

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Магистерская программа  
“Американские исследования”

Самсонов Илья Петрович

**ПОСТРОЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ  
СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ  
BUILDING CIVIL SOCIETY: U.S. PUBLIC DIPLOMACY IN POST-SOVIET RUSSIA**

Д и с с е р т а ц и я  
на соискание степени магистра  
по направлению 41.04.05 «Международные отношения»

Научный руководитель –  
доктор исторических наук,  
доцент Н. А. Цветкова

Студент:

Научный руководитель:

Работа представлена на кафедре

“ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 2016 г.

Заведующий кафедрой:

Санкт-Петербург

2016

## СОДЕРЖАНИЕ:

	Список сокращений	2
	Введение	3
Глава 1.	Эволюция и динамика публичной дипломатии США в России	11
1.1.	Стратегия США и проблемы экспортирования гражданского общества	11
1.2.	США и Россия: противостояние по вопросам гражданского общества	23
Глава 2.	Механизмы и методы построения гражданского общества в России	34
2.1.	Инфраструктура публичной дипломатии США и сеть американских доноров	34
2.2.	Обучение активистов: включение россиян в Западную индустрию филантропии	46
Глава 3.	Публичная дипломатия США в области политических процессов	59
3.1.	Американские доноры и развитие правозащитного движения	59
3.2.	Американские доноры, общественные организации и электоральные процессы в России	70
	Заключение	85
	Список литературы	88

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ:

АКМК - Американский комитет за мир на Кавказе

АМР – Агентство по международному развитию  
ДПН – Екатеринбургское движение против насилия  
ИРИС - Институт развития избирательных систем  
ИСАР – Институт социальных преобразований и возрождения  
КПП – Комитет по предотвращению пыток  
КПРФ - Коммунистическая партия РФ  
КСМИ – Комитет солдатских матерей России  
МРИ – Международный республиканский институт  
МФИС – Международный фонд избирательных систем (МФИС)  
МШГП – Московская школа гражданского просвещения  
НДИ – Национальный демократический институт  
НКО – некоммерческая организация  
НПО – неправительственная организация  
ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
ОРЧД – Общество российско-чеченской дружбы  
ПАСЕ – Парламентская ассамблея Совета Европы  
СКСМ – Союз комитетов солдатских матерей России  
СМИ – средства массовой информации  
СНГ – Содружество независимых государств  
ФНП – фонд Новые перспективы

## **ВВЕДЕНИЕ**

Внешняя политика США всегда опиралась на распространение американских ценностей за рубежом. Перед этим направлением и принимавшими участие в нем ведомствами ставились различные цели. Однако сегодня правительство США опирается в меньшей степени на ЦРУ и в большей степени на прозрачные инициативы, которые предпринимаются различными американскими правительственными и неправительственными организациями как Агентство по международному развитию (АМР), Национальный фонд в поддержку демократии (НФПД), *Freedom House* или Фонд Сороса и сетью других хорошо финансируемых «профессиональных» политических организаций.<sup>1</sup> Еще один из основателей НФПД А. Вайнштейн заявил: «Большинство из того, что мы (НФПД) делаем сегодня, делалось двадцать лет назад ЦРУ».<sup>2</sup> Таким образом, что еще недавно было запретной для огласки деятельностью, сегодня становится продвижением демократии.

В ходе третьей волны демократизации в 1990-е гг., которую выделил С. Хантингтон,<sup>3</sup> произошло крушение авторитарных режимов Латинской Америки, Азии и особенно в Восточной Европе, когда тысячи людей вышли на улице в едином порыве, требуя установления демократии в своих странах. Это был триумф и признание для гражданского общества, которое огласило новую эпоху, когда граждане одновременно свободны от государства и осуществляют контроль над ним.

Наиболее часто используемым определением гражданского общества являются слова М. Уолцера: гражданское общество – это «сфера добровольной человеческой ассоциации, находящаяся между индивидом и государством, в которой люди вовлекаются в коллективное действие для нормативных и субстантивных целей, относительно независимых от правительства и рынка».<sup>4</sup> Интерес к гражданскому обществу основан на предпосылке, что «сильное гражданское общество желанно людьми и способствует процветанию демократических практик и традиций». Таким образом, полагая, что сила

---

<sup>1</sup> Kumar V., Russia's Foreign Agent Law: A Response to American Democracy Promotion Policy / V. Kumar // *Comparative Politics (Russia)*. – 2015. № 1(18). – P.92.

<sup>2</sup> Sussman G. The Myths of “Democracy Assistance”: U.S. Political Intervention in Post-Soviet East / Sussman G. // *Monthly review*. – 2006. № 7(58). URL: <http://monthlyreview.org/2006/12/01/the-myths-of-democracy-assistance-u-s-political-intervention-in-post-soviet-eastern-europe/> (Дата обращения: 05.05.2016).

<sup>3</sup> См. Huntington S. P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. / S.P. Huntington - Norman: University of Oklahoma Press, 1991

<sup>4</sup> Walzer M., *The Idea of Civil Society: A Path to Social Reconstruction*, in E. J. Dionne (ed.) *Community Works: The Revival of Civil Society in America*. / M. Walzer // Washington, DC.: Brookings Institution Press, 1998. pp.123-124.

заключается в мобилизации граждан «снизу», американские доноры и в особенности АМР быстро поставили концепт гражданского общества во главу угла.<sup>5</sup>

«Экспортирование» гражданского общества в другие государства является частью более широких дебатов относительно природы транснационализма в международных отношениях. Особую роль здесь играют сети иностранных доноров, которые включают в себя государственных и негосударственных акторов. Иностраный донор представляет собой транснациональный актор, который предоставляет материальную поддержку и реализует программы обучения в других странах.<sup>6</sup> Особенность воздействия на ход развития гражданского общества других государствах заключается в том, что эти трансграничные сети, частью которых становятся местные активисты, «осуществляют деятельность в пользу других».<sup>7</sup> Такой инструмент взаимодействия между государством и «зарубежной аудиторией» получил название публичной дипломатии.<sup>8</sup>

Американская публичная дипломатия – это сложное и многогранное явление, включающее в себя различных доноров, которые одновременно получают и перераспределяют финансирование. Являясь частью общей западной индустрии филантропии, живущей по конкретным рыночным законам, она является загруженным и «густонаселенным» полем, в котором одновременно сотрудничает и соперничает множество игроков. Федеральные агентства могут соперничать за финансирование Конгресса, а правительственные фонды или неправительственные организации могут конкурировать за финансирование со стороны и правительства США, и независимых благотворительных фондов. И наконец, «на земле» российские некоммерческие (НКО) могут соперничать друг с другом за получение грантов со стороны всех американских доноров.

С другой стороны нельзя утверждать, что американские доноры существуют порознь. Во-первых, правительство США через Госдепартамент в стратегически важных государствах, к которым относилась Россия, старается провести централизацию процесса публичной дипломатии. Во-вторых, американские доноры, так или иначе, разделяют общее понимание того, как должно выглядеть гражданское общество. Видя американскую

---

<sup>5</sup> Henderson S.L., *Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations* / S. L. Henderson – Ithaca: Cornell University Press, 2003. - P.7.

<sup>6</sup> Sundstrom L.M., *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion* / L.M. Sundstrom - Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2006. – P.1.

<sup>7</sup> Mendelson S.E., Glenn J.K., *The Power and Limits of NGOs: A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia* / S.E. Mendelson, J.K. Glenn - Columbia University Press, 2002. P.7.

<sup>8</sup> Кубышкин А.И., Цветкова Н.А., *Публичная дипломатия США: Учеб, пособие для вузов* / А. И. Кубышкин, Н. А. Цветкова. - М.: Аспект Пресс, 2013. С.31.

демократию в качестве идеальной модели, они стараются переносить свой опыт в развивающиеся страны. В конечном итоге, получая денежные средства, каждый из игроков в цепочке американской публичной дипломатии очерчивал свою деятельность таким образом, чтобы соответствовать требованиям своего спонсора. В свою очередь и российские активисты вовлекались в практики благотворительной деятельности и усваивали особенности организационного менеджмента, фандрайзинга, составления долгосрочных стратегий и налаживания общественных связей с местным населением и т.д.

Именно администрация Б. Клинтона в начале 1990-х гг. стала уделять особое внимание построению гражданского общества. Консерваторы в администрациях Р. Рейгана и Дж. Буша были восприимчивы к концепции гражданского общества как к символу антикоммунистического противостояния в Восточной Европе и Советском Союзе.<sup>9</sup> Впоследствии в США продолжили разделять идеализированное понимание того, что построение гражданского общества будет играть ключевую роль в демократизации России. Однако переход к усиленной поддержке некоммерческих организаций (НКО) начнется лишь к концу 1990-х гг., когда в США увидят «реальные плоды» по возвращению гражданских движений.

Здесь имеются в виду события, произошедшие в Сербии, а затем в Грузии, на Украине и Киргизии и получившие название «цветные революции». В США моментально приписали осуществление «ненасильственной» революции в этих странах на свой счет. Нет сомнения, что США сыграли не последнюю роль в этих событиях, а такие правительственные и неправительственные организации как НФПД или *Freedom House* внесли определенный вклад в смену власти. «Успехи и польза» от работы с гражданскими активистами заставили правительство США увеличить финансирование на программы в области поддержки гражданского общества. В 2002 г. расходы Конгресса на развитие гражданского общества составляли 37% от всего бюджета на программы публичной дипломатии.<sup>10</sup>

Поддерживая общественные организации в России через широкую сеть доноров, правительство США постаралось обойти необходимость сотрудничества с российской властью и установить контакт с аудиторией напрямую. Подобная деятельность вместе с

---

<sup>9</sup> Carothers T., *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* / T. Carothers – Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. P.208.

<sup>10</sup> USAID/Russia. Results Review and Resource Request, 2002 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabs166.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabs166.pdf) (Дата обращения: 09.05.2016).

происходившими цветными революциями в соседних государствах заставили правительство России отнестись с подозрением к американским донорам и утвердить понятие «суверенной демократии», которое подкрепилось рядом запретительных для третьего сектора законодательных инициатив, которые затрудняли достижение цели США по построению эффективного гражданского общества. В конечном итоге противостояние России и США через поддержку НКО привело к запрету на деятельность АМР в 2012 г.

В глобализирующемся и взаимозависимом мире для национальных правительств остается все меньше возможностей для сохранения суверенитета своих государств. Этот суверенитет подрывается так называемыми «активистами вне границ», которые, будучи объединенными в различные международные организации, способны воздействовать на внутреннюю социально-политическую ситуацию. Таким образом, **актуальность** исследуемой проблематики заключается в том, что поддержка гражданского общества стала одним из важнейших ресурсов публичной дипломатии и внешней политики США для формирования желаемого политического режима в России.

Одновременно **гипотезой** исследования стало следующее утверждение: будучи объединенными в единую сеть и разделяя общие цели и приоритеты по построению гражданского общества, Агентство по международному развитию (АМР) и другие американские доноры реализовывали программы, которые не отвечали особенностям и реалиям российского общества.

**Целью** настоящего исследования является выявление особенностей публичной дипломатии США по построению гражданского общества в России в 1992–2012 гг.

Для достижения поставленной цели важно решить следующие задачи:

- 1) Показать положение гражданского общества в программах публичной дипломатии США;
- 2) Проанализировать отношения США и России по вопросам гражданского общества;
- 3) Рассмотреть сеть американских доноров в России: механизмы финансирования, цели и приоритеты;
- 4) Проанализировать методы обучения россиян западным практикам гражданского участия: техническая поддержка, партнерства и ресурсные центры;
- 5) Изучить программы публичной дипломатии США в области поддержки правозащитного движения;
- 6) Проанализировать участие США в электоральных процессах через поддержку общественных организаций.

В качестве **объекта** выступила публичная дипломатия США, а **предмета** – программы публичной дипломатии США в области построения гражданского общества в России в 1992–2012 г.

В свою очередь **хронологические рамки** исследования охватывают период с 1992 по 2012 гг., т.е. с момента утверждения Конгрессом акта «О поддержке свободы» и до принятия запрета на деятельность Агентства по международному развитию (АМР) на территории России.

Выполнение исследования было бы невозможно без исторических и политологических методов, которые составили **методологическую основу** диссертации. В основу положены исторические и политологические методы:

**Метод исторической реконструкции**, который позволил воссоздать исторические события, связанные с построением гражданского общества инструментами публичной дипломатии США.

**Историко-генетический метод** способствовал изучению и определению генезиса конкретных исторических фактов и анализу причин изменений, которые повлияли на эволюцию публичной дипломатии в области построения гражданского общества.

**Институциональный анализ**, позволивший рассмотреть гражданское общество в виде института, который составляют формальные и неформальные нормы и правила. От особенностей этих норм и правил зависели рамки, в которых публичная дипломатия США осуществлялась и могла воздействовать на экономическую, политическую и социальную жизнь в России.

**Историко-системный метод.** Данный метод предоставляет возможности для изучения публичной дипломатии как подсистемы внешней политики США или международных отношений. Элементами публичной дипломатии как подсистемы стали связанные структурно правительственные и неправительственные организации.

И наконец, **конструктивистский подход**, позволивший внести в общий анализ публичной дипломатии США в области гражданского общества такие социологические и культурологические концепции как нормы, ценности и идентичность. Данный метод способствовал анализу культурных практик, которые способствовали обеспечению лояльности гражданских активистов в отношении американских ценностей.

Предшествующий анализ литературы показал, что в отечественной литературе поднятая в диссертации проблематика практически не изучена. Среди российских авторов следует выделить профессоров СПбГУ Цветкову Н.А. и Кубышкина А.И., которые,



выпустили в 2013 г. первую для отечественной американистики всеохватывающую монографию<sup>11</sup> по публичной дипломатии США. К сожалению, несмотря на всю ценность данной работы вопрос участия общественных организаций не был затронут достаточно глубоко. Стоит также выделить монографию<sup>12</sup> профессора Университета Линкольна Чебанковой Е., в которой отдельная глава посвящена участию американских доноров в построении гражданского общества в России.

Североамериканские авторы являлись более активными в изучении публичной дипломатии США в области российского гражданского общества. В 2003 г. вышла монография<sup>13</sup> профессора Орегонского университета С. Хендерсон, в которой автор предоставляет данные, собранные благодаря бесчисленному количеству интервью с активистами со всей России. В 2006 г. вышла похожая работа<sup>14</sup> профессора Университета Британской Колумбии Л. Сандстром, в которой также были представлены полевые результаты исследования, которое охватило многие регионы России. Учитывая пользу этих монографий для настоящего исследования, авторы не уделили должного внимания политической деятельности НКО. Одновременно с этим работы были написаны до серьезных изменений, которые повлияли на деятельность американских доноров.

Дополнить пробелы предыдущих исследований возможно с помощью использования широкого корпуса документов правительства США. К ним относятся документ законодательного характера, изучение которых необходимо для понимания конструкции публичной дипломатии США; материалы Конгресса, которые позволяют определить интересы США; отчеты Государственного Департамента и АМР, которые содержат большое количество информации о реализуемых программах, основных партнеров и реципиентах, а также результатах их деятельности. Стоит также выделить отчеты правительственных и частных фондов, которые позволяют увидеть целостность публичной дипломатии США.

Диссертация состоит из введения, заключения и трех глав, каждая из которых содержит по два параграфа. В первой главе анализируется общая эволюция развития публичной дипломатии, а также основные концепции гражданского общества. Также к

---

<sup>11</sup> См. Кубышкин А.И., Цветкова Н.А., Публичная дипломатия США: Учеб, пособие для вузов / А. И. Кубышкин, Н. А. Цветкова. - М.: Аспект Пресс, 2013. С.271.

<sup>12</sup> Chebankova E.A., *Civil society in Putin's Russia* / E.A. Chebankova – Routledge (BASEES/Routledge series on Russian and East European Studies), 2013. P.218.

<sup>13</sup> См. Henderson S.L., *Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations* / S. L. Henderson– Ithaca: Cornell University Press, 2003. – P.229.

<sup>14</sup> Sundstrom L.M., *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion* / L.M. Sundstrom - Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2006. – P.238.

рассмотрению предлагается историю и особенности взаимоотношений правительства России и американских доноров. Во второй главе раскрывается инфраструктура публичной дипломатии и ее методы, изучение которых позволяет ответить на вопрос, о том, чьи интересы преследовали гражданские активисты. И наконец, в третьей главе рассматривается деятельность наиболее политизированных участников гражданского общества, которые должны были противостоять российскому правительству.

## **ГЛАВА 1. ЭВОЛЮЦИЯ И ДИНАМИКА ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ США В РОССИИ**

### **1.1. Стратегия США и проблемы экспортирования гражданского общества**

Публичная дипломатия США в контексте построения гражданского общества во многом зависит от так называемой Североамериканской модели, которая основана на идеях А. де Токвиля, развитых еще в середине XIX в. Его известное заявление о том, что

«волонтерская деятельность сумела соединить индивидуалистичных и эгоистичных американцев для достижения общего блага», сделало гражданское общество важнейшей составляющей демократии США.<sup>15</sup> Известный американский общественный деятель С. Алинский, опираясь на идеи де Токвиля, заявлял: «изменение происходит благодаря власти, а власть происходит благодаря организации – чтобы действовать люди должны объединиться».<sup>16</sup>

Однако споры об определении понятия гражданского общества до сих пор не утихают. На Западе одни видят гражданское общество как совокупность волонтерских или общественных организаций, вторые видят его как совокупность определенных норм, а третьи как публичное пространство для самовыражения в коллективном действии.<sup>17</sup>

Во многом «успешность» собственной модели гражданского общества, заставила американцев экстраполировать ее в развивающиеся страны. Ставя способность граждан объединяться в организации на первое место, эксперты публичной дипломатии США также стали рассматривать правозащитные организации (*advocacy NGOs*) в виде истинных представителей третьего сектора. Из-за этого правительственные программы США редко включали в себя работу с объединениями, представляющими остальную часть гражданского общества.

Американские доноры в целом слабо поддерживают профсоюзы и почти никогда не поддерживают религиозные организации, культурные группы как, к примеру, спортклубы; неформальные группы, основанные на социальной идентичности как кланы, этнические ассоциации или племенные группы; и наконец, организации социальной сферы. Вместо этого США заостряют внимание на правозащитных организациях.<sup>18</sup> Выделяя только эти организации, публичная дипломатия обрекала себя на неэффективность – в 2005 г. согласно отчетам АМР было зафиксировано, что 70% третьего сектора в России занимают НКО, представлявшие социальную сферу.<sup>19</sup>

Формы, в которых предстает гражданское общество, варьируется в различных странах и даже западных демократиях. Развивая гражданские общества в других странах

<sup>15</sup> Ehrenberg J., The History of Civil Society Ideas. / J. Ehrenberg // In The Oxford Handbook of Civil Society Edited by Michael Edwards - Oxford University Press, 2011. – P.6.

<sup>16</sup> Kunreuther F., Grassroots Associations. / F. Kunreuther // In The Oxford Handbook of Civil Society Edited by Michael Edwards - Oxford University Press, 2011. – P.3.

<sup>17</sup> Ehrenberg J., The History of Civil Society Ideas. / J. Ehrenberg // In The Oxford Handbook of Civil Society Edited by Michael Edwards - Oxford University Press, 2011. – P.1-2.

<sup>18</sup> Carothers T., Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve / T. Carothers – Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. P.210.

<sup>19</sup> Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (05.05.2016).

США подчеркивают важную роль автономии гражданского общества от государства. Однако исторический анализ американского опыта показывает, что правительство США всегда было ответственно за развитие волонтерского движения: «История американского волюнтаризма является настоящим симбиозом между государством и обществом, а не существованием общества вне государства».<sup>20</sup> Уделяя особое внимание «полной свободе от государства» американские доноры вышли за рамки даже некоторых Западных моделей, в которых существует сильное государство, контролирующее третий сектор. Например, во Франции государство всегда культивировало гражданское общество самостоятельно и стало основным источником финансирования для общественных организаций.<sup>21</sup>

Один из ключевых вопросов программ продвижения демократии заключается в возможности эффективно экспортировать гражданское общество извне.<sup>22</sup> С конструктивистских позиций сети правительственных и неправительственных организаций – это транснациональные акторы, которые являются «создателями норм» в глобальной системе и способствуют их передаче и усвоению в других обществах.<sup>23</sup>

Существует осязаемая связь между нормами, которые иностранный донор продвигает, и материальной поддержкой, которую он предоставляет общественным организациям – доноры не только транслируют нормы, но и являются «моральными благодетелями», которые предоставляют жизненно важное финансирование на проведение кампаний по социально-политическим вопросам. Конечно, НКО «действуют за деньги», однако для успешности программ по развитию гражданского общества необходимо, чтобы нормы разделялись и являлись общими для доноров и активистов.<sup>24</sup>

Наибольший успех приобретает та деятельность иностранных доноров, которая преследует универсальные для всех обществ ценности: «не все культуры имеют верования относительно прав человека (индивидуальные, универсальные и неделимые), но большинство ценят человеческое достоинство».<sup>25</sup> США в ходе истории своей внешней политики поставили тему прав человека в качестве основного звена. В отчетах АМР

---

<sup>20</sup> Howard M.M., *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe* Cambridge / M.M. Howard - Cambridge University Press, 2003. – P.39.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Encarnacion O.G., *Assisting Civil Society and Promoting Democracy*. / O.G Encarnacion // In *The Oxford Handbook of Civil Society* Edited by Michael Edwards - Oxford University Press, 2011. – P.3.

<sup>23</sup> Sundstrom L.M., *Foreign Assistance, International Norms, and NGO Development Lessons from the Russian Campaign* / L.M. Sundstrom // *International Organization*, № 2 (59), 2005. Pp. 419-420.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Sundstrom L.M., *Foreign Assistance, International Norms, and NGO Development Lessons from the Russian Campaign* / L.M. Sundstrom // *International Organization*, № 2 (59), 2005. P.429.

отмечается, что идея апатии россиян относительно фундаментальных прав может быть изменена – граждане России убеждены в таких ценностях как свобода мысли и самовыражения, свобода избирать своего лидера, свобода передвижения и свобода СМИ.<sup>26</sup> Представители Фонда Карнеги заявили: «Россия нисколько не антизападная – в этом смысле здесь не может быть никакой параллели с исламскими странами».<sup>27</sup>

Вместе с этим, транснациональные акторы в процессе публичной дипломатии действуют в рамках западной индустрии филантропии, которая включает в себя местных активистов, международные правительственные и неправительственные организации, которые существуют одновременно внутри границ другого государства и вовне; представителей посольств и некоторых политиков.<sup>28</sup> Все эти участники вовлечены в определенные материальные и культурные практики, которые подразумевают «рассеивание» НКО и обеспечение их взаимодействия с донором. Сюда следует отнести: передачу материальных ресурсов, необходимых для появления и институционального развития третьего сектора; участие активистов в социализирующих ритуалах, благодаря которым они становятся частью индустрии американской филантропии; участие активистов в дискурсивных практиках или языке филантропии, на котором говорят доноры.<sup>29</sup>

Новое понимание в сущность гражданского общества привнес Р. Патмэн. Он предложил использовать в отличие от понятия гражданское общество, понятие «социального капитала» как «связи между людьми или социальной сети, из которых произрастают нормы взаимности и доверия».<sup>30</sup> Патмэн предложил более широкое понимание гражданского общества как категории, которая охватывает все виды отношений между людьми, а не только общественную деятельность.

Он заявил, что многие организации были исключены как составляющие третий сектор, однако, к примеру, даже спортклубы могут считаться частью гражданского

---

<sup>26</sup> Human Rights in Russia Next Phase: From Glasnost to Slyshnost. Report of the USAID/Russia Human Rights Strategy Assessment Team, June 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>27</sup> Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата 05.05.2016).

<sup>28</sup> Mendelson S.E., Glenn J.K., The Power and Limits of NGOs: A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia / S.E. Mendelson, J.K. Glenn - Columbia University Press, 2002. P.7.

<sup>29</sup> Aksartova S., Promoting civil society or diffusing NGOs? / S. Aksartova // In Hemmack, David C. & Heydemann, Steven (Eds.), Globalization, philanthropy, and civil society: projecting institutional logics abroad. - Bloomington, Indiana: Indiana University Press. – P.161.

<sup>30</sup> Howard M. M., The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe Cambridge / M. M. Howard - Cambridge University Press, 2003. – P.42.

общества. Способность людей к самоорганизации по-прежнему остается важной особенностью гражданского общества, однако существуют также антидемократический организации (ККК или мафия), которые также могут считаться его частью.<sup>31</sup> Так или иначе, главным новшеством Патмэна является упор на нормы и ценности межличностного доверия, а не на узкоспециализированный подход к рассмотрению некоммерческих как ядра гражданского общества.

Несмотря на всю «тонкость» и «неуловимость» гражданского общества, программы публичной дипломатии США всегда являются часть общего портфолио и включают некоторые общие элементы, которые стандартизируют весь процесс: внимание к выборам и поддержка политических партий, работа с парламентом и реформа судебной системы, улучшение гражданско-военных отношений, усиление местных органов власти, обучение гражданских активистов, журналистов и т.д.<sup>32</sup> Даже, если для каждой отдельной страны разрабатывались стратегические планы, их объединяли общие направления деятельности. Это также отражает тот факт, что процесс публичной дипломатии США бюрократический, механистический и всегда полагается на стандартные методы, которые соответствуют скорее интересам Вашингтона, а не особенностям стран-реципиентов.<sup>33</sup>

Эксперт Фонда Карнеги Т. Карозерс отмечает, что американские доноры также используют «трехсоставной шаблон», основанный на американской либеральной демократической мысли: если государство находится в авторитарном или тоталитарном режиме, то доноры концентрируются на поддержке диссидентов, чтобы распространять идеи демократии для открытия «политического пространства»; если оно находится в средней фазе демократического транзита, то публичная дипломатия сосредоточена на выборах и поддержке политических партий; если страна входит в фазу демократической «консолидации», то эксперты сверяют соответствие развития каждого института: законодательных органов и судов, СМИ, третьего сектора и т.д. с идеальной моделью и концентрируют усилия лишь на одном из них.<sup>34</sup> Отмечая нахождение России в стадии «среднего транзита», в 1994 г. АМР постепенно начинает осознанно уделять внимание гражданскому обществу как одному из слабых аспектов процесса демократизации

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Carothers T., *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* / T. Carothers – Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. P.85.

<sup>33</sup> Carothers T., *The backlash against democracy promotion* / T. Carothers // *Foreign Affairs*, № 2 (85), 2006. P.65

<sup>34</sup> Carothers T., *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* / T. Carothers – Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. P.89.

России.<sup>35</sup> Согласно отчетам АМР, наивысшей точкой развития гражданского общества стал 1998 г., после чего оно стало «скатываться» в сторону авторитаризма или раннего транзита.<sup>36</sup>

С конца 1980-х все программы публичной дипломатии США охватывали четыре категории: «Верховенство закона» (*Rule of law*), которое ориентировано на «усиление правовых полномочий, гарантий прав человека и демократического процесса»; «Руководство» (*Governance*) – «обеспечение антикоррупционного, демократического управления, децентрализация политической системы, развитие законодательной системы и бюджетного сектора»; «Гражданское общество» (*Civil society*), ориентированное на «мобилизацию населения, развитие демократической культуры и обеспечение необходимых правовых рамок функционирования третьего сектора»; «Выборы и политические процессы» (*Elections and political processes*), где осуществляется «поддержка честных и свободных выборов, демократических политических партий и построение демократического консенсуса».<sup>37</sup>

По направлению «Гражданское общество» основной целью, которую ставило себе АМР на протяжении двадцати лет, являлось «повышение информированного участия граждан в политических и экономических процессах принятия решений» (*Increased Better Informed Citizens' Participation in Political and Economic Decision-Making*).<sup>38</sup> Однако, несмотря на то, что выделялось отдельное направление программ, ориентированных на третий сектор, в теоретическом смысле границы гражданского общества являются размытыми – государственные и экономические институты являются такими же его участниками, как и общественные организации или гражданские активисты. К примеру, программы по обеспечению прав человека через деятельность НКО интересовали США не только с точки зрения их «универсальной важности», но и в целях достижения определенного уровня развития правовой системы, благодаря которому произойдет приток инвестиций в Россию – «соблюдение прав человека особенно важно для инвесторов».<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> A New Strategy for United States Assistance to Russia and the Newly Independent States. A report from the Fund's for Democracy and Development Policy Panel, January 10, 1994. // Library of Congress.

<sup>36</sup> NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2012 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).

<sup>37</sup> Shapovalova N., Assessing Democracy Assistance: Russia. / N. Shapovalova // FRIDE Project Report, April 2011. P.13. URL: [http://fride.org/descarga/Assessing\\_Democracy\\_Assistance\\_Russia.pdf](http://fride.org/descarga/Assessing_Democracy_Assistance_Russia.pdf) (Дата обращения: 20.04.2016).

<sup>38</sup> USAID/Russia. Results Review and Resource Request, 2002 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabs166.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabs166.pdf) (Дата обращения: 09.05.2016).

<sup>39</sup> USAID/Russia Strategy Amendment 1999-2005, February 2002 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabw365.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabw365.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

Таким образом, затрагивая каждую из четырех категорий, США воздействовали на гражданское общество в целом.

Итак, вместе с изменением миропорядка в результате распада коммунистических режимов в Восточной Европе и Советском Союзе произошла крупнейшая экспансия публичной дипломатии США. Однако, несмотря на новые вызовы в продвижении демократии происходил «обратный процесс – процесс упадка, сокращения финансирования, ликвидация ведомств и распыления опытных специалистов».<sup>40</sup>

Среди пятнадцати возникших независимых республик Россия сразу же стала ключевым реципиентом финансирования. С момента появления закона «О поддержке свободы» (*Freedom Support Act*) в 1992 г. и до 1999 г. США потратили на программы 2,26 млрд. долларов, что составляло 36% всего бюджета на публичные дипломатии.<sup>41</sup> До конца 1990-х гг. 90% всех программ, реализуемых в постсоветском пространстве, были ориентированы на Россию. Причина этого заключалась в стратегической важности России и размеров ее территории.<sup>42</sup>

Однако первая комплексная стратегия появляется только в 1994 г. В стратегии объявлялся двухуровневый подход, означавший разработку краткосрочных программ для решения немедленных проблем, с которыми сталкивается Россия, и реализацию долгосрочных программ одновременного развития экономики и демократии.

Краткосрочная активность предполагала борьбу с «возможным» откатом России к коммунизму или экстремизму.<sup>43</sup> Предотвращение этого сценария предполагало «разрушение плановой экономики и переход к рыночным структурам»<sup>44</sup> через развитие экономики, бизнеса, приватизации, а также демилитаризации и поддержания демократического политического режима.<sup>45</sup> В 1994 г. на одном из заседаний АМР было отмечено: «У Америки и ее союзников еще есть время, чтобы внести свою лепту в российский эксперимент с демократией и реформами, однако из-за того, что внутренняя

---

<sup>40</sup> Кубышкин А.И., Цветкова Н.А., Публичная дипломатия США: Учеб, пособие для вузов / А. И. Кубышкин, Н. А. Цветкова. - М.: Аспект Пресс, 2013. С.134.

<sup>41</sup> Foreign Assistance: International Efforts to Aid Russia's Transition Have Had Mixed Results, 2000 // Government Accountability Office. URL: [www.gao.org](http://www.gao.org) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>42</sup> USAID/Russia Country Strategy, April 1998 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnacc260.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacc260.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>43</sup> A New Strategy for United States Assistance to Russia and the Newly Independent States. A report from the Fund's for Democracy and Development Policy Panel, January 10, 1994. // Library of Congress.

<sup>44</sup> Кубышкин А.И., Цветкова Н.А., Публичная дипломатия США: Учеб, пособие для вузов / А. И. Кубышкин, Н. А. Цветкова. - М.: Аспект Пресс, 2013. С.139.

<sup>45</sup> Цветкова Н.А. Россия в публичной дипломатии США: от развития демократии к поддержке «социального активизма» / Н.А. Цветкова // США и Канада: политика, экономика, культура, № 10, 2012. – С.37.



ситуация в России неустойчива и непредсказуема, у нас буквально нет его, чтобы терять».<sup>46</sup>

Согласно стратегии США развитие гражданского общества относилось к долгосрочному подходу, однако, как и в случае с другими направлениями публичной дипломатии, внимание к третьему сектору зависело от немедленных вызовов и без учета долгосрочных перспектив.<sup>47</sup> Как отметил один из представителей АМР: «Разработчики программ не должны смотреть на культивацию третьего сектора в Центральной и Восточной Европе и в странах бывшего СССР как кратковременную, однократную стимулирующую интервенцию. Процесс, в соответствии с которым третий сектор взрослеет требует долгосрочного подхода и гибкость по отношению к меняющимся условиям».<sup>48</sup> В этот же период из четырех направлений по демократизации, электоральные и рыночные преобразования находились в центре внимания США в отличие от гражданского общества, финансирование которого объявлялось лимитированным и не превышающим общего для всех других стран уровня.<sup>49</sup>

До конца 1990-х гг. АМР попросту не разрабатывало долгосрочной стратегии, потому что публичная дипломатия в России в целом рассматривались как временное явление. Уже в 1998 г. в США отмечают, что для проведения необходимых реформ в России потребуется как минимум одно поколение.<sup>50</sup> До этого в Госдепартаменте оптимистично ожидали, что положительные результаты будут достигнуты к 1999 г.; новой датой стал 2002 г.; после – 2010 г. После 2002 г. в АМР перестали заявлять о предполагаемых датах сворачивания программ.<sup>51</sup> В 2007 г. отмечается, что «США не смогут изменить политическую расстановку сил, законы, Конституцию и СМИ».<sup>52</sup>

Во многом, первоначально финансовый кризис 1998 г., а затем приход к власти В. Путина в 1999 г. «отрезвил» ожидания американских доноров о потенциальных

---

<sup>46</sup> A New Strategy for United States Assistance to Russia and the Newly Independent States. A report from the Fund's for Democracy and Development Policy Panel, January 10, 1994. // Library of Congress.

<sup>47</sup> USAID/Russia Country Strategy, April 1998 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnacc260.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacc260.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>48</sup> Sundstrom L.M., Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion / L.M. Sundstrom - Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2006. – pp. 175-176.

<sup>49</sup> A New Strategy for United States Assistance to Russia and the Newly Independent States. A report from the Fund's for Democracy and Development Policy Panel, January 10, 1994. // Library of Congress.

<sup>50</sup> USAID/Russia Country Strategy, April 1998 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnacc260.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacc260.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>51</sup> Henderson S.L., Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations / S. L. Henderson – Ithaca: Cornell University Press, 2003. - P.69.

<sup>52</sup> Burns W.. Submission of the Performance Report, FY 2007 for Russia // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 13.02.2016)

результатах построения гражданского общества. С одной стороны встал вопрос о «выживаемости» НКО после ухода американских доноров, а с другой стороны – желание нового президента поставить под контроль третий сектор. В результате большая часть американских доноров уменьшила финансирование и утвердила более реалистичные ожидания.<sup>53</sup>

Одновременно, с этого времени программы, направленные на построение гражданского общества начинают занимать ключевое положение в программах продвижения демократии в России. Это было связано как с общим трендом развития публичной дипломатии США, так и с «демократическим откатом» России.

Перенос внимания на гражданское общество не был уникальным и осуществленным только в России. Накопленный опыт в 1980-х гг. по поддержке оппозиционных движений в Чили и Никарагуа таких организаций, как Национальный демократический институт (НДИ), Международный республиканский институт (МРИ), *Freedom House* и т.д., позволил выработать определенные методы: особое внимание к развитию НКО и молодежных организаций; осуществление независимого мониторинга выборов и параллельный подсчет голосов активистами; и материальная помощь оппозиционным партиям. Еще сильнее они убедили американских экспертов в своей эффективности во время роста и усиления оппозиции президентам В. Мечьяру в Словакии и Ф. Туджману в Хорватии, а также во время падения режима С. Милошевича в Сербии.<sup>54</sup>

Вместе с этим, происходило общее уменьшение финансирования программ в области публичной дипломатии со стороны Конгресса не только в России, но и в других странах, где они реализовывались. Причина этого заключалась в разногласиях республиканцев и администрации Б. Клинтона.<sup>55</sup> Подобная ситуация усилила давление на АМР, заставив его достигать как можно больше с меньшими ресурсами. В этом отношении ориентация на гражданское общество оказалась кстати, так как она требовала меньше затрат, чем, например, работа с центральным правительством. Таким образом, «поддержка гражданского общества – попросту стала экономичным путем достижения серьезных результатов».<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Sundstrom L.M., *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion* / L.M. Sundstrom - Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2006. – P.176.

<sup>54</sup> Carothers T., *The backlash against democracy promotion* / T. Carothers // *Foreign Affairs*, № 2 (85), 2006. P.65.

<sup>55</sup> Цветкова Н.А. *Россия в публичной дипломатии США: от развития демократии к поддержке «социального активизма»* / Н.А. Цветкова // *США и Канада: политика, экономика, культура*, № 10, 2012. – С.39.

<sup>56</sup> Carothers T., *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* / T. Carothers – Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. P.209.

Примечательно, что в это же время США отказываются от сотрудничества с правительством России. Обычно только немногие программы США ориентированы на исполнительную власть – большинство программ относится к развитию законодательной и судебных ветвей. Здесь существует исходное положение, что ключевым препятствием на пути к демократизации после существования авторитарного или тоталитарного режима, является сильная исполнительная власть. В этой связи, американцы склонны усиливать другие сферы, чтобы сбалансировать процесс.<sup>57</sup>

Американские доноры уменьшили свои ожидания от сотрудничества с центральным правительством и решили сосредоточиться на развитии «низового» движения: на некоммерческом секторе и мелком бизнесе для формирования устойчивых связей с Западом. Если в 1995 г. 80% всех программ АМР были направлены на работу с государственной властью, то в 1999 г. этот процент упал до 15%.<sup>58</sup> Был выработан подход, согласно которому работа с государственной властью осуществлялась в зависимости от случая (*Case-by-case approach*). Это позволило, по заявлениям, экспертов АМР сделать программы более фокусированными и концентрированными.<sup>59</sup>

Построение гражданского общества также стало основываться на некоторых базовых принципах. АМР начинает выполнять программы, получившие название –«русификация» (*Russianization*). В практических терминах эти программы означали обеспечение участия россиян в реформах и передачи американского опыта. К примеру, это означало после ухода американского донора его замену в виде российского аналога – в частности АМР пыталось осуществить это с Международным фондом избирательных систем (МФИС), который оставил после себя консультирующую Центральную избирательную комиссию НКО.

В отчетах АМР отмечается, что особая важность программ русификации заключалась в том, что прошлые коммунистические ценности сложно изменить быстро. Согласно этому подходу, россияне должны были сами взять на себя ответственность за управление демократическим транзитом.<sup>60</sup> Как отмечали американские эксперты:

---

<sup>57</sup> Ibid. – P.158.

<sup>58</sup> USAID/Russia Country Strategy, April 1998 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnacc260.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacc260.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>59</sup> USAID/Russia Strategy Amendment 1999-2005, February 2002 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabw365.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabw365.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>60</sup> Ibid.

«справедливость не может быть дарована государством – она должна быть выиграна людьми посредством отстаивания прав и гарантий».<sup>61</sup>

Особенность такого подхода «снизу-вверх» заключалась в том, что если прямая работа доноров с государственными институтами ставит вопросы об истинных целях и приоритетах такой деятельности со стороны транснационального актора, то поддержка общественных организаций для «построения справедливого общества» не всегда воспринимается принимающей стороной как вмешательство.

Другой основополагающий принцип – программы реализовались в партнерстве, где американский донор брал шествие над НКО. Партнерства отражали важный для американцев принцип – процесс демократизации управляется самими россиянами. К началу 2000-х гг., по мнению американцев, НКО были готовы взять на себя больше инициативы и лидерство в отношениях с американскими донорами. Это означало «переход от контроля к сотрудничеству».<sup>62</sup>

И наконец, последний принцип – это уменьшение поддержки третьего сектора в столичных регионах и усиление внимания к местным НКО. Особое внимание начинает уделять Дальнему Востоку, где развитие гражданского общества отставало<sup>63</sup>, и Северному Кавказу, где находились внешнеполитические интересы США<sup>64</sup>. Несмотря на это, ключевая активность по-прежнему должна была сохраняться в Москве и Санкт-Петербурге, где располагались правительственные и неправительственные институты.<sup>65</sup> Как заявил Координатор программ в России и Украине Национального фонда в поддержку демократии (НФПД) Дж. Сквайер: «Если вы хотите повлиять на такую централизованную политическую систему как в России, вы должны работать с организациями в Москве, потому что Москва – это место, где принимаются решения. Это просто факт».<sup>66</sup>

Когда стандартные методы публичной дипломатии перестают работать, США обращаются к традиционной дипломатии. Карозерс отмечает, что «в одних случаях

---

<sup>61</sup> Carothers T., *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* / T. Carothers – Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. P.168-169.

<sup>62</sup> USAID/Russia Strategy Amendment 1999-2005, February 2002 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabw365.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabw365.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>63</sup> Foreign operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act 2004 // Library of Congress. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/108/s2812/text> (Дата обращения: 10.03.2016).

<sup>64</sup> Foreign operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act 2007 // Library of Congress. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/109/hr5522/text> (Дата обращения: 10.03.2016).

<sup>65</sup> USAID/Russia Strategy Amendment 1999-2005, February 2002 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabw365.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabw365.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>66</sup> Henderson S.L., *Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations* / S. L. Henderson – Ithaca: Cornell University Press, 2003. - P.161.

публичные кампании или открытое несогласие с политикой другого государства могут принести плоды, а в других могут вызвать националистические сентименты и быть контрпродуктивными. В подобной ситуации представителям американских доноров важно знать то, чего они хотят от другого правительства».<sup>67</sup>

Фактически для публичной дипломатии США здесь возникает проблема «двойной политики» (*dual-track policy*), когда еще с 2001 г. несмотря на все недовольство демократическим откатом, США стали сотрудничать с правительством России по вопросам борьбы с терроризмом, одновременно критикуя его внутреннюю политику и поддерживая оппозиционные силы. В этом отношении старший сотрудник программ Фонда Карнеги в России и Евразии отметил: «Балансирование публичной критикой со стороны высокопоставленных политиков вместе с попытками надавать на правительство России всегда будет представлять для нас вызов. И пока правительство США говорит открыто на самом высоком уровне о трудностях, которые оно видит, важно чтобы все высказывания были аккуратно выверены для того, чтобы избежать впечатления наставлений».<sup>68</sup>

Заняв президентский пост, Б. Обама постарался изменить восприятие американской публичной дипломатии, которая получила негативный окрас во время президентства Дж. Буша-мл. На Американско-российском гражданском форуме в 2009 г. Обама указал на новый подход: «Мы не только нуждаемся в перезагрузке между правительствами России и Америки, мы нуждаемся в свежем старте между нашими обществами – больше диалога и сотрудничества в борьбе с общими вызовами... этот форум предназначен не для лекций, а для того, чтобы выслушать; не для навязывания решений, а для того, чтобы учиться друг у друга».<sup>69</sup>

Подводя итог, стоит отметить, что сложность в экспортировании гражданского общества заключается в том, что до сих пор идут споры о том, как выглядит его идеальная модель и каким образом она может быть адаптирована в других странах. С момента включения категории гражданского общества в программы публичной дипломатии,

---

<sup>67</sup> Carothers T., The backlash against democracy promotion / T. Carothers // Foreign Affairs, № 2 (85), 2006. Pp.65-66.

<sup>68</sup> Human Rights, Civil Society, and Democratic Governance in Russia: Current Situation and Prospects for the future. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, February 8, 2006. URL: [http://www.csce.gov/index.cfm?Fuseaction=ContentRecords.ViewTranscript&ContentRecord\\_id=366&ContentType=H,B](http://www.csce.gov/index.cfm?Fuseaction=ContentRecords.ViewTranscript&ContentRecord_id=366&ContentType=H,B) (Дата обращения: 20.02.2016).

<sup>69</sup> Shapovalova N., Assessing Democracy Assistance: Russia. / N. Shapovalova // FRIDE Project Report, April 2011. P.4. URL: [http://fride.org/descarga/Assessing\\_Democracy\\_Assistance\\_Russia.pdf](http://fride.org/descarga/Assessing_Democracy_Assistance_Russia.pdf) (Дата обращения: 20.04.2016).

американские доноры концентрировали внимание на организациях как на важнейших составляющих третьего сектора. Это отражало в целом их восприятие модели США как идеальной. Однако, выделялись не все организации, а только те, которые активно занимаются политической деятельностью и противопоставляют себя государству.

Другая особенность, которая влияет на публичную дипломатию США – это ее шаблонность. В публичную дипломатию вовлечено большое количество акторов, а программы осуществляются по всему миру – в связи с этим она становится бюрократизированной и механической. Всегда существует «стандартный пакет» программ, которые включают работу с политическими партиями, центральным правительством, бизнесом и общественными организациями. Это приводит к тому, что публичная дипломатия не способна отвечать на немедленные вызовы.

Несмотря на то, что по некоторым направлениям демократизации возможно достигнуть быстрых результатов за короткое время, построение гражданского общества должно осуществляться в длительной перспективе. Начиная работать в России, деятельность АМР всегда рассматривалась как временное явление. Однако к 1998 г. американские эксперты понимают, что для «построения демократии потребуется как минимум одно поколение».

Переход к развитию гражданского общества, который наметился в конце 1990-х гг. произошел не только по причинам так называемого «демократического отката» России, но и был связан с общей динамикой эволюции публичной дипломатии США. Уменьшение ассигнований со стороны Конгресса, а также «успехи» гражданских активистов в цветных революциях, продемонстрировали экономичность и эффективность гражданского общества.

## **1.2. США и Россия: противостояние по вопросам гражданского общества**

В период президентства Б. Ельцина американские доноры находились в благоприятном международном и внутреннем контексте. США играли особую роль в выработке политической повестки дня для правительства России через консультации, кампании в СМИ, всегда определяя свои действия в виде «продвижения демократии».<sup>70</sup> Российское правительство с открытостью принимало усилия США по демократизации, и финансируемый ими третий сектор существовал относительно свободно от государства.

---

<sup>70</sup> Chebankova E.A., *Civil society in Putin's Russia* / E.A. Chebankova - Routledge (BASEES/Routledge series on Russian and East European Studies), 2013. P.122.

Несмотря на то, что президент Ельцин не ограничивал развитие гражданского общества – он также не предпринял заметных шагов к его оформлению, что сказывалось на развитии НКО, работавших с США. Фактически в течение 1990-х гг. американские доноры и общественные организации чувствовали себя свободно, а правовые рамки для многих участников были размыты между импровизацией и легальностью. Не существовало конкретного подхода со стороны государственной власти по контролю за гражданским обществом.<sup>71</sup>

В течение 1990-х гг. не имелось также формальных каналов коммуникации между государством и гражданскими организациями. Лишь в 1994 г. администрация Ельцина попыталась побудить региональных губернаторов к созданию «Общественных палат», в которых могли бы избираться представители зарегистрированных гражданских организаций, однако губернаторы оказались к призыву не восприимчивы.<sup>72</sup>

Только к середине 1990-х гг. с появлением законов «Об общественных объединениях» (1995), «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (1995) и «О некоммерческих организациях» (1996) американские доноры вместе с их реципиентами получили «правила игры». Теперь все организации должны были проходить обязательную регистрацию через Министерство юстиции. Вместе с тем, зарубежные доноры могли продолжить работу, обязуясь предоставлять гранты в рамках российского и международного законодательств.<sup>73</sup>

Появление законодательной базы приняли в США с энтузиазмом – это позволило направить программы публичной дипломатии в понятном направлении. С правовой и политической точек зрения российские власти не препятствовали усилиям США по демократизации России.<sup>74</sup> Положение американских доноров вместе с общественными организациями не было дискриминационным. Даже несмотря на обязательство всех НКО

---

<sup>71</sup> Henderson S.L., *Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations* / S. L. Henderson – Ithaca: Cornell University Press, 2003. - P.50.

<sup>72</sup> Henderson S.L., *Civil Society in Russia State Society Relations in the Post-Yeltsin Era* / S.L. Henderson // *An NCEEER Working Paper*, 2011. – P.8. URL: [https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/2011\\_824-17\\_Henderson.pdf](https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/2011_824-17_Henderson.pdf) (Дата обращения: 13.04.2016).

<sup>73</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 31.01.2016) «Об общественных объединениях». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/) (Дата обращения: 15.04.2016). Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 30.03.2016) «О некоммерческих организациях». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) (Дата обращения: 15.04.2016). Федеральный закон от 11.08.1995 N 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7495/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/) (Дата обращения: 15.04.2016).

<sup>74</sup> Maggie Christie, *Constraints on Russia's NGO Sector*, Moscow, June 1996 // U.S. Agency for International Development. URL: [https://www.pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACB647.pdf](https://www.pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACB647.pdf) (Дата обращения: 15.04.2016).

представлять ежегодные отчеты, Минюст не имел правовой базы и персонала, чтобы «наказывать» недобросовестные организации.<sup>75</sup>

Тем не менее, одной из проблем, препятствовавших ускорению развития гражданского общества для США стала зависимость организаций от иностранного финансирования. Состояние экономики не способствовало, по словам экспертов АМР, профессионализации третьего сектора, в который приход персонала был затруднен из-за невозможности получения достойного дохода.

Другая проблема – привлечение ресурсов. В России отсутствовал средний класс и традиции западной филантропии, которые важны для получения организациями источников финансирования из внутренних ресурсов страны, а также для вовлечения людей с высоким уровнем жизни в гражданское участие.

Фактически этих ресурсов не существовало и многие организации не имели бюджета. Внутренние частные пожертвования составляли всего 2% суммарного дохода всех организаций. Те организации, которые остались «за бортом» американского финансирования вынуждены были надеяться на российский бизнес и местные администрации, так как американские доноры были склонны поддерживать только тех активистов, которые демонстрировали западные ценности. Учитывая, что российский бизнес финансировал в основном проекты в сфере культуры и искусства, то организациям приходилось полагаться на местные власти, которые в 50% случаев предоставляли помощь не в монетарной форме – помещения, факсы, компьютеры и т.д.

Положение НКО ухудшалось в связи с тем, что общественные объединения облагались тем же налогом на свою деятельность, что и коммерческие организации. АМР финансировало проведение «Национальной кампании за честное налогообложение» в 1998-1999 гг. для лоббирования необходимого законодательства.<sup>76</sup> Эксперты АМР отмечали, что из-за налоговой «неразберихи» лидеры организаций не могут определить долгосрочные цели развития и поэтому заняты вопросами «выживания».<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Henderson S.L., Civil Society in Russia State Society Relations in the Post-Yeltsin Era / S.L. Henderson // An NCEEER Working Paper, 2011. – P.11. URL: [https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/2011\\_824-17\\_Henderson.pdf](https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/2011_824-17_Henderson.pdf) (Дата обращения: 13.04.2016).

<sup>76</sup> NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 1999-2000 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 15.01.2016).

<sup>77</sup> Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (05.05.2016).

□ USAID/Russia Activities as of November 2002. // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 30.03.2016)



Другой проблемой для американских доноров стало неспособность финансируемых НКО сформировать группы сторонников и наладить связи с местными сообществами. В общественном мнении деятельность некоммерческих организаций ассоциировалась с нелегальным бизнесом или уклонением от уплаты налогов. Имидж НКО подрывался еще и в связи с тем, что россияне имели слабое представление о том, чем занимают общественные объединения, не различая коммерческие и некоммерческие организации.<sup>78</sup>

Вначале 1999 г. «окно возможностей» для публичной дипломатии начинает закрываться. Министерство юстиции в надежде узнать количество общественных организаций, появившихся в течение десятилетия, обязало их перерегистрироваться. Для США сигналом стало то, что некоторым организациям, вовлеченным в политическую деятельность, было труднее пройти перерегистрацию.<sup>79</sup>

Занявший пост президента В. Путин, в отличие от Ельцина, имел четкое представление о том, как оформить гражданское общество. Фактически он пришел в гражданское общество, в котором за десять лет количество общественных объединений выросло с 40 до 460 тыс. в 2001 г.<sup>80</sup> Только 40% из этого числа были официально зарегистрированным различного рода организации, включая иностранные международные организации, НКО, политические партии и профсоюзы.<sup>81</sup>

Администрация успешно извлекла выгоды из тех недостатков, на которые жаловались в США: построение отношений НКО с населением, предоставление финансирования и неспособность поддерживаемых американскими донорами НКО выступить единым фронтом.<sup>82</sup>

В 2001 г. Путин собрал первый в истории России «Гражданский форум» с бюджетом в 1,5 млн. долларов, на котором заявил, что «без партнерских отношений между властью и гражданским обществом не может быть сильного государства и процветающего общества».<sup>83</sup> И хотя представители АМР встретили проведение этого форума с

---

<sup>78</sup> NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 1998-1999 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 15.01.2016).

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 15.01.2016).

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Chebankova E.A., Civil society in Putin's Russia / E.A. Chebankova - Routledge (BASEES/Routledge series on Russian and East European Studies), 2013. P.130.

<sup>83</sup> Путин извинился и покинул Гражданский форум // Информационный портал «Лента.ру». URL: <https://lenta.ru/russia/2001/11/21/forum/> (Дата обращения: 10.03.2016).

энтузиазмом как «стимулирующий механизм диалога между властью и активистами»,<sup>84</sup> некоторые партнерские американским донорам организации осудили проведение форума. К примеру, правозащитники Сахаровского центра во главе с Е. Боннэр отказались посещать конгресс.<sup>85</sup>

В своем Федеральном послании в мае 2004 г. Путин заявил, что финансируемые из-за рубежа правозащитники «служат сомнительным групповым и коммерческим интересам» и «не обращают внимания на реальные проблемы страны и ее жителей».<sup>86</sup> Недоверие со стороны государственной власти России усилилось в связи с террористическими акциями и «парадом цветных революций» в Грузии и Украине, которые рассматривались в США как успех публичной дипломатии.

В результате Путин стал формировать проправительственные или «патриотические» молодежные организации как «Наши» или «Молодая гвардия», целью которых было предотвращение повторения революционных событий, произошедших в постсоветских республиках, посредством участия политической деятельности.

В 2004 г. Путин подписал указ о создании «Общественных палат» в каждом регионе России. Помимо того, что они должны были стать каналом, через которые активисты могли адресовать свои интересы, они также стали механизмом «импортозамещения», с помощью которого правительство России собиралось преодолеть зависимость НКО от иностранного финансирования.

Уже в 2006 г. общественные объединения получили гранты на сумму более 15 млн. долларов. Гранты получали также оппозиционные организации – например, в 2006 г. молодежное движение «ДА», лидерами которого являлись М. Гайдар и А. Навального, получило Президентский грант в размере 20 тыс. долларов.<sup>87</sup> В 2008 г. через Общественные палаты уже было выделено 70 млн. долларов, когда как бюджет США на все программы публичной дипломатии в России составлял 81 млн. долларов.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 15.01.2016).

<sup>85</sup> Путин извинился и покинул Гражданский форум // Информационный портал «Лента.ру». URL: <https://lenta.ru/russia/2001/11/21/forum/> (Дата обращения: 10.03.2016).

<sup>86</sup> Правозащитные организации России боятся за свою судьбу // Информационный портал «Иносми» URL: <http://inosmi.ru/inrussia/20040608/210187.html> (Дата обращения: 10.03.2016).

<sup>87</sup> Chebankova E.A., Civil society in Putin's Russia / E.A. Chebankova - Routledge (BASEES/Routledge series on Russian and East European Studies), 2013. P.130.

<sup>88</sup> U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia, FY 2008. Wash. D. C.: Department of State, Bureau of European and Eurasian Affairs, 2003. URL: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/c10250.htm> (Дата обращения: 20.04.2016).

В этом период с 2005 г. начинает готовиться новый законопроект в Государственной Думе, который регулировал бы процесс, согласно которому местные и иностранные благотворители спонсировали НКО. Этот законопроект предусматривал иностранным государствам и фондам регистрировать каждый предоставленный грант.<sup>89</sup>

В США начинают активно критиковать усилия Путина, говоря, что «третий сектор дополнил список управляемых правительством политических единиц».<sup>90</sup> В ходе слушаний в Комитете по внешним связям Сената США в феврале 2005 г. директор НДИ Н. Ледски, директор программ МРИ в Евразии С. Никс и Президент НФПД К. Гершман попросили Дж. Буша затронуть тему «ущемляющего права человека» законопроекта на двухсторонней встрече двух президентов в Братиславе.<sup>91</sup> Впоследствии Дж. Буш неоднократно выражал волнения относительно «антидемократического закона», а Конгресс США утвердил резолюцию, которая осуждала действия правительства России.

Это принесло свои плоды. Несмотря на то, что Дума утвердила закон в первом чтении, по просьбе Путина был пересмотрен пункт, согласно которому иностранным донорам необходимо было регистрироваться в качестве российских общественных объединений.<sup>92</sup> Примечательно, что 80% изменений, которые были внесены в законопроекты произошли благодаря финансируемому США Консорциуму общественных организаций.<sup>93</sup>

Несмотря на все дипломатические усилия, закон вернулся к первоначальной версии и был утвержден в 2006 г. Закон «Об общественных объединениях» отменил предыдущее законодательство и предусматривал причины, по которым НКО может быть отказано в регистрации. В частности, иностранным НПО может быть отказано в регистрации, если «цели создания отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности и национальным интересам Российской Федерации». Также он обязывал НПО открывать источники финансирования, список мероприятий и СМИ,

---

<sup>89</sup> Evans A.B. Vladimir Putin's Design for Civil Society / A.B. Evans // In A.B. Evans, L.A. Henry, L. M. Sundstrom, Russian Civil Society: a Critical Assessment, New York: M. E. Shape, 2006. - P. 149.

<sup>90</sup> NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2004 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 15.01.2016).

<sup>91</sup> Democracy in retreat in Russia. Hearings before the Senate Foreign Relations Committee, February 17, 2005 // Committee on Foreign Relations. URL: <http://foreign.senate.gov> (Дата обращения: 21.02.2016)

<sup>92</sup> Volk Y., Russia's NGO Law: An Attack on Freedom and Civil Society // The Heritage Foundation: Web Memo. URL: <http://www.heritage.org/research/reports/2006/05/russias-ngo-law-an-attack-on-freedom-and-civil-society> (Дата обращения: 25.03.2016).

<sup>93</sup> NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 15.01.2016).

которые освещают их деятельность.<sup>94</sup> Несмотря на всю критику, филиалы 179 из 180 неправительственных организаций, большинство из которых были американские, прошли перерегистрацию.<sup>95</sup>

Недовольство США вызвало то, что Закон 2006 г. являлся «нарушением» Хельсинкских соглашений и не может быть принят в стране-члене Большой Восьмерки. В США осуждали возникшую возможность государственных властей интерпретировать деятельность доноров и НКО по своему усмотрению.<sup>96</sup> В этом пункте Путин использовал противоречия НКО и региональных ветвей, предоставляя больше полномочий последним для ликвидации «неудобных» организаций. В особенности это задело те организации, которые действовали на Северном Кавказе.<sup>97</sup>

В 2006 г. помощник секретаря Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда Госдепартамента Б. Лоуенкрон заявил: «Закон об НПО является лишь еще одним элементом более широкого подхода по ограничению пространства выражения свободных взглядов, сочетающийся с последовательной целью Президента Путина сконцентрировать власть в Кремле и управлять демократией сверху вниз».<sup>98</sup> А в 2007 г. *Freedom House* в своем ежегодном отчете «Глобальное демократическое развитие» поместил Россию из категории «полусвободных» стран в категорию «несвободных» вместе с Анголой, Габоном и Пакистаном.

Отчет *Freedom House* вызвал критику высокопоставленных российских политиков, обвинявших США в «русофобии».<sup>99</sup> Антиамериканская риторика позволила российскому правительству разделить общественные организации на «позитивные», которые «работают в интересах государства» и «деструктивные», которые спонсируются Западом и, в

---

<sup>94</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 30.03.2016) «О некоммерческих организациях» от 12.2006. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) (Дата обращения: 25.03.2016).

<sup>95</sup> Перерегистрацию в России прошли филиалы почти 180 иностранных НПО, большая их часть – из США // Московская Хельсинкская группа. <http://www.mhg.ru/smi/9AD65AE> [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) (Дата обращения: 25.03.2016).

<sup>96</sup> NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2006 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 15.01.2016).

<sup>97</sup> Chebankova E.A., *Civil society in Putin's Russia* / E.A. Chebankova - Routledge (BASEES/Routledge series on Russian and East European Studies), 2013. P. 130-131.

<sup>98</sup> Human Rights, Civil Society, and Democratic Governance in Russia: Current Situation and Prospects for the future. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, February 8, 2006. URL: [http://www.csce.gov/index.cfm?Fuseaction=ContentRecords.ViewTranscript&ContentRecord\\_id=366&ContentType=H,B](http://www.csce.gov/index.cfm?Fuseaction=ContentRecords.ViewTranscript&ContentRecord_id=366&ContentType=H,B) (Дата обращения: 20.02.2016).

<sup>99</sup> Chebankova E.A., *Civil society in Putin's Russia* / E.A. Chebankova - Routledge (BASEES/Routledge series on Russian and East European Studies), 2013. P.123.

частности, США.<sup>100</sup> Учитывая, что этот период характеризовался ростом уровня жизни, связанным с политикой Путина, – подобный посыл быстро нашел поддержку среди населения.

На волне антиамериканской риторики Путин продолжил ограничивать деятельность иностранных доноров. В 2008 г. он подписал указ<sup>101</sup>, который уменьшил число иностранных международных организаций и фондов, имевших льготы по выплате налогов. В списке из 101 организаций остались только 12, финансируемых ЕС и сотрудничавших с Россией в экономической, культурной, образовательной и политической сферах. К примеру, из списка были вычеркнуты Фонд Евразия и Фонд Форда.<sup>102</sup>

В 2009 г. Д. Медведев уменьшил критическую риторику в отношении участия западных доноров в гражданском обществе и принял поправки к закону «О некоммерческих организациях», в соответствии с которыми государственные власти осуществляли проверку общественных организаций не ежегодно, а каждые три года.<sup>103</sup> Либерализация климата также доказывается тем фактом, что *Transparency International* был приглашен администрацией Медведева для разработки антикоррупционного законопроекта.<sup>104</sup>

С либерализацией климата, американские эксперты в области публичной дипломатии США постарались через созданную в этом же году «Российско-американскую двустороннюю Президентскую комиссию» расширить диалог посредством высказывания «своего беспокойства об отсутствии фундаментальных свобод необходимых для развития гражданского общества».

Как заявил новый помощник секретаря Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда Госдепартамента О. Мелия: «Мы выражаем озабоченность о насилии и травле тех, кто осмеливается говорить правду власти, вскрывать коррупцию, освещать

---

<sup>100</sup> NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2005-2006 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 15.01.2016).

<sup>101</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2008 г. N 485 г. Москва «О перечне международных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций - получателей грантов». URL: <http://rg.ru/2008/07/03/granti-nalogi-dok.html> (Дата обращения 16.03.2016).

<sup>102</sup> Chebankova E.A., *Civil society in Putin's Russia* / E.A. Chebankova - Routledge (BASEES/Routledge series on Russian and East European Studies), 2013. P.130.

<sup>103</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 N 170-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_89585/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89585/) (Дата обращения: 25.03.2016).

<sup>104</sup> U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia, FY 2008. Wash. D. C.: Department of State, Bureau of European and Eurasian Affairs, 2003. URL: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/c10250.htm> (Дата обращения: 20.04.2016).

насилие над убитыми правозащитниками и журналистами – Анны Политковской, Натальи Эстемировой, жертвами судебных преследований и бессмысленного насилия как Сергей Магнитский, и над членами «Стратегии-31» и защитниками Химкинского леса, чье использование права мирных собраний сделало их жертвами жестоких атак».<sup>105</sup>

Массовые протесты по итогам парламентских выборов 2011 г. еще сильнее убедили российские власти «в подрывной деятельности американских доноров». В ходе демонстраций, в которых правительство России обвинялось в фальсификации итогов Парламентских выборов, госсекретарь США Х. Клинтон заявила: «Российский народ, как и любой другой, имеет право быть услышанным, и его мнение должно учитываться. А значит, он достоин свободных, честных и прозрачных выборов, а также лидеров, которые бы с ним считались».<sup>106</sup>

В 2012 г. правительство России продолжило «выдворять» зарубежные НПО с территории России, принимая в июле «Закон об иностранных агентах». В результате закона количество филиалов зарубежных НПО сократилось с 317 в 2012 г. до 210 в 2013 г.<sup>107</sup> Закон предложил новое понимание термина «иностранный агент», адресованное организациям, которые получали денежные средства из-за рубежа и участвовали в политической деятельности. Такие организации стали вноситься в соответствующий реестр.<sup>108</sup>

В этом же году противостояние США и России продолжилось. В декабре 2012 г. был принят «Закон Димы Яковлева», который стал ответом России на «Акт Магнитского», утвержденного Конгрессом. «Закон Димы Яковлева» ограничивал возможности общественных организаций получать денежные средства со стороны американских граждан или организаций, участвующих в политической деятельности.<sup>109</sup>

И наконец, последним этапом в ограничении программ публичной дипломатии США стало уведомление МИДа России о том, что в деятельность АМР должна быть

---

<sup>105</sup> The State of Human Rights and the Rule of Law in Russia: U.S. Policy Options. Hearing before the subcommittee on European affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate. December 14, 2011 // Library of Congress.

<sup>106</sup> МИД РФ отчитал Хиллари Клинтон за комментарий по поводу выборов // Информационный портал «Лента.ру». URL: <https://lenta.ru/news/2011/12/06/mid/> (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>107</sup> NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2012-2013 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 15.01.2016).

<sup>108</sup> Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_132900](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900) (Дата обращения 15.01.2016).

<sup>109</sup> NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2012 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 15.01.2016).

прекращена. Это решение побудило, например, НДИ самостоятельно свернуть программы в России и перенести свой офис в Литву.<sup>110</sup> Однако другие американские доноры как НФПД, Фонд Макартуров, Фонд Чарльза Стюарта Мотта, *Freedom House* продолжают работу до 2015 г. пока не будут признаны нежелательными в России организациями и не попадут в «патриотический стоп-лист».<sup>111</sup>

Делая вывод по вышесказанному, важно отметить, что специалисты по публичной дипломатии США всегда рассматривали отношения между государственной властью и гражданским обществом в России в антогонистических терминах. Российская власть всегда воспринималась через призму коммунистического прошлого, а гражданские активисты как представители «настоящей» демократии.

В условиях, когда поддерживаемые ими оппозиционные партии не могли прийти к власти, не желая возможного «отката» политической системы России к экстремизму (коммунизму или национализму), США начали яростнее поддерживать гражданские организации, которые имели черты польского движения «Солидарность».<sup>112</sup> В действительности они поддерживали те организации, которые сосредоточились на критике Путина, в ситуации, когда большая часть населения позитивно оценивала его политику. Это не способствовало положительному имиджу американских доноров и спонсируемых ими НКО.

США не успели сформировать такое важное качество гражданского общества как способность различных гражданских групп объединяться в коалиции и сдерживать государство. В течение 1990-х гг. наделив привилегиями исполнительную власть, они допустили формирование суперпрезидентской политической системы, которая впоследствии позволила Путину без лишнего сопротивления выстроить гражданское общество по своему усмотрению.

Финансируя фактически одни и те же организации и ориентируясь в основном на Москву, США сформировали иерархию организаций, в которой появляются «элита». Это привело к тому, что те организации, которые ими не финансировались, только выиграли от

---

<sup>110</sup> Вашингтон перебрасывает российский офис NDI в Литву // Информационно-аналитический портал «Геополитика». URL: <http://www.geopolitica.ru/article/vashington-perebrasyvaet-rossiyskiy-ofis-ndi-v-litvu#.VxUpREhKXpc> (Дата обращения 15.01.2016).

<sup>111</sup> Совет Федерации обнародовал "патриотический стоп-лист" из 12 иностранных НКО // Интерфакс. URL: <http://www.interfax.ru/russia/452158> (Дата обращения 12.04.2016).

<sup>112</sup> Chebankova E.A., *Civil society in Putin's Russia* / E.A. Chebankova - Routledge (BASEES/Routledge series on Russian and East European Studies), 2013. P.127.

преобразований Путина.<sup>113</sup> В этом отношении стратегия Путина заключалась попросту в том, чтобы перетянуть часть НКО на сторону правительства России, предоставив им финансирование, использовать отсутствие возможности активистов объединиться в коалицию, а также отсутствие поддержки НКО среди населения.

Начиная выполнять программы по развитию гражданского общества в России, американские специалисты слабо представляли тот контекст, в котором им придется работать.<sup>114</sup> Помимо собственных просчетов в разработке программ и соответствия их тому социально-политическому и культурному контексту, внутри которых находилось гражданское общество, американские доноры столкнулись с объективными ограничителями – демократизация страны и успех программ публичной дипломатии невозможны без участия государства-получателя программ. Именно неспособность предугадать реакцию правительства России и проявить гибкость на политическом уровне в привлечении к совместному построению гражданского общества повлекло за собой «поражение» спонсируемых США НКО. Как пишет Е. Чебанкова: «Американские доноры вовлекли гражданские организации в геополитическое противостояние США, ЕС и России, т.е. к политическому столкновению суверенностей, каждая из которых не хотела уступать».<sup>115</sup>

## **ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМЫ И МЕТОДЫ ПОСТРОЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ**

### **2.1. Инфраструктура публичной дипломатии США и сеть американских доноров**

Программы по развитию гражданского общества в России осуществляли многие государства: Великобритания, Канада, Нидерланды, Германия. Однако только США стали самым крупным спонсором среди остальных стран. Как заявляет С. Хендерсон: «в середине 1990-х гг. правительство США было самым главным спонсором и в 1995 г.

---

<sup>113</sup> Evans A.B. Vladimir Putin's Design for Civil Society / A.B. Evans // In A.B. Evans, L.A. Henry, L. M. Sundstrom, Russian Civil Society: a Critical Assessment, New York: M. E. Shape, 2006. - P. 152-153.

<sup>114</sup> Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (05.05.2016).

□ USAID/Russia Activities as of November 2002. // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 30.03.2016)

<sup>115</sup> Chebankova E.A., Civil society in Putin's Russia / E.A. Chebankova - Routledge (BASEES/Routledge series on Russian and East European Studies), 2013. P.127, 130.



финансировало 85% программ от общего количества всех проектов иностранных государств в области развития гражданского общества в России».<sup>116</sup>

Представленные в форме сети различного рода организаций, американские спонсоры сразу же стали основными грантодателями для российских НКО. В числе действовавших игроков в сфере гражданского общества выделяется ряд государственных агентств США, аффилированных к ним правительственных организаций, а также формально независимых благотворительных фондов.

Актеры, которые были вовлечены в программы публичной дипломатии, не выступали в качестве свободных «агентов». Они располагались где-то посередине между двумя аудиториями: между теми, кто их финансирует и теми, кто получает финансирование от них. В конечном счете, даже Конгресс был ответственен перед американской общественностью и обязан был оправдывать перед налогоплательщиками программы в России.

Для скорейшего претворения в жизнь экономических и политических реформ в Восточной Европе и странах бывшего СССР Конгресс США принял в 1990 г. «Закон о поддержке демократии в Восточной Европе» (*SEED*), а немного позже в 1992 г. «Акт в поддержку свободы» (*Freedom Support Act*). Оба закона определяют деятельность государственных агентств США, в числе которых выступают Агентство по международному развитию (АМР), а также офис АМР в Москве (АМР/Москва), Госдепартамент, Информационное агентство и Посольство США в России.

Наибольшую активность в России из числа федеральных агентств развивали Госдепартамент и АМР. Внутри Госдепартамента, программы исходили из Бюро по делам стран Европы и Евразии, Бюро образовательных и культурных программ и Бюро по демократии, правам человека и труду. В АМР за развитие гражданского общества в России отвечало Бюро по Европе и Евразии.

В меньшей степени в программах по гражданскому обществу принимало участие Информационное агентство. Оно занималось в основном академическими обменов, через которые прошли тысячи граждан России – в том числе и гражданские активисты. Именно АМР лидировало по объему финансирования среди других агентств,

---

<sup>116</sup> Henderson S.L., *Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations* / S. L. Henderson – Ithaca: Cornell University Press, 2003. - P.69.

участвующих в программах публичной дипломатии, получая 37% всех ассигнований Конгресса и являясь ответственным за исполнение 85% всех программ.<sup>117</sup>

На ранних этапах внедрения программ, координация между институтами на уровне правительства США затруднялась. Улучшая их взаимодействие с принятием «Акта в поддержку свободы», Конгресс старался придать директивный характер американским программам публичной дипломатии в России. Важнейшая роль в принятии решений была отведена Координатору программ в новых независимых государствах (*Newly Independent States Coordinator*) в структуре Госдепартамента, а не традиционному институту – АМР. Это позволило Администрации Б. Клинтона избежать трудностей в разработке программ для стран бывшего СССР.

В результате всех изменений Госдепартамент на федеральном уровне координировал и оформлял общее направление программ – в то время как АМР определяло и контролировало деятельность сотен грантополучателей через более широкий перечень проектов, в том числе и в области гражданского общества.

Обычно региональные офисы АМР имеют значительную автономию от Вашингтона, однако Госдепартамент, усилив централизованный характер программ в России, не предоставил офису АМР в Москве (АМР/Москва) свободы в принятии решений. Это стало значительным недостатком в разработке программ, так как именно персонал АМР/Москвы владел наиболее достоверной информацией о «положении дел».<sup>118</sup> Задачей АМР/Москва в таком случае была координация деятельности американских и российских реципиентов и преодоление «будничных» проблем реализации программ.

АМР за редким исключением предоставляло гранты НКО напрямую, направляя финансовые потоки в сторону правительственных или неправительственных организаций и предпочитая, таким образом, не быть вовлеченным или ассоциироваться с политическим вмешательством в российские дела.<sup>119</sup>

В большинстве случаев АМР финансировал деятельность таких правительственных организаций как Фонд Евразия, Национальный фонд в поддержку демократии (НФПД), Международный республиканский институт (МРИ) и Национальный демократический

---

<sup>117</sup> Tarnoff C, Russia and U.S. Foreign Assistance: 1992-1996. CRS Report for Congress // Congressional Research Service. The Library of Congress URL: <http://congressionalresearch.com/96261/document.php?study=Russia+and+U.S.+Foreign+Assistance+1992-1996>

<sup>118</sup> Melia T., The Democracy Bureaucracy: The Infrastructure of American Democracy Promotion / T. Melia // Princeton Project on National Security, (September) 2005, p. 19. URL: [https://www.princeton.edu/~ppns/papers/democracy\\_bureaucracy.pdf](https://www.princeton.edu/~ppns/papers/democracy_bureaucracy.pdf) (Дата обращения: 25.03.2016)

<sup>119</sup> USAID/Russia. Results Review and Resource Request, April 8, 1996 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABP767.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABP767.pdf) (Дата обращения: 20.04.2016)

институт (НДИ); неправительственные организации как Совет по международным исследованиям и обменов (АЙРЕКС), Институт социальных преобразований и возрождения (ИСАР), World Learning, Freedom House, Международный фонд избирательных систем (МФИС) и т.д.; российские организации как Сахаровский центр и Московская Хельсинкская группа (МХГ). Эти организации являлись «посредниками» (*intermediates*) между АМР или более крупными благотворительными фондами и российскими НКО. Они являлись одновременно распределителям и соискателями грантов и таким образом зависели от финансирования более крупных спонсоров.<sup>120</sup>

Национальный фонд в поддержку демократии (НФПД) был создан в 1983 г. Р. Рейганом. Центральной предпосылкой к созданию НФПД являлось желание присутствовать в тех странах, с которыми официально Правительство США не хотело ассоциироваться, а также избежать подозрений в финансировании или руководстве оппозиционными движениями в них. В сущности, в самом появлении фонда заложено понимание Правительством США пределов, до которых оно может быть вовлечено в публичную дипломатию.<sup>121</sup>

Фонд получает ежегодные ассигнования Конгресса в соответствии с «Актом о Национальном фонде в поддержку демократии» (*National Endowment for Democracy Act*), однако одновременно может финансироваться и благотворительными организациями.<sup>122</sup> НФПД по закону обязан «информировать» Госдепартамент о расходуемых средствах и выполненных программах, которые, к слову, могут реализовываться независимо от его приоритетов.<sup>123</sup> Одновременно с этим НФПД не выполняет программы самостоятельно, а финансирует четыре аффилированные организации. Это позволяло НФПД участвовать в программах, но не иметь территориальной принадлежности.<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> Henderson S.L., *Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations* / S. L. Henderson – Ithaca: Cornell University Press, 2003. - P.70-71.

<sup>121</sup> Melia T., *The Democracy Bureaucracy: The Infrastructure of American Democracy Promotion* / T. Melia // Princeton Project on National Security, (September) 2005, p. 37. URL: [https://www.princeton.edu/~ppns/papers/democracy\\_bureaucracy.pdf](https://www.princeton.edu/~ppns/papers/democracy_bureaucracy.pdf) (Дата обращения: 25.03.2016)

<sup>122</sup> Susan B. E., *National Endowment for Democracy: Policy and Funding Issues*. Congressional Research Service Report. URL: <http://congressionalresearch.com/96222/document.php?study=National+Endowment+for+Democracy+Policy+and+Funding+Issues> (Дата обращения: 19.03.2016).

<sup>123</sup> Melia T., *The Democracy Bureaucracy: The Infrastructure of American Democracy Promotion* / T. Melia // Princeton Project on National Security, (September) 2005, p. 38. URL: [https://www.princeton.edu/~ppns/papers/democracy\\_bureaucracy.pdf](https://www.princeton.edu/~ppns/papers/democracy_bureaucracy.pdf) (Дата обращения: 25.03.2016)

<sup>124</sup> Susan B. E., *National Endowment for Democracy: Policy and Funding Issues*. Congressional Research Service Report. URL: <http://congressionalresearch.com/96222/document.php?study=National+Endowment+for+Democracy+Policy+and+Funding+Issues> (Дата обращения: 19.03.2016).

Работа в области гражданского общества является одной из центральных тем для НФПД. В России он сосредоточился на поддержке правозащитных и оппозиционных движений, а также активно финансировал организации на Северном Кавказе. Вместе с отчетом *Freedom House*, который в 2007 г. поместил Россию в категорию «полуавторитарных государств» НФПД поменял стратегию на поддержку политических партий. С этого же времени Россия стала рассматриваться в числе государств, где Фонд имеет стратегические интересы.<sup>125</sup> В 2008 г. Россия вошла в число самых финансируемых фондом стран наряду с Пакистаном, Бирмой, Китаем и Ираком.

Аффилированные НФПД организации, являющиеся представителями Республиканской и Демократической партий, работают с политическими партиями других стран. В первую очередь, Национальный демократический институт (НДИ), который является крупнейшей организацией из «семьи» НФПД в терминах бюджета, сотрудников и количества программ.<sup>126</sup>

В России НДИ начал работу в 1990 г. в десяти крупных городах: Москве, Санкт-Петербурге, Краснодаре, Ярославле, Челябинске, Саратове, Самаре, Астрахани, Калининграде и Нижнем Новгороде.<sup>127</sup> НДИ проводил мониторинг выборов, программы по работе с избирателями и сотрудничал с «демократическими» партиями. Перечень программ НДИ является более разносторонним – вместе с поддержкой политических партий Институт активно работал в области гражданского общества.<sup>128</sup>

В свою очередь Международный республиканский институт (МРИ) работал в России с 1991 г., проведя обучение для тысячи политических активистов. Главная задача МРИ, как и в случае с НДИ, – поддержка политических партий, а также наблюдение за выборами. МРИ имел представительства в одиннадцати городах России: в Челябинске, Иркутске, Хабаровске, Архангельске, Москве, Владимире, Ростове-на-Дону, Воронеже и Кемерово.<sup>129</sup>

---

<sup>125</sup> USAID/Russia Strategy Amendment 1999-2005, February 2002 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabw365.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabw365.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>126</sup> Melia T., *The Democracy Bureaucracy: The Infrastructure of American Democracy Promotion* / T. Melia // *Princeton Project on National Security*, (September) 2005, p. 39. URL: [https://www.princeton.edu/~ppns/papers/democracy\\_bureaucracy.pdf](https://www.princeton.edu/~ppns/papers/democracy_bureaucracy.pdf) (Дата обращения: 25.03.2016)

<sup>127</sup> *Programs in Russia* // National Democratic Institute. URL: <http://www.ndi.org/russia> (Дата обращения: 20.03.2016)

<sup>128</sup> USAID Political Party Development Assistance. April, 1999 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnace500.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnace500.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>129</sup> *Quarterly report, April 4 – June 30, 1994* // International Republican Institute. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABU538.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABU538.pdf) (Дата обращения: 20.04.2016).

В целом, МРИ больше склонен подчеркивать свою связь с Республиканской партией, что накладывает определенные ограничения на его финансирование. В отличие от НДИ, который может получать гранты из разных источников – в том числе частных и федеральных, МРИ получает в основном финансирование по линии АМР. Несмотря на эти различия, а также близость к НФПД, АМР является крупнейшим грантодателем для этих организаций – его финансирование составляет 75% от бюджета НДИ и МРИ.<sup>130</sup>

Другая правительственная организация – Фонд Евразия. Фонд являлся одним из самых финансируемых правительством США организаций. Фонд Евразия бы создан в целях дополнения ведомственных программ публичной дипломатии США в постсоветских странах благодаря обеспечению гибкого финансирования общественных объединений на местном уровне. Фонд имел офисы в Москве, Саратове и во Владивостоке. В 2004 г. Фонд преобразуется в Фонд «Новая Евразия».<sup>131</sup>

Практически все свое финансирование Фонд получал благодаря АМР. Работая в России с 1993 по 1999 гг., фонд получил более 29 млн. долларов на программы в области демократизации России и превзошел по этому показателю все другие американские правительственные и неправительственные организации.<sup>132</sup> Несмотря на то, что фонд выполнял программы в других сферах демократизации: частного предпринимательства, повышения подотчетности местных органов власти и т.д., развитие гражданского общества занимало 66% его деятельности.<sup>133</sup>

Две другие организации, которые чаще всего принимали участи в программах АМР, имели смешанные источники финансирования и были больше «озадачены» его поисками, – ИСАР и АЙРЕКС. Организации также объединяет то, что в течение 1990-х гг. обе активно участвовали в партнерских программах по обучению и технической поддержки гражданских активистов.

Имевший офисы в Москве, Новосибирске и во Владивостоке, ИСАР (бывший Институт советско-американских отношений), осуществлял проекты в области охраны

---

<sup>130</sup> USAID Political Party Development Assistance. April, 1999 // U.S. Agency for International Development.

URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnace500.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnace500.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>131</sup> U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia, FY 1997. Report. Department of State. Bureau of European and Eurasian Affairs // Department of State. URL: [http://www.fpa.org/usr\\_doc/37334.pdf](http://www.fpa.org/usr_doc/37334.pdf) (Дата обращения: 20.03.2016).

<sup>132</sup> U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia, FY 1999. Report. Department of State. Bureau of European and Eurasian Affairs // Department of State. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabr256.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabr256.pdf) (Дата обращения: 20.03.2016).

<sup>133</sup> Democracy Assistance: U.S. Agencies Take Steps to Coordinate International Programs but Lack Information on Some U.S.-Funded Activities. Report, 2009. Wash., D.C.: Government Accountability Office, 2009. URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-993> (Дата обращения: 20.03.2016)

окружающей среды до самого распада СССР. В начале 1990-х гг. ИСАР стал основным исполнителем программ АМР в достижении «экологических» целей не только в России, но и на Кавказе, и в Центральной Азии.

Появившись еще в 1983 г. ИСАР объединил многих советских активистов, выступавших за защиту окружающей среды. В АМР отмечали, что ИСАР являлся наиболее «русифицированной» организацией, так как в нем по-прежнему сохраняли членство россияне. Являясь также крупнейшей американской организацией на Дальнем Востоке, с 1997 г. ИСАР начал реализовывать программы, ориентированные на работу с теми активистами, которые были «забыты» другими спонсорами.<sup>134</sup>

АЙРЕКС, созданный в 1963 г. для администрирования академических обменов между США и Советским Союзом, также осуществлял программы, связанные с подготовкой гражданских активистов. Организация имела офисы в Москве, Ростове-на-Дону, Иркутске и Владивостоке.

В разное время программы публичной дипломатии США выполняли *World Learning* и *Save the Children*, которые осуществляли техническую поддержку для развития ресурсных центров; *Freedom House*, который относился к числу американских частных волонтерских организаций и выполнял программы мониторинга состояния развития гражданского общества и прав человека в России; Международный фонд избирательных систем (МФИС), который до 1999 г. работал близко с Центризбиркомом и реализовывал программы, направленные на мобилизацию избирателей.

Другая группа спонсоров – крупные американские благотворительные фонды, которые являлись намного более независимыми и могли пребывать в России более длительный срок, чем другие американские организации, в силу того, что их деятельность не была ограничена решениями Конгресса.<sup>135</sup> В связи с этим, имея более гибкую систему предоставления грантов, они как дополняли проекты АМР, так и отдельно спонсировали НКО.

В первую очередь стоит выделить Фонд Сороса (Институт «Открытое общество»), открывший свои региональные офисы в Санкт-Петербурге, Самаре, Новосибирске и Нижнем Новгороде в 1995 г. имел помимо этого около 30 представительств по всей

---

<sup>134</sup> Management Systems International. Evaluation of Russian Far East NGO Support Program. December 17, 2001. // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabu619.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabu619.pdf) (Дата обращения: 30.03.2016).

<sup>135</sup> Henderson S.L., Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations / S. L. Henderson – Ithaca: Cornell University Press, 2003. - Pp. 70-71.

России.<sup>136</sup> До середины 1990-х гг. работал через международный Фонд «Культурная инициатива» и через «Международный научный фонд».<sup>137</sup> Фонд Сороса оказывал внушительную поддержку НКО, превосходя все другие благотворительные фонды и становясь наиболее узнаваемой организацией среди гражданских активистов.<sup>138</sup>

Фонд финансировали те НКО, которые занимались вопросами науки, образования, здравоохранения.<sup>139</sup> В одиночку в 2000 г. фонд распределил 38 млн. долларов среди университетов, НПО и НКО на построение «открытого общества в России».<sup>140</sup> Одновременно, образовательные программы имели более важное значение, чем «практическая» поддержка гражданских активистов на проведение кампаний.

Другим крупным представителем американских фондов в России стал Фонд Форда, который спонсировал НКО еще с 1989 г., однако открыл первый офис в Москве только в 1996 г. Уже в 1998 г. фонд начал менять подход с финансирования НКО, занятых в социальной сфере, на правозащитные организации. В 2008 г. для снижения расходов фонд перестал финансировать проекты в России. Только за последние четыре года пребывания в России с 2005-2008 Фонд потратил около 33 млн. долларов.<sup>141</sup>

Фонд Макартуров, открывший свой офис в Москве раньше всех других фондов в 1992 г. и запустивший свои программы в 1993 г.,<sup>142</sup> в период с 1991 по 1998 гг. потратил около 17 млн. долларов на поддержку демократических инициатив в постсоветских странах. С середины 1990-х гг. Фонд стал своего рода центром для информационного обмена на ежемесячных круглых столах, проходивших с участием московских и региональных активистов.<sup>143</sup>

---

<sup>136</sup> Soros Foundation Network Report 2000 // Open Society Institute. URL: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a\\_complete\\_8.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a_complete_8.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>137</sup> Sundstrom L.M., Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion / L.M. Sundstrom - Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2006. – P.212, 214.

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> Russia Cracks Down on Open Society // Open Society Institute. URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/press-releases/russia-cracks-down-open-society> (Дата обращения 5.04.2016).

<sup>140</sup> Henderson S.L., Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations / S. L. Henderson – Ithaca: Cornell University Press, 2003. - P.7.

<sup>141</sup> Ford Foundation to Close Russia, Vietnam Offices // Ford Foundation URL: <http://pndblog.typepad.com/pndblog/2009/05/ford-foundation-to-close-offices.html> (Дата обращения 5.04.2016).

<sup>142</sup> Sundstrom L.M., Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion / L.M. Sundstrom - Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2006. – P.212.

<sup>143</sup> Maggie Christie, Constraints on Russia's NGO Sector, Moscow, June 1996 // U.S. Agency for International Development. URL: [pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACB647.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACB647.pdf) (Дата обращения: 15.04.2016).

И наконец, Фонд Чарльза Стюарта Мотта, курировал с 1990 г. программы построения гражданского общества из офиса в Праге.<sup>144</sup> С момента начала работы в России и до 2015 г. фонд потратил около 25 млн. долларов<sup>145</sup> Согласно подходу АМР Фонд финансировал в основном те НКО, которые стали успешными «выпускниками» программ в области гражданского общества.<sup>146</sup>

Поскольку США являлись крупнейшим спонсором в России, поле деятельности международных организаций быстро заняли американские правительственные и неправительственные организации, которые имели лучшее представление о том, что такое гражданское общество в США. Однако, заняв нишу, они стали соревноваться за финансирование правительства США и благотворительных фондов. Фактически все они должны были переориентировать свою деятельность на приоритеты США, чтобы продолжать деятельность в России. Учитывая приоритеты правительства США, их стали объединять такие темы как права человека, обучение менеджменту в третьем секторе, лоббирование для улучшения правовых рамок, в которых НКО существовали.<sup>147</sup>

В отличие от американских посредников, которые хорошо представляли себе приоритеты АМР, российские НКО не были знакомы с западной индустрией филантропии. Учитывая, что американское финансирование быстро стало жизненно необходимым для многих гражданских групп, активисты приводили свою деятельность в соответствие с американскими интересами. Это стало одним из «социализирующих факторов», благодаря которым активисты усваивали западные ценности участия в гражданском обществе.

Американские спонсоры за редким исключением предоставляли российским НКО средства вне рамок их приоритетов и грантовой политики.<sup>148</sup> Фонд Евразия предоставлял только небольшие гранты в размере 25 тыс. долларов и только тем организациям, которые доказывали свое устойчивое развитие, имели поддержку среди населения, и если их заявка

---

<sup>144</sup> Aksartova S., Promoting civil society or diffusing NGOs? / S. Aksartova // In Hemmack, David C. & Heydemann, Steven (Eds.), Globalization, philanthropy, and civil society: projecting institutional logics abroad. - Bloomington, Indiana: Indiana University Press. – Pp.160-161.

<sup>145</sup> Statement on Foundation's grantmaking in Russia // Charles Stewart Mott Foundation URL: <http://www.mott.org/news/news/2015/20150724-Statement-on-Russia> (Дата обращения: 23.03.2016).

<sup>146</sup> NGO sector support program in the Russian Federation. Final program report July 28, 1998 to January 31, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 23.04.2016).

<sup>147</sup> Sundstrom L.M., Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion / L.M. Sundstrom - Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2006. – P.211.

<sup>148</sup> Henderson S.L., Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations / S. L. Henderson – Ithaca: Cornell University Press, 2003. – P.78.



была одобрена Посольством. Несмотря на широкий перечень программ и большое количество заявок, Фонд Евразия удовлетворял только 10-15% из них.<sup>149</sup>

Другой пример – НФПД, который отдавал предпочтение тем НКО, которые занимались правозащитной деятельностью или гражданским обучением.<sup>150</sup> В критерии НФПД входили «соответствие приоритетам Фонда, релевантность заявок нуждам и условиям страны, демократическая позиция и опыт заявителей».<sup>151</sup> Другой пример – в Москве ИСАР удовлетворял заявки только тех НКО, которые были вовлечены в охрану окружающей среды, но во Владивостоке финансировал любые общественные организации, которые «в целом воздействовали на развитие третьего сектора в регионе».

Несмотря на то, что такие благотворительные фонды как Фонда Сороса, Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Фонд Макартуров имели схожую грантовую политику, на их фоне выделяется Фонд Форда, который за редким исключением проводил открытые конкурсы грантов среди НКО. Если Фонд был заинтересован в финансировании какой-либо организации, он сам связывался с ней. В 1998 г. Фонд профинансировал только 1-2% всех полученных заявок. Один из руководителей программ в России К. Кендзи отметил: «У нас нет возможности предоставлять небольшие гранты как «Евразия»... мы должны быть очень внимательны к тем, кто определяет повестку дня».<sup>152</sup>

В целом все американские спонсоры, включая АМР и различные НПО, при выборе российских организаций руководствовались некоторыми общими положениями. Например, они склонны были выбирать сильную перспективную организацию и работать с ней некоторое продолжительное время в надежде, что затем она возьмет лидерство над другими.<sup>153</sup> Одновременно, в отсутствие «по-настоящему сильных», в западных терминах, гражданских организаций, американские спонсоры часто предоставляли гранты одним и тем же активистам из-за отсутствия альтернативы. К примеру, АМР, придя в Россию, в сфере защиты прав человека в качестве прямых партнеров выбрал Московскую Хельсинкскую группу (МХГ) и Центр им. Сахарова, имевших после распада СССР статус наиболее опытных организаций.

<sup>149</sup> Tarnoff C., Russia and U.S. Foreign Assistance: 1992-1996. CRS Report for Congress // Congressional Research Service. The Library of Congress URL: <http://congressionalresearch.com/96261/document.php?study=Russia+and+U.S.+Foreign+Assistance+1992-1996>

<sup>150</sup> Maggie Christie, Constraints on Russia's NGO Sector, Moscow, June 1996 // U.S. Agency for International Development. URL: [pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACB647.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACB647.pdf) (Дата обращения: 15.04.2016).

<sup>151</sup> Apply for grant // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/apply-for-grant/ru/> (Дата обращения 8.05.2016).

<sup>152</sup> Henderson S.L., Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations / S. L. Henderson – Ithaca: Cornell University Press, 2003. - pp.129-131

<sup>153</sup> Ibid. – P.86.

Вместе с тем, финансирование – это не односторонний процесс передачи денег из одной точки в другую. Спонсор всегда требует от реципиента демонстрации достигнутого результата. Получалась «нагруженная» схема. Американская правительственная или неправительственная организация, работая над проектом АМР, отвечала перед АМР/Москва. Одновременно, АМР/Москва и американская организация являлись подотчетным главному офису АМР в Вашингтоне, который в свою очередь был ответственен за результаты перед Конгрессом. Как заявил вице-президент НДИ Т. Мелиа: «Важно дружески работать с АМР не только потому, что они предоставляют нам деньги, но и потому что, то, как хорошо они делают свою работу, влияет на нашу собственную работу. Именно поэтому для нас важно максимально сохранять крепкие и продуктивные отношения с правительством США... даже если мы имеет разные приоритеты».<sup>154</sup>

В целях мониторинга выполнения программ эксперты из АМР/Москва несколько раз в год посещали региональные офисы американских организаций в России. Будучи отношениями контрактными, американские организации снабжали их собственными стратегиями, программными документами, данными о бюджете, внутренними документами российских НКО.<sup>155</sup> Офис АМР в Москве также собирал представителей всех организаций, которые выполняли программы Агентства, для корректировки эффективности программ.<sup>156</sup>

Другой проблемой являлось то, что некоторые правительственные и неправительственные организации абсолютно не участвовали в процессе отчетности, будучи при этом финансово связанными с правительством США. К примеру, до 1996 г. Фонд Евразия предоставлял гранты тем НКО, которые не входили в интересы США. В связи с этим, АМР/Москва усилил контроль над Фондом, определяя 70% его программ.<sup>157</sup> В другой ситуации, АМР реформировал индикаторы оценки результативности программ МРИ, так как персонал Института отмечал количество выигравших на выборах политических активистов – что бросало тень на деятельность АМР в «политических чувствительных» сферах.<sup>158</sup>

<sup>154</sup> Ibid. – P.82.

<sup>155</sup> Promoting Democracy. Progress Report on U.S. Democratic Development Assistance to Russia, February 1996, U.S. General Accounting Office, Wash., D. C; GAO, 1996. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PCAA687.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAA687.pdf) (Дата обращения: 10.02.2016).

<sup>156</sup> USAID/Russia Country Strategy 1999-2003 // U.S. Agency of International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabs021.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabs021.pdf) (Дата обращения: 30.04.2016).

<sup>157</sup> USAID/Moscow's results review and resource request (R4) for civil society activities in support of democratic transition, November 22, 1996 // U.S. Agency of International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabs166.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabs166.pdf) (Дата обращения: 20.04.2016).

<sup>158</sup> Ibid.

Что касается НКО, то некоторые из них сумели быстро выучить язык и результаты, которые американские спонсоры хотели от них видеть. В отличие от коммерческой сферы, в третьем секторе оценить результаты сложнее. Отчеты российских организаций изобиловали различными количественными данными. Такие «успешные истории», включали данные о количестве проведенных семинаров, участников из числа активистов, выпущенных публикаций по результатам программы и т.д. Все это создавало для американцев впечатление и видимость эффективности их программ.<sup>159</sup>

Если на Западе профессионалы третьего сектора получают доход на уровне среднего, то учитывая слабость российской экономики и низкий доход по стране, высокие размеры грантов американских доноров выдвинули активистов в высшие слои общества. Предложив высокую зарплату, участие в международных событиях, комфортные условия труда, доноры попросту обеспечили для активистов стабильность и защищенность. Это является еще одной причиной, которая заставила активистов приводить свою деятельность в соответствие с ожиданиями спонсоров.<sup>160</sup> В результате активисты «независимо действовали и от государства, и даже от рынка».<sup>161</sup>

Все акторы, которые являются частью инфраструктуры публичной дипломатии США, являлись связанными между собой и несвободными агентами. Они располагались между своими спонсорами и реципиентами. Такая схема позволяла правительству США предоставлять и доводить средства до НКО. Процесс, который включает в себя множество ступеней, позволяет АМР избежать обвинения в прямой интервенции в дела другого государства.

До середины 1990-х гг. публичная дипломатия в России была более децентрализованной, однако желая поставить под контроль деятельность правительственных фондов, – сначала НФПД, который не предоставлял отчетность Госдепартаменту о расходуемых средствах, а затем Евразии и других организаций, сформировалась иерархичная структура. Желая придать публичной дипломатии директивный характер, США не сумели построить действительно эффективную горизонтальную сеть. К примеру, несмотря на собственную грантовую политику Фонд

---

<sup>159</sup> Henderson S.L., *Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations* / S. L. Henderson – Ithaca: Cornell University Press, 2003. - Pp. 87-88

<sup>160</sup> Aksartova S., *Promoting civil society or diffusing NGOs?* / S. Aksartova // In Hemmack, David C. & Heydemann, Steven (Eds.), *Globalization, philanthropy, and civil society: projecting institutional logics abroad*. - Bloomington, Indiana: Indiana University Press. – P.166.

<sup>161</sup> Evans A.B., *Civil Society and Protests in Russia protests* / A.B. Evans // Presentation at the Annual Meeting of the Western Political Science Association, Seattle, Washington, April 17-19, 2014. – P.6. URL: [wpsa.research.pdx.edu/papers/docs/evans.doc](http://wpsa.research.pdx.edu/papers/docs/evans.doc) (Дата обращения: 8.03.2016).

Евразия предоставлял средства НКО только после согласования с Посольством. В этом отношении благотворительные фонды были гораздо более свободные и финансировали деятельность НКО в зависимости от собственных приоритетов.

Вхождение в инфраструктуру американской публичной дипломатии требовало активистов осуществлять деятельность в соответствии с процедурами, которые охватывают процесс финансирования – они учились искать источники гранты, писать заявки на гранты и составлять отчеты о том, на что собственно были потрачены средства. Финансирование – это не просто бескорыстная передача денег. Любой донор хочет видеть достигнутые результаты. Это заставляло активистов в условиях отсутствия других источников получения грантов и продолжения финансирования соответствовать ожиданиям доноров.

## **2.2. Обучение активистов: включение россиян в западную индустрию филантропии**

Начав реализовывать программы по развитию гражданского общества, США столкнулись с немногочисленным количеством групп активистов, наиболее опытные из которых являлись бывшими диссидентами с единственным опытом гражданского участия, которое они имели – это противостояние советскому режиму. Одновременно существовала большая разница между реально оперирующими организациями и теми, которые «числятся на бумаге» – только 10-20% организаций осуществляли деятельность на постоянной основе.<sup>162</sup>

На первоначальном этапе усилия американцев сосредоточились на обучении активистов западным понятиям гражданского общества. В Россию было отправлено большое количество американских экспертов, которые обучали местных активистов написанию заявок на получение грантов, менеджменту, стратегиями привлечения общественности и СМИ или написанию отчетов по тематическим проблемам как права человека, окружающая среда, законодательство.<sup>163</sup> Многие американские правительственные и неправительственные организации, такие как *World Learning*,

---

<sup>162</sup> Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (05.05.2016).

<sup>163</sup> USAID/Russia Activities as of November 2002. // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 30.03.2016)

<sup>163</sup> Aksartova S., *Promoting civil society or diffusing NGOs?* / S. Aksartova // In Hemmack, David C. & Heydemann, Steven (Eds.), *Globalization, philanthropy, and civil society: projecting institutional logics abroad*. - Bloomington, Indiana: Indiana University Press. – P.169.

АЙРЕКС, НДИ и МРИ проводили обучение по различным направлениям от построения коалиций до планирования миссии организации.

Каждый американский спонсор имел различные программы, которые могли быть и не ориентированы на гражданское общество, но, так или иначе, «задевали» его. С другой стороны некоторые программы американских организаций должны были дополнять программы АМР. К примеру, Фонд Евразия реализовывал в Новгороде в 1993-2002 гг. программу предоставления небольших грантов бизнес сектору, СМИ и гражданскому обществу и финансировал НКО, вовлеченные в программы АМР. Одним из таких примеров является «Региональная инициатива» (*Regional Initiative*), по которой фонд сотрудничал с новгородским ресурсным центром.<sup>164</sup>

Если АМР занималось реализацией крупных программ, то американские правительственные и неправительственные организации либо дополняли его программы, либо параллельно реализовывали собственные программы – как правило, предоставление грантов на так называемую «институциональную поддержку» третьего сектора, которая попросту означала обеспечение существования НКО на последующий год. Фонд Евразия, ИСАР, Фонд Форда, Фонд Сороса и Фонд Макартуров были вовлечены в распределении одноразовых грантов. Эти гранты ранжировались от нескольких сотен долларов на краткосрочный проект до нескольких сотен тысяч долларов на долгосрочную программу.<sup>165</sup>

Программы правительства США осуществлялись в виде «партнерств», в которые были вовлечены значительное количество американских доноров и НКО. Идея такой стратегии заключалась в объединении более опытной организации с российским «напарником», который бы получал знания. К примеру, Фонд Евразия был приставлен к организациям, борющимся с коррупцией, а ИСАР работал с экологическими организациями. НДИ и МРИ сотрудничали с политическими организациями Лига женщин-избирательниц или Московская школа гражданского просвещения (МШГП). В сфере правозащитной деятельности АМР выбрал советские диссидентские организации, которые создавали коалиции правозащитных организаций по всей стране.

До середины 1990-х гг. такими партнерствами стали программы «Гражданская инициатива» (*Civic Initiative Partnership*), «Институциональное партнерство» (*Institutional*

---

<sup>164</sup> Novgorod Regional Investment Initiative (RII). Progress Review. August, 1998 // U.S. Agency of International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabs544.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabs544.pdf) (Дата обращения: 13.03.2016).

<sup>165</sup> Henderson S.L., Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations / S. L. Henderson— Ithaca: Cornell University Press, 2003. - P.78.

*Partnership*), «Устойчивое партнерство в новом веке» (*Sustaining Partnerships into the Next Century, SPAN*). С уменьшением финансирования Конгрессом в партнерства было вовлечено все меньше и меньше организаций.

В 1994 г. в США решают о необходимости формирования собственных организаций, в которых российские активисты вместе с американскими экспертами *Save the Children* будут на практике обучаться гражданскому участию. Программа, получившая название «Гражданская инициатива» (*Civic Initiative*), предполагала создание ресурсных центров, которые бы способствовали улучшению общественного мнения о НКО, обеспечению правовой помощи, поиску потенциально успешных активистов.<sup>166</sup> Фактически ресурсные центры должны были сформировать нацеленную на коллективное действие сеть НКО. Распространяя ресурсные центры по регионам, преследовалась цель обеспечения устойчивого развития третьего сектора.<sup>167</sup>

Их формирование сочеталось и шло вместе с принципом, согласно которому «демократия в России должна делаться самими россиянами», а программы должны быть более «русифицированными» и отвечать запросам местных граждан (*going local*). Каждый ресурсный центр создавал «группу планирования» в своем регионе, объединившую представителей местной власти, местных активистов и других организаций как «мозговые центры». Формировались также филиалы ресурсных центров, которые копировали региональную модель, но только уже на местном уровне.<sup>168</sup>

Стоит отметить подпрограмму «Обучение инструкторов» (*Train the Trainers*), которая реализовывалась с 1994 г. Университетом Джонса Хопкинса в составе «Гражданской инициативы». По программе активисты ресурсных центров, знавшие английский язык, проходили шестинедельное обучение в Балтиморе и по возвращении на базе крупных НКО проводили уже обучение для российских активистов.<sup>169</sup> «Обучение инструкторов» было рассчитано на уменьшение расходов, обеспечения более эффективного способ донесения информации для российской аудитории, а также более

---

<sup>166</sup> USAID/Russia Activities as of November, 15, 1997. // U.S. Agency of International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 30.03.2016)

<sup>167</sup> Henderson S.L., *Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations* / S. L. Henderson – Ithaca: Cornell University Press, 2003. - P.79.

<sup>168</sup> Civic initiatives program for democratic and economic reform in Russia (CIP). Mid-term evaluation final report 1996 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>169</sup> Ibid.

качественной адаптации семинаров к российским реалиям, которые зачастую были неизвестны приезжавшим в Россию американским экспертам.<sup>170</sup>

Ресурсные центры служили в виде распределительного пункта информации в области менеджмента, фандрайзинга, компьютерной грамотности, планирования и налаживания общественных связей между организациями, представлявших различные интересы. Некоторые ресурсные центры, помимо проведения семинаров, также создавали библиотеки с правовой литературой, с информацией о грантовых возможностях и деятельности других гражданских объединений. Ресурсные центры, имея факсы, ксероксы, сканнеры и компьютеры быстро стали основными источниками технологий для местных активистов.<sup>171</sup>

В течение 1994-1998 гг. *Save the Children* сумело обеспечить появление трех наиболее крупных ресурсных центров: в Новосибирске – «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» (далее, Сибирский); в Краснодаре – «Южный региональный ресурсный центр» (далее, Южный), и третий центр в Москве «Центральный ресурсный центр» (далее, Центральный).<sup>172</sup>

В результате «Гражданской инициативы» за 1994 г. количество организаций на Юге, в Центральной России, Сибири и Поволжье, получивших услуги ресурсных центров выросло с 0 до 249. Одновременно в 1996-1998 гг. количество законопроектов, в принятии которых участвовали местные филиалы ресурсных центров, выросло с 4 до 77.<sup>173</sup> К 1998 г. вместе с *Save the Children* было проведено 1,2 тыс. обучающих мероприятий для активистов и около 2 тыс. консультаций для активистов.<sup>174</sup>

К концу 1990-х гг. в условиях неопределенности в потенциальных объемах ассигнований Конгресса, АМР меняют подход с распределения «стольких ресурсов, сколько это было возможно» на более узкоспециализированный подход к разработке программ.<sup>175</sup> В первую очередь это означало локализацию усилий США на тех регионах,

---

<sup>170</sup> An Assessment of USAID Political Party Building and Related Activities in Russia. Prepared for USAID/Moscow. Office of Democracy Initiatives and Human Resources, 2000. Wash., D. C.: USAID, 2000.

<sup>171</sup> Henderson S.L., Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations / S. L. Henderson– Ithaca: Cornell University Press, 2003. - Pp.79-80.

<sup>172</sup> Civic initiatives program for democratic and economic reform in Russia (CIP). Mid-term evaluation final report 1996 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>173</sup> USAID/Russia. Results Review and Resource Request, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 20.04.2016)

<sup>174</sup> Henderson S.L., Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations / S. L. Henderson– Ithaca: Cornell University Press, 2003. - P.78.

<sup>175</sup> Sundstrom L.M., Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion / L.M. Sundstrom - Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2006. – P.48.

которые являются потенциально успешными для демократизации России и в которых региональные правительства готовы сотрудничать с США и американскими организациями.<sup>176</sup>

Причиной усиления внимания к локализации кроме уменьшения ассигнований являлось также то, что существовали большие различия между «столичными» и региональными НКО, которые были вызваны централизованным подходом по отбору потенциально эффективных НКО. В восприятии экспертов из США в Москве активисты всегда могли говорить на более «западном и профессиональном языке». Выбрав вначале 1990-х гг. такие НКО в качестве основных реципиентов и главных интерпретаторов эффективности программ, американские доноры оставили региональные общественные организации вне дискуссии о реальных потребностях гражданского общества.

В свою очередь, активисты в регионах стали рассматривать спонсируемые американцами общественные организации как «московскую мафию» или «олигархов третьего сектора», которые впитывают ресурсы, но не повышают качество социальных услуг и не влияют на принимаемые государством решения.<sup>177</sup>

Несмотря на то, что «столичные» организации имели доступ к политическим элитам на федеральном уровне<sup>178</sup>, реальными успехами по воздействию с государственной властью обладали региональные или местные объединения, которые взаимодействовали с местными или региональными администрациями и имели больше поддержки со стороны местного населения.<sup>179</sup> Однако, отмечая централизованный характер политической системы России, американские доноры продолжают рассматривать столичные НКО как надежду на политические преобразования.

С 1997 г. Б. Клинтон утвердил реализацию программы «Партнерство во имя свободы» (*Partnership For Freedom*), которая должна была способствовать скорейшему переходу экономик стран постсоветского пространства «от стабильности к росту».<sup>180</sup> Для каждого государства разрабатывалась внутрорегиональная программа «Региональная

---

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Maggie Christie, Constraints on Russia's NGO Sector, Moscow, June 1996 // U.S. Agency for International Development. URL: [pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACB647.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACB647.pdf) (Дата обращения: 15.04.2016).

<sup>178</sup> Например, лидер Московско-Хельсинской Группы (МХГ) Людмила Алексеева работала в составе Комиссии по правам человека при Президенте РФ с 2002 по 2012 гг.

<sup>179</sup> Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (05.05.2016).

□ USAID/Russia Activities as of November 2002. // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 30.03.2016)

<sup>180</sup> USAID/Russia. Results Review and Resource Request, 1997-1999 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABN739.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABN739.pdf) (Дата обращения: 16.04.2016).



инициатива» (*Regional Initiative, RI*), которая предполагала вовлечение представителей местного бизнеса, администраций и представителей гражданского общества во взаимный диалог<sup>181</sup> и которая в случае успеха имитировалась в других регионах.<sup>182</sup> В сфере гражданского общества программа демонстрировала стремление США обойти федеральные силы, чтобы обеспечить поддержку более открытых к работе с гражданскими активистами региональных бизнеса и властей. Именно Госдепартамент определял те, регионы, которые включались в «Региональную инициативу».

Основную роль здесь выполняли правительственные организации, которые вместе с ресурсными центрами реализовывали программу. После выполнения «Новгородской инициативы», в 1999 г. Госдепартамент утвердил создание ресурсного центра «Здоровье и жизнь» в Новгороде для совместной работы с Фондом Евразия, а также выбрал в качестве следующего региона Самару и утвердил создание ресурсного центра «Поволжье».<sup>183</sup>

Проекты «Региональной инициативы» являются примером «перекрывающих программ» (*overlapping programs*), в которых такие правительственные организации как Фонд Евразия, ИСАР, НДИ и т.д. осуществляли стороннюю деятельность, выходящую за рамки их непосредственных приоритетов.<sup>184</sup> К примеру, будучи наиболее активной организацией в Самаре, для НДИ был открыт офис в целях реализации «Самарской инициативы» вместе с ресурсным центром «Поволжье». Задачей НДИ стало построение коалиции общественных организаций, работе с населением региональной администрацией, развитию навыков правозащитной деятельности в Поволжье и близлежащих округах – Западной Сибири и на Урале.<sup>185</sup>

По программе в 1999 г. НДИ провел встречи активистов с региональными властями для обсуждения интеграции в бюджет расходов на поддержку гражданского общества; с крупными бизнесменами для обсуждения вопросов туризма; с областными властями для обсуждения вопроса о создании гражданских комитетов в областных администрациях, которые впоследствии были утверждены.<sup>186</sup>

---

<sup>181</sup> U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia, FY 2002. Wash. D. C.: Department of State, Bureau of European and Eurasian Affairs, 2003. URL: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/c10250.htm> (Дата обращения: 20.04.2016).

<sup>182</sup> Ibid.

<sup>183</sup> NGO sector support program in the Russian Federation. Final program report July 28, 1998 to January 31, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 23.04.2016).

<sup>184</sup> Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 05.05.2016).

<sup>185</sup> Ibid.

После 2001 г. различные частные правительственные организации продолжили выполнять «Региональные инициативы» в Сибири, Дальнем Востоке и на Северном Кавказе.<sup>187</sup> Подход к локализации средств демонстрирует еще и тот факт, что в программу не попадали те регионы, в которых ощущалось сильное присутствие других иностранных государств или НПО. Так по правительственной программе США «Северо-Европейская инициатива» (*Northern European Initiative, NEI*), ориентированной на «построение доверия и сотрудничества» между странами Северной Европы, было решено, что в связи со значительным присутствием скандинавских доноров в Санкт-Петербурге, США сконцентрирует ресурсы на других российских регионах, участвуя здесь только в специализированных программах.<sup>188</sup>

Помимо локализации средств, к концу 1990-х гг. США начинают готовить гражданских активистов к возможному уменьшению финансирования Конгрессом. В программу, которая получила название «Вспомогательная программа поддержки НПО» (*NGOs Support Program*), в последний момент по инициации Госдепартамента было включено создание двух новых ресурсных центров: самарского центра «Поволжье» и фонда «Здоровье и жизнь» в Новгороде. Их участие стало необходимым условием разработанной Госдепартаментом упомянутой выше «Региональной инициативы».

По программе Центральный, Сибирский и Южный ресурсные центры под наблюдением *World Learning* предоставляли микро-гранты от 1 до 5 тыс. долларов местным организациям. Это означало предоставление больших полномочий в процессе принятия решений активистам, хотя АМР и продолжил определять приоритетные для финансирования регионы.<sup>189</sup>

Дополнением к программе стало расширение до пяти новых ресурсных центров на Дальнем Востоке. Учитывая серьезное присутствие ИСАР, который выполнял в течение 1990-х ряд программ по развитию экологического гражданского движения и имел офис во Владивостоке, США доверили расширение сети на Восток ему.<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> Semiannual Report Samara, Russia: Citizen Participation Program. November 1, 1999 - March 31, 2000 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabs607.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabs607.pdf) (Дата обращения: 05.05.2016).

<sup>187</sup> USAID/Russia Operational Plan. Fiscal Year 2006 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdach343.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdach343.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>188</sup> USAID/Russia Strategy Amendment 1999-2005, February 2002 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabw365.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabw365.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>189</sup> NGO sector support program in the Russian Federation. Final program report July 28, 1998 to January 31, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 23.04.2016).

<sup>190</sup> Evaluation of Russian Far East NGO Support Program. December 17, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabu619.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabu619.pdf) (Дата обращения: 03.05.2016).

К началу 2000-х гг. США сумели сформировать широкую сеть ресурсных центров, которые стали «каркасом» гражданского общества, запланированного США. За десять лет было создано 48 ресурсных центров и их филиалов в 37 регионах страны, которые работали с 5 тыс. организациями и обеспечивали для активистов около 43 тыс. консультаций каждый год.<sup>191</sup>

На рубеже веков эксперты АМР пришли к выводу, что Сибирский ресурсный центр стал наиболее успешным. За счет него отработывались некоторые экспериментальные программы, которые в случае успеха должны были быть перенесены на почву других регионов. К примеру, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, состоявшая из губернаторов регионов, получила грант от *World Learning* на проведение ряда конференций с активистами и укрепление связей с местными ресурсными центрами благодаря проведению двух конференций. АМР особое внимание уделило укреплению неформальных контактов губернаторов с Сибирским центром.

Другая экспериментальная программа в Сибири проводилась в сотрудничестве с Фондом Сороса, местной властью и бизнесом и предполагала отработку «ярмарок грантов» для местных организаций, которые ранжировались от 80 до 400 долларов. Проводились и кампании для привлечения сибирского бизнеса к благотворительной деятельности через создание «Общественных фондов».<sup>192</sup> В 2003 г. при поддержке АМР Сибирский центр опробовал также модель мобилизации волонтеров через «Сибирскую благотворительную неделю», в которой участвовали более 160 тыс. волонтеров и было собрано 297 тыс. долларов.<sup>193</sup>

Вашингтон продолжил укреплять сеть ресурсных центров, сделав Сибирский и Южный центры и центр «Поволжье» прямыми грантополучателями АМР и вошли в немногочисленный список прямых партнеров АМР среди НКО. В 2003-2010 гг. три центра выполняли программу по привлечению грантов для местных организаций своих регионов (*Strengthening Grant-Making Capacity*). По этой программе ресурсные центры должны были заменить американские организации и стать посредниками между АМР и НКО. Ресурсные центры проводили мероприятия по привлечению частных пожертвований со стороны бизнеса, администраций и населения. При поддержке АМР в Сибири около 4

---

<sup>191</sup> USAID/Russia. Results Review and Resource Request, 2002 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabs166.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabs166.pdf) (Дата обращения: 09.05.2016).

<sup>192</sup> NGO sector support program in the Russian Federation. Final program report July 28, 1998 to January 31, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 23.04.2016).

<sup>193</sup> USAID/Russia Annual Report Fiscal Year, June 15, 2004 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 30.02.2016).

млн. долларов было собрано в 2003-2010 гг. и распределено посредством конкурсов грантов.

По программе также около 350 организаций и 5,2 тыс. гражданских активистов получили консультации. Более 30 государственных структур изменили порядок проведения и предоставления грантов, активистами было предложено более 150 законопроектов, относящихся к деятельности некоммерческих организаций. В Самаре центр Поволжье вместе с региональными активистами участвовали в разработке поправок к закону «О местном самоуправлении», в Самарской области были инициированы изменения в восьми муниципальных законодательных актах. В Краснодаре Южный центр вместе с региональными властями участвовал в разработке антикоррупционных мер, участвовал в слушаниях по поводу законодательства, выпускал газету «Новая реальность» для информирования о своей деятельности.<sup>194</sup>

Сформировав к 2005 г. обширную сеть ресурсных центров, АМР поручило АЙРЕКС реализацию первой для ресурсных центров общероссийской правозащитной кампании «Диалог», которая уже была «опробована» в Польше и Румынии. Программа была направлена на формирование проблемно-ориентированных коалиций для налаживания тесного взаимодействия с властями на национальном, региональном и локальном уровнях. В результате в 2005-2009 гг. было проведено 540 правозащитных кампаний, сформулировано 250 законодательных поправок в 70 регионах России.<sup>195</sup>

Вместе с усилением давления на «иностранных агентов» со стороны правительства России, АМР развертывает программы, направленные на обеспечение правовой защиты НКО от давления властей. Американская неправительственная организация Международный центр некоммерческого права (МЦНП) вместе с российской Ассоциацией «Юристы за гражданское общество» с момента принятия Закона 2006 г. и до сворачивания программ публичной дипломатии в России осуществляли правовую поддержку НКО.

МЦНП вместе с Ассоциацией способствовали перерегистрации ресурсных центров, крупных НКО и американских правительственных и неправительственных организаций. Созданная АМР коалиция юристов в 30 регионах России оказала правовую помощь более 10 тыс. организаций. Благодаря лоббированию консорциума юристов, который создал МЦНП, в 2009 г. Д. Медведев внес поправки в Закон 2006 г.<sup>196</sup>

<sup>194</sup> Activities. Civil Society: Promoting Pluralism and Participation // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/civil\\_society](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/civil_society) (Дата обращения: 01.02.2016).

<sup>195</sup> Ibid.

<sup>196</sup> NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2008-2011 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 15.01.2016).

Тем не менее, несмотря на все усилия по противостоянию российскому правительству через поддержку НКО, даже ресурсные центры, которые обладали позитивным имиджем в своих регионах и были вовлечены больше в благотворительную, а не политическую деятельность, не смогли «выжить» после уменьшения американского финансирования и усиления давления со стороны российских властей. Как и в случае с финансируемыми из-за рубежа общественными организациями, которым стали противостоять проправительственные НКО, на муниципальном уровне местными властями создавались ресурсные центры или сильные местные организации, которые вытесняли ресурсные центры.<sup>197</sup> В результате количество ресурсных центров снизилось с 50 в предыдущие годы до 30 в 2010 г.<sup>198</sup>

Не смогли уцелеть с усилением давления власти и партнерские АМР ресурсные центры. Южный ресурсный центр, зона деятельности которого покрывала, в том числе и Северный Кавказ, – регион, который имел стратегическое значение для США, был ликвидирован по «подозрению в финансовых махинациях».<sup>199</sup> Сибирский центр продолжил свое существование, однако был внесен в реестр «иностранных агентов» после принятия Закона 2012 г.<sup>200</sup>

С начала 2000-х гг. можно утверждать о появлении двух противоположных тенденций: с одной стороны США расширяли сеть ресурсных центров, а с другой начали делать упор на образовательные программы или «развитие социального капитала». С этого момента можно сказать американцы отказались от узкоспециализированного подхода по работе только с организациями и перенесли внимание на развитие ценностей гражданской мобилизации.<sup>201</sup> Это означало ориентацию на «использование музеев, школ и библиотек как гнезда социального капитала».<sup>202</sup>

Стоит отметить, что программы гражданского обучения традиционно входят в перечень программ публичной дипломатии США. Если в течение 1990-х гг. ряд крупных фондов как Фонд Карнеги или Сороса спонсировали проведение большого числа

---

<sup>197</sup> Ibid.

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> Южный региональный ресурсный центр закрыл за собой дверь // Сайт газеты «Коммерсант». URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2617329> (Дата обращения: 01.05.2016).

<sup>200</sup> «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» попал в список иностранных агентов // Информационный портал sib.fm URL: <http://sib.fm/news/2015/06/22/centr-podderzhki-obshestvennykh-iniciativ-inostranny-agent> (Дата обращения: 1.05.2016)

<sup>201</sup> Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 05.05.2016).

<sup>202</sup> Ibid.

образовательных программ, то АМР в первое десятилетие сосредоточился в большей степени на поддержке активистов через организации, отмечая, что программы гражданского образования, например, в школах слишком являлись слишком затратными.<sup>203</sup> Конечно, ряд правительственных организаций как НФПД, который проводил семинары в 1997-1999 гг., или МФИС, который реализовывал программу «Включись», занимались вопросами развития «социального капитала». Однако, именно ведомственные образовательные программы, инициированные правительством США и ориентированные на развитие ценностей социального активизма, необходимого для появления социального капитала, демонстрируют новую динамику в программах развития гражданского общества.

Пилотная программа получила название «Вы люди» (*You The people Program*) и реализовывалась в 2003-2008 гг. Программа подразумевала создание учебного плана в нескольких школах Карелии, основанного на ценностях гражданского общества, зафиксированного в русском языке.<sup>204</sup> В последующие годы происходит рост программ. В 2005 г. запускается «Молодежная программа ЛИНКС» (*Youth LINX Program*), которая была ориентирована на практическое обучение молодежи через формирование молодежных организаций, усиление их взаимодействия и оттачивание навыков проведения кампаний по поводу проблем, касающихся проблем их возрастной группы.<sup>205</sup>

В 2005 г. правительство США вместе с американским Центром гражданского образования и румынским Фондом Сивитас реализовывало программу «Я – гражданин России» (*I'm a Citizen of Russia*), в которой участвовали более 150 тыс. школьников в 64 регионах России. Целью проекта являлось усиление гражданского обучения и взаимодействия между школьными администрация и местными органами власти. Представители школ и победители конкурса были отправлены на обучение в США для внедрения нового предмета «Гражданское образование» в школьные программы. Продолжением программы стала «Гражданская мозаика» (*Civics Mosaic*), в которой с этого момента стало участвовать до 9 тыс. представителей школ и вузов.<sup>206</sup>

На Дальнем Востоке проводилась крупная программа «Молодежная гражданская

---

<sup>203</sup> Promoting Democracy. Progress Report on U.S. Democratic Development Assistance to Russia, February 1996, U.S. General Accounting Office, Wash., D. C; GAO, 1996. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PAAA687.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PAAA687.pdf) (Дата обращения: 10.02.2016).

<sup>204</sup> Activities. Civil Society: Promoting Pluralism and Participation // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/civil\\_society](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/civil_society) (Дата обращения: 01.02.2016).

<sup>205</sup> Ibid.

<sup>206</sup> Цветкова Н.А. Россия в публичной дипломатии США: от развития демократии к поддержке «социального активизма» / Н.А. Цветкова // США и Канада: политика, экономика, культура, № 10, 2012. – С.40-41.

компетентность» (*Youth Civic Competence*), которая была ориентирована на повышение гражданской компетенции и мобилизации молодежи на Дальнем Востоке, а также создание межрегиональной сети организаций и активистов, продвигающих гражданские ценности. По программе в школах учителя уделяли внимание вопросам воздействия граждан на политические процессы, важность гражданского активизма и т.д. Было проведено 30 семинаров по поводу гражданского участия для 1 тыс. учителей и преподавателей, которые впоследствии провели занятия для 9,5 тыс. человек. Всего в программе участвовали 29 тыс. молодых людей, почти 7 тыс. учителей и более 1 тыс. представителей региональной власти.

Одной из последних крупных программ США в области развития «социального капитала», которая получила название «Формирование доверия общественности к негосударственным организациям» (*Building Public Trust in NGO*), реализовывалась напрямую через Агентство социальной информации (АСИ) и Фонд «Созидание» в 2007-2011 гг. Главной целью программы являлось повышение информированности россиян о деятельности НКО. Проект подразумевал финансирование опросов общественного мнения относительно региональных проблем, которые проводили Левада Центр, РОМИР, Фонд Горбачева и др. Проводилось привлечение пожертвований через кампанию «Это так просто!». Был создан веб-сайт для распространения информации об акциях. В 2009 г. при поддержке АМР была запущена традиционная общероссийская акция «Весенняя неделя добра».<sup>207</sup>

Подводя итог, стоит отметить, что американские доноры всегда готовы были сотрудничать с активистами и подстраивать программы в зависимости от их представлений о гражданском обществе. Однако, внимание к НКО из столичных регионов привело к неправильному пониманию американскими донорами реальных потребностей третьего сектора. Эту проблему отчасти должна была решить «Гражданская инициатива», которая способствовала расширению сети НКО и созданию позитивного имиджа социального активизма.

Будучи изначально неполитическими организациями ресурсные центры так или иначе принимали активное в ней участие. К примеру, по упомянутой выше «Региональной инициативе», которая осуществлялась в постсоветских странах и способствовала объединению активистов в единую транснациональную сеть, ресурсные центры, даже

<sup>207</sup> Final Report about “Building Public Trust in NGO” Program (2007 – 2011) // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 23.03.2016).

принимая в расчет их нежелание ассоциироваться с политической активностью, участвовали в ней. Достаточно вспомнить также особенности создания ресурсных центров в Самаре и Новгороде, которые появились по желанию Госдепартамента.

Ресурсные центры также стали площадкой для трансляции западных практик гражданского участия, которые в соответствии с принципом «русифицирования» программ АМР в России означали обучение наиболее успешных активистов. К слову, нужно отметить, что чаще всего выбирались не успешные активисты, а те которые могли говорить на английском языке – это являлось ключевым требованием со стороны американских экспертов, т.к. активисты должны были говорить на «языке демократии».<sup>208</sup>

Интересная тенденция публичной дипломатии США начала проявляться с первыми программами по «развитию гражданских ценностей». Эксперты АМР взяли на вооружение концепцию «социального капитала» Патмэна и в целом продемонстрировали желание отказаться от традиционного для американской публичной дипломатии взгляда на важность НКО. Перенос внимания на «социальный капитал» также усилил связи между АМР и рядом благотворительных фондов как Фонд Карнеги или Фонд Сороса, которые занимались главным образом исследовательскими или образовательными программами.

### **ГЛАВА 3. ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ США В ОБЛАСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ**

---

<sup>208</sup> Civic initiatives program for democratic and economic reform in Russia (CIP). Mid-term evaluation final report 1996 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).



### 3.1. Американские доноры и развитие правозащитного движения

Как отмечается в отчетах АМР, после распада Советского Союза правозащитное движение в России было фрагментированным и слабым. Объяснялось это тем, что понятие «прав человека» имело для россиян размытое значение – любая форма отстаивания чего-либо (*advocacy*) становилась правозащитной деятельностью.<sup>209</sup> Единственными крупными организациями являлись бывшие советские диссидентские группы, которые с распадом СССР сосредоточились на сохранении и публикации негативных аспектов советского прошлого, касающихся нарушения прав человека и политических репрессий. Видя в советских диссидентах носителей западных ценностей, а также из-за отсутствия других крупных правозащитных групп, АМР и другие американские доноры выбрали в качестве основных грантополучателей Мемориал, Московскую Хельсинкскую группу (МХГ), Сахаровский центр и Международный социально-экологический союз.

В первые десять лет публичной дипломатии в США отмечали, что правозащитные организации имели широкие возможности для интервенции и лоббирования реформ в законодательстве, касающегося прав человека.<sup>210</sup> На тот момент для американцев не существовало необходимости обучать правозащитников навыкам противостояния государственной власти. Учитывая также, что гражданское общество находилось на периферии программ публичной дипломатии, американцы разрабатывали свои программы в соответствии с интересами советских диссидентов, а именно по сохранению памяти советских репрессий и мониторингу состояния прав человека в России.

В 1992-1994 г. НФПД спонсировал деятельность *Freedom House* по формированию «Архива Сахарова», содержащего документы, относящиеся к жизни академика А. Сахарова, из которого впоследствии и формировалась коллекция музей.<sup>211</sup> В НФПД отмечали, что появление музея должно было «отпраздновать достижения советского правозащитного движения».<sup>212</sup>

В 1996 г. АМР включило Сахаровский центр в свои правозащитные программы, заключив контракт с *Freedom House*, который курировал развитие Центра. Имея

---

<sup>209</sup> Ibid.

<sup>210</sup> Human Rights in Russia Next Phase: From Glasnost to Slyshnost. Report of the USAID/Russia Human Rights Strategy Assessment Team, June 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>211</sup> Russia. NED Annual Reports 1992-1994 // National Endowment for Democracy. (Дата обращения: 11.04.2016).

<sup>212</sup> Eurasia Program Highlights // National Endowment for Democracy. URL: [http://www.ned.org/pubs/1994\\_report/program.html](http://www.ned.org/pubs/1994_report/program.html) (Дата обращения: 04.03.2016).

одновременно статус музея и общественной организации, Центр ежемесячно собирал ассоциацию «Общее дело», состоявшую из представителей наиболее крупных правозащитных НКО, для обсуждения насущных проблем движения.<sup>213</sup> Сахаровский центр начал становиться площадкой для правозащитников, собрав только в 1996-1997 гг. более 50 конференций с представителями крупных столичных НКО. *Freedom House* финансировал первые правозащитные семинары, выставки и публикации, формировал библиотеку, посредством которой правозащитники могли получать правовые консультации.<sup>214</sup> Главной проблемой для АМР стало то, что Центр не был способен найти альтернативные источники финансирования. В 1999 г. АМР запросило у Конгресса 300 тыс. долларов для «продления его жизни».<sup>215</sup>

В 1997-2001 гг. США финансировали возглавляемую МХГ крупнейшую программу по составлению комплексного отчета о нарушениях прав человека в России. За четыре года МХГ проработал с более чем 100 организаций, собрав информацию о ситуации в 89 регионах.<sup>216</sup>

В области мониторинга прав человека АМР первоначально финансировало только МХГ, которая являлась одной из самых быстрорастущих организаций. АМР выбрал МХГ как зарекомендовавшую себя организацию, «способную передать опыт и процедуры на месте». Выбор МХГ заключался еще в том, что АМР не могло управлять грантами для большого количества местных НКО.<sup>217</sup>

Другие американские доноры как правительственные и неправительственные организации выполняли собственные программы в области прав человека. Например, имея программу «Гражданское общество», Фонд Сороса до 1999 г. обеспечивал «выживание» НКО, предоставляя им гранты на институциональную поддержку.<sup>218</sup> Фонд Макартуров финансировал МХГ, Фонд Защиты гласности, Санкт-Петербургский центр «Стратегия» по программе «Специальные проекты», по которой предоставлялись целевые

---

<sup>213</sup> USAID/Russia. Results Review and Resource Request, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 20.04.2016)

<sup>214</sup> USAID grant to Freedom House, Inc. in support of making the Sakharov Center a self-sustainable institution and a resource and consolidation point for human rights NGOs throughout Russia // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 20.04.2016)

<sup>215</sup> USAID/Russia. Results Review and Resource Request, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 20.04.2016)

<sup>216</sup> Moscow Helsinki Group. Collection of reports on the human rights situation across the territory // Library of Congress. – Pp. 15-16.

<sup>217</sup> Human Rights in Russia Next Phase: From Glasnost to Slyshnost. Report of the USAID/Russia Human Rights Strategy Assessment Team, June 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>218</sup> Ibid.

гранты. Фонд Чарльза Стюарта Мотта дополнял программы АМР, потому как имел ограниченные ресурсы и не мог уделять внимание отдельным НКО. Фонд Евразия не имел программы по правам человека и периодически предоставлял гранты НКО на сторонние проекты – например, на участие в программах, посвященных борьбе с коррупцией.<sup>219</sup>

Наибольшая активность принадлежит НФПД, для которого тема прав человека является основным направлением деятельности. К примеру, до 2000-х гг. НФПД предоставлял средства тем НКО, которые занимались мониторингом соблюдения прав человека. В 1994-1997 гг. НФПД финансировал проект, по которому Фонд Защиты гласности составлял отчеты о деятельности спецслужб, отношений общества и «силовики» и осуществлял правовую помощь жертвам спецслужб. В 1998-1999 гг. НФПД предоставлял гранты МХГ на проведение семинаров для региональных активистов о налаживании связей с властными структурами, фандрайзинге и составлении отчетов.<sup>220</sup>

Вместе с приходом нового президента к власти американские доноры с 1999 г. начинают менять стратегию. АМР определяло предыдущий период как «гласность», в котором деятельность НКО была ориентирована главным образом на публичное освещение советских репрессий. Однако, как отмечали в АМР, негативный образ правозащитных организаций, создаваемый российским правительством, угрожает правозащитникам занять маргинальное положение в общественном сознании.

Согласно новой стратегии АМР и правозащитники переходят к «слышности», пытаясь добиться расположения населения. Повесткой дня стали укрепление уже имеющего правозащитного движения с переходом от мониторинга прав человека на согласованные кампании в наиболее важных областях: работа с законодательными, исполнительными и судебными органами, а также изменение общественного мнения.<sup>221</sup>

В условиях ограниченности финансирования, АМР теперь поддерживало только те НКО, которые разделяли похожие цели. Причина заключалась в необходимости координировать ресурсы – поддерживаемым АМР организациям приходилось бороться за американское финансирование.<sup>222</sup> Для создания позитивного образа НКО АМР начали фокусировать внимание только на тех «проблемных» направлениях, которые выделили

---

<sup>219</sup> Ibid.

<sup>220</sup> Russia. NED Annual Reports 1994-1999 // National Endowment for Democracy. (Дата обращения: 11.04.2016).

<sup>221</sup> Human Rights in Russia Next Phase: From Glasnost to Slyshnost. Report of the USAID/Russia Human Rights. Strategy Assessment Team, June 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>222</sup> Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (05.05.2016).

сами правозащитники: кризис в Чечне, проблемы детей, инвалидов, беженцев и женщин.<sup>223</sup> Это стало механизмом для завоевания поддержки населения.

Одновременно АМР решило добавлять дополнительные 15% в каждый свой запрос на ежегодное финансирование, чтобы использовать их в случае «чрезвычайных ситуаций» для третьего сектора. В эти чрезвычайные ситуации были включены судебные разбирательства особой важности или расходы на защиту НКО от государственных властей – например, отказ в перерегистрации.<sup>224</sup>

В 2002-2009 гг. АМР финансировало программу «Поддержка правозащитных центров в российских регионах» (*Strengthening the All-Russia Human Rights Network*), направленную на развитие региональных правозащитных центров, проведение крупных информационных кампаний и общественных кампаний. В рамках проекта была сформирована Сеть региональных коалиций, состоявшая из 50 коалиций, насчитывавших в своем составе около 400 организаций из 50 городов России. В наблюдательный совет Сети вошли МХГ, Молодежное правозащитное движение, Всероссийская ассоциация региональных правозащитных организаций и др. Основная форма деятельности коалиции заключалась в проведении акций в рамках различных общественных кампаний. Каждая коалиция в среднем провела восемь кампаний за год: федеральные, ориентированные на общие проблемы, и местные, тематика которых определялась самими активистами.<sup>225</sup>

За весь проект 39 организаций предоставили 50 тыс. юридических консультаций. 3 тыс. студентов помогли подготовить 20 тыс. юридических документов и инициировать более 3 тыс. судебных дел, относящихся «к нарушениям прав человека и преследованию властей». Также МХГ запустила «Школу прав человека» для молодых правозащитников, а также провела 500 кампаний, в которые были вовлечены почти 25 тыс. человек в 40 регионах России. С 2009 г. МХГ передала руководство сетью общественной организации «Соппротивление».<sup>226</sup>

Другие американские доноры постарались учесть изменение вектора АМР. Например, Фонд Сороса стал выделять средства на правозащитные кампании и запустил

<sup>223</sup> Human Rights in Russia Next Phase: From Glasnost to Slyshnost. Report of the USAID/Russia Human Rights Strategy Assessment Team, June 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>224</sup> Ibid.

<sup>225</sup> Проекты: Поддержка правозащитных центров в российских регионах // Московская Хельсинкская группа. URL: <http://www.mhg.ru/projects/1691828> (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>226</sup> Programs: Rule of Law // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/rule\\_of\\_law\\_and\\_human\\_rights/](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/rule_of_law_and_human_rights/) (Дата обращения: 01.01.2016).

программу «Горячая точка», ориентированную на Северный Кавказ с бюджетом 4 млн. долларов на 2000-2002 гг. Фонд Чарльза Стюарта Мотта повысил ежегодное финансирование программ до 800 тыс. долларов и предоставлял гранты тем НКО, которые имели сходный с МХГ потенциал.<sup>227</sup> НФПД обозначил в качестве цели – «открытие политического пространства» посредством деятельности правозащитников из-за утраты веры в приход демократических политических партий к власти.<sup>228</sup> Фонд Форда вместе с Фондом Сороса стали финансировать юридические агентства, специализировавшиеся на рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ). Самостоятельно Фонд Форда запустил создание Фонда Фалькрум, который стал перераспределять гранты небольшим НКО. Как отмечали в АМР, «местные НКО не получали средства, не обучались на семинарах и не умели писать заявки на гранты, однако именно эти организации способны отвечать местным потребностям».<sup>229</sup> В первый же год существования «Фалькрума» Фонд Форда выделил ему 700 тыс. долларов.<sup>230</sup>

С точки зрения АМР, одной из проблем правозащитного движения являлась отсутствие достаточного количества квалифицированных и заинтересованных юристов, которые работали бы с правозащитниками. Одновременно для АМР было важно повысить уровень знаний в области права среди активистов, так как «именно они собирают львиную долю информации и берут те дела, которые не рассматриваются адвокатами».<sup>231</sup>

В 2002-2008 гг. АМР и Фонд Макартуров осуществляли программу «Мультифункциональная поддержка» (*Multifunctional Support for Human Rights*) для повышения способностей НКО по проведению правозащитных кампаний через региональные коалиции, а также создание сети юридических клиник. Программа осуществлялась МХГ в 26 регионах вместе с 400 общественными организациями. Уделялось внимание проблемам: реформе ЖКХ, войне в Чечне, защите избирательных

---

<sup>227</sup> Human Rights in Russia Next Phase: From Glasnost to Slyshnost. Report of the USAID/Russia Human Rights. Strategy Assessment Team, June 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)

<sup>228</sup> Strategy Document, January 2007 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/strategy2007.pdf> (Дата обращения: 22.04.2016)

<sup>229</sup> Human Rights in Russia Next Phase: From Glasnost to Slyshnost. Report of the USAID/Russia Human Rights. Strategy Assessment Team, June 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>230</sup> Strategy Document, January 2007 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/strategy2007.pdf> (Дата обращения: 22.04.2016)

<sup>230</sup> Ford Foundation Annual Report 2001 URL: <https://fordfoundcontent.blob.core.windows.net/media/1528/ar2001.pdf> (Дата обращения: 20.04.2016).

<sup>231</sup> Human Rights in Russia Next Phase: From Glasnost to Slyshnost. Report of the USAID/Russia Human Rights. Strategy Assessment Team, June 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).

прав, защита социально-экономических прав и защита прав инвалидов и детей. Создалось 50 общественных приемных (правовых клиник), которые инициировали более 800 дел в судах.<sup>232</sup>

В АМР отмечали проблему ухода из правозащитной деятельности «старшего» поколения еще советских активистов, которая «задевала» все движение.<sup>233</sup> В 2002-2009 гг. Мемориал реализовывал программу по развитию нового профессионального поколения активистов. По программе «Молодые активисты-правозащитники и социальный маркетинг в России» (*Young Human Rights Activists and Social Marketing in Russia*) 75 наиболее потенциально успешных правозащитников провели общественные кампании в Перми, Рязани, Ростове-на-Дону и Новочеркасске, где участвовали более 1,3 млн. человек. Активисты собрали более 2 тыс. подписей за прекращение военных действий в Чечне.<sup>234</sup>

Активную юридическую помощь правозащитниками оказывал НФПД. Если АМР реализовывал программы национального масштаба, вовлекая в участие граждан на местном уровне, то НФПД сосредоточился на узкоспециализированных акциях. Например, в 2002-2008 гг., выделив 160 тыс. долларов, НФПД финансировал проводимые МХГ независимые расследования случаев нарушения прав человека и юридическую защиту известных гражданских активистов.<sup>235</sup>

Еще одно направление, в котором не участвовало АМР, но объединило всех других американских доноров – это краткосрочные программы, реализуемые зарубежными филиалами Международной хельсинкской федерации по правам человека (МХФ), лидерство в которой принадлежало МХГ.

Польский Хельсинкский комитет стал наиболее активным реципиентом: в 2000-2006 гг. Комитет получил 1,6 млн. долларов от Фонда Форда на развитие правозащитного движения в странах СНГ. Фонд Чарльза Стюарта Мотта помимо финансирования Польского Хельсинкского комитета в России, предоставил грант МХФ на информирование мировой общественности о нарушениях «прав человека в Чечне».<sup>236</sup> Позже, в 2008 г.

---

<sup>232</sup> Проекты: Поддержка правозащитных центров в российских регионах // Московская Хельсинкская группа. URL: <http://www.mhg.ru/projects/1691828> (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>233</sup> Human Rights in Russia Next Phase: From Glasnost to Slyshnost. Report of the USAID/Russia Human Rights Strategy Assessment Team, June 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>234</sup> Programs: Rule of Law // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/rule\\_of\\_law\\_and\\_human\\_rights/](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/rule_of_law_and_human_rights/) (Дата обращения: 01.01.2016).

<sup>235</sup> Russia. NED Annual Reports 2002-2008 // National Endowment for Democracy/ URL: [www.ned.org](http://www.ned.org) (Дата обращения: 11.04.2016).

<sup>236</sup> Annual Reports 2001-2004 // Charles Stewart Mott Foundation. (Дата обращения: 20.04.2016).

НФПД спонсировал проведение публичных слушаний в Берлине о насилии в Чечне через Шведский хельсинкский комитет, МХГ и Общество российско-чеченской дружбы (ОРЧД). В 2011 г. Норвежский хельсинкский комитет получил от НФПД грант на совместный проект с созданным в Осло Центром документации им. Натальи Эстемировой по сбору и систематизации информации от различных НКО о состоянии прав человека в России и, в особенности, на Северном Кавказе.<sup>237</sup>

Российские НКО активно пытались воздействовать на российские государственные органы через международные институты. Например, МХГ использовала консультативный орган МХФ и помощь международных правозащитных организаций как трибуну для привлечения внимания со стороны таких контрольных органов как Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Содружества независимых государств (СНГ) и комитеты по правам человека, против пыток, незаконным задержаниям в ООН.<sup>238</sup>

Несмотря на всю активность американских доноров по построению коалиций для проведения правозащитных кампаний, они не забывали на протяжении второго десятилетия своего пребывания в России «сохранять память о политических репрессиях СССР».

В 2005-2009 Сахаровский центр стал сотрудничать с Гарвардским университетом в образовательных программах обмена, ориентированных «на изучение советского тоталитаризма и преступлений против человечности» гражданскими активистами и молодыми учеными.<sup>239</sup> Предоставив Центру в 2003-2011 гг. более 500 тыс. долларов, НФПД также сконцентрировал внимание на программах «противостояния историческому ревизионизму советского прошлого», ежегодно финансируя конкурсы среди учителей. Еще НФПД предоставлял ежегодные гранты на поддержку региональных ветвей Мемориала: музея Пермь-36, правозащитных центров Мемориала в Екатеринбурге и Санкт-Петербурге, – на проведение выставок и семинаров, посвященных сталинизму.<sup>240</sup>

---

<sup>237</sup> Russia. NED Annual Reports 2008-2011 // National Endowment for Democracy/ URL: [www.ned.org](http://www.ned.org) (Дата обращения: 11.04.2016).

<sup>238</sup> Проекты: Независимое расследование массовых нарушений прав человека в России // Московская Хельсинкская группа. URL: <http://www.mhg.ru/projects/632100B> (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>239</sup> Programs: Rule of Law // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/rule\\_of\\_law\\_and\\_human\\_rights/](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/rule_of_law_and_human_rights/) (Дата обращения: 01.01.2016).

<sup>240</sup> Russia. NED Annual Reports 2003-2011 // National Endowment for Democracy/ URL: [www.ned.org](http://www.ned.org) (Дата обращения: 11.04.2016).

Центром притяжения для российских правозащитников стал Северный Кавказ, где сформировалось целое антимилитаристское движение. Оно включало в себя все наиболее крупные правозащитные НКО, которые еще в 1990-е критиковали политику Ельцина в Чечне.

АМР в целом всегда старался поддерживать правозащитные программы на Северном Кавказе, однако они касались гуманитарной стороны. В первую очередь, как отмечается в отчетах, для США напряженность в Чечне представляла угрозу всему Кавказскому региону и в 2005 г. Госдепартамент предоставил *Freedom House* и другим американским правительственным и неправительственным организациям более 1 млн. долларов на решение гуманитарного кризиса.<sup>241</sup>

АМР реализовывало свои программы на Северном Кавказе через благотворительный фонд «Вера. Надежда. Любовь», который в 2002-2007 гг. выполнял программу «Правовая поддержка беженцев» (*Legal Assistance to Refugees*). В результате было проведено более 16 тыс. консультаций, 2 тыс. случаев были подготовлены для подачи в ЕСПЧ. В результате 97% дел были выиграны правозащитниками.<sup>242</sup>

Другие американские организации выполняли собственные программы. *Freedom House* – международная волонтерская организация в составе АМР – учредил создание Американского комитета за мир на Кавказе (АКМК), который собрал ведущих деятелей внешней политики США, в числе которых находился З. Бжезинский. АКМК осуществлял мониторинг прав человека. В 2004 г. являлся наблюдателем на выборах в Чечне 2004 г., заявив, что они были нелегитимными и несвободными.<sup>243</sup>

С 2002 г. Северный Кавказ стал отдельным направлением в программах НФПД. Наиболее важным направлением НФПД стало обеспечение сбора информации о случаях нарушения прав человека в Чечне и составление судебных дел через правозащитные НКО для их рассмотрения в международных институтах. Например, Комитет по предотвращению пыток (КПП) получал ежегодные гранты на «борьбу с информационной блокадой» в Чечне и улучшение ведения дел о пытках в международной и российской судебных системах. В 2008 г. НФПД выделил грант ОРЧД, которая после ликвидации

<sup>241</sup> U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia, FY 2004. Report. Department of State. Bureau of European and Eurasian Affairs // Department of State. URL: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/23621.htm> (Дата обращения: 12.03.2016).

<sup>242</sup> Activities. Civil Society: Promoting Pluralism and Participation // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/civil\\_society](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/civil_society) (Дата обращения: 01.02.2016).

<sup>243</sup> Американский комитет за мир в Чечне: «Мы не можем назвать выборы честными и свободными» // сайт «Голос Америки». URL: <http://www.voanews.com/russian/archive/2004-08/a-2004-08-31-3-1.cfm?textmode=0> (Дата обращения: 05.05.2016).



российскими властями «переехала» в Финляндию, на исследование возможности создания военного трибунала по военным преступлениям в Чечне согласно резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы.<sup>244</sup>

В свою очередь Фонд Сороса осуществлял программу «Горячая точка», которая была разработана специально для Северного Кавказа. Фонд сосредоточил внимание на образовательных программах толерантности, на распространении «объективной информации о ситуации в Чечне», а также на финансировании судебных расследований в ЕСПЧ.<sup>245</sup>

Крупные американские фонды как Фонда Форда, Фонд Чарльза Стюарта Мотта и Фонд Макартуров не имели специальных программ, ориентированных на Северный Кавказ. Они сосредоточились на поддержке НКО, составлявших общее антимилитаристское движение, которое включало в себя такие «солдатские» организации, как Союз комитетов солдатских матерей России (СКСМ), Комитет солдатских матерей России (КСМ), Материнское право, а также ряд правозащитных организаций: упомянутый выше Мемориал и Екатеринбургское движение против насилия (ДПН), которое помогало отказавшимся призывникам через защиту в суде. Эти НКО помимо противостояния военным операциям в Чечне призывали покончить с воинской повинностью, выступали за достойное содержание солдат и формирование профессиональной армии. Одной из главных побед этих НКО стало принятие в 2002 г. закона «Об альтернативной гражданской службе».<sup>246</sup>

Несмотря на все усилия американских доноров во второе десятилетие публичной дипломатии не смогли адаптировать программы нуждам населения и направить деятельность НКО на поиск позитивного восприятия их деятельности среди населения, многие организации так и не сумели «выжить», т.е. наладить связи как с государством, так и с местным населением.

Гранты американских доноров позволили лидерами российских организаций изучить профессиональные практики третьего сектора на Западе. Однако организации, которые в большей степени полагались на иностранное финансирование, определяли свои усилия для достижения той цели, которая была важна донорам, в ущерб истинным

---

<sup>244</sup> Russia. NED Annual Reports 2002-2011 // National Endowment for Democracy/ URL: [www.ned.org](http://www.ned.org) (Дата обращения: 11.04.2016).

<sup>245</sup> Soros Foundation Network Reports 2002-2006 // Open Society Institute. (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>246</sup> Sundstrom L.M. Soldiers' Rights Groups in Russia: Civil Society through Russian and Western Eyes / L.M. Sundstrom // In A.B. Evans, L.A. Henry, L. M. Sundstrom, Russian Civil Society: a Critical Assessment, New York: M. E. Shape, 2006. - P. 178-180

гражданским интересам. Таким образом, такие организации «построили связи вовне общества, вместо того, чтобы усиливать их с населением».<sup>247</sup>

Американские доноры вместе с правозащитниками не пытались понять настроения россиян, а их деятельность в большинстве случаев противоречила им. Например, ликвидированная за «экстремизм» в 2007 г. ОРЧД выпустила в 2005 г. публикации с высказываниями лидеров самопровозглашенной республики Ичкерия, с призывами к помощи международных институтов в Чечне и с высказываниями, которые призывали россиян голосовать против Путина<sup>248</sup>, в ситуации, когда рейтинг президента, по данным РОМИРА, в 2004 г. достиг 82%.<sup>249</sup>

Многие организации не делали попыток понять не только внутреннюю политику, но и внешнюю политику правительства России. К примеру, во время конфликта России и Грузии 2008 г. МХГ, Мемориал и движение «За права человека» выпустили петицию против эскалации конфликта. В частности, они утверждали, что Россия, будучи сильнейшей стороной, должна воздержаться от использования силы. Ряд американских организаций поддержали позицию правозащитников – Фонд Сороса, *Freedom House* и др. Однако общественное мнение и здесь находилось на стороне правительства России. 70% граждан поддержали его в конфликте с Грузией, 86% поддержали сторону Южной Осетии. Важно также то, что 59% посчитали, что разрешение конфликта невозможно без активного участия международных партнеров.<sup>250</sup>

Вместе с запретом со стороны российского правительства на деятельность АМР в России и постепенным уходом крупных американских фондов, количество правозащитных НКО начинает сокращаться из-за отсутствия источников финансирования. Это заставило даже крупных правозащитников повернуться в сторону «Общественной палаты». Некоторые из них даже сумели получить Президентские гранты. К примеру, Московская Хельсинкская группа и движение «За права человека» уже в 2012 г. получили по 130 тыс. долларов каждый.<sup>251</sup> Конечно, такой объем финансирования и не мог сравниться с американским.

<sup>247</sup> Evans A.B., *Civil Society and Protests in Russia protests* / A.B. Evans // Presentation at the Annual Meeting of the Western Political Science Association, Seattle, Washington, April 17-19, 2014. – P.6. URL: [wpsa.research.pdx.edu/papers/docs/evans.doc](http://wpsa.research.pdx.edu/papers/docs/evans.doc) (Дата обращения: 8.03.2016).

<sup>248</sup> Chelysheva O. *Civil Society Under Siege: The Case of the Russian-Chechen Friendship Society*. North Caucasus Analysis. № 7 (21). // The Jamestown Foundation URL: [http://www.jamestown.org/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=3251&no\\_cache=1#.VynB6UhKXpc](http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=3251&no_cache=1#.VynB6UhKXpc) (Дата обращения: 22.04.2016).

<sup>249</sup> РОМИР: Рейтинг Путина достиг 82 процентов // Информационный сайт Лента.ру. URL: <https://lenta.ru/vybory/2004/01/08/romir/> (Дата обращения: 23.04.2016).

<sup>250</sup> Chebankova E.A., *Civil society in Putin's Russia* / E.A. Chebankova - Routledge (BASEES/Routledge series on Russian and East European Studies), 2013. P.126-127.

Проблема для американских доноров заключалась в том, что в России не существовало «настоящего» в западных терминах правозащитного движения. Единственными организациями, которые имели опыт отстаивания прав, являлись бывшие диссидентские группы, которые с распадом Советского Союза сумели официально зарегистрироваться. Публичная дипломатия и в правозащитной сфере осуществлялась в соответствии с общим подходом, согласно которому американские доноры не диктуют активистам, а прислушиваются к собственным интересам правозащитников.

По этой причине американские доноры в течение 1990-х сосредоточились на поддержке деятельности правозащитных НКО по мониторингу соблюдения прав человека в России. Внимание к этому направлению не является ошибочным – в течение первых десяти лет НКО довольствовались свободой от государства и для НКО не было необходимости противостоять ему.

С другой стороны, в течение первых десяти лет не был создан позитивный образ НКО. Правозащитники представляли узкие интересы, не сочетавшиеся с интересами большинства НКО, которые принадлежали социальной сфере. В нужный момент, когда необходимо было мобилизовать НКО для противодействия ограничительным действиям правительства России, правозащитное движение продемонстрировало свою слабость.

Для решения проблемы, американские доноры огласили переход к «слышности», согласно которой основной целью стала борьба со «стереотипами граждан о правозащитной деятельности» и лоббирование реформ. Для достижения этого американские доноры начали выполнять программы, которые выражали интересы населения. Примечательно, что в первое десятилетие такие направления как права детей или инвалидов нечасто появлялись в программах АМР. Несмотря на все эти усилия, правозащитные НКО не сумели добиться расположения населения и заручиться поддержкой граждан.

### **3.2. Американские доноры, общественные организации и электоральные процессы в России**

Одной из важнейших задач в процессе демократизации России для США являлось обеспечение прихода к власти прозападных политических партий. Программы, направленные на электоральные процессы, занимали одно из ключевых положений в

---

<sup>251</sup> Государство даст гранты на миллиард казакам, байкерам, сторонникам Путина и религиозным организациям // сайт newsru.com URL: <http://www.newsru.com/russia/24oct2012/grants.html> (Дата обращения: 6.05.2016).

публичной дипломатии США до конца 1990-х гг., получая 30% от всего бюджета, предназначенного на проекты в области развития демократии. Только в период с 1992 по 1999 гг. Конгресс выделил на развитие электоральных процессов в России более 30 млн. долларов.<sup>252</sup> В числе основных спонсоров, оказавших значительное влияние на ход электоральных процессов помимо правительства США стали НФПД, Фонд Сороса, Фонд Форда, Фонд Чарльза Стюарта Мотта и Фонд Макартуров.

Публичная дипломатия в области политических процессов предполагает особое фокусирование на выборах, которые согласно Карозерсу «являются крайне заметным и осязаемым, но одновременно ограниченным по продолжительности явлением, которое имеет ясный конечный результат по сравнению с другими аспектами демократизации». В таком случае, представляя электоральный цикл в виде непродолжительного «окна возможностей», американские доноры склонны становиться пристрастными к итогам избирательных кампаний, притягивая к себе обвинения в легитимности и ценности участия США в электоральных процессах.<sup>253</sup> В России американские доноры, имея ограниченное время и ресурсы, «не подталкивали» партии и активистов к победе, а были чрезмерно активно вовлечены в достижении необходимого политического результата.<sup>254</sup>

На протяжении всего периода деятельности в США не скрывали своей поддержки либеральных, а впоследствии и оппозиционных партий, в числе которых в разное время находились партии «Яблоко» и «Единство», а также избирательные блоки «Демократический выбор России» и «Союз правых сил (СПС)». К началу 2000 гг. эксперты АМР полагали, что открытая публичная поддержка этих партий со стороны США не повлечет уменьшение их популярности среди населения.<sup>255</sup>

Разрабатывая программы в области электоральных процессов, США руководствовались комплексным подходом по работе с политическими партиями, государственными институтами и НКО. Помимо НФПД, который предоставлял средства любым НКО, занятым в политической сфере, его аффилированные ветви, – МРИ и НДИ, сосредоточились на помощи демократическим политическим партиям. Наиболее активно работой с государственными институтами занимался Международный фонд

<sup>252</sup> USAID/Russia. Results Review and Resource Request, 1997-1999 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABN739.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABN739.pdf) (Дата обращения: 16.04.2016).

<sup>253</sup> Carothers T., *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* / T. Carothers – Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. P.124.

<sup>254</sup> Mendelson S.E., *Democracy Assistance and Political Transition in Russia: Between Success and Failure* / S.E. Mendelson // *International Security*, № 4 (25), 2001. – P.78.

<sup>255</sup> *An Assessment of USAID Political Party Building and Related Activities in Russia*. Prepared for USAID/Moscow. Office of Democracy Initiatives and Human Resources, 2000. Wash., D. C.: USAID, 2000.

избирательных систем (МФИС), предоставлял консультации Центризбиркому по поводу правовых, институциональных и процедурных реформ. В 1995 г. при содействии МФИС был принят закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».<sup>256</sup>

Если прямая поддержка политических партий со стороны АМР может вызывать недовольство в государстве-реципиенте, то политически активные МРИ и НДИ не рассматриваются как вмешивающиеся в государственные дела. В свою очередь поддержка НКО согласно подходу США относится к обеспечению прозрачности и усилению электоральных процессов через поддержку партий «снизу».<sup>257</sup> Одновременно политическая партия не остается безучастной, а всячески старается поощрять участие общественных активистов для получения поддержки со стороны населения.<sup>258</sup>

В начале, 1990-х гг. с помощью МРИ и НДИ были созданы ряд организаций, которые активно участвовали в политических процессах. Из их числа прямыми партнерами АМР были выбраны Московская школа гражданского просвещения (МШГП), Институт развития избирательных систем (ИРИС) и созданная в 1999 г. ассоциация «Голос». Существовали также НКО, которые не финансировались АМР напрямую, но поддерживались американскими правительственными и неправительственными организациями.

В отличие от правозащитного движения, где имелись активисты хоть с каким-то опытом отстаивания прав, в более узком политическом направлении – электоральном, не существовало организаций, знающих как проводить мониторинг выборов или сотрудничать с партиями. Фактически сами выборы были для россиян новым явлением. Поэтому во всех процессах, которые окружали выборы и политические партии, участвовали также крупные правозащитные НКО как МХГ или движение «За права человека».

Одной из проблем для АМР стала пассивность россиян на первых выборах, нежелание участвовать в них молодежи. Эту проблему была призвана решить программа «Включись», которая являлась аналогом уже опробованной ранее в США «*Rock the Vote*».

---

<sup>256</sup> Promoting Democracy. Progress Report on U.S. Democratic Development Assistance to Russia, February 1996, U.S. General Accounting Office, Wash., D. C; GAO, 1996. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/P3AAA687.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/P3AAA687.pdf) (Дата обращения: 10.02.2016).

<sup>257</sup> USAID Political Party Development Assistance. April, 1999 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnace500.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnace500.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>258</sup> Human Rights in Russia Next Phase: From Glasnost to Slyshnost. Report of the USAID/Russia Human Rights. Strategy Assessment Team, June 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).

В 1994 г. Б. Ельцин утвердил «Федеральную программу повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации», согласно которой избиркомы всех уровней обязывались развивать электоральную культуру граждан. Эксперты АМР понимали, что правительственная программа будет неэффективной и поэтому Центризбиркому была предложена реализация проекта «Включись» в сотрудничестве с МФИС<sup>259</sup>. АМР выделило МФИС 2,5 млн. долларов для подготовки молодых избирателей к парламентским, президентским и региональным выборам 1995-1996 гг.<sup>260</sup> Основным партнером с российской стороны стал фонд Новые перспективы (ФНП), имевший на тот момент 40 филиалов по всей стране.<sup>261</sup>

Проект подразумевал телевизионное вещание живых концертов, интервью с политиками и работниками избиркомов, проведение таких специальных мероприятий как концерты на открытом воздухе и проведение пробных выборов. Из участников этих мероприятий формировались списки, которые впоследствии использовались ФНП для приглашения молодых избирателей на выборы. Помимо этого, фонд распространял информационные материалы в виде постеров и буклетов, отражавших специфические особенности каждого региона. В каждом городе во взаимодействии с ФНП волонтерами создавались местные клубы, которые налаживали отношения с местными СМИ и избиркомами.<sup>262</sup>

Одновременно, МРИ и НДИ на протяжении 1990-х гг. осуществляли наблюдение за выборами. По результатам выборов 1995 и 1996 гг. ЦРУ создало карту «красного пояса», в которую вошел ряд регионов Центральной России и Северного Кавказа, где Коммунистическая партия (КПРФ) имела наибольшую поддержку среди населения.<sup>263</sup>

В то же время, обычно обе организации в процессе мониторинга за проведением выборов стараются оставаться в стороне, не являясь наблюдателями от конкретных партий – даже несмотря на работу с ними. Однако, как отмечали в МРИ, до середины 1990-х гг. контроль за местными избиркомами по-прежнему оставался в руках бывших

---

<sup>259</sup> Brilliant F., Civic Education Programming Since 1990 – A Case Study Based Analysis. // U.S. Agency of International Development. URL: <http://www.civiced.org/pdfs/research/CivicEdDecember2001FrancaB.pdf> (Дата обращения: 23.04.2016).

<sup>260</sup> Ibid.

<sup>261</sup> USAID/Russia Activities as of November, 15, 1997. // U.S. Agency of International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 30.03.2016)

<sup>262</sup> Brilliant F., Civic Education Programming Since 1990 – A Case Study Based Analysis. // U.S. Agency of International Development. URL: <http://www.civiced.org/pdfs/research/CivicEdDecember2001FrancaB.pdf> (Дата обращения: 23.04.2016).

<sup>263</sup> Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (05.05.2016).

аппаратчиков. Либеральные партии не имели достаточного количества наблюдателей для контроля избирательных участков и институты НФПД взяли на себя роль их представителей.<sup>264</sup> Имея различных партнеров и грантополучателей из числа местных организаций, МРИ и НДИ в первое же десятилетие активизировались для достижения цели АМР по обеспечению «честных и свободных выборов, регулируемых на национальном и на локальном уровне».<sup>265</sup>

Методы работы НДИ и МРИ существенно не отличались: проведение обучающих семинаров, лекций для политических из числа либеральных партий и мониторинг выборов от этих партий для предотвращения прихода политических сил с коммунистической или националистической идеологией.<sup>266</sup> Они также делали ставку на обучение активистов и волонтеров навыкам мониторинга за выборами, на обучение членов партий привлечению СМИ для освещения кампаний и исследовательских центров для проведения независимых опросов общественного мнения, на обеспечение участия женщин в политике.<sup>267</sup>

В 1994-1998 гг. МРИ организовывал дебаты кандидатов и обучение наблюдателей вместе с партиями «Яблоко» и «Наш дом – Россия» и Лигой-избирательниц (далее Лига) в Санкт-Петербурге, которая к тому моменту имела филиалы в 6 регионах России.<sup>268</sup> Лига была создана АМР для повышения участия женщин в политических процессах. Организация консультировала женщин-кандидатов, выпускала собственную газету с одноименным названием, в которой анализировались грядущие выборы и кандидаты, предоставляла отчеты о нарушениях избирательного законодательства и отчеты о работе местных властей. Накануне выборов 1995 и 1996 гг., члены Лиги впервые стали участвовать на них в качестве независимых наблюдателей.<sup>269</sup>

В течение 1990-х помимо Лиги МРИ предоставлял также финансовую и инфраструктурную помощь Невскому исследовательскому центру в Санкт-Петербурге, Единому демократическому центру в Воронеже, Пермскому центру избирательных

---

<sup>264</sup> Russia Election Observation Report. December, 12, 1993. URL: [http://www.iri.org/sites/default/files/fields/field\\_files\\_attached/resource/russias\\_1993\\_parliamentary\\_elections.pdf](http://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_files_attached/resource/russias_1993_parliamentary_elections.pdf) (Дата обращения: 10.04.2016).

<sup>265</sup> Strategic Objective Close-Out Report USAID/Russia: Increased, Better Informed Citizens' Participation in Political and Economic Decision-Making, 1999-2001 // U.S. Agency of International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdach457.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdach457.pdf) (Дата обращения: 28.03.2016).

<sup>266</sup> An Assessment of USAID Political Party Building and Related Activities in Russia. Prepared for USAID/Moscow. Office of Democracy Initiatives and Human Resources, 2000. Wash., D. C.: USAID, 2000.

<sup>267</sup> Russia Overview // International Republican Institute. URL: [www.iri.org](http://www.iri.org) (дата обращения: 12.04.2016).

<sup>268</sup> USAID/Russia Activities as of November, 15, 1997. // U.S. Agency of International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 30.03.2016).

<sup>269</sup> Ibid

технологий, Конгрессу женщин Кольского полуострова, Алтайскому фонду социальной поддержки и гражданских инициатив, Камчатским независимым технологиям.

В 1997 г. МРИ начал менять подход с подготовки партий к федеральным избирательным кампаниям на развитие их местных филиалов и поиск молодых лидеров. Для этого была создана Академия партийных лидеров, проводившая семинары к выборам 1998-1999 гг., на которых собирались члены либеральных партий и граждане для развития совместного диалога. Академия стал местом первичной подготовки тех политических активистов, которые участвовали в кампании 1999 г. впервые.<sup>270</sup>

В свою очередь НДИ также сосредоточился на построении связей политических партий с потенциальными избирателями через НКО. К концу 2000-х гг. вместе с «Яблоком», «Демократическим выбором» и партией «Наш дом – Россия» НДИ сумел обучить около 1,4 тыс. политических и 875 общественных активистов. Институт также способствовал созданию общественных советов в 6 регионах, в которых НДИ имел представительство. НДИ выпускал газету «Вестник», которую получили 4,5 тыс. политических и гражданских активистов и в которой содержалась информация о техниках проведения избирательных кампаний и налаживания отношений со СМИ.

АМР напрямую финансировало МШГП, которая стала базой «для повышения политической культуры россиян». В середине 1990-х НКО являлась одной из площадок, на которой реализовывалась программа «Обучение инструкторов». По другой программе «Развитие демократической политической культуры» (*Development of a Democratic Political Culture*) МШГП провела семинары для более чем тысячи политиков, включая депутатов Государственной Думы, представителей администрации Ельцина и членов политических партий.<sup>271</sup> Всего в период с 1992 по 2002 гг. МШГП обучила более 5 тыс. молодых активистов.<sup>272</sup> По заявлениям самих экспертов АМР МШГП стала одним из наиболее успешных «выпускников» программ публичной дипломатии США, сумев добиться независимости от иностранного финансирования.<sup>273</sup>

Тем не менее, несмотря на реализуемые программы, усилия США и лояльных им организаций не привели к успеху. По заявлениям самих американцев, либеральные партии

---

<sup>270</sup> IRI in Russia. IRI Programs // International Republican Institute/ URL: <http://www.iri.org/countries.asp?id=6134613543> (Дата обращения: 20.04.2016).

<sup>271</sup> USAID/Russia Activities as of November, 15, 1997. // U.S. Agency of International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 30.03.2016)

<sup>272</sup> Ibid.

<sup>273</sup> Programs: Citizen Participation in Political Processes // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/political\\_processes/](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/political_processes/) (Дата обращения: 01.02.2016)



не сумели определить свои программные термины и продемонстрировать потенциальным членам или избирателями то, каким образом они собираются достигнуть поставленные цели.<sup>274</sup> Институты НФПД не уделили должного внимания работе с общественными организациями, оставив их на периферии. До 2000 г. МРИ и НДИ отводили гражданскому обществу только около 25% своего бюджета, когда как остальные 75% направлялись на финансирование политических партий.<sup>275</sup>

Периферийное положение НКО начинает меняться в 1999 г. вместе с внесением в 1999 г. поправок в закон 1995 г, разработанный еще МФИС, который теперь запретил участие в избирательных кампаниях иностранных государств и заставил американских доноров задуматься о долгосрочных перспективах пребывания в России.

Одновременно существовали и другие причины переноса внимания на НКО. С одной стороны возникает отсутствие возможностей продолжать работу с Центризбиркомом – что привело к уходу МФИС из России в 1999 г. Вместе с этим, в АМР отмечали, что в течение 1990-х появилось большое число профессиональных политтехнологов, и поэтому необходимости работать с политическими партиями больше не было.<sup>276</sup> В связи с этим, ключевым направлением деятельности всех американских доноров стало построение сети независимых наблюдателей на выборах.

В ходе истории публичной дипломатии США МРИ и НДИ принимали активное участие в свержении режимов в Чили, Филиппинах и Сербии благодаря обучению наблюдателей и распространению параллельного подсчета голосов.<sup>277</sup> Примечательно, что еще накануне выборов 1993 г. НДИ отправил на проведение мониторинга десять экспертов из США, Восточной Европы, Филиппин и Латинской Америки, которые в течение трехнедельного пребывания посетили 14 городов.<sup>278</sup>

Спонсируемые США организации за первые десять лет работы имели негативный опыт в построении сети наблюдателей. Например, в 1999 г. желая покрыть все 93 тыс. избирательных участков на Президентских выборах, гражданским активистам необходимо было сотрудничать с КПРФ, которая была, как и либеральные партии, заинтересована в

<sup>274</sup> Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 12.04.2016).

<sup>275</sup> An Assessment of USAID Political Party Building and Related Activities in Russia. Prepared for USAID/Moscow. Office of Democracy Initiatives and Human Resources, 2000. Wash., D. C.: USAID, 2000.

<sup>276</sup> Mendelson S.E., Democracy Assistance and Political Transition in Russia: Between Success and Failure / S.E. Mendelson // International Security, № 4 (25), 2001. – P.84.

<sup>277</sup> Ibid.

<sup>278</sup> NDI Pre-election Report. The December 1993 Elections in the Russian Federation. November, 23, 1993. // National Democratic Institute URL: [www.ndi.org](http://www.ndi.org) (Дата обращения: 12.03.2016).

«беспристрастном мониторинге». Принимая во внимание, что в числе наблюдателей находились бывшие советские диссиденты, многие из них не захотели кооперироваться с коммунистами по «историческим причинам». По оценкам американцев, из-за подобных организационных проблем активистам не удалось зафиксировать нарушения в голосовании среди военнослужащих, 2 млн. голосов которых фактически способствовали победе Путина.<sup>279</sup>

С 1999 г. американцы начинают подготовку к следующим выборам. Во-первых, НДИ перешел к узкоспециализированному по формированию и развитию ассоциации «Голос». Во-вторых, после ухода МФИС его преемником стал ИРИС, который должен был стать средним звеном между парламентариями различного уровня, Центризбиркомом и МФИС, и работать вместе с военнослужащими. В-третьих, американские доноры начали менять организационную структуру наиболее крупных НКО. Например, в 2000 г. НФПД, выделив 60 тыс. долларов, стал форсировать расширение Лиги-избирательниц на 8 представительств Ленинградской Области, Мурманской области, Астрахани и Калининграде<sup>280</sup> и к 2002 г. организация уже имела 20 представительств в Северо-Западной и Центральной частях России.<sup>281</sup> Также, АМР расширило совет директоров МШГП, в который теперь вошли американские эксперты.<sup>282</sup>

Особенность подхода НДИ к созданию «Голоса» заключалась в том, что объединялись крупные общественные организации, имевшие десятки филиалов по всей России. Ассоциация «Голос» была создана на основе объединения ряда крупнейших правозащитных организаций: Института развития избирательных систем (ИРИС), Союза экологических общественных организаций, Центра экологической политики России и Женской информационной сети. НДИ также способствовал развитию отношений с организациями, находящимися за рамками коалиции. К примеру, в 2001 г. такие крупные правозащитные организации как Комитет солдатских матерей (КСМ), Мемориал, Консорциум женских неправительственных организаций проводили консультации для

---

<sup>279</sup> Mendelson S.E., Democracy Assistance and Political Transition in Russia: Between Success and Failure / S.E. Mendelson // International Security, № 4 (25), 2001. – P.86.

<sup>280</sup> Russia. NED Annual Report 2000 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/annualreports/2000-ned-annual-report.pdf> (Дата обращения: 11.04.2016).

<sup>281</sup> IRI in Russia. IRI Programs // International Republican Institute/ URL: <http://www.iri.org/countries.asp?id=6134613543> (Дата обращения: 20.04.2016).

<sup>282</sup> NGO sector support program in the Russian Federation. Final program report July 28, 1998 to January 31, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 23.04.2016).

активистов «Голоса» по вопросам обеспечения прозрачности законодательства.<sup>283</sup> В 2003 г. на Парламентских выборах «Голос» сумел выставить 4,5 тыс. наблюдателей.<sup>284</sup>

Гражданские организации в целом склонны воспринимать сети и коалиции как наиболее эффективный способ влияния на государство, так как в случае объединения они представляют большее количество людей с разными интересами, и это способствует более эффективному использованию ресурсов.<sup>285</sup> Тем не менее, для НДИ существовали сложности в объединении местных организаций-членов «Голоса», потому что не все из них желали ассоциироваться с политической деятельностью.<sup>286</sup>

В 2001-2005 гг. НДИ выполнял программу вместе с «Яблоком», СПС, «Единством» и «Голосом» по развитию связей между партиями и активистами. Проводились также круглые столы с депутатами Думы для лоббирования изменений в электоральном законодательстве. В течение этого периода проявились некоторые тенденции: с одной стороны «Голос» побудил региональные администрации к созданию пресс-центров, которые стали публиковать информацию о деятельности государственной власти, а с другой ассоциация столкнулась с проблемой привлечения волонтеров.<sup>287</sup>

Одновременно, МШГП продолжила уделять внимание политической культуре, осуществляя программу, направленную на «перезапуск демократических установок». Вместе МРИ, Фондом Сороса и европейскими спонсорами было проведено 14 федеральных и региональных семинаров для тысячи законодателей, политических активистов, журналистов и предпринимателей. Из участвовавших в этой программе активистов 35 стали депутатами Государственной Думы, 2 вице-губернаторами, 1 занял пост в Федеральном собрании и 7 заместителей министров.<sup>288</sup>

АМР финансировал программу на базе МШГП «Обучение демократических лидеров» (*Democratic Leader Training*), в результате которой было проведено 14

---

<sup>283</sup> USAID Semiannual Report RUSSIA. Associate Cooperative Agreement DGC-A-09-01-0004 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabu817.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabu817.pdf) (Дата обращения: 25.04.2016). May 1 to December 31, 2001

<sup>284</sup> Движение в защиту прав избирателей. Наша цель — свободные и честные выборы в России. Про нас // Сайт ассоциации «Голоса». URL: <http://www.golosinfo.org/ru/about> (Дата обращения: 30.04.2016).

<sup>285</sup> Human Rights in Russia Next Phase: From Glasnost to Slyshnost. Report of the USAID/Russia Human Rights Strategy Assessment Team, June 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).

<sup>286</sup> An Assessment of USAID Political Party Building and Related Activities in Russia. Prepared for USAID/Moscow. Office of Democracy Initiatives and Human Resources, 2000. Wash., D. C.: USAID, 2000.

<sup>287</sup> Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (05.05.2016).

<sup>288</sup> USAID/Russia Activities as of November 2002. // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 30.03.2016)

федеральных семинаров для тысячи российских федеральных и региональных политиков, на которых демонстрировались альтернативные политические точки зрения.

В ходе Парламентских и Президентских выборов ОБСЕ, «Голос» и НДИ заявили о массовых нарушениях. В это время американские доноры начинают сталкиваться с давлением со стороны российских властей. К примеру, с 2004 г. НДИ столкнулся с «постоянными расследованиями региональных и федеральных органов власти».<sup>289</sup>

Так или иначе, в АМР не ожидали значительных политических перестановок в этом электоральном цикле и поэтому готовились к следующему электоральному циклу. В США обозначали грядущие выборы как «ключевое событие в эволюции российской демократии». АМР сосредоточил внимание на проведении правозащитных кампаний, которые должны были удовлетворять интересам граждан, на мониторинге выборов и вовлечении молодежи. Важность данного электорального цикла демонстрирует тот факт, что были снижены расходы в таких областях публичной дипломатии как СМИ и верховенство права.<sup>290</sup>

В 2004-2007 г. ассоциация «Голос» вместе с МРИ, НДИ, МХГ и *Transparency International* выполняла программу в 39 регионах России, ориентированную на подготовку к Парламентским выборам. Целями проекта являлись улучшение общественного имиджа «Голоса» и географическое расширение ассоциации. Программа также финансировалась НФПД и Фондом Чарльза Стюарта Мотта. В результате было проведено 45 обучающих мероприятий, по которым российские наблюдатели отправились на Украину для мониторинга выборов. По возвращению более 600 наблюдателей осуществляли мониторинг за региональными выборами в Краснодарском крае, Новосибирске, Омске, Пскове, Челябинске, Владимире и Астраханской области.<sup>291</sup>

Некоторые американские доноры предоставляли целевые гранты «Голосу». Например, в целях повышения эффективности деятельности ассоциации в 2007 г. НФПД выделил 49 тыс. долларов «Голосу» на реструктуризацию его региональных офисов, в ходе которой 40 региональных представительств стали принадлежать шести офисам расположенным в Москве, Самаре, Пскове, Новосибирске, Краснодаре и Челябинске.<sup>292</sup>

<sup>289</sup> Democracy in retreat in Russia. Hearings before the Senate Foreign Relations Committee, February 17, 2005 // Committee on Foreign Relations. URL: <http://foreign.senate.gov> (Дата обращения: 21.02.2016)

<sup>290</sup> USAID/RUSSIA, Strategy Statement. November 15, 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: <https://www.usaid.gov/>(Дата обращения: 01.02.2016)

<sup>291</sup> Activities. Civil Society: Promoting Pluralism and Participation // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/civil\\_society](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/civil_society) (Дата обращения: 01.02.2016).

<sup>292</sup> Russia. NED Annual Report 2007 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/publications/annual-reports/2007-annual-report/eurasia/description-of-2007-grants/russia> (Дата

Накануне Парламентских выборов 2007 г. американские организации столкнулись с рядом проблем. Во-первых, НДИ реализовывал программу шести межрегиональных тренингов для активистов «Голоса» и осуществления контрольных «вылазок» для оттачивания практических навыков мониторинга. Первоначально, активисты «Голоса» должны были отправиться в двадцать регионов, однако, отмечая враждебную обстановку, американцы сократили список регионов до десяти.<sup>293</sup> Американские организации также столкнулись с проблемой отправки команды наблюдателей из США из-за задержек в выдаче аккредитаций и виз. Вместе с ОБСЕ НДИ принял решение «бойкотировать» выборы 2007 г. в России.<sup>294</sup> И наконец, на стадии подготовки проблемой для американцев стали отказы активистов обучаться у МРИ, НДИ и «Голоса», не желая ассоциироваться с финансируемыми из-за рубежа программами.<sup>295</sup>

Во время выборов 2007 г. АМР реализовывал две крупные программы. Через *Transparency International* выполнялась программа по мониторингу коррупции и использования административного ресурса во время федеральных выборов. В свою очередь на выборы 2007-2008 гг. «Голос» обучил почти 6 тыс. активистов, вовлеченных в национальную кампанию по мониторингу. В ходе наблюдения активисты «Голоса» использовали методологию «Европейской сети организаций по наблюдению за выборами» (*ENEMO*), членами которой «Голос» стал еще в 2005 г. Всего ассоциация отправила 2 тыс. наблюдателей на выборы 2007 г. и столько же на выборы 2008 г.<sup>296</sup>

Признавая нелегитимными и не соответствующими международным стандартам выборы, американские доноры продолжили готовиться к следующему электоральному циклу, однако размах программ заметно снизился.

МРИ выполнял программу «Развитие молодежного лидерства» (*Youth Leadership Development*), ориентированная на обучение молодежи навыкам отстаивания прав и построения межрегиональных коалиций. НДИ в свою очередь продолжил оказывать техническую поддержку и обеспечивать инфраструктурные возможности для

---

обращения: 16.03.2016)

<sup>293</sup> Programs: Citizen Participation in Political Processes // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/political\\_processes/](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/political_processes/) (Дата обращения: 01.02.2016)

<sup>294</sup> NDI supports OSCE/ODIHR Decision to decline invitation to observe Russian Duma elections because of restrictions // National Democratic Institute. URL: [https://www.ndi.org/files/2227\\_ru\\_release\\_electionobsv\\_11202007.pdf](https://www.ndi.org/files/2227_ru_release_electionobsv_11202007.pdf) (Дата обращения: 09.05.2016)

<sup>295</sup> Burns W., Submission of the Performance Report, FY 2007 for Russia // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 13.02.2016)

<sup>296</sup> 2011 political Programs: Citizen Participation in Political Processes // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/political\\_processes/](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/political_processes/) (Дата обращения: 01.02.2016)

наблюдателей «Голоса» и их переброску в регионы. АМР также финансировал «Голос» через программу 2007-2011 гг. «Наблюдение за выборами и работа с избирателями» (*Election Monitoring and Voter Education*). Помимо расширения сети наблюдателей, «Голос» запустил новый веб-сайт со статистикой нарушений, накопленной за более десяти лет своего существования.<sup>297</sup>

В 2011 г. по всей стране вспыхнули массовые протесты по итогам Парламентских выборов, на которых согласно данным наблюдателей происходили массовые нарушения. Известные публичные высказывания Х. Клинтон, в которых она поддержала демонстрантов, в очередной раз заставили правительство России обвинить как США, так и другие государства в воздействии на политические процессы в стране.

Нет сомнения, что американские доноры воздействовали на них. Созданная НДИ ассоциация «Голос» сумела выступить в виде огромной сети наблюдателей и донести информацию до избирателей о результатах голосования раньше официальных итогов, подведенных Центризбиркомом, благодаря онлайн карте нарушений, состоявшей из 8,6 тыс. докладов с избирательных участков.<sup>298</sup> Однако одновременно наблюдателями на выборах являлось и ОБСЕ, которую правительство России в отличие от предыдущих выборов на это раз допустило и которая располагает большим авторитетом.

В 2012 г. правительство России прекратило деятельность АМР. Уход АМР поддержали НДИ и МРИ, которые добровольно закрыли свои представительства в России в 2012 г.<sup>299</sup> Однако ассоциация «Голос» продолжила свое существование и в 2013 г. сумела получить Президентский грант в размере 220 тыс. долларов.<sup>300</sup> США удалось создать серьезное волонтерское движение, потому что даже несмотря на ликвидацию «Голоса» в 2015 г. ассоциация продолжила свое существование в статусе общественного движения.<sup>301</sup> В отличие от «Голоса» два других прямых партнера АМР – Лига и МШГП были ликвидированы в 2015 г.

---

<sup>297</sup> Programs: Citizen Participation in Political Processes // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/political\\_processes/](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/political_processes/) (Дата обращения: 01.02.2016)

<sup>298</sup> Association GOLOS – Domestic Monitoring of Elections Of the President of Russian Federation. Preliminary Report, Moscow 5 march 2012 // National Democratic Institute. URL: <https://www.ndi.org/files/Golos-Prelim-Report-030512-ENG.pdf> (Дата обращения: 01.05.2016)

<sup>299</sup> US non-profit organizations shut down offices in Russia and took the Russian personnel out of the country // Russian News Agency TASS. URL: <http://tass.ru/en/russianpress/689041> (Дата обращения: 03.05.2016)

<sup>300</sup> Движение «Голос». Как оно работает и как с ним борются власти // Информационный портал «Открытая Россия». URL: <https://openrussia.org/post/view/8409> (Дата обращения: 23.04.2016)

<sup>301</sup> Ассоциация «Голос» создала новое общественное движение // Информационный сайт «Радио Свобода». URL: <http://www.svoboda.org/content/article/25039947.html> (Дата обращения: 15.04.2016)

В целом электоральные процессы занимают значительное место в публичной дипломатии США. Политические партии и работа с государственными органами власти стояли на первом месте в течение 1990-х гг. Тем не менее, сила воздействия гражданской мобилизации на политические процессы еще была доказана в Латинской Америке благодаря деятельности НДИ и МРИ. Окончательно американских доноров убедила необходимость более активного участия гражданских организаций во время парада «цветных революций» на постсоветском пространстве, где независимые наблюдатели обеспечивали «прозрачность» выборов.

Основными донорами, которые работали в сфере электоральных процессов, стали НДИ и МРИ. Эти организации еще до прихода в России имели богатый опыт по проведению независимого мониторинга выборов, обучения местных наблюдателей и построения связей между политическими партиями и общественными организациями. Тем не менее, одной из причин по которой поддерживаемые ими политические партии не пришли к власти, являлась неспособность через НКО заручиться поддержкой населения. К слову многие активисты, видя, что либеральные партии имеют все меньше шансов победить на выборах, решили попросту отвернуться от них.

Сложно найти однозначный ответ на вопрос о том, с какими целями создавалась ассоциация «Голос». С одной стороны усиление внимания публичной дипломатии к построению сетей наблюдателей, состоящих из местных активистов, являлось одним из общих трендов эволюции публичной дипломатии США, при которой программы по развитию гражданского общества стали частью четырех основным направлений. С другой стороны, неспособность объединить представителей политических партий выступить единым фронтом, а также ограничительная деятельность правительства России вынудила АМР повернуться в сторону другой политической силы – независимых наблюдателей.

Единственное что можно утверждать точно, что «Голос» сотрудничал только с либеральными и поддерживаемыми США партиями, а также то, что при подготовке ко всем последующим электоральным циклам роли «Голоса» в них уделялось большое значение. Таким образом, можно утверждать, что американцы как минимум рассчитывали с помощью «Голоса» на массовую мобилизацию, которая произошла в 2011 г.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Публичная дипломатия США в России может быть с долей условности разделена на два этапа: до появления президента Путина у власти и после. Американские доноры несмотря на ресурсы и возможности для воздействия на развитие гражданского общества всегда зависели от того контекста, в котором они работали. Публичная дипломатия не является бесконечной – она заканчивается там, где правительство страны-реципиента



использует свою политическую монополию. Однако в первые десять лет присутствия в России американские доноры и поддерживаемые ими НКО чувствовали себя свободно.

В этом отношении на протяжении первых десяти лет публичная дипломатия США определялась немедленными вызовами по предотвращению усилению контроля правительства России за демократическими инициативами. Достижение этого виделось в переходе к рыночной экономике и развитию демократии. В этот период особое место занимали работа с государственными институтами, прозападными политическими партиями, бизнесом и экономическими структурами. Из-за периферийного положения гражданского общества в программах публичной дипломатии не было разработано долгосрочной стратегии его построения. Каждые несколько лет Госдепартамент переносил дату сворачивания программ в надежде на скорейший результат, который, однако, не может быть достигнут, когда мы говорим о гражданском обществе.

Важнейшим вызовом в первые десять лет реализации программ в России стало обеспечение усвоения активистами практик западной филантропии, которое способствовало бы вхождению в инфраструктуру американской публичной дипломатии. Активисты вместе с американскими экспертами на базе ресурсных центров обучались менеджменту, фандрайзингу, составлению стратегий и налаживанию связей с населением. Все это происходило и осуществлялось в партнерстве с более сильными американскими организациями.

Одновременно, необходимость иностранного финансирования заставляла активистов следовать грантовой политике американских доноров. Это означало учет их приоритетов и демонстрацию своей эффективности. Фактически финансирование способствовало тому, что российским НКО задавалось направление, которому они были должны соответствовать, если хотели продолжить получение поддержки. Это приводило к тому, что в большей степени активисты действовали в интересах тех, кто финансировал их деятельность.

В целом все акторы, будь то АМР, правительственные или неправительственные организации, являлись связанными и несвободными агентами. Они располагались между своими спонсорами и реципиентами. Основную роль в реализации программ выполняли посредники, которые получали средства от АМР или благотворительных фондов и перераспределяли их среди НКО. Конкурируя между собой за финансирование АМР, посредники также должны были действовать в соответствии с его грантовой политикой. Примечательно, что такая «нагруженная» схема позволяла до определенного момента

правительству США работать с российскими НКО напрямую, избегая при этом подозрений в «подрывной деятельности».

Единственными НКО, которые интересовали американских доноров в первые годы присутствия в России, являлись столичные организации, которые находились близко к федеральным органам власти и могли в случае необходимости лоббировать реформы. Поддержка столичных НКО объяснялась централизованной политической системой России, в которой региональные НКО не могли повлиять на повестку дня правительства в отличие от московских организаций, которые близко находились к федеральным властям.

В первые несколько лет после принятия «Акта о поддержке свободы» выделялись значительные по объемам средства на развитие демократии в России. Американские доноры руководствовались подходом, согласно которому «тратилось настолько много ресурсов, насколько это было возможным». Это сформировало определенную элиту, которая состояла из столичных НКО, противопоставлявших себя остальному третьему сектору. В то время как региональные организации были озадачены проблемами «выживания» в условиях отсутствия развитой частной филантропии и государственной поддержки, столичные активисты довольствовались значительным иностранным финансированием.

Размеры грантов, которые предоставлялись НКО, не соответствовали уровню развития российской экономики. Приток американского финансирования позволил активистам получать высокий доход и работать в комфортных условиях труда. Такое положение дел заставило региональных активистов рассматривать московские организации в качестве «мафии», которая получает значительную поддержку, но «не работает на благо всего третьего сектора и представляет только свои узкие интересы».

Вместо того чтобы объединять общественные организации, американские доноры оставили региональные НКО вне диалога о потребностях гражданского общества, сделав основными интерпретаторами проблем третьего сектора именно столичных НКО. Их офисы располагались близко к представительствам американских фондов и организаций и они имели возможность влиять на приоритетные направления реализации программ. Вместо того чтобы построить горизонтальную сеть гражданских организаций, в течение первых лет реализации программ возникла иерархия богатых московских НКО и местных организаций однодневок, которые сильно нуждались в финансировании.

Иерархия развивалась не только на уровне российских НКО, но и на уровне правительственных агентств и фондов, а также неправительственных организаций.

Правительство США сначала осуществило централизацию через Госдепартамент, который стал контролировать каждый шаг АМР, а к середине 1990-х гг. отчасти своей независимости уже лишились НФПД и Фонд Евразия, которые с этого момента должны были рапортовать обо всех мероприятиях. Здесь публичная дипломатия США нарушила один из основных принципов, а именно принцип децентрализации.

В конце 1999 г. американские доноры и, в частности, АМР усиливают свое внимание к поддержке НКО. Сложно утверждать, связано ли было увеличение финансирования на программы в области гражданского общества с появлением нового президента, так как в этот период происходило общее выдвижение гражданского общества на передний план в программах публичной дипломатии США; а также происходили разногласия в Конгрессе и как следствие уменьшение размера ассигнований. Эти причины заставили АМР выбрать поддержку НКО как наиболее экономичный и эффективный инструмент демократизации.

Однако с уверенностью можно заключить, что американские доноры надеялись на потенциал гражданской мобилизации по проведению демократических реформ в России после избрания нового президента. Видя авторитарные тенденции, американцы стали активнее вовлекать НКО в политическую деятельность. В частности, как показал анализ, было переориентировано правозащитное движение с деятельности по мониторингу соблюдения прав человека на проведение общественных кампаний с привлечением активистов по всей стране; происходило вовлечение граждан в электоральные процессы через ассоциацию «Голос».

Стоит отметить одну из тенденций, которая усилилась во второе десятилетие публичной дипломатии США в России – это уход в регионы и решение проблемы сложившейся централизации программ. В 1990-е гг. столичные НКО, которые близко находились к федеральным властям, не сумели предотвратить «демократический откат», однако в регионах НКО по-прежнему были способны воздействовать на региональные и местные власти. Уже к концу 1990-х гг. фокус был смещен на поддержку региональных и местных НКО. АМР перестало сотрудничать напрямую с центральным правительством России и вместо этого работало с «открытыми к реформам» региональными и местными властями.

Несмотря на все усилия американские доноры не смогли предотвратить ограничительную деятельность администрации Путина. Правительство России успешно извлекло выгоду из тех проблем, которые не сумели решить американские доноры. Они не

успели сформировать способность общественных организаций объединяться и выступать единым фронтом. Поставив во главу угла политически активные организации, они устранили из дискуссии НКО социальной сферы, которые составляли большинство третьего сектора. Действия правительства по предоставлению поддержки НКО и ограничению возможностей получения иностранного финансирования позволили Путину «перетянуть» на свою сторону «забытые» общественные организации. Одновременно получавшие американское финансирование НКО не смогли наладить связи с населением и изменить негативный имидж.

На протяжении двадцать лет американские доноры продолжали воспринимать правительство России через призму коммунистического прошлого, которому противостояли гражданские активисты. Резкая публичная критика продемонстрировала несостоятельность методов публичной дипломатии, когда они не вписываются в привычные шаблоны. Неспособность и нежелание специалистов по публичной дипломатии отходить от собственной американской модели гражданского общества и адаптировать свои программы к общественным реалиям России привели к тому, что «НКО построили отношения с донорами за пределами России вместо того, чтобы укреплять связи с населением собственной страны».<sup>302</sup>

## **СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:**

### **Материалы Конгресса**

- 1) Democracy Assistance: U.S. Agencies Take Steps to Coordinate International Programs but Lack Information on Some U.S.-Funded Activities. Report, 2009. Wash., D.C.: Government Accountability Office, 2009. URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-993> (Дата обращения: 20.03.2016)

---

<sup>302</sup> Jakobson L., Sanovich S., The Changing Models of the Russian Third Sector: Import Substitution Phase / L. Jakobson, S. Sanovich // Journal of Civil Society. №6 (3), 2010. – P.286.

- 2) Democracy in retreat in Russia. Hearings before the Senate Foreign Relations Committee, February 17, 2005 // Committee on Foreign Relations. URL: <http://foreign.senate.gov> (Дата обращения: 21.02.2016)
- 3) Foreign operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act 2007 // Library of Congress. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/109/hr5522/text> (Дата обращения: 10.03.2016).
- 4) Foreign operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act 2004 // Library of Congress. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/108/s2812/text> (Дата обращения: 10.03.2016).
- 5) Human Rights, Civil Society, and Democratic Governance in Russia: Current Situation and Prospects for the future. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, February 8, 2006. URL: [http://www.csce.gov/index.cfm?Fuseaction=ContentRecords.ViewTranscript&ContentRecord\\_id=366&ContentType=H,B](http://www.csce.gov/index.cfm?Fuseaction=ContentRecords.ViewTranscript&ContentRecord_id=366&ContentType=H,B) (Дата обращения: 20.02.2016).
- 6) Promoting Democracy. Progress Report on U.S. Democratic Development Assistance to Russia, February 1996, U.S. General Accounting Office, Wash., D. C; GAO, 1996. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/P3AAA687.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/P3AAA687.pdf) (Дата обращения: 10.02.2016).
- 7) Susan B. E., National Endowment for Democracy: Policy and Funding Issues. Congressional Research Service Report. URL: <http://congressionalresearch.com/96222/document.php?study=National+Endowment+for+Democracy+Policy+and+Funding+Issues> (Дата обращения: 19.03.2016).
- 8) Tarnoff C., Russia and U.S. Foreign Assistance: 1992-1996. CRS Report for Congress // Congressional Research Service. The Library of Congress URL: <http://congressionalresearch.com/96261/document.php?study=Russia+and+U.S.+Foreign+Assistance+1992-1996>
- 9) The State of Human Rights and the Rule of Law in Russia: U.S. Policy Options. Hearing before the subcommittee on European affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate. December 14, 2011 // Library of Congress.

#### **Материалы Государственного Департамента США:**

- 1) U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia, FY 1997. Report. Department of State. Bureau of European and Eurasian Affairs // Department of State. URL: [http://www.fpa.org/usr\\_doc/37334.pdf](http://www.fpa.org/usr_doc/37334.pdf) (Дата обращения: 20.03.2016).

- 2) U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia, FY 1999. Report. Department of State. Bureau of European and Eurasian Affairs // Department of State. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabr256.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabr256.pdf) (Дата обращения: 20.03.2016).
- 3) U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia, FY 2002. Wash. D. C.: Department of State, Bureau of European and Eurasian Affairs, 2003. URL: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/c10250.htm> (Дата обращения: 20.04.2016).
- 4) U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia, FY 2004. Report. Department of State. Bureau of European and Eurasian Affairs // Department of State. URL: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/23621.htm> (Дата обращения: 12.03.2016).
- 5) U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with Eurasia, FY 2008. Wash. D. C.: Department of State, Bureau of European and Eurasian Affairs, 2003. URL: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/c10250.htm> (Дата обращения: 20.04.2016).

**Материалы Агентства по международному развитию:**

- 1) An Assessment of USAID Political Party Building and Related Activities in Russia. Prepared for USAID/Moscow. Office of Democracy Initiatives and Human Resources, 2000. Wash., D. C.: USAID, 2000.
- 2) Burns W. Submission of the Performance Report, FY 2007 for Russia // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 13.02.2016)
- 2) Activities. Civil Society: Promoting Pluralism and Participation // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/civil\\_society](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/civil_society) (Дата обращения: 01.02.2016).
- 3) Brilliant F., Civic Education Programming Since 1990 – A Case Study Based Analysis. // U.S. Agency of International Development. URL: <http://www.civiced.org/pdfs/research/CivicEdDecember2001FrancaB.pdf> (Дата обращения: 23.04.2016).
- 4) Civic initiatives program for democratic and economic reform in Russia (CIP). Mid-term evaluation final report 1996 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).
- 5) Evaluation of Russian Far East NGO Support Program. December 17, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabu619.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabu619.pdf) (Дата обращения: 03.05.2016).

- 6) Final Report about «Building Public Trust in NGO» Program (2007 – 2011) // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 23.03.2016).
- 7) Human Rights in Russia Next Phase: From Glasnost to Slyshnost. Report of the USAID/Russia Human Rights. Strategy Assessment Team, June 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 08.03.2016).
- 8) Maggie Christie, Constraints on Russia's NGO Sector, Moscow, June 1996 // U.S. Agency for International Development. URL: [https://www.pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACB647.pdf](https://www.pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACB647.pdf) (Дата обращения: 15.04.2016).
- 9) Management Systems International. Evaluation of Russian Far East NGO Support Program. December 17, 2001. // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabu619.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabu619.pdf) (Дата обращения: 30.03.2016).
- 10) NGO sector support program in the Russian Federation. Final program report July 28, 1998 to January 31, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 23.04.2016).
- 11) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 1998 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 12) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 1999 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 13) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2000 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 14) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 15) NGO Sustainability Index for central & Eastern Europe and the New Independent States, 2002 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 16) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2003 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).

- 17) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2004 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 18) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 19) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2006 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 20) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2007 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 21) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2008 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 22) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2009 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 23) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2010 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 24) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2011 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 25) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2012 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 26) NGO Sustainability Index for Central & Eastern Europe and the New Independent States, 2013 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 15.01.2016).
- 27) Novgorod Regional Investment Initiative (RII). Progress Review. August, 1998 // U.S. Agency of International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabs544.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabs544.pdf) (Дата обращения: 13.03.2016).



- 28) Programs: Citizen Participation in Political Processes // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/political\\_processes/](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/political_processes/) (Дата обращения: 01.02.2016)
- 29) Programs: Citizen Participation in Political Processes // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/political\\_processes/](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/political_processes/) (Дата обращения: 01.02.2016)
- 30) Programs: Rule of Law // U.S. Agency for International Development. URL: [http://russia.usaid.gov/programs/democratic\\_dev/rule\\_of\\_law\\_and\\_human\\_rights/](http://russia.usaid.gov/programs/democratic_dev/rule_of_law_and_human_rights/) (Дата обращения: 01.01.2016).
- 31) Russia. Democracy Assessment: Political Process, Local Governance, and Civil Society. Final Report. USAID/Moscow, January 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (05.05.2016).
- 32) Semiannual Report Samara, Russia: Citizen Participation Program. November 1, 1999 - March 31, 2000 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabs607.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabs607.pdf) (Дата 05.05.2016).
- 33) Strategic Objective Close-Out Report USAID/Russia: Increased, Better Informed Citizens' Participation in Political and Economic Decision-Making, 1999-2001 // U.S. Agency of International Development
- 34) USAID Political Party Development Assistance. April, 1999 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnace500.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnace500.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).
- 35) USAID/Moscow's results review and resource request (R4) for civil society activities in support of democratic transition, November 22, 1996 // U.S. Agency of International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabs166.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabs166.pdf) (Дата обращения: 20.04.2016).
- 36) USAID/Russia Activities as of November 2002. // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 30.03.2016)
- 37) USAID/Russia Activities as of November, 15, 1997. // U.S. Agency of International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 30.03.2016)
- 38) USAID/Russia Annual Report Fiscal Year, June 15, 2004 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения 30.02.2016).
- 39) USAID/Russia Country Strategy 1999-2003 // U.S. Agency of International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabs021.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabs021.pdf) (Дата обращения: 30.04.2016).

- 40) USAID/Russia Country Strategy, April 1998 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnacc260.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacc260.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).
- 41) USAID/Russia Operational Plan. Fiscal Year 2006 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdach343.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdach343.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).
- 42) USAID/Russia Strategy Amendment 1999-2005, February 2002 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabw365.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabw365.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).
- 43) USAID/RUSSIA, Strategy Statement. November 15, 2005 // U.S. Agency for International Development. URL: <https://www.usaid.gov/>(Дата обращения: 01.02.2016)
- 44) USAID/Russia. Results Review and Resource Request, April 8, 1996 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABP767.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABP767.pdf) (Дата обращения: 20.04.2016)
- 45) USAID/Russia. Results Review and Resource Request, 1997-1999 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABN739.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABN739.pdf) (Дата обращения: 16.04.2016).
- 46) USAID/Russia. Results Review and Resource Request, 2001 // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 20.04.2016)
- 47) USAID/Russia. Results Review and Resource Request, 2002 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdabs166.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdabs166.pdf) (Дата обращения: 09.05.2016).
- 48) USAID grant to Freedom House, Inc. in support of making the Sakharov Center a self-sustainable institution and a resource and consolidation point for human rights NGOs throughout Russia // U.S. Agency for International Development. URL: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Дата обращения: 20.04.2016)
- 49) USAID Semiannual Report RUSSIA. Associate Cooperative Agreement DGC-A-09-01-0004 // U.S. Agency for International Development. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdabu817.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabu817.pdf) (Дата обращения: 25.04.2016).

**Материалы правительственных и неправительственных организаций:**

- 1) Проекты: Независимое расследование массовых нарушений прав человека в России // Московская Хельсинкская группа. URL: <http://www.mhg.ru/projects/632100B> (Дата обращения: 08.03.2016).

- 2) Проекты: Поддержка правозащитных центров в российских регионах // Московская Хельсинкская группа. URL: <http://www.mhg.ru/projects/1691828> (Дата обращения: 08.03.2016).
- 3) Annual Report 2001 // Charles Stewart Mott Foundation. URL: <http://www.mott.org/files/publications/AR2001.pdf> (Дата обращения: 20.04.2016).
- 4) Annual Report 2002 // Charles Stewart Mott Foundation. URL: <http://www.mott.org/files/publications/AR2002.pdf> (Дата обращения: 20.04.2016).
- 5) Annual Report 2003 // Charles Stewart Mott Foundation. URL: <http://www.mott.org/files/publications/AR2003.pdf> (Дата обращения: 20.04.2016).
- 6) Annual Report 2004 // Charles Stewart Mott Foundation. URL: <http://www.mott.org/files/publications/AR2004.pdf> (Дата обращения: 20.04.2016).
- 7) Apply for grant // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/apply-for-grant/ru/> (Дата обращения 8.05.2016).
- 8) Association GOLOS – Domestic Monitoring of Elections Of the President of Russian Federation. Preliminary Report, Moscow 5 march 2012 // National Democratic Institute. URL: <https://www.ndi.org/files/Golos-Prelim-Report-030512-ENG.pdf> (Дата обращения: 01.05.2016)
- 9) Eurasia Program Highlights // National Endowment for Democracy. URL: [http://www.ned.org/pubs/1994\\_report/program.html](http://www.ned.org/pubs/1994_report/program.html) (Дата обращения: 04.03.2016).
- 10) Ford Foundation Annual Report 2001 URL: <https://fordfoundcontent.blob.core.windows.net/media/1528/ar2001.pdf> (Дата обращения: 20.04.2016).
- 11) Ford Foundation to Close Russia, Vietnam Offices // Ford Foundation URL: <http://pndblog.typepad.com/pndblog/2009/05/ford-foundation-to-close-offices.html> (Дата обращения 5.04.2016).
- 12) IRI in Russia. IRI Programs // International Republican Institute/ URL: <http://www.iri.org/countries.asp?id=6134613543> (Дата обращения: 20.04.2016).
- 13) Moscow Helsinki Group. Collection of reports on the human rights situation across the territory // Library of Congress. – Pp. 15-16.
- 14) NDI Pre-election Report. The December 1993 Elections in the Russian Federation. November, 23, 1993. // National Democratic Institute URL: [www.ndi.org](http://www.ndi.org) (Дата обращения:

- 15) NDI supports OSCE/ODIHR Decision to decline invitation to observe Russian Duma elections because of restrictions // National Democratic Institute. URL: [https://www.ndi.org/files/2227\\_ru\\_release\\_electionobsv\\_11202007.pdf](https://www.ndi.org/files/2227_ru_release_electionobsv_11202007.pdf) (Дата обращения: 09.05.2016)
- 16) Programs in Russia // National Democratic Institute. URL: <http://www.ndi.org/russia> (Дата обращения: 20.03.2016)
- 17) Quarterly report, April 4 – June 30, 1994 // International Republican Institute. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABU538.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABU538.pdf) (Дата обращения: 20.04.2016).
- 18) Russia Cracks Down on Open Society // Open Society Institute. URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/press-releases/russia-cracks-down-open-society> (Дата обращения 5.04.2016).
- 19) Russia Election Observation Report. December, 12, 1993. URL: [http://www.iri.org/sites/default/files/fields/field\\_files\\_attached/resource/russias\\_1993\\_parliamentary\\_elections.pdf](http://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_files_attached/resource/russias_1993_parliamentary_elections.pdf) (Дата обращения: 10.04.2016).
- 20) Russia Overview // International Republican Institute. URL: [www.iri.org](http://www.iri.org) (дата обращения: 12.04.2016).
- 21) Russia. NED Annual Report 1994 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/annualreports/1994-ned-annual-report.pdf> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 22) Russia. NED Annual Report 1995 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/annualreports/1995-ned-annual-report.pdf> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 23) Russia. NED Annual Report 1996 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/annualreports/1996-ned-annual-report.pdf> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 24) Russia. NED Annual Report 1997 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/annualreports/1997-ned-annual-report.pdf> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 25) Russia. NED Annual Report 1998 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/annualreports/1998-ned-annual-report.pdf> (Дата обращения: 11.04.2016).

- 26) Russia. NED Annual Report 1999 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/annualreports/1999-ned-annual-report.pdf> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 27) Russia. NED Annual Report 2000 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/annualreports/2000-ned-annual-report.pdf> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 28) Russia. NED Annual Report 2001 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/annualreports/2001-ned-annual-report.pdf> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 29) Russia. NED Annual Report 2002 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/annualreports/2002-ned-annual-report.pdf> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 30) Russia. NED Annual Report 2003 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/annualreports/2003-ned-annual-report.pdf> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 31) Russia. NED Annual Report 2004 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/annualreports/2004-ned-annual-report.pdf> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 32) Russia. NED Annual Report 2005 // National Endowment for Democracy. URL: <http://ned.org/publications/annual-reports/2005-annual-report/eurasia/description-of-2005-grants/russia> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 33) Russia. NED Annual Report 2006 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/publications/annual-reports/2006-annual-report/eurasia/description-of-2006-grants/russia> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 34) Russia. NED Annual Report 2007 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/publications/annual-reports/2007-annual-report/eurasia/description-of-2007-grants/russia> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 35) Russia. NED Annual Report 2008 // National Endowment for Democracy. URL: <http://ned.org/publications/annual-reports/2008-annual-report/eurasia/description-of-2008-grants/russia> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 36) Russia. NED Annual Report 2009 // National Endowment for Democracy. URL: <http://ned.org/publications/annual-reports/2009-annual-report/eurasia/description-of-2009-grants/russia> (Дата обращения: 11.04.2016).

- 37) Russia. NED Annual Report 2010 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/publications/annual-reports/2010-annual-report/eurasia/russia> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 38) Russia. NED Annual Report 2011 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/publications/annual-reports/2011-annual-report/eurasia/russia> (Дата обращения: 11.04.2016).
- 39) Soros Foundation Network Report 2000 // Open Society Institute. URL: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a\\_complete\\_8.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a_complete_8.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).
- 40) Soros Foundation Network Report 2000 // Open Society Institute. URL: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a\\_complete\\_report\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a_complete_report_0.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).
- 41) Soros Foundation Network Report 2002. // Open Society Institute. URL: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a\\_complete\\_report\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a_complete_report_0.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).
- 42) Soros Foundation Network Report 2003. // Open Society Institute. URL: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a\\_complete\\_report\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a_complete_report_0.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).
- 43) Soros Foundation Network Report 2004. // Open Society Institute. URL: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a\\_final.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a_final.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).
- 44) Soros Foundation Network Report 2005. // Open Society Institute. URL: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a\\_complete\\_2.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a_complete_2.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).
- 45) Soros Foundation Network Report 2006. // Open Society Institute. URL: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a\\_final.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a_final.pdf) (Дата обращения: 12.04.2016).
- 46) Statement on Foundation's grantmaking in Russia // Charles Stewart Mott Foundation URL: <http://www.mott.org/news/news/2015/20150724-Statement-on-Russia> (Дата обращения: 23.03.2016).
- 47) Strategy Document, January 2007 // National Endowment for Democracy. URL: <http://www.ned.org/wp-content/uploads/strategy2007.pdf> (Дата обращения: 22.04.2016)

- 48) US non-profit organizations shut down offices in Russia and took the Russian personnel out of the country // Russian News Agency TASS. URL: <http://tass.ru/en/russianpress/689041>  
(Дата обращения: 03.05.2016)

### **Монографии:**

- 1) Кубышкин А.И., Цветкова Н.А., Публичная дипломатия США: Учеб, пособие для вузов / А. И. Кубышкин, Н. А. Цветкова. - М.: Аспект Пресс, 2013. С.271.
- 2) Carothers T., Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve / T. Carothers – Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. P.410.
- 3) Chebankova E.A., Civil society in Putin's Russia / E.A. Chebankova – Routledge (BASEES/Routledge series on Russian and East European Studies), 2013. P.218.
- 4) Henderson S.L., Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations / S. L. Henderson– Ithaca: Cornell University Press, 2003. – P.229.
- 5) Howard M. M., The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe Cambridge / M. M. Howard – Cambridge University Press, 2003. – P.206.
- 6) Sundstrom L.M., Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion / L.M. Sundstrom - Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2006. – P.238.

### **Статьи из сборников**

- 1) Aksartova S., Promoting civil society or diffusing NGOs? / S. Aksartova // In Hemmack, David C. & Heydemann, Steven (Eds.), Globalization, philanthropy, and civil society: projecting institutional logics abroad. - Bloomington, Indiana: Indiana University Press. – Pp. 160-175.
- 2) Ehrenberg J., The History of Civil Society Ideas. / J. Ehrenberg // In The Oxford Handbook of Civil Society. Pp.1-8.
- 3) Encarnacion O.G., Assisting Civil Society and Promoting Democracy. / O.G Encarnacion // In The Oxford Handbook of Civil Society Edited by Michael Edwards - Oxford University Press, 2011. – Pp.1-8.
- 4) Evans A.B. Vladimir Putin's Design for Civil Society / A.B. Evans // In A.B. Evans, L.A. Henry, L. M. Sundstrom, Russian Civil Society: a Critical Assessment, New York: M. E. Shape, 2006. – Pp.148-175.
- 5) Kunreuther F., Grassroots Associations. / F. Kunreuther // In The Oxford Handbook of Civil Society Edited by Michael Edwards - Oxford University Press, 2011. – P.1-8.

- 6) Mendelson S.E., Glenn J.K., Introduction: Transnational Networks and NGOs in Post-communist societies // in S.E. Mendelson, J.K. Glenn, *The Power and Limits of NGOs: A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia* – Columbia University Press, 2002. Pp.1-28.
- 7) Sundstrom L.M. Soldiers' Rights Groups in Russia: Civil Society through Russian and Western Eyes / L.M. Sundstrom // In A.B. Evans, L.A. Henry, L. M. Sundstrom, *Russian Civil Society: a Critical Assessment*, New York: M. E. Shape, 2006. - Pp. 178-197.
- 8) Walzer M., *The Idea of Civil Society: A Path to Social Reconstruction*, in E. J. Dionne (ed.) *Community Works: The Revival of Civil Society in America*. / M. Walzer // Washington, DC.: Brookings Institution Press, 1998. Pp.123-124.

#### **Статьи в периодических изданиях:**

- 1) Цветкова Н.А. Россия в публичной дипломатии США: от развития демократии к поддержке «социального активизма» / Н.А. Цветкова // *США и Канада: политика, экономика, культура*, № 10, 2012. – С.37-46.
- 2) Carothers T., The backlash against democracy promotion / T. Carothers // *Foreign Affairs*, № 2 (85), 2006. Pp.55-68.
- 3) Jakobson L., Sanovich S., The Changing Models of the Russian Third Sector: Import Substitution Phase / L. Jakobson, S. Sanovich // *Journal of Civil Society*. №6 (3), 2010. – Pp.279-300.
- 4) Kumar V., Russia's Foreign Agent Law: A Response to American Democracy Promotion Policy / V. Kumar // *Comparative Politics (Russia)*. – 2015. № 1(18). – Pp.89-100.
- 5) Mendelson S.E., Democracy Assistance and Political Transition in Russia: Between Success and Failure / S.E. Mendelson // *International Security*, № 4 (25), 2001. – P.66-106.
- 6) Sundstrom L.M., Foreign Assistance, International Norms, and NGO Development Lessons from the Russian Campaign / L.M. Sundstrom // *International Organization*, № 2 (59), 2005. Pp. 419-449.

#### **Статьи, размещенные в интернете:**

- 1) Американский комитет за мир в Чечне: «Мы не можем назвать выборы честными и свободными» // сайт «Голос Америки». URL: <http://www.voanews.com/russian/archive/2004-08/a-2004-08-31-3-1.cfm?textmode=0> (Дата обращения: 05.05.2016).



- 2) Ассоциация «Голос» создала новое общественное движение // Информационный сайт «Радио Свобода». URL: <http://www.svoboda.org/content/article/25039947.html> (Дата обращения: 15.04.2016)
- 3) Вашингтон перебрасывает российский офис NDI в Литву // Информационно-аналитический портал «Геополитика». URL: <http://www.geopolitica.ru/article/vashington-perebrasyvaet-rossiyskiy-ofis-ndi-v-litvu#.VxUpREhKXpc> (Дата обращения 15.01.2016).
- 4) Государство даст гранты на миллиард казакам, байкерам, сторонникам Путина и религиозным организациям // сайт newsru.com URL: <http://www.newsru.com/russia/24oct2012/grants.html> (Дата обращения: 6.05.2016).
- 5) Движение «Голос». Как оно работает и как с ним борются власти // Информационный портал «Открытая Россия». URL: <https://openrussia.org/post/view/8409> (Дата обращения: 23.04.2016)
- 6) Движение в защиту прав избирателей. Наша цель — свободные и честные выборы в России. Про нас // Сайт ассоциации «Голоса». URL: <http://www.golosinfo.org/ru/about> (Дата обращения: 30.04.2016).
- 7) МИД РФ отчитал Хиллари Клинтон за комментарий по поводу выборов // Информационный портал «Лента.ру». URL: <https://lenta.ru/news/2011/12/06/mid/> (Дата обращения: 12.04.2016). Перерегистрацию в России прошли филиалы почти 180 иностранных НПО, большая их часть – из США // Московская Хельсинкская группа. <http://www.mhg.ru/smi/9AD65AE>
- 8) Правозащитные организации России боятся за свою судьбу // Информационный портал «Иносми» URL: <http://inosmi.ru/inrussia/20040608/210187.html> (Дата обращения: 10.03.2016).
- 9) Путин извинился и покинул Гражданский форум // Информационный портал «Лента.ру». URL: <https://lenta.ru/russia/2001/11/21/forum/> (Дата обращения: 10.03.2016).
- 10) РОМИР: Рейтинг Путина достиг 82 процентов // Информационный сайт Лента.ру. URL: <https://lenta.ru/vybory/2004/01/08/romir/> (Дата обращения: 23.04.2016).
- 11) «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» попал в список иностранных агентов // Информационный портал sib.fm URL: <http://sib.fm/news/2015/06/22/centr-podderzhki-obshhestvennykh-iniciativ-inostranny-agent> (Дата обращения: 1.05.2016)
- 12) Совет Федерации обнаружил «патриотический стоп-лист» из 12 иностранных НКО // Интерфакс. URL: <http://www.interfax.ru/russia/452158> (Дата обращения 12.04.2016).

- 13) Южный региональный ресурсный центр закрыл за собой дверь // Сайт газеты «Коммерсант». URL : <http://www.kommersant.ru/doc/2617329> (Дата обращения: 01.05.2016).
- 14) Chelysheva O. Civil Society Under Siege: The Case of the Russian-Chechen Friendship Society. North Caucasus Analysis. № 7 (21). // The Jamestown Foundation URL: [http://www.jamestown.org/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=3251&no\\_cache=1#.VynB6UhKXpc](http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=3251&no_cache=1#.VynB6UhKXpc) (Дата обращения: 22.04.2016).
- 15) Evans A.B., Civil Society and Protests in Russia protests / A.B. Evans // Presentation at the Annual Meeting of the Western Political Science Association, Seattle, Washington, April 17-19, 2014. – P.6. URL: [wpsa.research.pdx.edu/papers/docs/evans.doc](http://wpsa.research.pdx.edu/papers/docs/evans.doc) (Дата обращения: 8.03.2016).
- 16) Henderson S.L., Civil Society in Russia State Society Relations in the Post-Yeltsin Era / S.L. Henderson // An NCEEER Working Paper, 2011. – P.11. URL: [https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/2011\\_824-17\\_Henderson.pdf](https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/2011_824-17_Henderson.pdf) (Дата обращения: 13.04.2016).
- 17) Melia T., The Democracy Bureaucracy: The Infrastructure of American Democracy Promotion / T. Melia // Princeton Project on National Security, (September) 2005, p. 19. URL : [https://www.princeton.edu/~ppns/papers/democracy\\_bureaucracy.pdf](https://www.princeton.edu/~ppns/papers/democracy_bureaucracy.pdf) (Дата обращения: 25.03.2016)
- 18) Shapovalova N., Assessing Democracy Assistance: Russia. / N. Shapovalova // FRIDE Project Report, April 2011. P. 13 . URL: [http://fride.org/descarga/Assessing\\_Democracy\\_Assistance\\_Russia.pdf](http://fride.org/descarga/Assessing_Democracy_Assistance_Russia.pdf) (Дата обращения: 20.04.2016)
- 19) Sussman G. The Myths of “Democracy Assistance”: U.S. Political Intervention in Post-Soviet East / Sussman G. // Monthly review. – 2006. № 7(58). URL: <http://monthlyreview.org/2006/12/01/the-myths-of-democracy-assistance-u-s-political-intervention-in-post-soviet-eastern-europe/> (Дата обращения: 05.05.2016).
- 20) Volk Y., Russia’s NGO Law: An Attack on Freedom and Civil Society // The Heritage Foundation: Web Memo. URL: <http://www.heritage.org/research/reports/2006/05/russias-ngo-law-an-attack-on-freedom-and-civil-society> (Дата обращения: 25.03.2016).

**Правовые акты в области гражданского общества:**

- 1) Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2008 г. N 485 г. Москва «О перечне международных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций - получателей грантов». URL: <http://rg.ru/2008/07/03/granti-nalogi-dok.html> (Дата обращения 16.03.2016).
- 2) Федеральный закон от 17.07.2009 N 170-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_89585/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89585/) (Дата обращения: 25.03.2016).
- 3) Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_132900](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900) (Дата обращения 15.01.2016).
- 4) Федеральный закон от 11.08.1995 N 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7495/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/) (Дата обращения: 15.04.2016).
- 5) Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 31.01.2016) «Об общественных объединениях». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/) (Дата обращения: 15.04.2016).
- 6) Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 30.03.2016) «О некоммерческих организациях» от 12.2006. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) (Дата обращения: 25.03.2016).
- 7) Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 30.03.2016) «О некоммерческих организациях». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) (Дата обращения: 15.04.2016).