



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

**МОДУЛЬ ЖАН МОННЕ
«ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОЙ
ИНТЕГРАЦИИ»
(600571-ЕРР-1-2018-1-KZ-ЕРРЈМО-
MODULE)**

Карагандинский экономический университет Казпотребсоюза



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

ТЕМА 20. ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ ЕС

Цель лекции: рассмотреть основные черты публичной дипломатии ЕС .

Ключевые слова: публичная дипломатия, Европейский союз, имидж, дипломатические структуры.



ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ?

В широком понимании **публичная дипломатия** включает в себя все **многообразие процессов коммуникации государств или международных организаций с иностранной аудиторией**. Сам термин **public diplomacy** был **введен в оборот в США в середине 1960-х гг.**, по некоторым версиям – как эвфемизм для нового обозначения традиционной **правительственной пропаганды**. Слово «пропаганда» в английском языке имеет выраженную **негативную коннотацию**, поэтому, как посчитали в Госдепартаменте США, оно не должно использоваться для обозначения деятельности **собственного правительства и союзных государств**.



С течением времени публичная дипломатия превратилась в многомерный и противоречивый политический феномен, который может быть определен как система прямого взаимодействия государств с обществами зарубежных стран. В расширенном варианте, **публичная дипломатия – это способ коммуникативного (коммуникационного) влияния государства на зарубежное общественное мнение с целью реализации определенных политических, дипломатических, военных и экономических задач.** Государство и правительство разрабатывают информационное наполнение и обеспечивают финансовую поддержку публичной дипломатии.



Следует отметить, что в литературе на русском языке наряду с термином **«публичная дипломатия»** широко употребляются и переводные варианты («общественная», «народная дипломатия»), которые порой наделяются собственной смысловой нагрузкой и подразумевают **международное взаимодействие общественных организаций и частных лиц.**

Также для обозначения публичной дипломатии в **России** употребляется бюрократический оборот **«международное гуманитарное сотрудничество».**

Дискуссии о публичной дипломатии почти всегда затрагивают тему «мягкой силы». Эти два понятия тесно взаимосвязаны, но не тождественны.



«Мягкая сила» в одном из определений **Джозефа С. Ная**, гарвардского политолога, который изобрел этот термин, – это «способность государства (союза, коалиции) достичь желаемых результатов в международных делах через убеждение (притяжение), а не подавление (навязывание, насилие, принуждение), что характерно для «жесткой силы». «Мягкая сила» действует, побуждая других следовать (или добиваясь их собственного согласия следовать) определенным нормам поведения и институтам на международной арене, что и приводит ее к достижению желаемого результата фактически без принуждения».



Российский исследователь П. Б. Паршин определяет «мягкую силу» как «притягательную силу различных ценностей, устойчиво ассоциируемых с некоторой страной. К их числу относятся культурные ценности данной страны, организация и уровень жизни в ней, качество образования и т. д.».

Таким образом, «мягкая сила» – это ресурс, для целей обретения которого могут использоваться различные коммуникативные технологии, в том числе публичная дипломатия, пропаганда, информационная война, страновой брендинг.



Международное влияние Европейского Союза неизменно ассоциируется именно с элементами «мягкой силы», основанной на возведенных в абсолют принципах демократии, сотрудничества, компромисса, верховенства гражданских свобод и совместно вырабатываемых правовых норм. Разумеется, нельзя сбрасывать со счетов и «жесткую силу» европейских государств, прежде всего их значительный совокупный военный потенциал и способность эту силу оперативно проецировать. Однако следует признать, что почти все свои функции, относящиеся к «жесткой силе», большинство государств-членов Евросоюза делегировали Организации Североатлантического договора.



В тех же случаях, когда ЕС проводит собственные (без участия НАТО) военные операции, они имеют миротворческий или гуманитарный характер – то есть снова оказываются связанными с «мягкими» принципами политики Союза.

Снижение международной напряженности в конце 1980-х – начале 1990-х гг. вызвало изменения в подходах к способам и содержанию коммуникации с иностранной аудиторией. В Соединенных Штатах и единой Европе традиционная публичная дипломатия, основанная на пропагандистских клише времен холодной войны, в новых условиях представлялась малоэффективной и даже контрпродуктивной.



Публичная дипломатия для Евросоюза стала едва ли не главной составляющей его дипломатической деятельности: «Публичная дипломатия состоит в оказании влияния на позиции общественности. Она преследует цель продвижения интересов ЕС, добиваясь их понимания, путем информирования. Требуется ясное объяснение целей, политики и деятельности ЕС, достижение понимания его целей осуществляется через диалог с гражданами, группами, институтами и массмедиа». Следует иметь в виду, что интеграция сама по себе является не столько результатом, сколько незавершенным проектом, корректируемым в соответствии с изменениями, происходящими на мировой арене.



Таким образом, публичная дипломатия ЕС по ряду черт отличается от публичной дипломатии внешнеполитических ведомств, входящих в ЕС стран.

Действительно, исторически интеграционная публичная дипломатия в основном была нацелена на «внутреннюю» аудиторию, на формирование так называемой европейской идентичности, а ценностные ориентиры ЕС были обращены к европейцам. Следовательно, в процессе становления европейских институтов внимание уделялось, прежде всего, гражданам стран Европы.



Выделяют пять приоритетов в опирающейся на общие ценности публичной дипломатии ЕС:

- 1) продвижение имиджа ЕС как главного партнера в демократическом транзите, особенно в странах–соседах ЕС;**
- 2) продвижение имиджа ЕС как самого главного донора в области сотрудничества и развития;**
- 3) продвижение имиджа ЕС как глобального экономического объединения, находящего ответы на вызовы кризиса и использующего торговлю как средство перемен;**
- 4) продвижение прав человека через диалог на высшем уровне с партнерами ЕС и стратегическое сотрудничество, включающее лоббирование отмены смертной казни;**
- 5) продвижение имиджа ЕС как стража безопасности, отвечающего на глобальные угрозы.**



Публичная дипломатия Европейского Союза в 2000-х гг. часто определяется как «новая» (new public diplomacy) или «публичная дипломатия 21 века».

Одной из важнейших черт, отличающих «новую» публичную дипломатию от «старой», и тем более от пропаганды, является принципиально иной формат общения, а именно ориентация на диалог с зарубежной аудиторией. «Современная публичная дипломатия – это улица с двусторонним движением. Это убеждение посредством диалога. Другими словами, публичная дипломатия схожа с в том смысле, что она пытается внушить людям, о чем им следует думать. Но при этом они фундаментально отличаются друг от друга, потому что публичная дипломатия еще и прислушивается к тому, что люди хотят сказать».



С «новой публичной дипломатией» тесно связана концепция странового брендинга (nation branding), корни которой находятся в сфере маркетинга и «общей» теории связей с общественностью.

Суть брендинга государств, состоит в артикуляции и проецировании конструируемой идентичности той или иной страны. Обе концепции взаимно дополняют друг друга; различия заключаются в подходах к объекту воздействия и применяемом инструментарию. Традиционная публичная дипломатия инициируется и реализуется практиками (карьерными дипломатами), в то время как брендинг мобилизует все доступные ресурсы, способные повлиять на продвижение позитивного имиджа государства за рубежом.



В отличие от кадрового дипломата, специалист по брендингу представляет мир как рынок, а образ страны – как продукт, который необходимо выгодно подать (или продать).

Однако со временем и «новая публичная дипломатия» стала устаревать. В 2014–2015 гг. в ответ на новые внешние и внутренние вызовы Евросоюз вслед за Соединенными Штатами внедряет в своей публичной дипломатии подходы, описываемые концепцией «стратегических коммуникаций».



Этот формат информационного взаимодействия во многом является шагом назад – к временам конфронтации и односторонне направленной пропаганды, но предусматривает обязательное получение обратной связи от целевой аудитории и гибкое оперирование разнообразными каналами доведения информации, в том числе персонифицированными социальными сетями. Отсюда одно из определений стратегической коммуникации – «диалоговая пропаганда».

«Арабская весна», беспрецедентный поток беженцев из стран Ближнего Востока и Северной Африки, всплеск террористической активности, «Брекзит», поставивший под вопрос существование ЕС в прежнем виде, конфликт на востоке Украины и санкционное противостояние с Россией – все эти события и явления вынудили Брюссель пересмотреть приоритеты своей дипломатии и информационной политики.



В 2014–2015 гг. Евросоюз спешно адаптирует некоторые американские практики наступательной публичной дипломатии и внедряет их в инструментарий Европейской внешнеполитической службы (ЕВПС).

По состоянию на конец 2016 – начало 2017 гг. основная повестка публичной дипломатии Евросоюза на «критических» направлениях (отношения с Россией и странами «Восточного партнерства», противостояние угрозам международного терроризма) определялась именно в ключе «стратегических коммуникаций»; за это направление работы отвечало специально выделенное управление ECBC (The Strategic Communications Division – “StratComms”).



Таким образом, эволюция в терминологии и практических под-ходах к осуществлению публичной дипломатии ЕС диктовалась переосмыслением глобальных и региональных вызовов, с которыми сталкивался европейский интеграционный проект. Но при этом набор основных идей и ценностей, с которыми Европейский Союз обращается к миру, остается неизменным.



СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ ЕС

Непосредственное влияние на развитие публичной дипломатии ЕС – путь от «инфополитики» к «стратегическим коммуникациям» – оказывал исторический контекст развития европейской интеграции.

Следует отметить, что в 1990–2000-х гг. основные ресурсы при осуществлении коммуникационной политики ЕС направлялись на разъяснительную работу среди населения государств-членов и стран-кандидатов на вступление. Причины та-кого внимания очевидны: Евросоюз последовательно проходил несколько стадий расширения, готовился к созданию Экономического и валютного союза (ЭВС) и введению евро, пытался осуществить институциональные реформы, в том числе через принятие Конституции.



Кроме того, налицо был кризис доверия к европейским институтам, что отразилось в провале ряда задуманных Брюсселем инициатив, когда они выносились на национальные референдумы.

Европейская Комиссия нуждалась в организационной и финансовой поддержке своих усилий по информированию граждан Союза о различных аспектах интеграции. В этой связи с 1995 г. по инициативе Европарламента была принята программа PRINCE (Programme prioritaire d'information au citoyen europeen), в рамках которой ЕС получил возможность финансирования информационных кампаний в поддержку своих действий.



Первым ярким проектом PRINCE стала массированная пиар-кампания в поддержку единой европейской валюты, которая, с учетом значимости евро для глобальных финансовых рынков, в итоге вышла за пределы Европы и стала общемировой. Бюджет акций в поддержку ЭВС в 1998–2002 гг. составил более 200 млн евро. Второй по затратам (до 35 млн евро), но не по значимости была кампания по подготовке расширения ЕС в 2000–2004 гг.

Однако ее эффективность была признана более низкой. Другой характерной чертой политики коммуникаций Евросоюза с внешней аудиторией в период «между Маастрихтом и Лиссабоном» (с 1992 по 2009 гг.) была ее фрагментация в соответствии с принципами «трех опор» (pillars).



Таким образом, в рамках каждого из фундаментальных направлений совместной деятельности – формирования общего правового поля Сообществ (acquis communautaire, или «первой опоры»), общей внешней политики и политики безопасности («второй опоры»), сотрудничества по обеспечению правопорядка и судопроизводства («третьей опоры») – осуществлялась своя собственная информационная повестка.

За координацию этих усилий также отвечали различные структуры: Генеральный директорат по коммуникациям, информационной политике и протоколу, Генеральный директорат по внешним связям, аппарат высокого представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности, секретариат Совета ЕС и др.



Согласование основных информационных тезисов, призванных отражать единую политику Европейской Комиссии по ключевым вопросам интеграции, происходило на ежемесячных совещаниях с участием уполномоченных представителей Генерального директората по внешним связям (Relex), директоратов по развитию, торговле, гуманитарной помощи, расширению, вопросам печати, экономическим и финансовым вопросам. Всего в сфере информационной политики было занято около 70 чиновников во всех указанных Генеральных директоратах в Брюсселе; совокупный годовой бюджет этого направления составлял порядка 30–40 млн евро.



Отраслевая фрагментация и институциональная раздробленность, вынужденное смешение внутренней и международной повестки негативно сказывались на эффективности информационной политики Евросоюза. Низкая явка избирателей на выборы в Европарламент, а также результаты социологических опросов, проведенных службой «Евробарометр», свидетельствовали о падении общественного интереса к «европейскому проекту» в начале XXI в.

Определенным шагом вперед стала **«Стратегия коммуникаций» Европейской Комиссии (2006–2009 гг.)**, но и она в основном предполагала по сути простое распространение информации, а не публичную дипломатию.



Из трех «опор» ЕС приоритет отдавался освещению *acquis communautaire*. Соответственно, в разъяснительной работе с населением и средствами массовой информации этому направлению уделялось основное внимание – в ущерб популяризации общей внешней политики и политики безопасности, а также «третьей опоры».

Важнейшие органы Союза, включая Европарламент, оказывались вне сложившейся бюрократической системы по выработке информационной политики и не могли влиять на ее содержание и характер. В противоречивой ситуации оказывались Представительства Европейской Комиссии в зарубежных странах.



С одной стороны, они на практике занимались связями с зарубежной общественностью, с другой стороны, до Лиссабонского договора (2009 г.) они не считались полноценными дипломатическими миссиями.

Наконец, отсутствовало стратегическое видение общей направленности публичной дипломатии ЕС – «инфополитика» воспринималась как вспомогательная, обслуживающая деятельность по обеспечению реализации 134 отдельных стратегий по отношениям с зарубежными странами и «мегарегионами» (Азией, Африкой, Арктикой), а также многочисленных отраслевых доктрин и концепций (по борьбе с терроризмом, устойчивому развитию и др.).



С точки зрения практического осуществления публичной дипломатии, в период до 2009 г. Европейский Союз придерживался достаточно традиционных решений, не особенно увлекаясь внедрением инноваций. Согласно доминировавшим тогда подходам, внешние коммуникации Сообществ в основном сводились к пассивному «предоставлению информации» заинтересованной аудитории в государствах-членах ЕС и странах за пределами европейских интеграционных процессов.

С этой целью еще в 1960-х гг. начала создаваться **сеть Европейских информационных центров (EUi), или «Центров Европейской документации»**, поскольку одной из задач этих структур было предоставление свободного доступа к правовым документам Сообществ (например, публикуемым в «Официальном журнале» ЕС).



Деятельность **Европейских информационных центров** входила в компетенцию Генерального директората по внешним связям; в странах-партнерах Евросоюза делами информационных центров занимались, как правило, отделы прессы и информации при Представительствах Европейской Комиссии. Со временем число центров EUI по всему миру превысило 500; в основном они открывались при университетах, исследовательских институтах и библиотеках, и представляли собой хранилища медиаресурсов, куда на регулярной основе поступали публикации ЕС – сначала на бумажных носителях, затем на CDROM.



Широкое внедрение Интернет в начале – середине 2000-х гг. вынудило Евросоюз пересмотреть формат работы центров. Малопосещаемые и потому неэффективные библиотеки должны были превратиться в интерактивные центры образования и проектной деятельности в области европейских исследований. Однако осуществить такой переход удалось не везде.

В то же время, в середине 2000-х гг., произошло важное для европейской политики осознание огромного потенциала публичной дипломатии. Были предприняты первые попытки осмысления содержания и методов информационной работы с аудиторией как внутри Евросоюза, так и за его пределами.



С населением более 450 млн человек, производя до четверти мирового ВВП и являясь донором до 40 % бюджета ООН, присутствие Европейского Союза в мировых политических коммуникациях представлялось явно недостаточным. В этой связи стали предприниматься шаги по переоформлению пассивной «инфополитики» в полноценную активную публичную дипломатию, построенную на принципах координации усилий всех причастных институтов Евросоюза (прежде всего Комиссии и Совета) и отдельных государств-членов, обратной связи с гражданами, и артикуляции европейского присутствия (по крайней мере, визуальными средствами) за пределами ЕС.



Некоторые элементы «диалоговой» коммуникации, призванные способствовать вовлечению граждан ЕС в интеграционный процесс, появились в «Белой книге по коммуникационной политике ЕС» (2006 г.). Документ, работу над которым возглавила заместитель председателя Европейской Комиссии Марго Вальдстрем, изначально задумывался как анализ причин провала референдумов по европейской конституции во Франции и Нидерландах летом 2005 г. На выходе получился свод рекомендаций, каким образом и в каких областях Евросоюзу следует учитывать мнение граждан.

Однако содержащиеся в «Белой книге» положения касались внутриевропейских процессов и практически не затрагивали общественное мнение в странах, составляющих внешнее окружение Евросоюза.



В то же время, в период после Маастрихта, ЕС выступил с рядом успешных международных инициатив – формально не связанных с коммуникационной политикой, но сыгравших важную роль в продвижении позитивного образа единой Европы и привлекательности интеграционного проекта. Для посткоммунистических стран Центральной и Восточной Европы, а также «новых независимых государств», образовавшихся после распада СССР, большое значение в переходный период имели европейские программы содействия структурным реформам, такие как **Phare, CARDS** или **Tacis**.

В Брюсселе оказание технического содействия странам с переходной экономикой справедливо считалось задачей политического уровня.



Приоритетными областями действия Tacis были реформа системы государственного управления, реорганизация госпредприятий и развитие частного сектора, инфраструктура транспорта и связи, энергетика, ядерная безопасность и окружающая среда, социальная защита.

Для стран-кандидатов, включая прибалтийские республики бывшего СССР – Латвию, Литву и Эстонию, участие в программах технического содействия стало важнейшим этапом на пути к последующей интеграции в Евросоюз.

Особое место уделялось структурной перестройке высшего образования, для чего сначала в рамках Phare, а затем и Tacis была открыта специализированная подпрограмма Tempus.



Не будучи включенными в «официальный» аппарат внешних коммуникаций ЕС, проекты Tempus тем не менее сыграли важнейшую роль в развитии новой, приближенной к европейским стандартам академической культуры в России и других странах постсоциализма.

Выделение грантов на проекты академического сотрудничества подразумевало следование приоритетам программы, в которых неизменно подчеркивалась связь с политическими и экономическими преобразованиями в странах-партнерах. Университетам-участникам в этих процессах отводилась роль «агентов общественных перемен». Как отмечал руководитель Генерального директората Европейской Комиссии по образованию и культуре Отто Дибелиус, «университеты являются ключом к реформе в области образования, а образование – ключом к всеобъемлющей реформе».



На пике активности (1994–1998 гг.) **программа Tempus охватывала 1700 университетов**, в которых обучалось **более 5 млн. студентов**. Проекты Tempus способствовали открытию канала массовой академической мобильности между университетами в государствах-членах Евросоюза и странах-партнерах. Основным принципом совместных европейских проектов Tempus была опора на инициативу «снизу» (bottom-up approach), что способствовало установлению прямых международных контактов между профессорами и университетскими администраторами, выработке «привычки к сотрудничеству».



ПОСЛЕ ЛИССАБОНА: «НОВАЯ ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ» ЕС

Реформы, внесенные Лиссабонским договором, отразились не только на институциональной реорганизации, но и на содержании коммуникационной политики ЕС. Договор предусматривал создание Европейской внешнеполитической службы. Тем самым открывалась новая страница в развитии публичной дипломатии ЕС. Собственно, именно тогда термин *public diplomacy* впервые появляется в официальных документах Евросоюза при перечислении основных направлений работы ЕСВС. Внутри новой службы предусматривалось создание подразделения по «стратегическим коммуникациям, публичной дипломатии и вовлечению заинтересованных сторон».



Оно должно было обеспечивать эффективное взаимодействие с гражданским обществом, средствами массовой информации, неправительственными организациями, стимулируя общественный интерес и дискуссии по актуальным вопросам внешней политики ЕС. Впервые была подчеркнута ориентация на новые инструменты – социальные медиа и круглосуточные новостные потоки. Как и ранее, эта деятельность разворачивалась в двух параллельных «измерениях» – внутреннем и внешнем, причем основная задача по осуществлению коммуникаций с аудиторией за пределами ЕС возлагалась на зарубежные Представительства Европейского Союза.



Свою работу в обновленном формате внешнеполитическая служба ЕС начала в 2011 г. Одним из наиболее очевидных нововведений стала возросшая публичная роль самого Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности.

Только в первый год пребывания в новой должности первый Верховный представитель баронесса Кэтрин Эштон сделала 593 официальных заявления, и примерно столько же – в 2012 г. В то же время такая активность и отвлечение на незначительные информационные поводы может свидетельствовать не столько о политическом весе ЕСВС и фигуры Верховного представителя, сколько о неопределенности внешнеполитического курса Союза, вызванного отсутствием долгосрочной стратегии развития.



Брюссель действительно начал претендовать на участие в делах мировой политики, которое бы адекватно соответствовало удельному весу Евросоюза в мировой экономике. Произошел отказ от системы ротации государств-председателей ЕС в пользу введения должности Президента Совета, а Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности был наделен полномочиями заместителя председателя Европейской Комиссии. Эти изменения должны были повлиять на выработку более согласованной общей внешнеполитической линии. Если ранее страны-члены могли включать в информационную повестку ЕС собственные тезисы исходя из своих локальных интересов на период полугодового председательства, то теперь стало возможным формирование централизованной, подлинно общеевропейской публичной дипломатии.



Эти изменения должны были получить соответствующее финансовое обеспечение. Хотя в статьях расходов бюджета ЕС довольно сложно четко выделить категории, относящиеся к публичной дипломатии, в 2010–2012 гг. порядка 12,5 млн. евро ежегодно выделялось на «информационные программы для стран за пределами ЕС» и 2 млн евро на направление «ЕС в мире». Однако эти суммы выглядели весьма скромно по сравнению с объемами, выделяемыми на информирование собственных граждан ЕС (например, до 105 млн евро в 2010 г.).

Структурные преобразования в европейской публичной дипломатии удачно совпали по времени с технологическими новациями.



Массовое распространение социальных сетей Интернет привело к революционным изменениям в политических коммуникациях, учитывая скорость распространения информации, степень охвата аудитории и возможность фильтрации содержания информационных потоков индивидуальными пользователями.

Наступала эпоха «цифровой дипломатии», и Евросоюз активно внедрял ее достижения в повседневную деятельность своей внешнеполитической службы и зарубежных представительств. Европейская внешнеполитическая служба, Представительства ЕС в мире, а также многие публичные политики Евросоюза начали активно использовать ресурсы социальных сетей.



В декабре 2012 г. совместными усилиями ЕСВС и Генерального директората по международному сотрудничеству и развитию (DG DEVCO) было издано руководство для Представительств ЕС в третьих странах и при международных организациях, излагающее основные принципы ведения публичной дипломатии.

В работе с гражданами стран ЕС важнейшей задачей в период финансового кризиса было обозначено разъяснение налоговой и бюджетной политики Евросоюза. Представительствам ЕС за пределами объединенной Европы предстояло донести до иностранной общественности свод основных ценностей Союза – принципы демократии, защиты прав и свобод человека, а также подчеркнуть значимость ЕС как международного политического актора, ответственного за урегулирование проблем международной безопасности.



Европейский Союз подавался как крупнейший мировой донор гуманитарной помощи и содействия развитию беднейших стран, оплот защиты прав и свобод человека. Пособие достаточно четко прописывало сценарии организации взаимодействия с различными целевыми группами в третьих странах, включая гражданское общество, государственных служащих и парламентариев, культурную общественность, экспертное сообщество, СМИ, университеты и бизнес. Таким образом, на работавший в зарубежных Представительствах ЕС персонал (отделы прессы и информации, по связям с общественностью) легла серьезная нагрузка по организации разнообразных программ и мероприятий.



При этом, несмотря на определенные успехи в проецировании позитивного имиджа ЕС во внешнем мире, европейская публичная дипломатия после Лиссабона сталкивалась с множеством трудностей. Вопреки ожиданиям, внешняя политика не стала более централизованной. Напротив, ее институциональная структура стала еще более запутанной. Так, после согласования в Европарламенте функциями осуществления публичной дипломатии была наделена служба Инструментов внешней политики (Foreign Policy Instruments, FPI), созданная на правах Генерального директората в составе Европейской Комиссии.



Хотя основной специализацией FPI было осуществление наблюдений в ходе выборных кампаний, эта структура занималась еще и продвижением европейской информационной продукции в масс-медиа, в том числе за рубежом – то есть фактически дублировала ЕСВС. Кроме того, некоторыми аспектами публичной дипломатии в рамках своей компетенции занимался аппарат Европейской Инициативы в области Демократии и Прав Человека (ЕИДПЧ), а также 11 Специальных представителей Европейского Союза в кризисных и конфликтных регионах мира.



Сохранялся основной (и неизбежный) изъян коммуникационной политики ЕС: Брюсселю по-прежнему приходилось работать на два «фронта», причем информационная работа с гражданами Евросоюза требовала, пожалуй, большей гибкости и усилий, чем продвижение позитивного имиджа ЕС за рубежом.

Первым тревожным сигналом для обновленного Союза стал европейский долго-вой кризис в 2009–2010 гг. Убеждение европейцев в прочности основ ЭВС, поддержание стабильных отношений с ведущими внешнеторговыми партнерами ЕС в условиях падения доверия к евро и регулирующим финансовым институтам было крайне непростой задачей.



Еще сильнее по репутации интеграционного проекта ударил миграционный кризис, ставший следствием «Арабской весны» (2011 г.). Референдум о выходе Великобритании из ЕС (2016 г.), рост популярности «новых правых» и других евроскептиков только подтвердили недостаточность и неэффективность предпринимаемых Евросоюзом мер в области массовых коммуникаций и публичной дипломатии. На этом неблагоприятном фоне неожиданностью для многих стало награждение Европейского Союза Нобелевской премией мира в 2012 г. – за «60 лет деятельности по утверждению мира и согласия, демократии и прав человека».



В условиях усугубляющегося финансового и гуманитарного кризиса это решение Нобелевского комитета многие общественные деятели и простые граждане в странах ЕС сочли спорным и политически ангажированным.

Немало трудностей вызывает необходимость координации единой публичной дипломатии Евросоюза с политическими коммуникациями государств-членов. Особенно болезненным был и остается процесс согласования общей линии в отношении наиболее проблемных регионов – таких, как Ближний Восток и Северная Африка, ставших после «Арабской весны» основным источником исхода беженцев в страны ЕС. Однако для разворота ЕС к «стратегическим коммуникациям» потребовались более серьезные внешние потрясения.



ОТ ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ – К «СТРАТЕГИЧЕСКИМ КОММУНИКАЦИЯМ»

Первенство практического внедрения идей «стратегических коммуникаций» («СтратКом») принадлежит американцам. Как указывает Н. А. Цветкова, в экспертном сообществе США широкую популярность приобрел тезис о том, что в период кризисов и войн, когда противники активно используют традиционную пропаганду, нет смысла заниматься долгосрочными вопросами привития зарубежной публике своих ценностей. Во втором десятилетии XXI в. Запад столкнулся с новыми вызовами, причем многие из них оказались для Старого Света гораздо более серьезным испытанием, чем для Америки.



В разгар осложнений с Россией из-за конфликта на Украине, ситуации вокруг Сирии и миграционного кризиса в Евросоюзе Брюссель начинает активно перенимать американский опыт «стратегических коммуникаций». Во многом это происходит благодаря Организации Североатлантического договора, в которой состоит большинство стран-членов ЕС. Именно НАТО основными источниками угроз европейской безопасности в 2015–2016 гг. называла (в равной степени!) Россию, наращивающую свой военный потенциал и ведущую «гибридную войну» на Украине, и исламский терроризм. Данная концепция в скором времени нашла отражение и в официальных документах ЕС.



В европейском изложении «СтратКом» предполагалось осуществлять на трех основных направлениях (east, south and inside): на юге – противостоять волнам агрессивной исламистской пропаганды ИГИЛ, на востоке – сдерживать амбиции России, наконец, внутри самого ЕС пытаться сохранить европейское единство после «Брекзита». «Диалоговая» публичная дипломатия, действующая через традиционные каналы распространения информации, теперь признается малоэффективной, поскольку она уже не способна активно противодействовать информационным потокам, «подрывающим европейские ценности».

В предложениях Генерального директората по внешней политике ЕС по развитию «стратегических коммуникаций» (2016 г.) широко используется наступательная риторика: угрозы, исходящие от враждебно настроенной стороны, необходимо «идентифицировать и дезактивировать»



На практике это означало применение методов, более свойственных пропаганде и контрпропаганде, то есть допускающих намеренное искажение действительности, усиление определенных сюжетных линий с целью дискредитации соперника, или умолчание фактов, способных выставить в невыгодном свете собственную позицию. При этом, однако, Евросоюз практически не использует по отношению к такого рода деятельности термин «информационная война», ставший привычным в российских медиа.

Информационное противостояние России с Евросоюзом, имеет давние корни, но его последний по времени виток прослеживается с серии т. н. «цветных революций» в странах постсоветского пространства (2003–2005 гг.), которые Москва восприняла как прямую угрозу национальной безопасности и суверенитету России.



Информационное противостояние России с Евросоюзом, имеет давние корни, но его последний по времени виток прослеживается с серии т. н. «цветных революций» в странах постсоветского пространства (2003–2005 гг.), которые Москва восприняла как прямую угрозу национальной безопасности и суверенитету России. С этих позиций антизападный нарратив российских политических текстов выглядит как оборонительный (или контрнаступательный). Кремль продолжал критиковать политику «Восточного партнерства» ЕС, ориентированную на поэтапное вовлечение шести постсоветских стран (Азербайджана, Армении, Белоруссии, Грузии, Молдавии и Украины) в европейские интеграционные процессы, в то время как Российская Федерация пыталась играть ведущую роль в альтернативном – Евразийском – интеграционном проекте.



Последующие события, включая скоротечный, но жесткий конфликт РФ и Грузии в августе 2008 г., лишь усугубили конфронтацию России и Запада, что позволило многим обозревателям говорить о начале новой холодной войны. Таким образом, обострение в отношениях ЕС и России из-за событий на Украине не стало неожиданным – оно было подготовлено всем ходом исторических событий на протяжении предыдущего десятилетия.

Российская Федерация в 2000-х гг. существенно нарастила свой потенциал в сфере публичной дипломатии и пропаганды. К наиболее значимым явлениям можно отнести создание популярного международного телеканала Russia Today (впоследствии RT, 2005 г.), фонда «Русский мир» (2007 г.), Россотрудничества (2008 г.), фонда поддержки публичной дипломатии им. А. М. Горчакова (2010 г.), новостного агентства Sputnik (2014 г.).



В сравнительно короткие сроки Россия воссоздала советские практики привлечения иностранных студентов на обучение в свои университеты. Российские правительственные институты активно осваивали «цифровую дипломатию», превратив Интернет в эффективное средство доведения внешнеполитической позиции Кремля.

С точки зрения ЕС, весь этот инструментарий оценивается как источник угроз для европейской безопасности. По европейским оценкам, российское руководство, пытаясь возложить вину за кризисное состояние внутри страны на внешние силы, генерирует поток негативных новостей о ЕС, ориентируясь на определенные (и довольно много-численные) социальные группы внутри Евросоюза, недовольные экономической и политической политикой Брюсселя.



Таким образом, в развитии публичной дипломатии ЕС отразилась эволюция европейского интеграционного проекта последних десятилетий – со всеми ее успехами и поражениями, достижениями и кризисами.

От фрагментарной, ориентированной на самих европейцев разъяснительной «инфополитики» Евросоюз постепенно перешел к выстраиванию диалога с широкой зарубежной аудиторией. При этом (особенно в период после Лиссабонского договора 2009 г.) ЕС действовал, скорее, как сверхдержава, а не международная организация. В том, что касается инструментов и тактических приемов ведения глобального диалога, Брюссель следовал общемировым трендам – гибко комбинируя традиционные и относительно новые технологии (культурные и образовательные обменные программы, «цифровую дипломатию»).



Курс единой Европы на выработку общей внешней политики и политики безопасности, а также расширение Союза и «Восточное партнерство» ожидаемо вызывали разногласия внутри ЕС и противодействие со стороны России. Украинский «Евромайдан» и последовавшие за ним события выявили резкое несовпадение ценностных и политических установок сторон. Это особенно проявилось во взаимном критическом восприятии публичной дипломатии Европейского Союза и Российской Федерации. Происходит обоюдная секьюритизация публичной дипломатии, то есть причисление деятельности, связанной с распространением информации и прямыми контактами с зарубежной аудиторией, к числу угроз безопасности.



Вместе с тем и в Брюсселе, и в Москве осознают важность поддержания контактов на уровне гражданского общества, особенно в высшем образовании – области, наименее затронутой кризисом в двусторонних отношениях, а также в журналистике, экологии, культуре, социальной сфере.



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

