

# Негосударственные институты развития – силовые средства политики\*

**Ольга БОБРОВА**  
**Алексей ПОДБЕРЁЗКИН**  
**Ольга ПОДБЕРЁЗКИНА**

Возглавляемая Америкой коалиция в массе своей воспринимала в качестве положительных многие атрибуты американской политической и социальной культуры.

*Бжезинский З., американский политик и учёный*

**К**рупнейшие военно-политические результаты США и их союзников, полученные в последние десятилетия, были обеспечены использованием преимущественно негосударственных институтов развития человеческого капитала (ИР НЧК) в качестве силовых инструментов внешней политики.

---

**БОБРОВА Ольга Викторовна** – кандидат юридических наук, зав. отделом научной информации и издательской деятельности Университета прокуратуры РФ. *E-mail:* bogomazova@mail.ru

**ПОДБЕРЁЗКИН Алексей Иванович** – доктор исторических наук, профессор, директор Центра Военно-политических исследований МГИМО МИД России – Концерна ВКО «Алмаз-Антей». *E-mail:* podberezkin@gmail.com

**ПОДБЕРЁЗКИНА Ольга Алексеевна** – кандидат исторических наук, заместитель директора департамента Министерства просвещения РФ. *E-mail:* o.podberezkina@gmail.com

**Ключевые слова:** человеческий капитал, институты развития национального человеческого капитала, международная обстановка, некоммерческие организации.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31537.

Применение государством грубой силы, особенно военной, нередко приводило США к серьёзным негативным политическим, экономическим и военным последствиям – от войны в Корее и Вьетнаме до войн в Афганистане, Ираке и Сирии, которые в итоге не принесли политической победы ни США, ни их союзникам. Пока существовал Советский Союз, каждый раз возникала угроза прямой военной конфронтации, которая в условиях стратегического паритета СССР и США могла обернуться непредсказуемыми и катастрофическими результатами [1].

Сложившееся в конце прошлого века состояние стратегического равновесия обозначило границы возможной военной эскалации политики «силового принуждения»\*, что в очередной раз подтвердил визит Дж. Байдена в Европу (июнь 2021 г.) и последовавшая серия его встреч, целью которых было подтверждение американского лидерства в защите «рыночных демократических ценностей», с одной стороны, и сокращение военных рисков в отношениях с Россией – с другой.

Такая стратегия была откровенно заявлена президентом США ещё в «Основных положениях стратегии национальной безопасности» (март 2021 г.), где он призвал «США в мире примером лидерства» (точнее – «быть маяком для других») [2, р. 7] и «очень аккуратным в применении военной силы» [2, р. 9].

При этом политика «силового принуждения» в отношении Российской Федерации не просто сохранится, но и будет продолжать усиливаться, что и подтвердило сразу же введение США дополнительных антироссийских санкций. Особенностью этой политики станет быстрое развитие негосударственных ИР НЧК и их использование в качестве политических силовых инструментов\*\*.

Единственный практический результат встречи Дж. Байдена и В.В. Путина – некоторое смягчение риторики (которое уже достигло предвоенного уровня) и декларация о стратегической стабильности, которая обозначила границы допустимого нарастания военно-силовой эскалации\*\*\*.

<sup>1</sup> Подберёзкин А. И. Оценка и прогноз военно-политической обстановки. М.: Юстицинформ, 2021. – 1080 с.

<sup>2</sup> Biden J.R. Interim National Security Strategy Guidance. Wash.: White House, 2021. March. P. 7.

\* Это состояние с военно-технической точки зрения описано в работе НИИ № 46 МО РФ: Военно-экономическая безопасность и военно-техническая политика государства: изменение диалектики взаимосвязи в современных условиях / под общ. ред. проф. С. Ф. Викулова. М.: АПВЭиФ; Канцлер, 2020.

\*\* Негосударственные институты – все институты развития национального человеческого капитала (НЧК) и обеспечения безопасности, не находящиеся под прямым контролем государства. При этом понятие «негосударственные ИР НЧК» отнюдь не означает, что они не используются в интересах государства. Совсем наоборот, именно в последние десятилетия государство стало активнее и масштабнее использовать негосударственные институты в своей внешней политике.

\*\*\* В этом отношении политика Дж. Байдена полностью последовательна и преемственна политике Д. Трампа, который сформулировал три основных принципа: все действия должны содействовать развитию США, противодействовать России и не вести с критическим риском войны (Подберёзкин А. И. Политика стратегического сдерживания России. М.: Международные отношения, 2019).

## Значение негосударственных ИР НЧК в политике безопасности

Сконца прошлого века значение негосударственных ИР НЧК в мире стало стремительно возрастать. Именно этим объясняются более заметные результаты политики США в последние десятилетия, когда использовались преимущественно именно **негосударственные силовые** – военные и невоенные – меры и средства – от инструментов «мягкой силы» до политико-административного, экономического, финансового и информационного силового давления. Или то, что составляет, по словам Дж. Байдена, «источники американской мощи», которые включают: «многообразие», «пышущую здоровьем экономику», «динамичное гражданское общество», «инновационную технологическую основу», «несомненные демократически ценности», «широкую и глубоко развитую сеть партнёров и альянсов в мире», «самую сильную в мире военную мощь» [2, р. 6].

Весь этот «набор преимуществ» США, дополненный также превосходством в государственном управлении, институтах, нормах и качестве НЧК, позволяет, по мнению правящей элиты США, эффективно проводить политику силового принуждения не только в отношении Китая, России и других субъектов военно-политической обстановки (ВПО), но и всех акторов. Более того, Дж. Байден призывает активнее использовать как государственные,

так и негосударственные силовые (военные и невоенные) институты, которые занимают в его выступлениях исключительное место.

Так, говоря о необходимости повышения эффективности национальной стратегии США, Дж. Байден выделяет жирным шрифтом в своём послании условия: «квалифицированный человеческий потенциал», «институты» и «партнёрства», «новое поколение госслужащих, представляющих всё многообразие страны», «модернизированный процесс принятия решений» [2, р. 21]. Тем самым прямо связывается качество политики и стратегии с качеством лиц, занимающихся её подготовкой и реализацией, а также с качеством государственных и негосударственных институтов.

Таким образом, стратегия Джозефа Байдена (а также предыдущих американских президентов) представляет собой сочетание опоры на широкий спектр силовых инструментов в политике, где военная сила играет важную, но не уникальную роль, и повышение качества НЧК и его институтов – государственных и негосударственных [3].

Так, по оценке бывшего сотрудника ЦРУ и СНБ Э. Сноудена, в 2013 г. в разного рода негосударственных фирмах и организациях работало только на ЦРУ и Минобороны США несколько сотен тысяч человек с ежегодным бюджетом более 1 млрд долл. [4].

<sup>3</sup> Подберёзкин А. И., Александров М. А., Артамонов Н. В. Теоретические и математические методы анализа факторов формирования оборонно-промышленного комплекса / отв. ред. А.И. Подберёзкин. М.: МГИМО-Университет, 2021.

<sup>4</sup> Сноуден Э. Личное дело / пер. с англ. Л. Лазаревой. М.: Эксмо, 2020.

Таким образом, к началу нового века западные государства стали намного активнее использовать негосударственные институты в интересах силовых структур своих стран. Феномен, когда крупные корпорации и компании, работающие на ЦРУ и Минобороны США, становились полностью подконтрольными, приобрёл массовый характер. Достаточно сказать, что только в Ираке вооружённые силы США использовали более 10 тыс. сотрудников частных военных компаний (ЧВК). Эти же сотрудники привлекаются на регулярной основе к операциям на Украине и в других постсоветских республиках не только в качестве инструкторов, но и «прокси-армии»<sup>\*</sup>.

Но военно-силовое применение негосударственных ИР НЧК в интересах государств и их институтов – только часть их деятельности, которая проявляется в *условиях вооружённого конфликта*. В обычной политической жизни, т. е. повсеместно и постоянно, негосударственные институты используются постоянно, масштабно и с нарастающей эффективностью, добиваясь иногда выдающихся результатов, вплоть до смены политических режимов.

Как пример из недавнего прошлого – развал Организации Варшавского договора (ОВД), Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) и СССР.

Как в своё время справедливо заметил З. Бжезинский, их использование привело в итоге к победе именно западной коалиции<sup>\*\*</sup> (о чём нередко забывают), которая сделала «привлекательными многие атрибуты американской политической культуры» [5, с. 24–25].

Именно успех западной коалиции в 90-е годы прошлого века пытается в настоящее время повторить Дж. Байден: его поездка в июне 2021 г. стала примером попытки возвращения американского лидерства в широкой коалиции государств, ориентированной на противостояние с Китаем и Россией с развитием и укреплением всего спектра институтов коалиции [6].

К негосударственным институтам развития человеческого капитала (ИР НЧК) того или иного субъекта международных отношений (МО) относится широкий спектр организаций (негосударственных учебных, научных и культурных, духовных объединений, НКО, фондов, ассоциаций и т. п.) [3], которые формально независимы, но, как правило, используются в качестве

<sup>5</sup> Бжезинский З. Великая шахматная доска. М.: АСТ, 2020.

<sup>6</sup> Biden J. My trip to Europe is about America rallying the world's democracies // The Washington Post. 2021. 6 June.

<sup>\*</sup> Под «прокси-армией» понимается возможность действовать под прикрытием, не позволяя понять, о ком идёт речь, в частности, об использовании против врага армии некоей третьей стороны. Эта структура организована в негосударственные институты – от банд до диверсионных подразделений и даже отдельных регулярных частей, скрывающих свою принадлежность к государству (как турецкие наёмники в Сирии), которая вооружена, обучена, финансируется одной из сторон, но формально к ней не относится.

<sup>\*\*</sup> Западная коалиция – широкое объединение не только стран – членов НАТО и ЕС. В неё входит более 60 государств (в том числе нейтральных), связанных многочисленными обязательствами о проведении согласованной политики.

силового средства политики тем или иным субъектом МО – государством, партией, движением или любым иным актором. Это может происходить как в форме «мягкой силы»\*, так и в рамках политики «силового принуждения»\*\*, но в любом случае это силовое средство внешней политики субъекта МО (или коалиции) и должно рассматриваться именно в качестве такового в реальной политике [7].

Так, практика использования (легально и нелегально) негосударственных институтов государством или иными акторами в МО существовала давно. В наиболее яркой форме это проявилось при финансировании партий и организаций для внутривнутриполитической дестабилизации, которая осуществлялась в истории всегда (достаточно вспомнить известного осла, гружённого золотом, который может взять город), но в XX в. эта политика приводила к наиболее заметным результатам: революции 1917 г., деятельности Коминтерна, финансированию антифашистского движения в Европе и антикоммунистических партий после Второй мировой войны.

Однако именно во второй половине прошлого века использование негосударственных институтов раз-

вития приобрело систематический и стратегический характер, когда политики достаточно прагматично стали применять всю систему негосударственных институтов для получения уже долгосрочных, а не тактических политических результатов. Это произошло потому, что негосударственные институты развития получили в XX в. мощный толчок, который привёл к их количественному и качественному росту.

Не углубляясь в политологическую и социологическую сущность, важно выделить общую группу – «негосударственные ИР НЧК» и её частную подгруппу, которую чаще всего имеют в виду, говоря о политике, – общественные организации, партии, НКО, МНКО и пр. Их финансовая и политическая мощь выросла в сотни раз в XX в., а политическое влияние стало сопоставимо с влиянием государственных институтов, а в ряде случаев и превосходить их.

Достаточно привести пример с появлением в США так называемой организации «Жизни чёрных тоже значат» (БЛМ) или противостоянием социальных сетей и Д. Трампа.

Как правило, это ассоциируется с ускоренным развитием междуна-

<sup>7</sup> О финансировании российским государством НКО // URL: <https://xn--80afcd6alict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/home/about>

\* Политика «мягкой силы» – политика, проводимая в интересах государства как государственным, так и негосударственными институтами, направленная на создание привлекательного образа организатора.

\*\* В России и за рубежом нередко не происходит разделения на силовую политику в качестве «мягкой силы» и «силы принуждения», хотя такое различие становится с каждым годом всё существеннее.

родных институтов, массовым созданием и ростом числа НПО, хотя это и является отражением только части тенденции\*.

В России ускоренное формирование негосударственных ИР НЧК, особенно в социально-политической области, протекает не столь масштабно и быстро, как на Западе. Это связано как со временем его начала (конец 80-х годов) в массовом порядке\*\*, так и отношением к нему государства, которое длительное время игнорировало саму необходимость поддержки негосударственных ИР НЧК. Правящая «либерально-демократическая элита» в России почему-то полагала, что рыночная экономика и демократизация сами по себе стимулируют развитие этих институтов. Сознательная государственная поддержка негосударственных институтов в России началась поэтому только в конце первого десятилетия нового века и в ограниченных масштабах, например, в результате создания Совета по развитию институтов гражданского общества и правам человека, первая часть названия которого

(что очень симптоматично) надолго исчезла из обращения, сохранив аббревиатуру «СПЧ».

Так, в России только по одному фонду президентских грантов, существующему в рамках системы поддержки НКО с 2006 г., в 2021 г. было выделено на 4144 проекта порядка 8 млрд руб.\*\*\*

Главным же является то, что стремительный рост негосударственных институтов вызван ещё более высокими темпами развития НЧК государств, прежде всего образования, культуры, технологий и творческого потенциала, стремительным появлением так называемого «креативного» (творческого) класса, который неизбежно будет формировать социально-политические условия и нормы развития в ближайшие 20–30 лет.

Так, книга Р. Флориды, опубликованная в 2005 г., посвящённая роли «креативного класса», совершила массовый переворот в общественных науках, прежде всего экономике и социологии [8]. Но её последствия для политики стали ещё радикаль-

<sup>8</sup> Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее / пер. с англ. М.: Классика-XXI, 2005.

\* Современный подход к пониманию групповых объединений, политических групп или так называемых «групп интересов» (interest group. – *англ.*) был разработан классиком американской политологии А. Бентли в работе «Процесс управления» (1908 г.). А. Бентли предлагает особый философско-социологический способ рассмотрения политической жизни, своего рода философию группового давления, согласно которой политика вообще не «структурируется» без групповой активности. Макрополитика состоит из первичной материи борющихся политических групп, а не из государств и партии. При этом, что особенно важно и интересно в теоретическом отношении, Бентли не различает «группу» и её «интерес», «группу» и её «деятельность», отмечая, что объединение и идентификация людей в «политическую группу» возможны лишь вокруг какого-либо интереса и лишь в процессе совместной деятельности.

\*\* На самом деле, в СССР была создана очень сильная система негосударственных НКО и других ИР НЧК, руководившаяся КПСС (ВЛКСМ, ВЦСПС, КМО СССР, Фонд мира, СКЗМ и пр.), которую развалили в результате «демократических реформ» 90-х годов.

\*\*\* Эта сумма не идёт в сравнение с финансированием НКО на Западе и финансовой помощью иностранным агентам, но она не учитывает другие государственные и негосударственные источники финансирования в России.

нее по мере развития Интернета и особенно массового внедрения социальных сетей (т. е. исключительно негосударственных ИР НЧК), кото-

рые превратились в политических конкурентов государственных институтов (достаточно вспомнить отношения Д. Трампа и *Twitter*).

## Цели против России негосударственных ИР НЧК

**Ц**ели всех институтов развития (ИР) человека – реализация тех или иных интересов (потребностей) определённых социальных групп и коллективов. Такие интересы и, соответственно, преследуемые цели – разные. Но есть общее, что их объединяет, а именно: во-первых, реализация всех интересов неизбежно связана с развитием НЧК в той или иной области, а во-вторых, в политической сфере, – это возможность использования ИР в качестве инструментов политики в политических целях (даже в случае, когда их деятельность далека от политической) государственными институтами.

Этот вывод справедлив как для государственных, так и негосударственных ИР. В этом смысле цели негосударственных ИР НЧК заключаются в развитии всех видов человеческого капитала и (что реже имеется в виду) обеспечения национальной безопасности как результата такого развития [3]. Эта функция по использованию негосударственных ИР в качестве силовых внешнеполитических инструментов исключительно важна.

Здесь в основном позиции всех специалистов совпадают. Но они начинают радикально расходиться, когда речь идёт о тех ИР, как прави-

ло НКО, которые во многом зависят или даже прямо выполняют задачи силовых инструментов внешней политики зарубежных государств в той или иной форме – «мягкой силы» или непосредственной политики «силового принуждения» [1]. Общая зависимость негосударственных ИР от государства не просто существует, она очень сильна.

Неслучайно Э. Сноуден говорил о том, что даже крупнейшие корпорации в США контролируются спецслужбами [4].

Иллюзий здесь нет, хотя западные страны дезинформируют общественность утверждениями о «независимых НКО» и других институтах гражданского общества. Степень их независимости от государства определяется опять же интересом правящей элиты государства, которые используют негосударственные ИР против других негосударственных ИР или даже ИР государства, как это бывает, например, с политиками, которые создают угрозу истеблишменту.

Очень чётко эта деятельность проявилась, например, в действиях американского правительства против разоблачений Дж. Ассанжа, которое принудило, как он сказал, «академическое сообщество заниматься научной фальсификацией» [9].

<sup>9</sup> Викиликс: Секретные файлы / под ред. Дж. Ассанжа / пер. с англ. М. Г. Шишкиной. М.: Кучково поле, 2017.

Или когда БЛМ были использованы против республканцев на выборах президента США в 2020 г.

Итак, XX в. стал принципиальным этапом в развитии гражданского общества и негосударственных институтов, что видно на примере НКО. В науке и общественном мнении нет единой и адекватной оценки деятельности негосударственных институтов развития человеческого потенциала, но, как правило, признаётся, что она ограничена четырьмя крупными областями: социально-политической, экономической, семейной и культурно-духовной. Это далеко не полностью соответствует действительности.

Однако принципиально важно выделить две основные функции таких ИР НЧК, характерные для всех негосударственных институтов, – функцию развития и функцию обеспечения национальной безопасности.

В этом случае любой негосударственный ИР НЧК рассматривается в двух аспектах – как инструмент развития и как инструмент обеспечения безопасности. Эти обе жизненно важные функции всегда необходимо иметь в виду, когда рассматривается деятельность того или иного ИР НЧК, например, некоего НКО – фонда, СМИ или общественной организации [3]. Что, кстати, часто не делается: административные и правовые институты государства «с удовольствием» регламентируют деятельность под универсальные требования, когда можно с полным основанием ограничивать и даже ликвидировать деятельность

полезных, даже уникальных НКО, мотивируя «правовым подходом».

Проблема заключается в том, что деятельность одного и того же НКО может быть одновременно полезна с точки зрения развития нации и вредна с точки зрения обеспечения её безопасности\*.

Например, если речь идёт о международном сотрудничестве в области науки, экологии, образовании и т. д. Очевидно, что вредная (с точки зрения безопасности) деятельность НКО должна контролироваться соответствующими институтами (и не только государственными, но может и негосударственными), но этот контроль не должен превращаться в преграду для полезной деятельности НКО. «Универсально-правовой подход» в этом крайне вреден.

Так, обязанность НКО ежегодно отчитываться о своей деятельности, наверное, правильное решение, но его применение ко всем НКО безотносительно характера деятельности наносит очевидный вред. Десятки тысяч закрытых НКО в России, вполне возможно, не окупятся с точки зрения развития нации (и обеспечения безопасности) массовым выполнением формальных требований с точки зрения национальной безопасности.

В этой связи важно проводить постоянный мониторинг деятельности НКО не только со стороны Минюста (что более или менее делается) или прокуратуры, но и со стороны администрации президента и правительства, прежде всего в тех областях, где существует потенциальная угроза национальной безопасности (чего не делается). Общее

\* Эта особенность очертаения задач развития и безопасности не решена до настоящего времени ни в Стратегии национальной безопасности, ни в практической деятельности федеральных органов исполнительной власти.

руководство со стороны управления внутренней политики (УВП) администрации президента не способно оценить деятельность всех негосударственных ИР, а тем более участвовать в их работе.

Сама идея такого мониторинга деятельности государственных и негосударственных институтов длительное время отвергалась правящей элитой России, которая с конца 80-х годов предоставила западным институтам (государственным и негосударственным) возможность совершенно свободно действовать на территории Российской Федерации, включая внутривнутриполитическую и оборонную области. Ситуация стала медленно изменяться по мере развития операций на Северном Кавказе, где антироссийская деятельность многих НКО и фондов была демонстративно активна. По мере ухудшения военно-политической обстановки (ВПО) на-

чиная с 2008 г. трансформировалось и отношение к целым категориям негосударственных институтов развития, прежде всего иностранным НКО.

По обработанным в Центре военно-политических исследований МГИМО (ЦВПИ) неполным данным можно представить себе общую тенденцию в развитии негосударственных ИР НЧК, в наибольшей степени НКО. Данные в базе не являются сплошными и, хотя охватывают период 1922–2019 гг., очень разрозненны, неполны и не могут служить материалом для статистически значимых выкладок\*. Они говорят только о *некоторых тенденциях*, а также потенциальных возможностях, которые могут быть реализованы после пополнения и обработки данных базы. Так, например, видно, что по мере роста численности НКО стремительно росла и численность условно «небезопасных» НКО (табл. 1).

Таблица 1

### Рост численности НКО

единиц

| Декады | Число НКО | «Небезопасные» |
|--------|-----------|----------------|
| 1920   | 1         | –              |
| 1940   | 12        | 1              |
| 1950   | 162       | 2              |
| 1960   | 2687      | 117            |
| 1970   | 4484      | 84             |
| 1980   | 8619      | 76             |
| 1990   | 72 441    | 4825           |
| 2000   | 110 750   | 10 375         |
| 2010   | 148 184   | 11 656         |

\* База разработана в МГИМО МИД России под руководством А.Б. Немченко.

Несмотря на неполноту данных, всё же тенденция последних 30 лет нельзя не заметить: каждые 10 лет общее число НКО увеличивается на треть. Число «небезопасных» НКО с 90-х по 2000-е годы удвоилось. В 10-х годах нового века рост замедлился благодаря осознанию правительством их потенциального вреда и принятым мерам. Появилась некая позиция в отношении ИР НЧК, прежде всего тех НКО, которые ассоциируются с понятием «иностранный агент».

Отдельно необходимо сказать о негосударственных институтах развития, которые используются, как правило, враждебным государством – **иностранных агентах**<sup>\*</sup>. Это вызвано тем, что именно государство и его институты развития и безопасности – главный и наиболее приоритетный объект для внешнего влияния со стороны зарубежных негосударственных ИР НЧК, от эффективности которых, как не раз показывала современная политическая история, во многом зависит само существование государства и его институтов. Разрушение государственных институтов или простое их ослабление неизбежно ведёт к ослаблению общества, его институтов и в конечном счёте самого государства. Более того, неизбежной потерей в будущем национальной самоидентификации.

Это понимание и осознание угрозы стало приходить с опозданием в правящей элите России, которая с

конца 90-х годов с трудом привыкала к понятию «национальные интересы» и через 20 лет – «национальные ценности»<sup>\*\*</sup>. Собственно говоря, выступление В. В. Путина на XX съезде «Единой России» (июнь 2021 г.) было посвящено «сбережению народа», т. е. не только физическому сохранению граждан, но именно сохранению нации и её ценностей – семейных, национальных, культурно-духовных [10].

И, наоборот, укрепление и развитие общих систем ценностей и негосударственных институтов развития и безопасности, в том числе международных, например западной коалиции, ведёт к одержанной победе над оппонентами, что не просто признаётся, но и всячески подчёркивается в США, где в качестве примеров приводятся действия международной коалиции против Югославии, Афганистана, Ирака и Сирии. Неслучайно в интервью Дж. Байдена перед поездкой в Европу (июнь 2021 г.) было сказано, что США «не отделяют демократические ценности от национальных интересов», а целью поездки (заявлено официально) является «объединение ценностей мировых демократий», которые должны даже лежать «в основе политики инноваций» [6].

Особенное значение ИР НЧК имеют в том случае, когда речь идёт о таких негосударственных ИР НЧК,

<sup>10</sup> Владимир Путин выступил на XX съезде партии «Единая Россия» // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65886.19/06/2021>

<sup>\*</sup> Иностранные агенты – лицо (физическое или юридическое), которое, будучи резидентом одной страны, действует в интересах другой, обычно при отсутствии дипломатического иммунитета.

<sup>\*\*</sup> Это объясняется тем, что часть правящей элиты России была ориентирована на западную систему ценностей, часть была откровенно коллаборационистской, часть – традиционно конформистской. Национально ориентированная часть правящей элиты была в очевидном меньшинстве (по некоторым оценкам, и сегодня составляет не более 30%).

как идеи, концепции, ценности, национальное самосознание, доверие к власти, целям развития и другим важнейшим аспектам национальной самоидентификации\*. Решающим «полем битвы» между субъектами их отношений становится национальная система ценностей, которая выбрана для «главного удара» с сосредоточением всех средств зарубежных и внутренних оппонентов. Наиболее к этому пригодные негосударственные ИР НЧК: СМИ, НКО, фонды, но также университеты и другие организации образования, науки, культуры и духовности.

Общая последовательность разрушительных действий со стороны негосударственных ИР НЧК – иностранных агентов в своих основных чертах такова:

- дестабилизация и разрушение ИР НЧК государства, прежде всего силовых, идеологических и правоохранительных; максимально быстрое формирование враждебных государству негосударственных ИР на «территории противника»;

- внутривластная дестабилизация, которой не могут противо-

действовать ослабленные государственные ИР НЧК, а тем более – подменённые негосударственные институты развития НЧК, как это было на территории СССР, и особенно на Украине в 2014 г., и, как следствие, разрушение государства;

- потеря (частичная или полная) государственного суверенитета, как это произошло в России в 90-е годы;

- развал государства и его раздел (примеры: Римская империя, Византия, Монгольская и Китайская империи и СССР);

- неизбежная утрата идентичности и самоликвидация нации [1].

Как видно из этой последовательности, наиболее эффективными инструментами оппонентов могут быть негосударственные ИР НЧК – от тех, которые представляют собой инструменты «мягкой силы», до откровенно военно-силовых институтов – неофициальных структур разведок и министерств обороны Запада, насчитывающих сотни тысяч человек, получающих государственное финансирование и организационно-техническую помощь.

## Иностранные агенты как враждебные ИР НЧК

Следует подробнее остановиться на характеристике таких негосударственных институтов развития, как иностранные агенты, нередко сохраняющих и функцию развития национального человеческого капи-

тала, затрудняет их идентификацию и ограничение деятельности, так как трудно провести границу между преподаванием в фонде иностранного языка и его враждебной направленностью. Тем более когда внешние

---

\* В России именно эта область – идеи, как институты развития нации, т. е. в широком смысле – идеология, оказалась в последние десятилетия в наименьшем приоритете у общества и государства (Подберёзкин А. И. Национальный человеческий капитал. В 5 томах. Т. 3. Идеология русского социализма. М.: МГИМО-Университет, 2011).

силы (которые, безусловно, оказывают и оказывают давление на Россию) пытаются по-разному интерпретировать такую деятельность.

Большинство стран достаточно жёстко регламентирует деятельность подобных организаций.

Так, например, целью законодательства о лицах, выполняющих функции иностранного агента, в США, Австралии, Израиле, Венгрии и Российской Федерации является обеспечение прозрачности иностранного влияния на принятие государственных решений, а также противодействие скрытому иностранному вмешательству во внутривнутриполитические дела государств за рамками легального публичного демократического либо дипломатического процесса.

Кроме того, законодательством большинства стран прямо предусматриваются ограничения иностранного финансирования лиц, непосредственно вовлечённых в политический процесс (прежде всего иностранное финансирование политических партий).

*Законодательство США*, например, основано на жёсткой модели регулирования деятельности лиц, выполняющих функции иностранных агентов: их регистрация является обязательной, предусматривается значительный объём обязанностей по предоставлению информации Минюсту и по внутреннему учёту. Законом предусмотрен широкий объём полномочий Минюста по контролю за соблюдением законодательства об иностранных агентах, а также серьёзные меры ответственности.

*Законодательство Австралии и Венгрии* в значительной степени схоже с законодательством США и также может быть отнесено к жёсткой модели регулирования.

*Законодательство Израиля* является более мягким, поскольку предполагается добровольный порядок регистрации.

*Законодательство России* основано на умеренной и сбалансированной модели, предусматривающей более мягкие, по сравнению с США и Австралией, требования к отчётности, внутреннему учёту, а также ответственности за нарушение норм законодательства, регулирующего деятельность лиц, выполняющих функции иностранных агентов.

В частности, в Российской Федерации объём предоставляемой лицами, выполняющими функции иностранных агентов, отчётности является существенно меньшим; информация об иностранном финансировании требуется в агрегированном виде; специальные требования к внутреннему учёту и хранению документации не предъявляются.

В качестве примера можно привести конкретную ситуацию с одной из некоммерческих организаций в России, выполняющей функцию «иностранного агента».

Так, 31 января 2020 г. в отношении некоммерческой организации «Фонд борьбы с коррупцией» и. о. начальника отдела по делам некоммерческих организаций Главного управления Минюста России по Москве составлен протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ.

Постановлением судьи Симоновского районного суда г. Москвы от 28 июля 2020 г., оставленным без изменения решением московского городского суда от 8 апреля 2021 г. (дело № 7-5126/2021), некоммерческая организация «Фонд борьбы с коррупцией» признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ, и подвергнута административному штрафу в размере 300 тыс. руб.

Административная ответственность по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ наступает за осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включённой в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, что влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб.; на юридических лиц – от 300 тыс. до 500 тыс. руб.

По смыслу приведённой нормы объективная сторона данного административного правонарушения выражается в форме бездействия – неподаче заявления в уполномоченный орган о включении её в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признаётся участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории России, если независимо от целей и задач, указанных в её учредительных документах, она участвует (в том числе путём финансирования) в организации и проведении политических акций, влияющих на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества.

Итак, для признания некоммерческой организации организацией, выполняющей функции иностранного агента, **необходимо наличие финансирования из иностранных**

## **источников и участие в политической деятельности на территории Российской Федерации.**

Важно отметить, что негосударственные ИР НЧК России играют исключительно важную роль не только в социально-экономическом развитии страны, но и обеспечении её безопасности, которая до настоящего времени всё ещё недооценивается, а недавно ещё и сдерживалась. Это относится к широкому кругу патриотических организаций: поисковиков, патриотических клубов, изданий, которые существовали в 90-е годы не только без государственной поддержки, но и при открытом противодействии правящей либеральной элиты и СМИ.

Так, в начале 90-х годов были созданы Всемирный русский народный собор, Академия военных наук, Народно-патриотический союз России, ВОПД «Духовное наследие»\*. Работа ИР НЧК патриотической направленности встречало прямое противодействие со стороны некоторых органов государственной власти.

Движение в переоценке значения патриотических и гражданско-ориентированных ИР НЧК началось только в конце первого десятилетия нового века, что означает существенное отставание в нормативном и организационном отношении государства.

Так, например, в Стратегии национальной безопасности 2015 г. в военной организации страны, военной доктрине и военной политике негосударственные ИР НЧК до настоящего времени практически не учитываются. Исключение составляют те немногие из них, которые создаются и работают при поддержке Минобороны России.

\* В создании этих структур прямое участие принимал один из авторов – А. И. Подберёзкин.

Эволюция взглядов правящей элиты страны на эти вопросы происходит медленно и непоследовательно, отставая, например, от США, где таким институтам придаётся высший приоритет (например, в двух выступлениях Дж. Байдена) [2, 6]. Поэтому необходимо сделать принципиально важный вывод: военная организация государства, представляющая собой в современной России совокупность государственных институтов (преимущественно силовых) развития **должна быть превращена в военную организацию нации**, т. е. совокупность не только государственных, но и общественных и бизнес-институтов развития НЧК, а также отдельных личностей (как в США сегодня и как это было в СССР в годы Отечественной войны).

Таким образом, в новом веке именно НЧК и его институты развития являются **главными инструментами силовой политики и институтами развития государства**, наравне с их исключительно важной ролью и значением с точки зрения общих национальных ресурсов. Другие две части национального богатства: производственные активы и природные ресурсы стали играть второстепенную роль. Этот вывод имеет принципиальное значение для практических рекомендаций по определению, например, приоритетов военного строительства, а также политики безопасности, где значение НИР и ОКР (НЧК) недооценивается, а тем более для возможного

использования в качестве инструментов силовой политики ИР НЧК. Это означает, например, что вооружение, военная и спецтехника (ВВСТ), которые являются частью «активов» и играли прежде решающую роль в силовом противоборстве, уступили эту роль институтам развития НЧК. Поэтому постоянный акцент на развитии ВВСТ, который делается в современной России, иногда заслоняет более важные приоритеты и более эффективные средства силовой политики – государственные и негосударственные ИР НЧК (институты гражданского общества, СМИ и социальные сети) [11].

Неизбежно требуется и переоценка значения роли зарубежных ИР НЧК в качестве средств политики «силового принуждения» России. Их объективный анализ и оценка эффективности деятельности крайне затруднена, потому что существует неоднозначная статистика, разбитая по самым разным группам участников, факторов и акторов.

Так, можно сказать относительно *определенно* только по такой группе акторов, как международные и национальные неправительственные организации (МНО и НПО), которые зарегистрированы (значительное число таких организаций не учтено в органах юстиции и регистрации, действуя неформально).

Численность зарегистрированных НПО в 2019 г. (той части из них, которая финансируется преимущественно из США, ФРГ, Великобритании и Японии) приведена в табл. 2 [12].

<sup>11</sup> Подберёзкин А. И., Родионов О. Е. Человеческий капитал и национальная безопасность. М.: Прометей, 2020. С. 349–520.

<sup>12</sup> Аналитический обзор стратегий распространения гуманитарного влияния зарубежных стран на постсоветском пространстве. М.: Россотрудничество, 2020. С. 50.

Таблица 2

**Зарегистрированные МНО и НПО [12]**

| Страна      | Число МНО и НПО                                 |
|-------------|-------------------------------------------------|
| Армения     | 4,6 тыс.                                        |
| Азербайджан | 100 представительств и филиалов                 |
| Белоруссия  | 3 тыс. (200 МНПО, 200 фондов, 16 международных) |
| Молдавия    | 7 тыс.                                          |
| Украина     | около 80 тыс. НПО и МНО                         |
| Казахстан   | около 23 тыс. НПО                               |
| Киргизия    | около 32 тыс. НПО                               |
| Таджикистан | 2,5 тыс. НПО                                    |
| Туркмения   | нет информации                                  |
| Узбекистан  | около 8,5 тыс. НПО                              |

Если предположить, что средняя численность НКО составляет хотя бы 30 чел., то нетрудно подсчитать количество сотрудников зарегистрированных организаций, финансируемых из-за рубежа.

В Белоруссии, например, это будет как минимум 90 тыс. чел., что обеспечивает «улицу» при любом развитии событий.

Надо понимать также, что финансируются и радикальные и даже экстремистские организации, члены которых должны участвовать и провоцировать самые острые силовые формы борьбы, вплоть до применения оружия. Понятно, откуда берутся организованные группы, среди которых всегда находятся несколько десятков или сотен подготовленных и оплаченных боевиков, готовых к самым рискованным действиям.

Поэтому необходимо оценить саму мощь этого фактора – ИР НЧК, как пытались определить, и не раз, мощь государства или его военную

мощь. Для этого следует провести переоценку традиционного представления об НЧК как индексе развития человеческого капитала, сложившуюся с 90-х годов в пользу её новой **формулы**, которая может выглядеть следующим образом: сумма слагаемых основных факторов развития НЧК и его институтов. Таких базовых критериев два.

*Первое слагаемое.* Уровень развития НЧК – человеческий капитал индивида (образование, здравоохранение, душевой доход, рассчитываемые по традиционной формуле), но, кроме того, учитывающий уровень индивидуального развития наиболее передового творческого класса страны, составляющего 25–30%. Эта часть общества обеспечивает практически весь прирост (95–99%) ВВП и даёт основной импульс качеству социального и экономического развития нации [13].

<sup>13</sup> Подберёзкин А. И. [и др.]. Роль институтов гражданского общества и потенциала человеческой личности как возрастающих факторов ускорения социально-экономического развития России. М.: РКГ, 2005.

Сказанное означает, что чем выше доля креативного (творческого) класса в численности населения, например, более 20% (30–50%) и чем выше коэффициент использования ими своих творческих возможностей, тем выше НЧК всей нации и государства. Причём намного, в разы выше! Увеличение этих двух показателей – главная стратегическая задача, стоящая перед руководством страны [3].

Это можно проиллюстрировать так: страна с численностью населения в 150 млн чел., обладающая развитым креативным классом (в 50%, а не в 20%), т. е. 75 млн чел., используемым как минимум на 30–50%, в десятки раз мощнее (политически, экономически, в военном отношении), чем такое же государство с численностью в те же 150 млн чел. и аналогичными по своей величине промышленным и иными активами. Более того, первое государство даже сильнее и динамичнее в своём развитии, чем государство с населением в 900–1000 млн чел., но при численности креативного класса в несколько раз меньшей и экономикой в несколько раз большей [14].

Для России, отстающей по соотношению экономических сил в 15 раз от США и 30 раз от западной военной коалиции, быстрое развитие НЧК и особенно институтов его развития – единственный способ «перескочить через этап» такого качественного отставания по уровню мощи государства, которое сложилось за последние 30–40 лет.

Как писал З. Бжезинский, именно этот фактор (качество культурного, экономического и социального развития) прежде всего повлиял на

развал ОВД, СЭВ и в конечном счёте СССР. «Америка широко воспринималась, – писал он, – как представитель будущего, как общество, заслуживающее восхищения и достойное подражания» [5, с. 24].

*Второе слагаемое.* Количество и степень развития ИР НЧК (прежде всего научных, профессиональных, творческих и образовательных школ), которые обеспечивают его развитие и реализацию. Эта проблема наименее изучена, с одной стороны, и наиболее актуальна – с другой.

Именно институты НЧК стали наиболее важными инструментами силового влияния государств в международных и военно-политических отношениях. И это не только государственные институты (и не только силовые), но и общественные, бизнес и даже личностные.

Так, изменение вектора развития наций и государств во время социальных революций происходит под влиянием общественно-политических институтов развития НЧК (партий, общественных организаций и т. п.), а по аналогии такие же радикальные изменения в общественно-политическом и государственном устройстве могут происходить под влиянием религиозных институтов развития НЧК (например, в Иране) или национально-этнических институтов НЧК (например, на Украине).

Неслучайно Дж. Байден сформулировал эту мысль в качестве принципа внешней политики перед своей поездкой в Европу (июнь 2021 г.): «Наши демократические ценности

<sup>14</sup> Подберёзкин А. И. Информационно-когнитивное силовое «форматирование» правящих элит субъектов военно-политической обстановки в «переходный период» // Концепт: философия, религия, культура. 2019. № 2.

мы не можем отделять от наших национальных интересов» [6].

Степень развития и качества институтов НЧК означает способность государства и нации сохранить внутривластную стабильность, защитить свою систему ценностей, национальные приоритеты и интересы от силового давления извне.

Так, мощные национальные институты развития в области образования и воспитания не позволяют влиять на воспитание молодого поколения в антинациональном направлении. И, наоборот, слабость таких институтов означает, что внешнее силовое воздействие будет разрушительным [15].

Это давно и хорошо понимают в США, где ввели строгие «правила игры» ещё в 30-х годах прошлого века в отношении иностранных «принципалов».

В частности, в *Foreign Agents Registration Act (FARA)* от 1938 г. (§ 611 (с) даётся очень широкое определение: «Агент иностранного принципала»:

1. Любое лицо, которое действует в качестве агента, представителя, работника или служащего, или любое лицо, которое действует в ином статусе по распоряжению, требованию или под руководством или под контролем иностранного принципала, или лицо, деятельность которого прямо или косвенно контролируется, управляется, финансируется или поддерживается, полностью или частично, иностранным принципалом, и которое прямо или через какое-либо другое лицо:

– участвует в США в политической деятельности или действует в интересах такого принципала;

– действует в США в качестве консультанта по связям с общественностью, работника информационной службы или политического консультанта в интересах иностранного принципала;

– в США привлекает, собирает, распространяет или расходует взносы, займы, деньги или другие ценности в интересах иностранного принципала;

– представляет в США интересы иностранного принципала перед каким-либо агентством или должностным лицом правительства США.

2. Любое лицо, которое соглашается, принимает на себя функции или обязуется действовать в качестве агента иностранного принципала согласно пункту (1) на договорной основе либо без неё.

Термин «лицо» включает физическое лицо, партнёрство, ассоциацию, корпорацию, организацию и любое другое объединение физических лиц.

Таким образом, институты развития НЧК – инструменты быстрого роста не только их самих, но и всей мощи государства и силовых средств его политического и военного потенциала. Некоторая их часть (не самая важная и не самая значительная) получила название инструментов «мягкой силы». Они иногда могут оказывать существенное влияние на противника, в особенности в том случае, когда собственные инструменты «мягкой силы» слабы и неэффективны.

Так, в 90-е годы российский кинорынок был фактически оккупирован западным кинематографом, который формировал сознание молодого поколения. К сожалению, ситуация во многом сохранилась и до настоящего времени.

В соответствии с ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях» и ст. 29 ФЗ «Об общественных объединениях» некоммерческая организация (общественное объединение), намеревающаяся после государственной регистрации получать де-

<sup>15</sup> Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community. Office of the Director of National Intelligence. Wash., 2021. April 9. P. 21; *Biden J.R.* Interim National Security Strategy Guidance. Wash.: White House, 2021. March.

нежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, обязана до начала своей работы в политической деятельности подать в уполномоченный орган заявление о включении её в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Устанавливая эту обязанность, федеральный законодатель руководствовался необходимостью обеспечения прозрачности финансовой (имущественной) составляющей деятельности подобных организаций на территории Российской Федерации. Оказание влияния на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику как по содержанию, так и по последствиям, на наступление которых она рассчитана, не ограничивается собственными (внутренними) нуждами некоммерческой организации, а со всей очевидностью затрагивает как публично-правовые интересы в целом, так и права и свободы всех граждан, поскольку именно они в силу Конституции России определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

С учётом этого возложение на некоммерческие организации, получающие иностранное финансирование и участвующие в политической деятельности на территории России, обязанности в уведомительном по-

рядке заявить о себе в качестве некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, по смыслу ст. 2, 18, 24 (ч. 2), 29 (ч. 4) и 30 (ч. 1) Конституции РФ, не может рассматриваться как несовместимое с конституционными целями и ценностями, поскольку оно направлено на обеспечение информированности всех заинтересованных лиц об участии иностранных субъектов (государств, организаций или индивидов) в денежной и (или) иной материальной поддержке некоммерческих организаций, принимающих участие в политической деятельности, имеющей целью оказание воздействия на содержание решений органов государственной власти и проводимую ими государственную политику, а также на формирование соответствующего общественного мнения.

Не противоречит приведённое правовое регулирование и европейским правовым стандартам (рекомендациям), акцентирующим внимание на прозрачности и подотчётности неправительственных организаций как важнейшем условии их правомерной (законной) деятельности.

Так, согласно Основополагающим принципам статуса неправительственных организаций в Европе (приняты решением Комитета Министров Совета Европы 16 апреля 2003 г.) [16] в целях отражения различий в финансовых и иных видах поддержки, получаемой НПО, в дополнение к правосубъектности они могут пользоваться различным статусом в соответствии с национальным законодательством (п. 5), допускающим – с учётом того, что возможность таких организаций привлекать финансирование не

<sup>16</sup> [https://www.mid.ru/mezdunarodnye-akty-o-pravovom-statuse-npo/-/asset\\_publisher/aLRfN6MT9msV/content/id/408002](https://www.mid.ru/mezdunarodnye-akty-o-pravovom-statuse-npo/-/asset_publisher/aLRfN6MT9msV/content/id/408002)

является безусловной и может быть предметом регулирования для защиты целевых категорий лиц, – установление как единых правил, так и некоторых различий относительно привлечения денежных средств из национальных источников или из-за рубежа, в том числе в части, касающейся требований отчётности.

В этом аспекте выделение российским законодателем некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не противоречит указанным европейским Основополагающим принципам, тем более что они прямо предусматривают обязанность неправительственных организаций по требованию жертвователей предоставлять им достаточно подробные отчёты об использовании пожертвований с тем, чтобы продемонстрировать выполнение связанных с ними условий (п. 61).

Обязанность подобной некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, подать заявление о включении в соответствующий реестр не препятствует получению ею финансовой поддержки от зарубежных и международных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Она не лишается и возможности участия в политической деятельности на территории Российской Федерации и тем самым не ставится в дискриминационное положение по сравнению с некоммерческими организациями, не получающими иностранного финансирования.

Следовательно, возложение на некоммерческую организацию, выполняющую функции иностранного агента, обязанности до начала политической деятельности подать за-

явление о включении в соответствующий реестр направлено лишь на дополнительное обеспечение прозрачности деятельности такой организации и не препятствует ей ходатайствовать о получении финансирования и получать его как от иностранных, так и от российских источников.

Это также не означает дифференцированного отношения к некоммерческим организациям, участвующим в политической деятельности, в зависимости от целей, форм и методов этой деятельности.

Более того, само по себе получение некоммерческой организацией финансирования от иностранных источников и наличие у неё потенциальной возможности заниматься политической деятельностью на территории Российской Федерации не являются основанием для признания её выполняющей функции иностранного агента.

Обязанность официально принять на себя соответствующий статус некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, возникает у неё только тогда, когда она действительно намерена после получения денежных средств или иного имущества от иностранных источников принимать участие в политической деятельности на территории России. При этом в силу презумпции законности и добросовестности деятельности некоммерческих организаций данная обязанность должна реализовываться в уведомительном порядке – исходя из самостоятельной оценки организацией собственных намерений – до начала осуществления политической деятельности.

Иная трактовка второго абзаца п. 7 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях» и ч. 6 ст. 29 ФЗ «Об общественных объединениях», предполагающая, что обязанность подачи заявления о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, распространяется на все некоммерческие организации, имеющие возможность осуществлять политическую деятельность на территории Российской Федерации, означала бы, что любая организация, получившая денежные средства или иное имущество от иностранных источников, автоматически подпадает под понятие некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, поскольку ни одна из некоммерческих организаций не лишена возможности заниматься политической деятельностью.

Однако такая трактовка не согласуется с логикой рассматриваемого законодательного регулирования, которое направлено на выделение некоммерческих организаций, выполняющих функции иноагента, не только по признаку их иностранного финансирования, но и в качестве специального субъекта политической деятельности, целенаправленно участвующего в политических акциях, рассчитанных на оказание воздействия на принимаемые государственными органами решения и политику, а также в формировании общественного мнения.

В случае, если органы юстиции или прокуратуры Российской Феде-

рации полагают, что та или иная НКО необоснованно уклоняется от подачи заявления о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иноагента, они вправе вынести ей письменное предупреждение или прокурорское предостережение, так как обязанность представления доказательств, свидетельствующих о намерении НКО участвовать в политической деятельности или о реальном участии в таковой, лежит на них как компетентных представителей государственной власти.

Подтверждением наличия намерений участвовать в политической деятельности на территории Российской Федерации могут быть учредительные, программные и иные официальные документы некоммерческой организации, публичные выступления её руководителей, содержащие призывы к принятию, изменению или отмене тех или иных государственных решений, уведомления о проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирования, направленные данной некоммерческой организацией в орган исполнительной власти субъекта Федерации или орган местного самоуправления, подготовка и выдвижение законодательных инициатив, а также другие проявления социальной активности, объективно свидетельствующие о её желании заниматься организацией и проведением политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику.

## Структура негосударственных ИР НЧК

Функции национального развития и обеспечения безопасности, выполняемые ИР НЧК, требуют более подробной конкретизации, в частности, более точного представления о структуре российских ИР НЧК, в которой важнейшую роль играют некоммерческие организации (НКО).

В данном случае акцент делается на функциях обеспечения национальной безопасности и противодействия со стороны НКО. Для усиления влияния государственных институтов на развитие негосударственных ИР НЧК, представляющих собой самые разные правовые, организационные и иные формы, и контроля над их деятельностью с точки зрения национальной безопасности, необходимо проанализировать этот феномен, в том числе и с точки зрения существующей структуры, которая разделяется по ряду критериев, в частности:

- общественно-политические (НКО и пр.);
- экономические;
- научно-образовательные;
- духовно-нравственные;
- спортивно-оздоровительные;
- культурные и творческие и т. д. [3].

Общепринятое деление, как правило, ограничивается только инсти-

тутами гражданского общества, которые значительно уже и менее значимы, чем понятие «негосударственные» ИР НЧК.

Так, например, России создано и функционирует порядка тысячи негосударственных вузов, осуществляющих подготовку бакалавров и даже магистрантов\*. Их социально-политическая и экономическая роль очень важна.

Так, в некоторых городах (Дзержинск, Советская Гавань) существуют в единственном экземпляре филиалы Современной гуманитарной академии (СГА), в которой некогда учились более 100 тыс. чел., обладавшей не только арендованными спутниковыми каналами и запасом интернет-связи и компьютеров, но и собственными программами. СГА стала организационной основой Партии социальной справедливости и целого ряда крупных проектов, например, путешественника Ф. Конюхова и др.

Пандемия показала, что даже ярые противники дистанционного образования были вынуждены быстро переориентироваться на него в новых условиях, а гонения на негосударственные вузы были во многом вызваны не столько качеством их образования, сколько опасениями конкуренции.

В рамках работы Центра военно-политических исследований МГИМО МИД России – Концерта ВКО «Алмаз-Антей» была приведена систематизация и обработка различных баз данных, обозначенных как «база данных НКО» [17].

<sup>17</sup> Источники:

- <http://unro.minjust.ru/nkos.aspx>;
- [http://unro.minjust.ru/NKOREports.aspx?request\\_type=nko](http://unro.minjust.ru/NKOREports.aspx?request_type=nko);
- <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/application/cards>;
- <https://sub.clearspending.ru/>;
- [http://www.gks.ru/accounting\\_report](http://www.gks.ru/accounting_report);
- <https://websbor.gks.ru/online/info>.

\* Эта численность постоянно корректируется государством ([https://academica.ru/vysshee-obrazovanie/negosudarstvennyj-vuz/stranitsa\\_1/](https://academica.ru/vysshee-obrazovanie/negosudarstvennyj-vuz/stranitsa_1/)).

Эта база данных (БД), как и предыдущая [18], не претендует на полноту, однако достоверность источников и её размер достаточны, чтобы исследовать статистические закономерности и некоторые тенденции её развития.

Размер БД и её актуальность вполне соответствуют требованиям политологических и социологических исследований. Анализ информации БД показывает, что к 2021 г. было более 220 тыс. НКО, часть которых (более 17 тыс.) была ликвидирована Минюстом РФ, но может быть восстановлена по суду\*.

Для целей исследования такого массива информации вполне достаточно.

Если признать, что представленные данные относительно близко иллюстрируют реальную картину с положением дел НКО в России за последние три десятилетия, то можно утверждать следующее:

1. За 30 лет количество НКО в России стремительно выросло. Если до 1990 г. они существовали преимущественно как проекты КПСС и Советского государства, то с конца 80-х годов начался хаотичный и

бурный рост самых разных их типов.

2. При этом число потенциально «небезопасных» НКО растёт опережающими темпами, за исключением последних лет, когда были приняты ограничительные меры для иностранных агентов.

3. Совершенно очевидно, что противник весьма эффективно использует НКО как оружие и вкладывает в это серьёзные ресурсы, прежде всего в целях внутривластной дестабилизации и разрушения государственных институтов страны.

4. Распределение ресурсов противника по регионам соотносится с поставленными задачами так:

- основная цель – Москва и Московская область;
- цели второго уровня – культурные, промышленные и научные центры;
- цели третьего уровня – национальные республики.

Противник активно коррумпирует представителей властной элиты в регионах, используя таким образом государственные средства для финансирования подконтрольных ему НКО.

## Оценка потенциальной угрозы безопасности для государства от НКО

**О**ценка угрозы безопасности со стороны НКО для членов мирового сообщества, в частности для России, – явная и актуальная проблема, которая очень чётко прояви-

лась после публикации архива Викиликс, выявившего связи американских негосударственных НКО с Государственным департаментом и ЦРУ [9]. Угроза безопасности нацио-

<sup>18</sup> Боброва О. В., Подберёзкин А. И., Подберёзкина О. А. Специфика НКО и правовые основы их деятельности // Обозреватель–Observer. 2021. № 8.

\* По неподтверждённым данным, может быть даже более 300 тыс. НКО, а в начале 90-х – более 500 тыс.

нальным интересам государства не связана в формой собственности НКО, типом организации или типом её учредителей, а зависит от того, можно ли её деятельность контролировать государственными или негосударственными подконтрольными государству институтами (Приложения 1, 2, 3).

Государственные и негосударственные подконтрольные институты – специальный тип института, который в последние годы приобрёл огромное значение в мире по нескольким причинам: отдельного внебюджетного финансирования, скрытого кадрового резерва, маскировки с политической и иной точки зрения и пр.

В последние десятилетия на Западе был сознательно создан «вал учредительства» подведомственных организаций, которые не входят в структуры государственных силовых институтов, прежде всего Минобороны и ЦРУ, где их численность стабильно превышает сотни тысяч человек, а финансирование – миллиарды долларов.

В ЦРУ, например, более 60 тыс. чел. не являются кадровыми сотрудниками, а численность частных военных компаний (ЧВК) в США превысила 70 тыс. чел.

Это позволяет решать многие задачи по совершенствованию эффективности государственного управления в области безопасности:

- организационного оформления и секретного допуска;
- скрытого финансирования;
- дополнительного контроля негосударственных институтов и другие [15], о чём подробно писал в

2013 г. бывший сотрудник ЦРУ и СНБ Э. Сноуден [4, с. 46–58].

Итак, существующие в стране НКО представляют собой различные формы собственности, типы организаций и учредителей. Агрегированные данные (Приложения 1, 2, 3) показывают их «относительную опасность» для государства, так как каждая категория НКО (форма собственности, тип учредителя и т. д.) контролируется по-разному. Из табл. 3 видно, что высокая степень безопасности может быть отнесена только к незначительному числу НКО, подконтрольным федеральным органам исполнительной власти или региональным властным структурам.

Из табл. 3, отражающей уровень «безопасности» российских НКО, видно, что к категории полностью безопасных (от 5 до 10 баллов) относится порядка 40 тыс. организаций из 933 тыс., т. е. менее 5%.

При этом:

- по форме собственности – 2462 организации из 347 340, т. е. 0,7%;
- по типу организации – 40 738 из 238 328, т. е. 17%;
- по типу учредителя – 2975 из 347 329, т. е. 0,85%.

Однако это не означает необходимости прекращения деятельности НКО. Наоборот, с точки зрения развития нации они могут представлять большую ценность, поэтому им требуется оказание самой широкой – организационной, материальной и иной – помощи, одновременно с усилением контроля и мониторинга за их работой в тех областях, которые могут угрожать национальной безопасности.

Таблица 3

**Безопасность НКО для государства**

единиц

| Безопасность |         | Число НКО по:       |       |                  |      |                 |       |
|--------------|---------|---------------------|-------|------------------|------|-----------------|-------|
| баллы *      | уровень | форме собственности | % *   | типу организации | %    | типу учредителя | %     |
| 10           | высокий | 204                 | 0,6   | –                | 1,2  | 21              | 0,01  |
| 9            |         | 1613                |       | 6                |      | 11              |       |
| 8            |         | 266                 |       | 2785             |      | –               |       |
| 7            | средний | –                   | 34,27 | –                | 15,9 | 341             | 27,02 |
| 6            |         | 63                  |       | –                |      | 2595            |       |
| 5            |         | 316                 |       | 37 947           |      | 6               |       |
| 3            |         | 118 657             |       | –                |      | 90 934          |       |
| 2            | низкий  | 2633                | 65,13 | –                |      | –               | 72,96 |
| 0            |         | 223 588             |       |                  | 82,9 | 253 421         |       |
| Всего        |         | 347 340             |       | 238 328          |      | 347 329         |       |

\* *Примечание.* Безопасность достаточно субъективно оценивается в баллах:

10 – полная безопасность;

0 – нет никакой уверенности в безопасности.

Таким образом, исследование показывает, что большинство некоммерческих организаций «потенциально небезопасны» для государства.

При этом парадокс заключается в том, что опережающие темпы развития страны требуют творческого подхода, многообразия и быстрых изменений (по Байдену), а безопасность – сохранения максимального контроля над негосударственными ИР НЧК, прежде всего НКО.

Представляется, что выход может быть только один: перейти от формально-правового контроля над деятельностью таких общенациональных ИР НЧК со стороны только Минюста страны к систематической работе с ними администрации президента и правительства, которая в настоящее время ведётся на самом общем уровне.

## Приложение 1

## Форма собственности НКО

единиц

| Безопасность, баллы | Форма собственности                                                                 | Число НКО |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 10                  | Федеральная собственность                                                           | 204       |
| 9                   | Смешанная российская собственность с:                                               |           |
|                     | – долей федеральной собственности;                                                  | 883       |
|                     | – долей собственности субъектов РФ;                                                 | 533       |
|                     | – долями федеральной собственности и собственности субъектов РФ                     | 179       |
|                     | Собственность государственных корпораций                                            | 18        |
| 8                   | Собственность субъектов РФ                                                          | 266       |
| 6                   | Совместная собственность:                                                           |           |
|                     | – федеральная и иностранная;                                                        | 47        |
|                     | – субъектов РФ и иностранная                                                        | 16        |
| 5                   | Муниципальная собственность                                                         | 316       |
| 3                   | Собственность:                                                                      |           |
|                     | – общественных объединений;                                                         | 66 460    |
|                     | – религиозных объединений;                                                          | 31 582    |
|                     | – профсоюзов;                                                                       | 17 486    |
|                     | – политических общественных объединений;                                            | 3110      |
|                     | – общественных и религиозных организаций (объединений)                              | 19        |
| 2                   | Собственность потребкооперации                                                      | 2633      |
| 0                   | Собственность:                                                                      |           |
|                     | – частная;                                                                          | 210 046   |
|                     | – благотворительных организаций                                                     | 11 166    |
|                     | Иная смешанная российская собственность                                             | 1604      |
|                     | Совместная собственность частная и иностранная                                      | 585       |
|                     | Собственность:                                                                      |           |
|                     | – иностранных граждан и лиц без гражданства;                                        | 88        |
|                     | – иностранных юридических лиц;                                                      | 49        |
|                     | – общественных и религиозных организаций (объединений) и иностранная собственность; | 22        |
|                     | – международных организаций;                                                        | 15        |
|                     | – иностранных государств;                                                           | 8         |
|                     | – совместная муниципальная и иностранная;                                           | 2         |
|                     | – российских граждан, постоянно проживающих за границей;                            | 2         |
|                     | – смешанная иностранная                                                             | 1         |

## Тип учредителя НКО

единиц

| Безопасность, баллы | Тип учредителя                                                                                               | Число НКО |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 10                  | Государственные корпорации и компании                                                                        | 15        |
|                     | Министерства РФ                                                                                              | 5         |
| 9                   | Исполком Союза Беларуси и России                                                                             | 8         |
|                     | Исполком СНГ                                                                                                 | 3         |
| 7                   | ОАО «РЖД», «Газпром», «Транснефть», «Газпром нефть», «Нефтяная компания «Лукойл»                             | 263       |
|                     | Пенсионный фонд РФ                                                                                           | 33        |
|                     | Органы исполнительной власти субъектов РФ                                                                    | 4         |
|                     | Федеральный фонд ОМС                                                                                         | 3         |
|                     | РАН                                                                                                          | 3         |
|                     | Избиркомы городских округов                                                                                  | 1         |
|                     | ОДКД                                                                                                         | 1         |
|                     | Агентства по страхованию вкладов, стратегических инициатив по продвижению новых проектов                     | 2         |
|                     | Правительства (Администрации) субъектов РФ                                                                   | 1         |
|                     | Управление делами Президента РФ (федеральное агентство)                                                      | 1         |
|                     | Федеральные службы государственной регистрации, кадастра и картографии; по надзору в сфере транспорта        | 3         |
|                     | Федеральные агентства железнодорожного транспорта, по недропользованию, по управлению госимуществом          | 3         |
|                     | Фонд содействия реформированию ЖКХ                                                                           | 1         |
|                     | Открытое акционерное общество                                                                                | 1         |
| 6                   | Центрсоюз потребительских обществ РФ                                                                         | 2592      |
|                     | Центризбирком РФ                                                                                             | 1         |
|                     | Электроэнергетический совет СНГ                                                                              | 1         |
|                     | Уполномоченные по правам человека субъектов РФ                                                               | 1         |
| 5                   | Крестьянские (фермерские) хозяйства                                                                          | 6         |
| 3                   | Общероссийские, региональные и местные общественные объединения                                              | 88 359    |
|                     | Казачьи общества, созданные в форме некоммерческой организации в государственном реестре казачьих обществ РФ | 2459      |
|                     | Муниципальные организации                                                                                    | 81        |
|                     | Представительные органы населённых пунктов                                                                   | 29        |
|                     | Местные администрации населённых пунктов                                                                     | 6         |
| 0                   | Организации, учреждённые юрицами или гражданами или совместно                                                | 219 001   |
|                     | Другие хозяйствующие субъекты                                                                                | 31 356    |
|                     | Межрегиональные и международные общественные объединения                                                     | 2995      |
|                     | Приватизированные предприятия                                                                                | 25        |
|                     | Добровольные объединения (ассоциации), АО, товарищества                                                      | 29        |
|                     | Прочие общества и хозяйства                                                                                  | 14        |

## Приложение 3

## Тип организации НКО

единиц

| Безопасность, баллы | Тип организации                                                          | Число НКО |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 9                   | Государственная корпорация                                               | 6         |
| 8                   | Казачье общество                                                         | 2672      |
|                     | Нотариальная палата                                                      | 72        |
|                     | Государственно-общественное объединение                                  | 41        |
| 5                   | Садоводческие, огороднические, дачные и иные некоммерческие товарищества | 19 291    |
|                     | Товарищество собственников жилья                                         | 12 675    |
|                     | Община малочисленных народов                                             | 1565      |
|                     | Территориальное общественное самоуправление                              | 1353      |
|                     | Национально-культурная автономия                                         | 1206      |
|                     | Общественно-государственное общественное объединение                     | 624       |
|                     | Садоводческое, огородническое, дачное некоммерческое партнёрство         | 469       |
|                     | Объединение работодателей                                                | 357       |
|                     | Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств                            | 139       |
|                     | Адвокатские палаты субъектов РФ                                          | 85        |
|                     | Садоводческое, огородническое, дачное некоммерческое объединение         | 61        |
|                     | Торгово-промышленная палата                                              | 55        |
|                     | Негосударственный пенсионный фонд                                        | 43        |
|                     | Совет муниципальных образований                                          | 24        |
| 0                   | Общественная организация                                                 | 57 792    |
|                     | Религиозная организация                                                  | 31 136    |
|                     | Автономная НКО                                                           | 28 033    |
|                     | Некоммерческий фонд                                                      | 18 552    |
|                     | Профсоюз                                                                 | 16 836    |
|                     | Учреждение                                                               | 12 538    |
|                     | Объединения (союз, ассоциация) юридических лиц                           | 11 227    |
|                     | Некоммерческое партнёрство                                               | 9762      |
|                     | Политическая партия                                                      | 3051      |
|                     | Коллегия адвокатов                                                       | 2812      |
|                     | Общественный фонд                                                        | 2128      |
|                     | Общественное движение                                                    | 1469      |
|                     | Адвокатское бюро                                                         | 793       |
|                     | Общественное учреждение                                                  | 528       |
|                     | Союз (ассоциация) общественных объединений                               | 334       |
|                     | Иные некоммерческие организации                                          | 276       |
|                     | Орган общественной самодеятельности                                      | 122       |
|                     | Прочее                                                                   | 201       |

## Библиография • References

- Аналитический обзор стратегий распространения гуманитарного влияния зарубежных стран на постсоветском пространстве. М.: Россотрудничество. 2020. – 60 с.
- [Analiticheskij obzor strategij rasprostraneniya gumanitarnogo vliyaniya zarubezhnyh stran na postsovetском prostranstve. M.: Rossotrudnichestvo, 2020. – 60 s.]
- Бжезинский З. Великая шахматная доска. М.: АСТ, 2020. – 384 с.
- [Bzhezinskij Z. Velikaya shahmatnaya doska. M.: AST, 2020. – 384 s.]
- Боброва О. В., Подберёзкин А. И., Подберёзкина О. А. Специфика НКО и правовые основы их деятельности // Обозреватель–Observer. 2021. № 8. С. 17–48.
- [Bobrova O. V., Podberyožkin A. I., Podberyožkina O. A. Specifika NKO i pravovye osnovy ih deyatel'nosti // Obozrevatel'–Observer. 2021. № 8. S. 17–48]
- Викиликс: Секретные файлы / под ред. Дж. Ассанжа / пер. с англ. М. Г. Шишкиной. М.: Кучково поле, 2017. – 446 с.
- [Vikiliks: Sekretnye fajly / pod red. Dzh. Assanzha / per. s angl. M. G. SHishkinoy. M.: Kuchkovo pole, 2017. – 446 s.]
- Владимир Путин выступил на XX съезде партии «Единая Россия» // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65886.19/06/2021>
- [Vladimir Putin vystupil na KHK s'ezde partii «Edinaya Rossiya» // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65886.19/06/2021>]
- Военно-экономическая безопасность и военно-техническая политика государства: изменение диалектики взаимосвязи в современных условиях / под общ. ред. проф. С. Ф. Викулова. М.: АПВЭиФ; Канцлер. 2020. – 438 с.
- [Voenno-ekonomicheskaya bezopasnost' i voenno-tehnicheskaya politika gosudarstva: izmenenie dialektiki vzaimosvyazi v sovremennyh usloviyah / pod obshch. red. prof. S. F. Vikulova. M.: APVEiF; Kancler, 2020. – 438 s.]
- О финансировании российским государством НКО // URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/home/about>
- [O finansirovanii rossijskim gosudarstvom NKO // URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/home/about>]
- Подберёзкин А. И. Информационно-когнитивное силовое «форматирование» правящих элит субъектов военно-политической обстановки в «переходный период» // Концепт: философия, религия, культура. 2019. № 2. С. 113–134.
- [Podberyožkin A. I. Informacionno-kognitivnoe silovoe «formatirovanie» pravayashchih elit sub'ektov voenno-politicheskoy obstanovki v «perekhodnyj period» // Koncept: filosofiya, religiya, kul'tura. 2019. № 2. S. 113–134]
- Подберёзкин А. И. Национальный человеческий капитал. В 5 томах. Т. 3. Идеология русского социализма. М.: МГИМО-Университет, 2011. – 848 с.
- [Podberyožkin A. I. Nacional'nyj chelovecheskij kapital. V 5 tomah. T. 3. Ideologiya russkogo socializma. M.: MGIMO-Universitet, 2011. – 848 s.]
- Подберёзкин А. И. Оценка и прогноз военно-политической обстановки. М.: Юстицинформ, 2021. – 1080 с.
- [Podberyožkin A. I. Ocenka i prognoz voenno-politicheskoy obstanovki. M.: YUstininform, 2021. – 1080 s.]
- Подберёзкин А. И. Политика стратегического сдерживания России: М.: Международные отношения, 2019. – 808 с.
- [Podberyožkin A. I. Politika strategicheskogo sderzhivaniya Rossii: M.: Mezhdunarodnye otnosheniya, 2019. – 808 s.]
- Подберёзкин А. И. [и др.]. Роль институтов гражданского общества и потенциала человеческой личности как возрастающих факторов ускорения социально-экономического развития России. М.: РКИ, 2005. – 295 с.
- [Podberyožkin A. I. [i dr.]. Rol' institutov grazhdanskogo obshchestva i potenciala chelovecheskoj lichnosti kak vozrastayushchih faktorov uskoreniya social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii. M.: RKG, 2005. – 295 s.]

- Подберёзкин А. И., Родионов О. Е. Человеческий капитал и национальная безопасность. М.: Прометей, 2020. – 610 с.
- [Podbergyozkin A. I., Rodionov O. E. *Chelovecheskij kapital i nacional'naya bezopasnost'*. М.: Prometej, 2020. – 610 s.]
- Подберёзкин А. И., Александров М. А., Артамонов Н. В. Теоретические и математические методы анализа факторов формирования оборонно-промышленного комплекса / отв. ред. А. И. Подберёзкин. М.: МГИМО-Университет, 2021. – 478 с.
- [Podbergyozkin A. I., Aleksandrov M. A., Artamonov N. V. *Teoreticheskie i matematicheskie metody analiza faktorov formirovaniya oboronno-promyshlennogo kompleksa* / отв. ред. А. И. Podbergyozkin. М.: MGIMO-Universitet, 2021. – 478 s.]
- Сноуден Э. Личное дело / пер. с англ. Л. Лазаревой. М.: Эксмо, 2020. – 416 с.
- [Snouden E. *Lichnoe delo* / per. s angl. L. Lazarevoj. М.: Eksmo, 2020. – 416 s.]
- Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее / пер. с англ. М.: Классика-XXI, 2005. – 421 с.
- [Florida R. *Kreativnyj klass: lyudi, kotorye menyayut budushchee* / per. s angl. М.: Klassika-HKHI, 2005. – 421 s.]
- Annual Threat Assessment of the US Intelligent Community. Office of the Director of National Intelligence. Wash., 2021, April 9. – 41 p.
- Biden J. My trip to Europe is about America rallying the world's democracies // The Washington Post. 2021. 6 June.
- Biden J. R. Interim National Security Strategy Guidance. Wash.: White House, 2021. March. – 21 p.
- [http://unro.minjust.ru/NKOReports.aspx?request\\_type=nko](http://unro.minjust.ru/NKOReports.aspx?request_type=nko)
- <http://unro.minjust.ru/nkos.aspx>
- [http://www.gks.ru/accounting\\_report](http://www.gks.ru/accounting_report)
- [https://academica.ru/vysshee-obrazovanie/negosudarstvennyj-vuz/stranitsa\\_1/](https://academica.ru/vysshee-obrazovanie/negosudarstvennyj-vuz/stranitsa_1/)
- <https://sub.clearspending.ru/>
- <https://websbor.gks.ru/online/info>
- [https://www.mid.ru/mezdunarodnye-akty-o-pravovom-statuse-npo/-/asset\\_publisher/aLRfN6MT9msV/content/id/408002](https://www.mid.ru/mezdunarodnye-akty-o-pravovom-statuse-npo/-/asset_publisher/aLRfN6MT9msV/content/id/408002)
- <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/application/cards>

Статья поступила в редакцию 15 августа 2021 г.