mass media // Woman in Russian Society. 2017. Vol. 17. N 3. P. 17–32.
21. Rose R. Language, Soft Power and Asymmetrical Internet Communication // Oxford Internet Institute, Research Report. N 7. 2005.
22. Sergunin A., Karabeshkin L. Understanding Russia’s Soft Power Strategy // Politics. 2015. Vol. 35. N 3–4. P. 347–363.
23. Vorobyov S. V., Kashirina T. V. Historical memory as a factor of “soft power” // Voprosy Istorii. 2018. N 1. P. 111–114.
24. Wojciuk A., Michałek M., Stormowska M. Education as a source and tool of soft power in international relations // European Political Science. 2015. Vol. 14. N 3. P. 298–317.
25. Zamoran M. M. Reframing cultural diplomacy: the instrumentalization of culture under the soft power theory // Culture Unbound: Journal of Current Cultural Research. 2016. Vol. 8. N 2. P. 165–186.

Об авторе:

Ворочков Антон Павлович, аспирант Мадридского автономного университета (Мадрид, Испания); anton.vorochkov@estudiante.uam.es

References

1. Abramov A.V. Political institute and political institutionalization: definition of concepts // Power [Vlast']. 2010. N 5. P. 53–55. (In rus)
2. Ageyeva V.D. The role of “soft power” instruments in the foreign policy of the Russian Federation in the globalization context: diss. ... of the Cand. of Polit. Sciences: 23.00.04 / SPbSU. SPb., 2016. 279 p. (In rus)
3. Baranov N.A. “Soft” and “smart” power in modern policy: the search for priorities // Caspian region: policy, economy, culture [Kaspiiskii region: politika, ekonomika, kul'tura]. 2015. N 1. P. 102–110. (In rus)
4. Batanova O.N. Russian world and the problems of its formation: diss. ... of the Cand. of Polit. Sciences: 23.00.04 / Mos. Ped. State Univ. M., 2009. 163 p. (In rus)
5. How to make education the engine of socio-economic development? / ed. Ya.I. Kuzminova, I.D. Frumina, I.V. Abankina, M.Yu. Alashkevich et al. M.: HSE, 2019. (In rus)
6. Kovba D.M. “Soft power” as a political strategy of the East Asian region states : diss. ... of the Cand. of Polit. Sciences: 23.00.02 / Ur. Fed. Univ. Yekaterinburg., 2017. 173 p. (In rus)
7. Expert review of the Russian public diplomacy in 2018–2019. Ten steps towards effective public diplomacy in Russia / Ed. by N. Burlinova, P. Vasilenko, V. Ivanchenko, O. Shakirova M.: NP RSMD (Russian Council on International Affairs), 2020.
8. Alekseyeva A. Sochi 2014 and the rhetoric of a new Russia: Image construction through mega-events // East European Politics. 2014. Vol. 30. N 2. P. 158–174.
9. Ciftci S., Tezcür G.M. Soft power, religion, and Anti-Americanism in the Middle East // Foreign Policy Analysis. 2016. Vol. 12. N 3. P. 374–394.
10. Cornelissen S. The geopolitics of global aspiration: Sport mega-events and emerging powers // International Journal of the History of Sport. 2010. Vol. 27. N 16–18. P. 3008–3025.
11. Dahl R.A. On Democracy. Yale University Press, 1989.
12. Giddens A. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Berkeley : UC Press, 1984.
13. Huntington S.P. Political Order in Changing Societies. Yale University Press, 1968.
14. Jödicke A. Religion and Soft Power in the South Caucasus. Taylor & Francis Group, 2017.
15. Levi M. A logic of institutional change // The limits of rationality / ed. K. Schweers, M. Levi. Chicago : University of Chicago Press, 1990.
16. Lo W.Y.W. Soft power, university rankings and knowledge production: Distinctions between hegemony and self-determination in higher education // Comparative Education. 2011. Vol. 47. N 2. P. 209–222.
17. North D.C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.
18. Nye J. The future of power. Public Affairs, 2011.
19. Nye J. Soft power // Foreign policy. 1990. N 80. P. 153–171.
20. Riabova T.B., Riabov D.O. Family and religious values as a “soft power” resource: Debates in contemporary Russian and western mass media // Woman in Russian Society. 2017. Vol. 17. N 3. P. 17–32.
21. Rose R. Language, Soft Power and Asymmetrical Internet Communication // Oxford Internet Institute, Research Report. N 7. 2005.
22. Sergunin A., Karabeshkin L. Understanding Russia's Soft Power Strategy // Politics. 2015. Vol. 35. N 3–4. P. 347–363.
23. Vorobyov S.V., Kashirina T.V. Historical memory as a factor of “soft power” // Voprosy Istorii. 2018. N 1. P. 111–114.
24. Wojciuk A., Michałek M., Stormowska M. Education as a source and tool of soft power in international relations // European Political Science. 2015. Vol. 14. N 3. P. 298–317.
25. Zamoran M.M. Reframing cultural diplomacy: the instrumentalization of culture under the soft power theory // Culture Unbound: Journal of Current Cultural Research. 2016. Vol. 8. N 2. P. 165–186.

About the author:

Anton P. Vorochkov, Graduate Student of the Autonomous University of Madrid, Spain; anton.vorochkov@estudiante.uam.es