

Организационно-правовые основы деятельности Россотрудничества

Т.А. Занко

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 предлагает перспективные формы работы с соотечественниками.

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 – то есть использовать инструменты «мягкой силы»¹.

Одним из ключевых федеральных органов 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 является Россотрудничество, созданное Указом Президента от 6 сентября 2008 г. № 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. Россотрудничество осуществляет работу за пределами Российской Федерации через свои предста-

вительства – российские центры науки и культуры за рубежом (РЦНК), а также через своих представителей в составе российских загранучреждений.

История Россотрудничества

Деятельность в сфере культурных связей с зарубежными странами и координация этой работы в масштабах Российского государства велась на протяжении многих десятилетий до создания Россотрудничества⁴. Его предшественниками были созданная в апреле 1925 г. общественная организация Всесоюзное общество культурной связи с заграницей (ВОКС), учрежденный в 1958 г. Союз советских обществ дружбы (ССОД), ему на смену пришел учрежденный в 1992 г. Международный союз общественных объединений «Российская ассоциация международного сотрудничества» (РАМС), смененный в 1994 г. Российским Центром международного научного и культурного сотрудничества (Росзарубежцентром), в 2002 г. включенным в состав МИД РФ.

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

Занко Тигран Антонович – преподаватель кафедры государственного управления и права МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

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 г. многочисленные общества дружбы были объединены в ССОД, который продолжил деятельность ВОКСа и стал массовым добровольным объединением советских 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 пришел Международный союз общественных объединений «Российская ассоциация международного сотрудничества» (РАМС), учрежденный с целью координации работы российских негосударственных структур в сфере народной дипломатии.

В 1994 г. был создан Российский Центр международного научного и культурного сотрудничества (Росзарубежцентр), получивший уже статус государственного органа при Правительстве Российской Федерации, который затем в 2002 г. 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 – Россотрудничества.

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. В 2010–2012 гг. было завершено формирование в формате межправительственных соглашений нормативно-правовой базы деятельности РЦНК в 11 государствах (Абхазии, Белоруссии, Германии, Венесуэле, Иордании, Киргизии, Китае, Никарагуа, Словении, Таджикистане и Южной Осетии).

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 «соотечественник», 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 г. № 636⁶ Россотрудничество является Федеральным агентством, подведомственным напрямую МИДу России, а вместе с ним и Президенту Российской Федерации, основной объем нормативно-правового регулирования осуществляется на уровне указов президента. Среди указов Президента России прежде всего необходимо выделить уже упомянутый Указ от 6 сентября 2008 г. №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 был упразднен Росзарубежцентр, а его функции переданы Россотрудничеству. Помимо этого указ устанавливал основные параметры структурной организации Федерального агентства, штатную численность центрального аппарата (275 человек) и заграничных учреждений (600 человек), полномочия и организационные основы деятельности.

Деятельность заграничных учреждений Россотрудничества, задачи и функции представительств определяются Указом Президента Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 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 г. № 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 деятельности Россотрудничества и реализации федеральных целевых программ. Так, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. №164-р утверждена

Концепция федеральной целевой программы «Русский язык» на 2011–2015 гг.

Внутренними приказами Россотрудничества в основном регулируются вопросы организации прохождения государственной службы в структуре ведомства, квалификационные требования, порядок замещения вакантных должностей, присвоения ведомственных наград, порядок премирования и выплат материальной помощи, порядок сдачи квалификационных экзаменов, 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.

Россотрудничество организационно состоит из центрального аппарата и зарубежных представительств. Возглавляет агентство руководитель, назначаемый и освобождаемый от должности Указом Президента Российской Федерации¹², на которого 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 четырех заместителей, а структура центрального аппарата включает девять управлений по основным направлениям деятельности, среди них:

- Управление образовательных, молодежных 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 централь-

ного 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-ю их филиалами и 17-ю 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 сведениями, дополнительно откроются еще около 35 центров до 2015 г.).

С одной стороны, МИДом РФ проделана большая работа, но, к примеру, центров Конфуция (китайских аналогов РЦНК) на данный момент насчитывается 850, и эта цифра постоянно растет¹⁴. 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 РЦНК составляет 600 единиц, причем 185 – это работники, направляемые за рубеж, и 415 единиц – принимаемых на работу в государстве пребывания.

Полномочия, задачи, основные направления деятельности

Среди основных полномочий Россотрудничества, закрепленных 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 гг., Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств–участников СНГ до 2020 г., Программа краткосрочных ознакомительных поездок в Российскую Федерацию представителей политических, общественных, научных и деловых кругов иностранных государств. Помимо того, 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. Неслучайно поставлена задача, чтобы к 2020 г. не менее пяти

■ Право

российских вузов вошли в первую сотню ведущих мировых университетов.

Одна из важнейших задач – создание позитивного имиджа России за рубежом, которая может решаться путем 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 молодежи из числа интеллектуальной, политической, экономической и культурной элиты зарубежных стран.

Интересной и зарекомендовавшей себя формой международного культурного сотрудничества стало проведение перекрестных 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). 2012 г. стал Годом Германии в России, а на 2013 г. запланировано проведение перекрестного 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.

Zanko T.A. Organizational and legal basics for Federal Agency for the Commonwealth of Independent States, Compatriots Living Abroad and International Humanitarian Cooperation (Rossotrudnichestvo).

Summary: The article covers the organizational and legal basics for Rossotrudnichestvo as well as its powers, objectives, activities. The author analyzes the activities of the Agency involving implementation of governmental programs in the field of international humanitarian cooperation, and highlights promising forms of work with expatriates.

Ключевые слова

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

Keywords

Rossotrudnichestvo, MFA of Russia, diplomatic service, public administration, Russian Centre of Science and Culture (RCSC), compatriots, humanitarian cooperation, friendship societies, Russia's image, «soft power».

Примечания

1. Стенограмма выступления Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева на совещании руководителей представительств Россотрудничества за рубежом. Москва, 03 сентября 2012 г.// <http://government.ru/stens/20531/>.
2. Указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1315// Собрание законодательства. 2008. № 37. Ст. 4181.
3. Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №28. Ст. 2880.
4. История отечественной публичной дипломатии // <http://rs.gov.ru/node/565>
5. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. №99-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.
6. Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №22. Ст. 2754.
7. Указ Президента Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1283 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 46. Ст. 5462.
8. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 605 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №19. Ст. 2342.
9. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 6.12.2010 г. № 49; 18.05.2009 г. № 20; 30.11.2009 г. № 48.
10. Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2004 г. № 815 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2750.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1994 г. № 1369 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №34. Ст. 3606.
12. Указ Президента Российской Федерации от 5 марта 2012 г. № 278 // Собрание законодательства. 2012. № 11. Ст. 1281.
13. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2012 г. № 1102 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 32. Ст. 4523.
14. "Коммерсантъ-Online", 03.09.2012, <http://www.kommersant.ru/doc/2014308>
15. Стенограмма выступления Министра иностранных дел С.В. Лаврова на совещании руководителей представительств Россотрудничества за рубежом. Москва, 03 сентября 2012 г.// <http://government.ru/stens/20531/>