

УДК 327.8(73)
ББК 66.4(7Сое)

**ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ
АДМИНИСТРАЦИИ Д. ТРАМПА:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ
И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ**

Наталия Александровна Цветкова

Санкт-Петербургский государственный университет,
г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Аннотация. В статье выявлены особенности публичной дипломатии США в период администрации Д. Трампа. Публичная дипломатия США столкнулась с двумя проблемами. Первая связана с личностью президента США, который, в отличие от предшественников, не стремится развивать и финансировать проекты публичной дипломатии. Вторая порождена новыми внешнеполитическими вызовами, в частности информационной деятельностью России, что требует от США адекватного ответа. Автор приходит к выводу, что данные вызовы послужили дополнительным стимулом для масштабного реформирования и финансирования проектов публичной дипломатии США в странах Европы.

Ключевые слова: США, публичная дипломатия, цифровая дипломатия, дипломатия данных.

UDC 327.8(73)
LBC 66.4(7Coe)

**PUBLIC DIPLOMACY OF THE TRUMP
ADMINISTRATION: INSTITUTIONAL
AND POLITICAL CHALLENGES**

Natalia A. Tsvetkova

Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation

Abstract. The paper reveals the specifics of the U.S. public diplomacy during the period of the Trump Administration. The public diplomacy faces

two challenges. The first is the President himself who, with comparison to all the predecessors, has denied the necessity for the development and financial support of the public diplomacy. The second is the political challenges coming from Russia, who gained some success in global informational and digital campaigns. The author concludes that both institutional and political challenges contribute to the current modernization and additional funds, and introducing new projects in Europe as well.

Key words: United States, public diplomacy, digital diplomacy, data-driven diplomacy.

Введение

Публичная дипломатия США охватывает ряд проектов в области информации, образования, культуры и цифровой деятельности. С момента своего зарождения публичная дипломатия всегда являлась реакцией США на региональные или глобальные угрозы. Возможное вторжение Германии в страны Латинской Америки в период Первой мировой войны оказалось стимулом для создания нового правительственного механизма в области внешних культурных связей. Угроза американским ценностям со стороны программ в области образования и культуры СССР в 1930-е гг. послужила еще одним триггером для обучения политиков, бизнесменов, академического сообщества, издателей и журналистов, что впервые стало оплачиваться из федерального бюджета¹. Немецкая пропаганда и участие США во Второй мировой войне обусловили развитие информационной составляющей публичной дипломатии. Появился «Голос Америки», что позволило правительству рассказывать об Америке в самых различных странах. Культурное и идеологическое противостояние с Москвой периода «холодной войны» называют золотым веком публичной дипломатии². Реальные и мнимые угрозы со стороны советской внешней культурной полити-

¹ Цветкова Н. А. Истоки публичной дипломатии: США и Латинская Америка в 1930-е гг. // Россия и Ибероамерика в глобализирующемся мире: история и современность / под ред. Л. С. Хейфеца [и др.]. СПб. : Скифия-принт, 2017. С. 2268–2277.

² Arndt R. The First Resort of Kings: American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century. Dulles, Va. : Potomac Books Inc., 2005.

ки повлияли на окончательное оформление эффективного механизма, стимулировали ежегодное и щедрое финансирование из бюджета США и, наконец, превратили публичную дипломатию в глобальный проект по защите американских ценностей, образа жизни и культуры. События 2001 г. добавили новые характеристики в публичную дипломатию США. Усиление проектов по продвижению демократии при помощи мягких инструментов, политизация программ образования, которые почти всецело направлялись на лидеров пролиберальных партий и движений, поддержка неправительственных организаций и оппозиционной молодежи в странах Ближнего Востока сформировали одно из самых эффективных, но спорных и критикуемых направлений публичной дипломатии. Наконец, интернет-пропаганда в отношении различных политических групп, авторитарных государств, а также массовое использование социальных сетей в политической жизни повлияли на создание механизма цифровой дипломатии США в 2010–2015 годах. Другими словами, политические вызовы, идущие со стороны глобального мира, всегда были основными предпосылками активизации проектов в области культуры, образования и информационной пропаганды США.

На всем историческом отрезке существования публичной дипломатии американское правительство и в особенности исполнительная власть являлись сторонниками развития данного внешнеполитического механизма. Президент США неоднократно оказывался основным промоутером проектов и дополнительного финансирования для публичной дипломатии. Например, президент В. Вильсон создал известный Комитет по общественной информации для распространения позитивного имиджа США в различных странах, включая Россию. Президент Г. Трумэн инициировал первую глобальную программу обменов, обучения и культуры для противостояния с СССР, а президент Д. Эйзенхауэр убедил Конгресс профинансировать создание Информационного агентства США. Как правило, Капитолий, за некоторыми исключениями, являлся более консервативным и менее поворотливым звеном в публичной дипломатии и часто не поддерживал инициативы Белого дома, сокращая финансирование на различные направления публичной дипломатии.

Современная администрация США в лице Д. Трампа является необычным явлением и вызовом для публичной дипломатии США. Президент отрицает необходимость щедрого финансирования различных программ публичной дипломатии США. До сих пор существуют проблемы с назначениями на посты в Госдепартамент и посольства в данной области. Однако такое недружелюбное отношение президента к публичной дипломатии стало стимулом для активизации сторонников развития публичной дипломатии. Конгресс США, вопреки воле и желанию президента, ежегодно увеличивает финансирование программ публичной дипломатии, а служащие и эксперты в данной области, не покинувшие посты в правительстве, вовлечены в модернизацию публичной дипломатии. Более того, восприятие России как угрозы для США снова, как в период «холодной войны», оказалось политическим стимулом для развития публичной дипломатии США. В итоге американская публичная дипломатия впервые столкнулась с двумя вызовами: внутренним или институциональным вызовом, который исходит от администрации Д. Трампа и более традиционным внешнеполитическим вызовом, который исходит от действий России на международной арене.

В данной статье мы выявим особенности развития публичной дипломатии США в период администрации Д. Трампа. Хронологическими рамками исследования выступает период с 2017 по 2019 год. Именно в этот период были сделаны новые преобразования в публичной дипломатии США, что связано с личностью президента и Россией.

Статья состоит из двух разделов. В первом разделе рассматриваются институциональные проблемы публичной дипломатии США, а во втором – внешнеполитические вызовы, которые стимулируют новую волну активной фазы и модернизации публичной дипломатии США.

Институциональные вызовы публичной дипломатии США

Президент Д. Трамп и его бывший госсекретарь Р. Тиллерсон не рассматривали публичную дипломатию как важный внеш-

неполитический инструмент. Из уст госсекретаря звучали намерения о сокращении финансирования отделов Госдепартамента, Совета управляющих международным вещанием, который сегодня поменял свое название, и других ведомств, реализующих программы публичной дипломатии. Президент Трамп не назначал нового главу публичной дипломатии до декабря 2017 г., а также не проявил инициативы в области обновления кадров аппарата зарубежного вещания, что традиционно осуществлялось каждым избранным президентом. После ухода демократической администрации часть кадровых дипломатов покинули посты в отделах по публичной дипломатии в Госдепартаменте, а часть – продолжила работу, получив статус временно исполняющих обязанности. До конца 2017 г. главой публичной дипломатии оставался назначенец демократической администрации, и только в декабре 2017 г. президент Трамп, наконец, утвердил нового главу отдела, С. Гольдштейна, представителя американских средств массовой информации. Однако его карьера закончилась быстро, поскольку он не сумел вписаться в рамки поведения, обозначенные президентом. Во время отставки госсекретаря Гольдштейн разметил на платформе *Twitter* запись о том, что Р. Тиллерсон не знал о причинах своей отставки. В тот же день С. Гольдштейн был уволен со своей позиции, так как информация противоречила официальной позиции Д. Трампа. Ведомства, реализующие программы публичной дипломатии, вновь остались без координирующего звена. Исполняющей обязанности главы отдела по публичной дипломатии стала уже известная в России Х. Нойерт, официальный медиа-представитель Госдепартамента США. Но и она покинула пост в октябре 2018 года.

На сегодняшний момент состав многих отделов по публичной дипломатии не определен и глава отдела не назначен, что является уже традиционной чертой кадровой политики Д. Трампа. Его первые назначенцы не много успели сделать в области публичной дипломатии. Стоит только отметить проект Нойерт по активизации использования новых технологий, включая искусственный интеллект, в цифровых проектах публичной дипломатии. Летом 2018 г. она организовала первую встречу между представителями Госде-

партаментов и различных компаний в области создания компьютерного софта для формирования проектов по использованию ботов и уничтожению пропаганды конкурентов в социальных сетях. Однако нет данных о дальнейшем сотрудничестве, поскольку, как мы отметили, Нойерт покинула пост главы отдела по публичной дипломатии. Несомненно, такое кадровое положение ослабляет развитие публичной дипломатии и особенно важных отделов по публичной дипломатии, как, например, Центр глобального вовлечения (*Global Engagement Center*), который отслеживает и уничтожает пропаганду других стран в социальных сетях.

Личная цифровая активность президента является еще одним важнейшим вызовом для публичной дипломатии. Персонализация политики, перенос принятия решений в цифровую среду, игнорирование медийного мейстрима и критика либеральных СМИ, эмоциональность и, вместе с тем, демонстрация аутентичности личности президента создали важную проблему для информационных проектов США. Какие ценности транслировать на зарубежную аудиторию? Ценности президента? Как осветить личность президента? Публичная дипломатия еще не имела дилеммы столкновения либеральных ценностей Америки, традиционно продвигаемых международным вещанием и цифровой дипломатией США, с личностью президента, который порой продвигает противоположные ценности. В силу этого эксперты публичной дипломатии сократили число информационных потоков о президенте, чтобы не оказываться в ситуации, когда официальное международное вещание США критикует своего президента.

В итоге информационные проекты США и международное вещание США претерпело ряд важных преобразований. Во-первых, Совет управляющих международным вещанием (*Board Broadcasting Governors*), существующий с 1994 г. и являющийся продуктом периода после «холодной войны», прекратил свое существование, а международное вещание получило новое ведомство и новые правила функционирования. Сегодня такое ведомство как *U.S. Agency for Global Media*, которое напрямую подчиняется президенту и госсекретарю, обязано распространять информацию, совпадающую с официальной внешней политикой США.

Подобная установка была ликвидирована в законе о международном вещании в 1994 г. и теперь возвращена в новый закон о международном вещании. Надо сказать, что реформирование механизма международного вещания, которому принадлежат различные каналы и интернет-телевидение США, началось в период администрации Б. Обамы. Уходящий президент, уверенный, что следующим президентом будет Х. Клинтон, подписал новый закон о международном вещании и его подчинении интересам внешней политики США и президенту в декабре 2016 года ³. Неожиданная победа Д. Трампа сыграла злую шутку с международным вещанием: президент имеет право оказывать непосредственное влияние на содержание программ, что создает проблемы для каналов международного вещания США.

Несмотря на заявления Д. Трампа о необходимости сокращения бюджета публичной дипломатии, Конгресс, вопреки aspirations президента, повышает финансирование для всех программ с марта 2017 года. Как мы отмечали выше, Капитолий всегда неохотно отзывался на просьбы представителей Госдепартамента, Совета управляющих международным вещанием или Агентства международного развития о необходимости повышения финансирования. Очень часто устраивался аудит программ публичной дипломатии Счетной палатой законодательного органа, что предоставляло конгрессменам широкие возможности для фиксации провалов и, как следствие, сокращения финансирования. В 2017 г. ситуация кардинально поменялась. Конгресс, а не исполнительная власть, проявил заботу о финансировании публичной дипломатии. Например, вместо запрошенных 667 млн долл. на программы международного вещания, Конгресс выделил 780 млн ⁴. Было также значительно увеличено финансирование для традиционных программ в области обучения, обмена и культуры.

³ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017. Public Law 114-328 (12/23/2016) // U.S. Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2943/text>.

⁴ Consolidated Appropriations Act, 2018. Public Law 115-141 // U.S. Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1625?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Public+Law+115-141%22%5D%7D&s=3&r=1>.

В настоящий момент публичная дипломатия США переживает период щедрого финансирования, а внешнеполитические вызовы обуславливают развитие новых проектов публичной дипломатии.

Политические вызовы для публичной дипломатии США

Российские каналы международного вещания и цифровая дипломатия оказались основным вызовом для публичной дипломатии, что перенесло акцент на развитие информационных проектов в странах Европы и обеспечило дополнительное финансирование.

Понимание, что российская информационная деятельность как-то угрожает распространению американских ценностей, пришло еще в 2013 г., когда американские эксперты заявили о том, что на фоне уменьшения финансирования русскоязычных программ в международном вещании США Москва оказалась основным источником новостей на русском языке для глобальной аудитории. Обвинения во вмешательстве России в президентские выборы и уверенность в этом многих американских экспертов и, самое главное, представителей Конгресса США, стали еще одним стимулом для модернизации публичной дипломатии США. Неоднократно заявлялось, что цифровая деятельность России привела к подрыву американского либерального социального порядка и к избранию Д. Трампа⁵. Некоторые американские эксперты заявляли о том, что Россия тратит около 1,4 млрд долл. в год на деятельность канала *Russia Today*, а его аудитория составляет 600 млн просмотров в неделю на всех платформах, что в полтора раза выше, чем аудитория всех американских каналов международного вещания, что составляет 345 млн просмотров в неделю при финансировании, как мы указали выше, в 780 млн долларов⁶.

⁵ Tsvetkova N. *Russia's Digital Diplomacy: Rising a new Cyber Empire // Russia's Public Diplomacy: Evolution and Practice*. N. Y. : Palgrave, 2019 (forthcoming).

⁶ U.S. Agency for Global Media. *Performance and Accountability Report, 2018* // U.S. Agency for Global Media. URL: <https://www.usagm.gov/wp-content/uploads/2018/11/USAGM-FY-2018-PAR-FINAL.pdf>.

Однако это понимание медленно реализовывалось в конкретных проектах публичной дипломатии, и только санкции против России оказались реальным стимулом для нового развития публичной дипломатии США. Публичная дипломатия стала обозначаться в законах и обсуждаемых законопроектах о санкциях против Москвы как основное звено обороны против пропаганды России, а также как средство борьбы за демократизацию России. Законы о санкциях предоставляли дополнительное финансирование для новых программ публичной дипломатии, которые сдерживают распространение российской информации в странах Европы и США, а также поддерживают демократические институты внутри России.

В результате увеличения финансирования были существенно модернизированы такие известные радиостанции, как «Голос Америки» и «Свободная Европа». Они превратились в цифровые платформы, интернет-телевидение и финансовые источники проведения различных семинаров для граждан стран Восточной Европы, Евразии, включая Россию. Целевая аудитория этих каналов значительно увеличилась посредством расширения контента для молодежи.

Впервые со времен «холодной войны» правительство США создало особое направление в публичной дипломатии по осуществлению контрпропаганды в странах Восточной Европы. Данное направление было озвучено в финансовых законах 2017 г., но детали прозвучали в знаменитом законе о санкциях (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*). Конгресс дополнительно выделил ежегодное финансирование в размере 250 млн долл. на 2018, 2019 и последующие годы для проекта под названием *Countering Russian Influence Fund*⁷. Страны Балтии, Грузия и Балканский полуостров оказались приоритетными в сдерживании русскоязычной пропаганды на телевидении и социальных сетях. Для привлечения русскоязычных граждан этих стран и регионах создаются новые телеканалы, например, в Эстонии был создан канал *ETV+*, на Украине – *UA|TV*, а для всех русскогово-

⁷ *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, Public Law 11–44 (02/08/2017) // U.S. Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>.

рящих граждан пространства Евразии функционирует интернет-телевидение *Current Time*.

Кроме этого, организация НАТО обозначена как главный партнер проектов публичной дипломатии США. Открытие и финансирование контрпропагандистских центров для публикации материалов о российской информационной деятельности и поиск сообщений, подрывающих либеральные ценности в русскоязычном сегменте Интернета, являются основными направлениями работы. Создаются такие центры, как *EU East StratCom Task Force* в восточноевропейском регионе для мониторинга российской пропаганды и формирования быстрого ответа на твиты или посты русскоязычных блогеров в социальных сетях⁸. Однако многие американские эксперты, вовлеченные в данную деятельность, говорят о том, что «крайне сложно бороться с Россией на ее бывших окраинах, поскольку там много русскоязычного населения, а Россия оказывает влияние на СМИ в самых различных странах»⁹.

Более того, цифровая дипломатия России, которая, по мнению американских экспертов, способствовала приходу в Белый дом Дональда Трампа, требует серьезного ответа со стороны американских ведомств обеспечения информационной деятельности. Центр глобального вовлечения, созданный еще администрацией Б. Обамы, сегодня расширил свои функции и занимается созданием контр-мессежей против российских активных блогеров. Центр аккумулирует данные о масштабах информационной деятельности России и формирует стратегию американской цифровой дипломатии. Такие задачи щедро профинансированы Конгрессом США. Если в 2015 и 2016 гг. Центр получал на свою деятельность в сети Интернет около 5 млн долл., то сегодня – около 80 млн долл. ежегодно до 2024 года¹⁰.

⁸ Russian Social Media Influence: Understanding Russian Propaganda in Eastern Europe. RAND Report, 2018 // RAND. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2237.html.

⁹ Ibid.

¹⁰ Countering Foreign Propaganda and Disinformation Act 2016. S. 3274 // U.S. Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/3274?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Countering+Foreign+propaganda+and+Disinformation+Act%22%5D%7D&s=5&r=26>.

Скучные сведения о деятельности центра свидетельствуют, что в данном направлении публичной дипломатии используется подход администрации Р. Рейгана, когда советская информационная деятельность находила жесткий отпор со стороны США, и имидж СССР был существенно подорван эффективными и масштабными информационными кампаниями по всему миру. В Центре создана особая должность по вскрытию и публичной дискредитации деятельности российских каналов, блогеров и т. п. Сам акроним должности – SARMAT или *Senior Advisor for Russian Malign Activities and Threat* – несет в себе идею дискредитации любых российских достижений во всех сферах¹¹.

Последние шаги в развитии публичной дипломатии, которые вызваны российской внешней политикой, намечены в законопроекте о новом пакете санкций, известном как *Defending American Security from Kremlin Aggression Act*. Законопроект был выдвинут еще в августе 2018 г., но был отложен для обсуждения и снова был инициирован в феврале 2019 г., перед началом Мюнхенской конференции по безопасности. Законопроект представляет собой заверения конгрессменов в поддержке НАТО, укреплении единства Европы и принятии новых санкций против Москвы. Во втором разделе предложены новые реформы институтов публичной дипломатии для сдерживания России. Ключевое новшество – возвращение к модели публичной дипломатии «холодной войны», когда пристальное внимание уделялось поиску целевой аудитории в других странах. Законопроект требует использовать возможности цифровых платформ и анализа «больших данных» для эффективного влияния на целевую аудиторию. На небывалую высоту поднят Отдел по планированию программ публичной дипломатии, а также Совещательный орган по публичной дипломатии при президенте, перед которыми должны отчитываться все ведомства публичной дипломатии. Наконец, политика в области кибербезопасности должна будет

¹¹ Statement of A. Wess Mitchell, Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs. U.S. Senate. Foreign Policy Committee. Hearing on U.S. – Russia Relations, August 21, 2018 // U.S. Congress. URL: https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/082118_Mitchell_Testimony.pdf.

координироваться с цифровой дипломатией США для осуществления проектов в области распространения информации и технического удаления пропаганды других стран из социальных сетей.

Заключение

В истории США публичная дипломатия неоднократно эффективно реагировала на возникающие глобальные и региональные проблемы. Администрация Д. Трампа привнесла дополнительные вызовы, связанные с личностью президента, его позицией по снижению финансирования и по сокращению бюрократического аппарата и программ публичной дипломатии. Подобные аспирации были встречены в штыки дипломатами, бюрократами, конгрессменами и экспертами. Президенту не только не удалось сократить программы, а, наоборот, он был вынужден подписывать законопроекты, которые только повышали масштабы финансирования программ публичной дипломатии.

В итоге период администрации Д. Трампа останется в истории как еще один виток трансформации публичной дипломатии, ее переформатирования с учетом возникающих внешнеполитических вызовов. За два года, с 2017 по 2019 г., в публичной дипломатии были модернизированы информационные проекты и аппарат международного вещания. Были созданы новые проекты для Европы, где развернулось противостояние с Россией за русскоязычного потребителя. Наконец, была усилена работа по ликвидации пророссийской информации в социальных сетях.

Список литературы

1. Цветкова, Н. А. Истоки публичной дипломатии: США и Латинская Америка в 1930-е гг. / Н. А. Цветкова // Россия и Иberoамерика в глобализирующемся мире: история и современность / под ред. Л. С. Хейфеца [и др.]. – СПб. : Скифия-принт, 2017. – С. 2268–2277.
2. Arndt, R. The First Resort of Kings: American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century / R. Arndt. – Dulles, Va. : Potomac Books Inc., 2005. – 625 p.

3. Consolidated Appropriations Act, 2018. Public Law 115-141 // U.S. Congress. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1625?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Public+Law+115-141%22%5D%7D&s=3&r=1>. – Title from screen.

4. Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act, Public Law 11–44 (02/08/2017) // U.S. Congress. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>. – Title from screen.

5. Countering Foreign Propaganda and Disinformation Act 2016. S. 3274 // U.S. Congress. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/3274?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Countering+Foreign+propaganda+and+Disinformation+Act%22%5D%7D&s=5&r=26>. – Title from screen.

6. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017. Public Law 114–328 (12/23/2016) // U.S. Congress. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2943/text>. – Title from screen.

7. Russian Social Media Influence: Understanding Russian Propaganda in Eastern Europe. RAND Report, 2018 // RAND. – Electronic text data. – Mode of access: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2237.html. – Title from screen.

8. Statement of A. Wess Mitchell, Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs. U.S. Senate. Foreign Policy Committee. Hearing on U.S. – Russia Relations, August 21, 2018 // U.S. Congress. – Electronic text data. – Mode of access: https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/082118_Mitchell_Testimony.pdf. – Title from screen.

9. Tsvetkova, N. Russia’s Digital Diplomacy: Rising a new Cyber Empire / N. Tsvetkova // Russia’s Public Diplomacy: Evolution and Practice. – N. Y. : Palgrave, 2019 (forthcoming).

10. U.S. Agency for Global Media. Performance and Accountability Report, 2018 // U.S. Agency for Global Media. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.usagm.gov/wp-content/uploads/2018/11/USAGM-FY-2018-PAR-FINAL.pdf>. – Title from screen.

Информация об авторе

Наталья Александровна Цветкова, доктор исторических наук, доктор философии в социальных науках (Ph.D.), профессор, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, n.tsvetkova@spbu.ru

Information About the Author

Natalia A. Tsvetkova, Doctor in History, Ph.D. in Social and Behavioral Studies, Professor, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation, n.tsvetkova@spbu.ru