

**ВЕСТНИК  
ИНСТИТУТА  
КЕННАНА  
В РОССИИ**

*В Ы П У С К*

*11*

Москва 2007

Научно-публицистическое издание

Выходит два раза в год

Издание осуществлено при финансовой поддержке  
Института Кеннана

---

**Главный редактор:**

Леокадия Дробижева

**Редакционная коллегия:**

Юрий Батулин

Эмиль Паин

Екатерина Алексеева (ответственный секретарь)

**Над номером работали:**

Павел Королев, Галина Левина

**Верстка:**

Любовь Алексенко

**Фото на обложке:** Дмитрий Лифанов, «Профи-Имидж»

Адрес редакции:

Москва, ул. Волхонка 14, комн. 527,

РОО «Содействие сотрудничеству Института им. Дж. Кеннана  
с учеными в области социальных и гуманитарных наук»

Адрес для корреспонденции:

123001, Москва, а/я 90

Тел./факс: (495) 232-34-96

Электронный адрес:

kennan@kennan.ru

Мнения, высказанные в опубликованных материалах,  
могут не совпадать с точкой зрения редакции

При перепечатке материалов

ссылка на «Вестник Института Кеннана в России» обязательна

# С о д е р ж а н и е

<i>К читателю</i>	5
<i>Юрий Батулин</i> Уходит противоречивая эпоха?	6
<b>Трансформационные процессы на постсоветском пространстве</b>	
<i>Алла Чирикова</i> Социальная политика в современной России: заменяют ли национальные проекты социальные реформы?	7
<i>Евгений Головаха, Наталия Панина</i> Основные этапы и тенденции трансформации украинского общества: от перестройки до парламентского кризиса 2007 года	18
<i>Владимир Колосов, Надежда Бородулина</i> Российско-эстонская граница: барьеры восприятия и приграничное сотрудничество	36
<b>Проблемы федерализма</b>	
<i>Александр Чертков</i> Задачи федеративной реформы и их решение как основа эффективного регионального развития России	52
<b>В поисках межнационального согласия</b>	
<i>Алла Язькова</i> Россия – Грузия: quo vadimus?	64
<i>Борис Цилевич</i> Национальное строительство и этническое доминирование в Латвии	73

## Хроника

Календарь событий осени – зимы 2006/2007 года 80

Совет Товарищества 82

*Ольга Волкогонова, Андрей Макарьчев*  
Российская модернизация: прогноз и перспективы 83

*Михаил Троицкий*  
Не требуйте от журналиста непредвзятости! 88

*Дмитрий Дубровский*  
Гражданское общество: национальный проект  
или национальная проблема? 92

*Ярослав Пилинский*  
Преодолевая противоречия – развивая особенности 96

## Вести с Woodrow Wilson Plaza

*Сергей Архипов*  
Америка: знакомое в незнакомом 103

## Проекты и программы

Академическая программа Фулбрайт-Кеннан 114

## Книги

*Илья Гайдук*  
Формирование идентичности в России и Украине: взгляд со стороны 115

*Summaries* 120

*Приглашаем авторов к сотрудничеству* 122

## К читателю

Геополитические события последних месяцев заметно усилили интерес к особенностям трансформационных процессов в посткоммунистических странах, который наметился в прошлые годы. Очевидно, что эти особенности обусловлены не только различиями в материальных, социальных и человеческих ресурсах, но и историческим прошлым, уровнем солидарности в обществе и его характером, степенью единства или раскола в правящих верхах, способностью власти мобилизовать общество на позитивные ценности, удерживать социальный контроль в необходимых масштабах и пристойных современности формах, наконец, реализовывать национальные интересы, сохраняя сотрудничество с мировым сообществом.

Откликаясь на этот общественный интерес и стремясь внести свой посильный вклад в отражение событий недавнего прошлого и настоящего, «Вестник» публикует статьи о реализации в России социальных реформ, программируемых в национальных проектах, и о специфике посткоммунистического развития Украины.

Первая статья не только содержит конкретный социологический материал об оценках успешности национальных проектов, но и дает возможность глубже понять, как и через что воспринимаются людьми идеи социальной справедливости, насколько практики советского периода преодолимы или непреодолимы (и по каким причинам) в современной жизни различных слоев населения, наконец, в какой мере наше общество способно восстанавливать человеческие ресурсы и эффективно их использовать (сохранять здоровье людей, предотвращать утечку мозгов и т.д.).

Статья о трансформационных процессах на Украине чрезвычайно интересна не только для российского читателя, но и для всего мирового сообщества. Она дает возможность обсудить общие критерии успешности реформ в посткоммунистических

странах. Об этом размышляют экономисты, социологи, политологи в разных государствах (Э. Гидденс, П. Штомпка, Н. Геннов, В. Федотова, Я. Станицкис, П. Тамаш, В. Ядов и др.). Ими рассматриваются роль стартовых условий, тип проводимых экономических реформ (степень следования западным образцам и учет особенностей государств), проблемы совмещения прежнего и нового жизненного опыта, специфика отношений общества и государства, роль элит. Под этим углом зрения актуальнейшими являются наблюдения видных украинских социологов о способности властной элиты, интеллектуалов, представителей творческой интеллигенции Украины не допустить гражданского противостояния в насильственных формах, обеспечить баланс между солидарностью с мировым сообществом, с одной стороны, и настроениями общества и особыми интересами своей страны, с другой.

Еще одна статья номера поднимает мало освещенный вопрос о сложностях приграничного сотрудничества государств, образовавшихся на месте СССР, и перспективах преодоления стереотипов восприятия друг друга, мешающих объективно выгодному взаимодействию. Специфика ее – в рассмотрении проблемы в общем контексте развития сопредельных стран. Ответы на некоторые из поставленных здесь вопросов читатель найдет и в других публикациях выпуска, посвященных опыту нациестроительства и межгосударственным отношениям постсоветских стран.

Приглашаем всех заинтересованных авторов к обсуждению в следующем номере «Вестника» процессов глобализации на постсоветском пространстве, анализу образцов и механизмов, позволяющих осуществлять интеграцию общества в соответствии с принципами разума и справедливости, использования социального капитала разнообразия.

*Редколлегия*

## Уходит противоречивая эпоха?

Ушел Борис Николаевич Ельцин. Уходить – он никогда не любил. Но каждый раз результаты его ухода оказывались парадоксальными.

В 1987 году он уходил с пленума ЦК КПСС, считая, что потерпел полное поражение, освобожденный от должности первого секретаря Московского горкома партии. Но, уйдя, он превратился в мощного альтернативного политического лидера.

В июле 1991 года он ушел из партии, прямо на съезде КПСС. Сделал свое заявление и пошел через зал и тишину к выходу. В августе он стал символом победы демократии.

В декабре 1999 года он ушел в отставку, представив народу своего преемника. С 2000 года ситуация в стране стала стремительно меняться.

В ту предновогоднюю ночь он попросил прощения у народа и отчасти получил его. Еще одна доля прощения была принесена народом Ельцину в траурные дни конца апреля 2007 года в храме Христа Спасителя.

«Россия – страна противоречий, – заметил как-то Джордж Кеннан. – История советской власти – это долгая летопись смещения целей и средств». В этом плане противоречивый Ельцин стал олицетворением и отражением противоречивой России. Ниспровергатель советской власти для достижения целей либерализма и благосостояния народа использовал реформы, которые превратили миллионы жителей страны в нищих. Для становления демократии – танки. Для целостности Российской Федерации – войну в Чечне.

Баланс поставленных целей и использованных средств подведет позже История. Тем не менее уже сейчас можно сказать, что в ней останутся: демократическая Конституция, максимальный из известных в стране пиков свободы массовой информации, рыночная экономика, появление открытой миру России.

Добрые отношения между новой Россией и Соединенными Штатами Америки были одним из приоритетов президента Б.Н. Ельцина. Уже в феврале 1992 года он совершил первый официальный визит в США. Тогда была подписана Декларация о новых отношениях между РФ и США, в которой обе страны заявили, что не рассматривают друг друга в качестве потенциальных противников и, более того, стремятся создать «новый союз партнеров». В июне 1992 года Б.Н. Ельцин побывал в Вашингтоне вторично. Президенты США и России Дж. Буш и Б.Н. Ельцин подписали Хартию российско-американского партнерства и дружбы, Соглашение о сотрудничестве в области исследования космического пространства в мирных целях, тогда же вступила в силу договоренность о предоставлении сторонами друг другу режима наибольшего благоприятствования. То были очень важные шаги, которые надо поставить в заслугу Ельцину.

Ельцин ушел в последний раз – из жизни. Точнее сказать, он шагнул в Историю. Каким парадоксом ответит История на его уход?

**Юрий Батулин,**  
в 1993–1997 годах  
помощник президента России

### *Социальная политика в современной России: заменяют ли национальные проекты социальные реформы?<sup>1</sup>*

За прошедшие два года в России был принят ряд законов, которые серьезно повлияли на характер социальной политики. Первоначально социальная реформа включала два направления изменений: перераспределение полномочий в социальной сфере между различными уровнями власти и проведение монетизации льгот. В соответствии с Федеральным законом № 122 от 2004 года на региональный и местный уровни власти возложен целый ряд обязательств в области образования, здравоохранения, социальной защиты, которые ранее были закреплены за федеральной властью<sup>2</sup>.

В сфере образования на органы государственной власти субъектов федерации возложены обязательства по разработке программ развития образования в регионе, организации и предоставлению высшего образования; на органы



*Алла Евгеньевна Чирикова,  
доктор социологических наук,  
ведущий научный сотрудник  
Института социологии РАН*

---

<sup>1</sup> Настоящее исследование проведено в Институте социологии РАН в 2006 году при финансовой поддержке Московского филиала Фонда Эберта. Руководитель исследования – член-корреспондент РАН М.К. Горшков, ответственный исполнитель – доктор социологических наук А.Е. Чирикова, участник исследования – доктор политических наук Н.Ю. Лапина.

<sup>2</sup> Федеральный закон № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. М., 2004. № 35. 30 августа.

власти местного уровня – предоставление общедоступного и бесплатного дошкольного, начального, общего и среднего образования, попечительство, обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений.

В сфере здравоохранения органы власти субъектов федерации отвечают за разработку и реализацию программ по развитию здравоохранения на подведомственной территории, деятельность донорских станций, роддомов, станций особой скорой помощи (медицинская авиация), кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических диспансеров; органы власти местного уровня – за предоставление медицинской помощи и организацию скорой помощи.

В области социальной защиты за каждым уровнем власти были закреплены определенные категории получателей льгот: за федеральным – инвалиды войны, участники Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий, инвалиды, за субъектами федерации – ветераны труда, труженики тыла, жертвы политических репрессий. Таким образом, региональный уровень власти становится центром социальной защиты, поскольку отвечает за наиболее массовые категории льготников. Закон предполагал осуществление монетизации льгот для федеральных и региональных льготников, причем для последних она не была обязательной и регулировалась решением региональных властей.

Однако на этом перераспределение полномочий между уровнями власти не завершилось. В конце 2005 года был принят еще один закон, в соответствии с которым с 2007 года на государственные органы субъектов федерации возло-

жены новые полномочия – контроль за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения и контроль за рынком труда<sup>3</sup>.

Одновременно структурная перестройка социальных отраслей была приостановлена и заменена на национальные проекты в четырех областях – здравоохранении, образовании, жилищном строительстве и сельском хозяйстве. Национальные проекты, как отмечается в официальных документах, направлены на «управление развитием» и создание условий для улучшения качества жизни российских граждан<sup>4</sup>.

Перераспределение полномочий в социальной сфере между уровнями власти, монетизация льгот и начавшаяся в 2006 году реализация национальных проектов сопровождалась дискуссией о содержании и возможных направлениях реформирования социальной сферы в России.

Выделяя основные черты современной российской социальной политики, специалисты и опрошенные в ходе исследования эксперты сошлись во мнении, что для нее характерно отсутствие целостной стратегии. Политические задачи, обусловленные 2008-м годом, усиливают механизм торможения реформ, придавая социальной политике традиционные патерналистские черты. Состояние переходности и неопределенности в этой сфере может длиться, по разным оценкам, от нескольких лет до двух-трех десятилетий.

Особенность российской ситуации в социальной сфере, как считают оппоненты правительственного курса, состоит в невыполнении государством правил и обязательств, обеспечивающих социальную стабильность<sup>5</sup>, а также слабой разработанности концепции соци-

<sup>3</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий // Собрание законодательства Российской Федерации. М., 2006. № 1. 2 января.

<sup>4</sup> Совет по реализации приоритетных национальных проектов. Стенографический отчет заседания // [http://www.Kremlin.ru/text/2006/04/104272].

<sup>5</sup> *Виноградова Е.* Социальная политика: исторический, теоретический и практический аспекты // Экономические и социальные проблемы России: социальная политика и социальные реформы в России (2000–2003 гг.). М., 2004. С. 27.



альной политики, в результате чего Россия от одних социально-политических мифов переходит к другим<sup>6</sup>.

Отсутствие эффективных действий в социальной сфере аналитики объясняют ресурсными ограничениями<sup>7</sup>; несовершенством экономических и политических институтов и неготовностью власти «к их радикальному переустройству»<sup>8</sup>; разрывом между интенциями властей и ожиданиями населения («государство и население говорят на разных языках»)<sup>9</sup>; зависимостью социальной политики от политических интересов и избирательных циклов<sup>10</sup>; несовершенством законодательства в социальной сфере, позволяющим «широко» трактовать реформы<sup>11</sup>.

Можно говорить о том, что в России сформировался новый компромисс власти и общества. Его результатом является «модель выживания», позволяющая населению адаптироваться к меняющимся условиям существования с помощью не всегда законных методов, на что власть закрывает глаза<sup>12</sup>. Наряду с несовершенством социальных практик факторами торможения реформ признаются продолжающиеся накапливаться «мягкие» обязательства государства, коррупция, а также система отношений, в том числе и теневых, сложившаяся в социальной сфере в постсоветский период.

С точки зрения одних специалистов, решить эти проблемы можно, отказав-

шись от «институционального лицемерия» и порожденных им диспропорций между провозглашенными и реализуемыми социальными правами<sup>13</sup>, по мнению же других – необходимо усилить роль государства в социальной сфере<sup>14</sup>.

Социальная реформа в том виде, в котором она сформулирована властью, замыкается на монетизации льгот и введении адресной социальной помощи для наиболее нуждающихся категорий населения. При этом остается нерешенной проблема инвестиций в социальную сферу. В результате, как считает социолог Н. Тихонова, «социальная политика не реализует тех функций, которые она должна выполнять в обществах современного типа, а поступает как в XVIII веке, занимаясь содержанием богаделен»<sup>15</sup>.

Социальные реформы мыслились властью как путь «выравнивания» социального пространства и сглаживания региональных различий. Однако, как свидетельствуют эмпирические исследования, полученный эффект оказался прямо противоположным. Монетизация льгот увеличила различия в доходах населения «богатых» и «бедных» регионов, спровоцировала рост межрегионального неравенства, поскольку на «бедные» регионы были возложены непосильные социальные обязательства<sup>16</sup>. Незнание реформаторами логики функционирования российского простран-

<sup>6</sup> Оситов Г., Локосов В. Социальная цена неолиберального реформирования. М., 2001.

<sup>7</sup> Львов Д. Нравственная экономика // Свободная мысль. 2004. № 9. С. 24–36; Шкаратаи О. Социальная политика. Ориентир – новый средний класс // Общественные науки и современность. 2006. № 4. С. 39–54.

<sup>8</sup> Якобсон Л. Социальная политика: коридоры возможного // Общественные науки и современность. 2006. № 2. С. 54.

<sup>9</sup> Тихонова Н. Куда ведет коридор? (О социальной политике с позиций общественного мнения) // Общественные науки и современность. 2006. № 3. С. 10–17.

<sup>10</sup> Тихонова Н. (экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 года)

<sup>11</sup> Овчарова Л. (экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 года)

<sup>12</sup> Государственная социальная политика. М.: ГУ–ВШЭ, 2004.

<sup>13</sup> Механизмами новой социальной политики мог бы стать «выкуп» властью, с одной стороны, части социальных обязательств у населения, а с другой – права брать неформальные платежи у представителей профессиональных корпораций (врачей, учителей и т.д.), а также легализация государственно-частного сектора социальных услуг. См.: Якобсон Л. Социальная политика: коридоры возможного // Общественные науки и современность. 2006. № 2. С. 64–65; Акоюн А. Якобсон не сдаётся // Общественные науки и современность. 2006. № 5. С. 89; Шишкин С. Можно ли реформировать российское здравоохранение? // [http://www.polit.ru/lectures/2006/06/29/shishkin.html]

<sup>14</sup> Львов Д. Нравственная экономика // Свободная мысль. 2004. № 9. С. 24–36.

<sup>15</sup> Тихонова Н. (экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 года)

<sup>16</sup> Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? М.: Поматур, 2005. С. 59.

ва становится мощнейшим тормозом на пути социальных преобразований.

Централизаторская политика федеральных властей входит в противоречие с региональным многообразием и в этом смысле «становится тупиковой»<sup>17</sup>. Выработка решений в социальной сфере без консультаций с регионами приводит к тому, что они вынуждены работать в «адаптационном режиме», приспособившись к законам, которые с ними не согласовывались, что еще больше усиливает «региональное дробление»<sup>18</sup>. Политика, параметры которой задаются «из центра», игнорирует имеющийся региональный опыт. По разным оценкам, в России насчитывается от 15 до 25 субъектов федерации, которые уже в 90-е годы приступили к реформированию социальной сферы<sup>19</sup>. «Социальная инженерия» федерального центра не только не учитывает удачные региональные практики, но и разрушительно сказывается на них, не оставляя регионам средств для осуществления собственных социальных экспериментов<sup>20</sup>.

Взгляд на социальное развитие через призму отношений между центром и регионами позволяет сделать вывод, что социальные реформы в среднесрочной перспективе будут эволюционировать в зависимости от вектора этих отношений.

Социальные реформы имеют мощную политическую составляющую. Действуя по авторитарному сценарию, федеральный центр создает дополнительные механизмы контроля над региональными властями. Распределение ресурсов

приобретает откровенно политический характер: больше средств получают политически лояльные региональные руководители и руководители-«тяжеловесы», пользующиеся влиянием в московских коридорах власти<sup>21</sup>.

Однако не только это усложняет проведение социальных преобразований. Реформы возможны лишь при осознании их необходимости в управленческой среде, а следовательно, требуют изменений внутри Министерства здравоохранения и социального развития РФ, в котором, по ряду оценок, наблюдается дефицит высококвалифицированных кадров и серьезных внутренних аналитиков<sup>22</sup>.

Тормозом на пути реформ является и то, что в их осуществлении не заинтересованы работники социальной сферы и часть населения, преимущественно состоятельная. Размышляя об «институциональных ловушках», директор научных программ Независимого института социальной политики С. Шишкин отмечает, что сформировавшиеся в социальной сфере правила игры, которые «обуславливают ее неэффективность, выгодны всем участникам, а экономические, политические и административные издержки изменения этих правил очень велики»<sup>23</sup>. Противодействие реформам со стороны профессиональных корпораций на протяжении последнего десятилетия было так сильно, что до 2004 года им удавалось блокировать все попытки преобразований.

Вскрытые проблемы со всей очевидностью обнажают основной вопрос – яв-

<sup>17</sup> Дробизева Л., Чирикова А. Центр и регионы: российский федерализм сегодня. Аналитический доклад. Рукопись. 2006.

<sup>18</sup> Россия регионов... С. 59.

<sup>19</sup> Шишкин С. Указ. соч.; Россия регионов...

<sup>20</sup> Овчарова Л. (экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 года)

<sup>21</sup> Лапина Н., Чирикова А. Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит. Аналитический доклад. М.: Институт социологии РАН, 2004.

<sup>22</sup> Последняя проблема частично решается с появлением в России аналитических центров, занимающихся разработкой социальной проблематики и способных выполнять функцию независимой экспертизы (Независимый институт социальной политики, Высшая школа экономики, Институт проблем города, Институт социологии РАН и др.).

<sup>23</sup> Шишкин С. Указ. соч.

ляются ли национальные проекты полноценной заменой социальных реформ? Как региональные властные акторы оценивают целесообразность и эффективность проектов, а также характер отношений, складывающихся между федеральным центром и регионами в процессе их реализации?

На эти вопросы мы попытались найти ответы, опираясь на результаты более сотни интервью, проведенных в 2006 году с региональными элитами и экспертами. Респонденты представляли шесть регионов – как с сильной (Свердловская, Пермская, Ярославская области), так и со слабой экономической базой (Ивановская и Пензенская области, Ставропольский край).

## Национальные проекты и их влияние на социальную ситуацию в регионах

Национальные проекты и их последствия для социальной сферы регионов оцениваются региональными элитами и экспертами далеко не однозначно. Большинство участников исследования, признавая как позитивный факт материальную поддержку социальной сферы регионов и своевременность выделения предложенных приоритетов, все же считают, что проекты призваны решать скорее политические задачи, нежели проблемы социальной сферы. *«Национальные проекты – это чисто предвыборный ход. Они направлены на решение глобальных проблем, но ограничены 2008-м годом. Видно, что их реализация носит политический характер»,* – замечает один из представителей региональных элит.

Такую позицию поддерживают и ведущие российские эксперты: *«Все национальные проекты – это чисто патерналистские схемы. Политические, но патерналистские. Центр деньги не раздал регионам и не позволил их тратить по своему усмотрению в рамках общей схемы, а тратит их фактически сам, за некоторым исключением. Пока-*

*зывая собственную заботу о регионах. Это тот патернализм, который соответствует политическим интересам самого центра и ожиданиям людей».*

Однако даже политические цели реализуются недостаточно успешно, хотя бы потому, что национальные проекты не ставят перед собой *«амбициозных задач, а направлены на латание дыр в кафтане, который продолжает рваться, несмотря на предпринятые усилия».*

По мнению региональных элит, национальные проекты можно рассматривать только как начальный этап реформирования социальной сферы, поскольку они решают лишь часть накопившихся проблем и к тому же не позволяют направить в социальные отрасли столько денег, сколько на самом деле требуется. *«Национальные проекты смогли компенсировать частично тот дефицит, который был накоплен в медицине и образовании за эти годы. Надо еще больше средств, для того чтобы существующие ресурсы заработали. Кадры у нас есть. Основа хорошая. Поэтому в медицину и образование надо дать денег не столько, сколько решили, а сколько надо. Ведь деньги в государстве есть. Не надо экономить на людях»,* – убежден Ю. Лаптев, заместитель председателя Пензенской областной думы.

На локальности национальных проектов и ограниченности спектра их действия настаивают не только эксперты, но и руководители социальных направлений в регионах: *«Сейчас трудно понять, почему были приняты национальные проекты, а не программы. Программы доказали свою эффективность во многих странах мира. Чем национальные проекты отличаются от простого распределения ресурсов?»*

Несмотря на это, представители элит единодушны в том, что национальные проекты были необходимы. Благодаря их реализации медики и педагоги поверили в то, что государство в них заинтересовано, остановлено разрушение целых звеньев медицинской помощи, поддержана инфраструктура школ.

Строительство 15 крупных медицинских центров федерального уровня в базовых регионах позволит усилить кадровый состав врачей, обеспечит новые возможности их профессионального роста. Улучшение работы социальной сферы и превращение региона в лидера по социальным направлениям поможет ему расширить ресурсы для социально-экономического развития в целом. По крайней мере, так считает А. Кислов, представитель исполнительной власти Пензенской области, где намечено ввести в строй большой кардиологический центр федерального значения в рамках национального проекта «Здоровье»: *«Сам факт функционирования такой мощной наукоемкой структуры, где совершенствуются лучшие практики и работают лучшие кардиологи, будет способствовать динамичному развитию нашего межрегионального института усовершенствования врачей. Это будущее региона».*

По мнению экспертов, важным позитивным последствием реализации национальных проектов является попытка наладить новые механизмы работы с регионами, стремление обновить устаревшие схемы взаимодействия и даже перестроить сложившийся менталитет. *«Большой плюс национальных проектов в том, что в таком объеме в регионы стали возвращаться деньги. Второй плюс – национальные проекты представляют собой первую попытку применения современных методов управления в государстве. Национальные проекты построены по проектному принципу, есть сетевые графики, есть ответственные, есть жесткий контроль, есть принцип соучастия. Это нормальная бизнес-логика. Она впервые входит в государственное управление. Правда, фактически регионы насильно заставляют меняться, ломают через колено: если ты не сделаешь – ты не участвуешь. Но это попытка изменить ментальность, а это всегда трудно»,* – размышляет Е. Соловьев, ярославский эксперт.

Положительные результаты по проектам были достигнуты в значительной степени благодаря постоянному мониторингу, который осуществлялся членами правительства. Их поездки на места позволили дисциплинировать работу региональных элит, а центр получил пусть локальный, но хороший канал обратной связи.

В наибольшем выигрыше, как показывают данные исследования, оказались регионы, для которых поступившие средства стали возможностью продолжить начатые ранее социальные программы. Этим регионам, по мнению респондентов, децентрализация социальной политики помогает значительно продвинуться в решении насущных социальных проблем.

Так, например, национальный проект «Здоровье» не только оказал позитивное влияние на развитие первичной медико-санитарной помощи в центральных районных больницах, куда поставлялось оборудование, но и стимулировал некоторые регионы к дополнительным вложениям в оснащение материально-технической базы сельских фельдшерско-акушерских пунктов в рамках областных программ.

Активизация собственных финансовых ресурсов произошла в ряде регионов и в сфере образования, о чем с удовлетворением говорят в своих интервью представители властных элит. *«Это очень хорошая акция – национальные проекты. Она сама по себе позитивна, но главное, что она послужила толчком для вкладов региональных и местных властей в социальную сферу. Она вызвала инициативу на местах»,* – убеждена М. Шарошкина, заместитель начальника Управления образования г. Пензы.

Однако так было далеко не везде. Для многих регионов национальные проекты обернулись простой «накачкой средств», хотя и их оказалось явно недостаточно. Ведь *«бутерброд слишком большой, а кусок масла слишком маленький».* Да и разрабатывались проекты столь быстро, что просто не было воз-

возможности учесть потребности и настроения отдельных регионов, их реальную дифференциацию. Поэтому вполне можно понять представителей Ставропольского края, которые считают, что существующая технология реализации национальных проектов *«не прошла стадию пилотной апробации и плохо учитывает конкретные особенности тех или иных субъектов»*.

Для экономически слабых регионов национальные проекты в области образования и здравоохранения выступили весьма сильным подспорьем, в то время как проекты в сфере развития агропромышленного комплекса и жилищного строительства, построенные на принципах софинансирования, оказались практически недоступными.

В любом случае, по мнению элит, эпизодические вливания в АПК и строительство жилья не могут принести должных результатов. В этих отраслях необходимы системные изменения, которые совершались бы в рамках определенной идеологии, а не были бы набором хаотических шагов.

Фактически сегодня эти два проекта создают условия для развития регионов с подготовленной финансовой базой, в то время как регионы слабые в ресурсном отношении становятся еще беднее и в социальном плане опускаются на самое «дно». Чтобы работа по осуществлению этих проектов дала положительные результаты, необходимо ее системное обеспечение в форме государственной политики с отработанными технологиями, контролем на всех уровнях властной иерархии и масштабным информационным сопровождением.

Национальные проекты в области здравоохранения и образования воспринимаются неоднозначно врачами и педагогами. Те из врачей, на кого не распространяются меры по повышению материального уровня, рассматривают помощь первичному звену как неоправданно большую. Педагоги, в свою очередь, не спешат участвовать в конкурсе на звание «Лучший учитель», так как

боятся недоброжелательной реакции со стороны своих коллег в случае победы.

Благодаря национальным проектам отчетливо выявилась кадровая проблема социальной сферы. Врачи и управленцы в медицине вдруг поняли, что на новой аппаратуре нужно уметь работать, а учителя осознали, что в школах нет молодежи, которая готова конкурировать за открывающиеся ресурсы.

Итак, можно говорить о том, что национальные проекты в целом способствовали активизации работы регионов в социальной сфере, однако допущенные ошибки негативно отразились на умонастроениях некоторых групп населения, вызвали локальное недовольство и непонимание. В связи с этим важно проанализировать, кто и почему допустил подобные ошибки и можно ли их исправить в дальнейшем, чтобы закрепить наметившиеся позитивные сдвиги.

## Ошибки и трудности в реализации национальных проектов

Столь масштабное начинание не могло пройти гладко во всех российских регионах. Трудности возникали в результате ошибок, допущенных как федеральным центром, так и лицами, отвечающими за выполнение проектов на местах.

Безусловно, представители региональной власти говорят прежде всего о недоработках со стороны федерального центра, наиболее часто указывая на:

- несогласованность механизмов реализации проектов с конкретными исполнителями на местах;
- слабую коммуникацию между центром и регионами в процессе осуществления проектов, отсутствие площадок для совместного обсуждения достигнутых результатов;
- отсутствие системности, долгосрочной перспективы;
- стремление сделать все быстро, без учета естественных трендов;
- высокий уровень конфликтности проекта «Здоровье», связанный с тем,

что не все категории врачей попали под его действие;

- повышение заработной платы врачам при отсутствии критериев качества медицинского обслуживания;

- огромный объем отчетности по национальным проектам в различные инстанции, что значительно увеличивает трудозатраты государственных и муниципальных служащих;

- низкий уровень качества медицинской техники, поступающей по проекту «Здоровье»;

- недостаточную свободу в расходовании выделяемых средств.

Особое недовольство вызывает стремление федерального центра контактировать с регионами по ходу реализации национальных проектов в режиме жестких приказов, не требующих обсуждения. Большинство опрошенных убеждены в том, что если бы Кремль провел с ними серию предварительных консультаций, целого ряда ошибок можно было бы избежать. В своих интервью региональные элиты упрекают федеральный центр в низком уровне открытости: о многих целях не заявляется прямо, что усложняет работу на местах. Подобный подход явно не оправдывает себя, поскольку при всем желании федеральные власти не могут знать досконально ситуацию в регионах и вынуждены делегировать им часть полномочий. Свое недовольство центр мотивирует неумением региональных элит эффективно тратить деньги на социальные нужды. Однако, по мнению наших респондентов, такое же обвинение могло бы быть предъявлено московским министерствам и ведомствам.

Несмотря на то, что национальные проекты были представлены в качестве новой технологии работы с регионами, федеральный центр не продумал стратегических шагов, ограничившись тактическими задачами. О необходимости долгосрочного подхода к проектам говорит в своем интервью вице-губернатор Ярославской области И. Скороходова: *«Сегодня нет долгосрочной программы.*

*Есть только краткосрочный, в рамках года, план действий. Но тогда как управленцу мне трудно работать. Я вынуждена постоянно отвечать на вопросы, почему этому дали, а этому не дали».*

Однако дело не только в недоверии и отсутствии стратегии. Респонденты подвергают сомнению общую эффективность реализации национальных проектов, которые, снимая одни проблемы в социальной сфере, способствуют появлению других. В частности, серьезное беспокойство вызывает нарастание уровня конфликтности среди врачебного и педагогического корпуса. *«Под национальный проект попало 10% всех медиков, которые сразу же оказались в конфликте с другими 90% медиков»*, – замечает один из экспертов. Регионы пытаются снизить напряженность в профессиональной среде всеми возможными способами, например вводя надбавки управленцам и высококвалифицированным врачам.

По мнению элит, центр непростительно запаздывает с разработкой показателей, отражающих изменение качества работы врачей в результате повышения заработной платы. Работники получили дополнительные средства, а требования к их труду остались прежними. Это укрепляет патерналистские настроения среди медиков, вызывает их сопротивление действиям региональных властей, которые требуют изменить отношение к работе.

Участники интервью отмечают, что резкое возрастание объема отчетности после запуска национальных проектов практически парализовало деятельность руководителей учреждений социальной сферы и чиновников, отвечающих за их реализацию.

Весьма негативно регионалами оценивается качество поступающей медицинской техники, которая не соответствует современным требованиям и создает угрозу для нормального функционирования системы здравоохранения в тех регионах, где нет свободных средств на ремонт этого оборудования. В частности,

ярославские элиты подчеркивают, что их регион потратил столько усилий на то, чтобы приучить свой медперсонал к работе на хорошей технике, что сейчас было бы в высшей степени неразумно снабжать их устаревшим оборудованием.

Управленцы из сферы образования особенно настойчиво напоминают о том, что степень свободы в расходовании средств явно не продумана до конца. В результате учителя – победители конкурса получили ее слишком много, а школы – слишком мало.

Серьезные нарекания вызывают также проекты в сфере жилищного строительства и сельского хозяйства. Так, по мнению ставропольских и пензенских элит, проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», несмотря на свое название, для жителей их регионов таковым не является. О несовершенстве проектов говорят и представители других регионов: *«Центр плохо проработал национальные проекты “Доступное жилье” и “Развитие АПК”. Социальные сферы очень сложны и серьезны. Например, жилищное строительство. К нему нельзя подходить с наскока. Эта сфера коррупционна. Откаты на строительстве больше, чем неформальные платежи в медицине»*, – убежден Е. Соловьев, ярославский эксперт.

Большинство экспертов и представителей элитных групп видят в национальных проектах новую технологию, призванную помочь регионам в решении тактических, а отнюдь не стратегических задач. При этом контроль со стороны центра столь высок, что способен перекрыть все позитивные последствия от реализации проектов.

Пытаясь воспрепятствовать разворовыванию денег, центр пока не осознает, что дело даже не в воровстве, а в отсутствии отлаженных механизмов эффективного расходования средств в социальной сфере: *«Можно сколько угодно делать параллельные финансовые потоки, но если система выстроена таким*

*образом, что она ориентирована на освоение дензнаков, а не на эффективность собственной деятельности, то какая разница, как эти потоки движутся»*, – считает Э. Абелинскас, директор екатеринбургского Института стратегического анализа.

Размышляя о будущем социальной сферы, подавляющее большинство представителей региональных элит склоняются к точке зрения, что необходимо продолжать ее реформирование, но только не революционными методами. Делать это стоит, несмотря на сопротивление врачей и педагогов, которые чаще всего движимы внутрикорпоративными интересами в ущерб эффективности деятельности медицинских учреждений как таковых. Такое реформирование не отрицает дальнейшего разворачивания национальных проектов, которые позволяют апробировать новые технологии работы центра с регионами.

На эволюционном сценарии настаивают и ведущие российские эксперты. *«Изменение правил в экономике и политике не совершается разовым актом. Это длительный процесс. Я приведу пример Голландии. Это одна из немногих стран, которая пытается развивать конкурентную модель обязательного медицинского страхования. Страховщики в этой стране работают на конкурентных принципах. Они в течение 20 лет, шаг за шагом, делают и отработывают новую модель. И до сих пор не знают, к чему придут. 20 лет непрерывных политических усилий. И государство делает это сознательно. Ищет варианты, пробует... Одномоментно это не получается»*, – убежден С. Шишкин<sup>24</sup>.

Однако какие бы сценарии реформирования ни обсуждались сегодня, их осуществление полностью зависит от готовности элит к социальным преобразованиям. *«Все зависит от элит. Если элиты осознают, что надо что-то менять в здравоохранении, кардинально*

<sup>24</sup> Шишкин С. (экспертное интервью, проведенное автором в августе 2006 года)

менять массовое образование, тогда власть будет вынуждена эти изменения провести», – справедливо замечает один из экспертов.

Итак, реализация национальных проектов позволила несколько смягчить напряженность проблем, которые накопились в регионах в социальной сфере. Одновременно запуск проектов вскрыл недостатки технологий работы центра с регионами, поставив на повестку дня необходимость поиска новых моделей взаимодействия, при которых регионы не выступали бы простыми исполнителями «указаний сверху», находясь под жестким контролем центра, а имели бы определенную свободу действий, позволяющую осуществлять национальные проекты с учетом региональной ситуации.

## Национальные проекты и стратегии региональных элит

Переход к модели назначения губернаторов и последовавшее за этим распределение финансовых средств для выполнения национальных проектов существенным образом изменили политические стратегии региональных элит. Размышляя о направлении подобных изменений, эксперты выделяют как минимум три процесса, которые влияют сегодня на базовые стратегии элит и приводят к их трансформации:

- потерю политической составляющей в стратегиях региональных элит;
- возврат к патернализму при взаимодействии с федеральным центром;
- доминирование краткосрочных целей над долгосрочными в политическом и экономическом поведении элит.

По мнению экспертов, центр фактически поставил и реализует задачу устранения региональных элит не только с федерального, но и с регионального политического пространства. Раздача денег по национальным проектам значительно ускоряет этот процесс. Ради дополнительных траншей губернаторы готовы на любые уступки центру, в том

числе и политические. Таким образом «выкупается» лояльность региональных элит. Получив дополнительные ресурсы для поддержания своей социальной сферы, они демонстрируют полную подчиненность центру, причем делают это инициативно.

«Трансфертная игла» перестраивает стратегии региональных элит, для которых адаптация к требованиям центра становится важнее всего другого. *«В изменившихся отношениях федерального центра и власти на местах другие приоритеты выходят на первый план. Теперь региональной власти необходимо подачку от центра схватить и быстро освоить, а что дальше будет – не важно... Так из политики исчезают политические стратегии... ради сиюминутных интересов»*, – отмечает один из екатеринбургских экспертов.

В результате резко возрастают патерналистские ожидания самих элит, что не может не тревожить, так как серьезно перестраивает психологию политического лидерства и вызывает другие негативные последствия для регионов: *«Благодаря действиям центра, патерналистская психология теперь культивируется и у элиты... Это не стимулирует собственное развитие – нам дадут. Не мы заработаем себе, хотя мы и не хотим отдавать заработанное в центр, а нам дадут миллиард туда, миллиард сюда»*.

Опасность развития такого рода патернализма осознают и сами представители региональной власти. По мнению одного из них, *«надо помнить, что если деньги по проектам раздавать, тогда регионы не станут искать инвесторов, не будут подтягивать свой бизнес. Здесь надо регионы контролировать, показывать, где они работают слабо. Мы пока не умеем затащить к себе инвесторов, поэтому деньги получать от центра легче, нежели их зарабатывать...»*

На негативности последствий не только практики национальных проектов, но и всей сегодняшней межбюджетной политики настаивает и другой респон-



дент: *«Такие межбюджетные отношения, как у нас, не могут стимулировать регионы. В этом случае абсолютно отсутствует мотивация. Чем беднее регион, тем больше дотаций. Чем больше дотаций, тем более выражена психология “сиди и жди”. Это сдерживает развитие всех потенциальных ресурсов. Вообще всех ресурсов, которые есть в каждом регионе».*

Участники дискуссии обращают внимание на то, что в этих условиях и федеральная, и региональная власть ограничивается постановкой краткосрочных целей, что может привести к непредсказуемым результатам в будущем: *«Краткосрочность и монохарактер принимаемых решений со стороны центра и региональных элит могут сказаться со временем негативно на общем тренде развития России. Как и когда – это является предметом обсуждения».*

\*\*\*

Результаты проведенного исследования дают основания говорить о том, что реализация национальных проектов помимо позитивных последствий для социальной сферы создает ряд долго-

срочных угроз для развития страны. Центр все больше становится «Большим Папой» для регионов, которые, прожив 15 лет в рыночных условиях, легко возвращаются в «безопасное» лонно патернализма. Отношения центра и регионов явно теряют политическую остроту, приобретая черты иерархического соподчинения. Губернаторы играют скорее роль координаторов, отвечающих за выполнение указаний сверху. Даже успешные практики регионального развития постепенно сворачиваются. Исчезает региональное многообразие.

Тактическая победа центра, добившегося «хорошей» управляемости, налицо. Однако не обернется ли она политическим проигрышем, если брать в расчет долгосрочную перспективу? Ответ на этот вопрос подскажет время.

Пока же становится все более очевидным, что в ближайшем десятилетии России необходимо сконцентрировать усилия на внедрении высоких технологий в сочетании с развитием кадрового потенциала социальных отраслей. Только это способно вывести социальную сферу страны на новые рубежи.



**Евгений Иванович Головаха,**  
доктор социологических наук, заведующий отделом социально-политических процессов и заместитель директора Института социологии Национальной академии наук Украины (НАНУ), главный редактор журнала «Социология: теория, методы, маркетинг»



**Наталья Викторовна Панина,**  
доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института социологии НАНУ

## *Основные этапы и тенденции трансформации украинского общества: от перестройки до парламентского кризиса 2007 года*

**П**ериод трансформации общества в Украине, как и в других постсоветских государствах, охватывает уже более 20 лет, начиная с прихода к власти М. Горбачева и заканчивая нынешним «посторанжевым» этапом радикальных социальных изменений. Украинские социологи располагают данными многочисленных исследований, касающихся динамики массового сознания, психологического состояния и социального самочувствия граждан страны, их отношения к власти и политическим институтам, восприятия этносоциальных и классовых отношений в обществе. Особого внимания заслуживают, на наш взгляд, данные многолетнего мониторинга социальных изменений в Украине, осуществляемого Институтом социологии НАНУ (1992–2006 годы), обобщенные результаты которого положены в основу концептуальных выводов, содержащихся в данной статье. Кроме того, мы опирались на результаты массовых опросов, проведенных нами в отделении социологии Института философии НАН УССР, а также во Всеукраинском отделении ВЦИОМ (1986–1991 годы). Поскольку с эмпирическим материалом, свидетельствующим о степени достоверности наших выводов, можно ознакомиться в опубликованных нами ранее работах<sup>1</sup>, мы сосредоточим анализ на логике

<sup>1</sup> Головаха Е.И., Панина Н.В. Социальное безумие. История, теория и современная практика. Киев: Абрис, 1994; Головаха Е.И. Трансформирующееся общество. Опыт социологического мониторинга в Украине. Киев: Институт социологии НАН Украины, 1996; Головаха Е.И., Панина

и специфике этапов социальных трансформаций последних двух десятилетий в тех областях, которые являются определяющими для общества, – институциональном, социально-структурном и социально-психологическом, – уделяя особое внимание роли классов, элиты и общественности в различные периоды преобразований.

## Социальные изменения времен перестройки и институциональный взрыв 1991 года

Специфика социальных трансформаций в Украине во многом определяется историческим опытом формирования институциональной и социально-классовой структуры общества, а также базисного типа личности в рамках «советского социума», который к 80-м годам прошлого столетия вступил в полосу стремительно нарастающего социально-экономического, а затем и политического кризиса, повлекшего крах советского государства и создание на его руинах новых независимых государств. И для граждан СССР, и для большинства зарубежных аналитиков драматический финал горбачевской перестройки оказался во многом неожиданным и необъяснимым. Даже сегодня, когда очевиден закономерный характер и необратимость перемен, существенные трудности возникают при попытке обоснования неизбежности развала страны, претендовавшей на мировую гегемонию, имевшей колоссальные природные и человеческие ресурсы, устоявшуюся социальную структуру, привилегированную и, казалось бы, сплоченную властную элиту, общественность, выражавшую поддержку власти и доминирующей идеологии.

Основные составляющие устойчивой институциональной системы – законодательная база, определяющая легальность общественного устройства, всео-

хватывающая институциональная инфраструктура, включающая мощный репрессивный аппарат и проверенную временем властную вертикаль, и, наконец, согласие подавляющего большинства населения воспринимать «советский порядок жизни» как естественный, в основном приемлемый, а значит, легитимный – вполне могли обеспечивать дальнейшее существование государства, несмотря на экономические трудности, оппозиционные настроения части творческой интеллигенции, неблагоприятные внешнеполитические условия и локальные военные поражения.

Что же в таком случае послужило решающим стимулом к кардинальным общественным изменениям? Принято связывать исходный момент постсоветской трансформации с двумя ключевыми событиями: приходом к власти М. Горбачева и Чернобыльской катастрофой. Первое событие обусловило ожидаемый после долгого периода застойной геронтократии порыв к поиску новых путей развития советского общества, а второе – обнаружило смертельную угрозу для государства, которую заключает в себе сформировавшийся в условиях закрытого общества синдром безответственности людей, отвечающих за современные технологии. В результате омолодившееся советское руководство пошло по пути социального экспериментирования для высвобождения длительное время подавляемой социальной инициативы, что и привело к развалу государства, которое не могло существовать без скрепляющей все его разнородные элементы единой тоталитарной идеологии. Факторами, которые ускорили институциональный крах, являлись давление более эффективного экономически и сплоченного идеологически Запада, стремление к освобождению от «советского диктата» в странах «социалистического лагеря» и обременительная для стагнирующей экономи-

*Н.В.* Постсоветская деинституционализация и формирование новых социальных институтов в Украине // Социология: теория, методы, маркетинг. 2001. № 4. С. 5–22; *Panina N.* Ukrainian Society 1994–2005: Sociological Monitoring. Kyiv: Institute of Sociology NAS, 2005.

ки СССР поддержка антизападных режимов в странах «третьего мира».

В самых общих чертах такое объяснение вполне правдоподобно. Однако и в столь непростых условиях у советского руководства оставалась возможность сохранения государства и его институциональных устоев, если бы была принята противоположная горбачевской перестройке и гласности стратегия политической закрытости, пример которой буквально накануне перестроечных процессов продемонстрировал Ю. Андропов, до сих остающийся в массовом сознании россиян, белорусов и даже украинцев одним из самых привлекательных политических лидеров. Отчасти такую стратегию принял Китай, сумевший совместить коммунистическую идеологию, партийный диктат и политическую цензуру с элементами рыночной экономики и модернизации образа жизни населения. Однако между Советским Союзом и Китаем имелось одно весьма существенное различие, которое, как правило, связывают с особенностями культуры и психологии, мало внимания обращая на то, что обновление властной элиты посредством массовых репрессий и заполнения освободившихся мест честолюбивыми выходцами из «партийных низов» происходило в Китае на 20 лет позднее, чем в СССР, в котором после окончания сталинской эпохи номенклатура приобрела сакральный характер и статус неприкасаемой. Именно крайне медленное обновление наиболее желанных социальных позиций при ускоренном пополнении рядов претендентов на высокие места в статусной иерархии и послужило мощным стимулом для начала трансформационных процессов в советском обществе.

Задолго до перестройки, как было показано в исследованиях социально-профессиональных ориентаций 70-х годов, в сознании поколений, вступавших в самостоятельную жизнь, профессии и должности, позволявшие занять верхние ступени в социальной иерархии,

стали предметом массовых ориентаций, а наиболее массовые профессии и рядовые должности оказались непривлекательными для подавляющего большинства молодежи. Это послужило источником дестабилизации сложившейся социальной иерархии, поскольку нереализованность ожиданий приводила к росту неудовлетворенности социальной системой большинства представителей новых когорт.

Для удовлетворения новых амбиций и притязаний нужны были и новые привилегированные социальные позиции, что не могло быть реализовано в рамках ограниченного и идеологически замкнутого номенклатурного класса. На места в узком круге советской элиты оказалось слишком много претендентов, а поскольку испытанный большевистский метод отстрела старой и прикормки новой номенклатуры уже не мог быть реализован, оставалось одно – допустить некоторые социально-экономические вольности и направить нарастающую жажду приобретения в сферу частной экономической инициативы. Однако этот путь был не самым привлекательным для творческой и научной интеллигенции, ряды которой были полны способными и честолюбивыми людьми, вполне созревшими для карьерного роста и получения соответствующих привилегий. Профессор Д. Лейн в своей монографии «Подъем и упадок государственного социализма» отметил особую роль интеллигенции в перестроечных процессах, исходя из того, что среди специалистов высококвалифицированного умственного труда были в наибольшей степени распространены ориентации на рыночную экономику и политический плюрализм. Это, конечно, так. Но в перестроечные времена творческая и научная интеллигенция особенно активно участвовала в тех акциях, которые снимали ограничения с ее самовыражения и карьерного продвижения в творческих союзах, научных и учебных учреждениях. Среди этих людей и был найден кадровый по-

политический резерв, который охотно пополнил ряды неономенклатуры после провала ГКЧП и последовавшего затем институционального взрыва.

Под институциональным взрывом как альтернативой эволюционного изменения системы социальных институтов мы понимаем осуществление в кратчайшие сроки всеохватывающей институциональной реорганизации и принятие новых законодательных основ социальной жизни. Постепенное ослабление институциональных основ советского общества в ходе перестройки в целом устраивало новую номенклатуру как в союзных структурах власти, так и в большинстве республик СССР. Но этот процесс никак не устраивал традиционный привилегированный слой, который рисковал окончательно утратить свои позиции. Не случайно в состав ГКЧП вошли руководители всех силовых ведомств и оборонной промышленности, институциональная инфраструктура и кадровый состав которых могли более всего пострадать от изменения государственного устройства.

Трудно переоценить роль августовского путча 1991 года в развале СССР. Продемонстрированная старой номенклатурой нерешительность и организационное бессилие окончательно убедили население в том, что ничего полезного для «простого человека» от старой системы ждать не приходится. К концу года, когда экономическая ситуация настолько обострилась, что реальной оказалась угроза голода, «национальные бюрократии» воспринимались населением как более близкие и перспективные, чем несостоятельное союзное руководство. Отсюда и вполне равнодушное отношение масс, высказавшихся на мартовском референдуме за сохранение Союза, к его ликвидации в результате Беловежских соглашений.

Пожалуй, решающую роль в окончательном банкротстве идеи обновленного Союза сыграла Украина, поскольку Б. Ельцин и его российские соратники вполне допускали варианты сохранения

единого государства (при условии отстранения от власти М. Горбачева). Властная элита Украины в последние два года перестройки успела ощутить преимущества независимости от диктатора, а ее население верило в исключительную экономическую мощь республики, которой не дают реализоваться в полной мере только союзные путы. Кроме того, в эти годы в массовом сознании преобладало романтическое отношение к демократии как возможному источнику достижения уровня жизни развитых капиталистических государств. Хотя формально Компартия Украины была к тому времени запрещена, в республике сохранялось своеобразное «единство партии и народа»: властная элита, демократическая оппозиция и большинство населения поддерживали перспективу независимого существования страны.

Взрывной характер изменения институциональных основ советского общества в результате развала СССР и сопровождавших этот процесс политических, экономических и социально-культурных изменений вряд ли может оспариваться. Достаточно сказать о самом феномене развала сверхдержавы, утрате господства коммунистической идеологии и уничтожении института однопартийности, ликвидации монополии института государственной собственности, исчезновении одиозных тоталитарных институтов в сфере духовной жизни. Трудно назвать хотя бы один социальный институт, который не был бы полностью или частично разрушен в результате постсоветских преобразований (за исключением разве что института семьи). Разрушение старых социальных институтов осуществлялось законодательным путем с последующей коренной реорганизацией институциональных учреждений. Какой бы экономически неэффективной ни была приватизация государственной собственности в первые годы, она основывалась на легальном базисе, исключавшем государственную монополию на собственность в сфере производства

и торговли. Как бы близок по духу ни был институт исполнительной власти в постсоветских государствах к советской партийной монополии, его законодательно определенные полномочия и сам способ функционирования (на основе демократических выборов) принципиально отличаются от института однопартийной власти. Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что старые социальные институты, обеспечивавшие определенную социальную стабильность и интегрированность общества, в результате посткоммунистической трансформации утратили по крайней мере два из трех институциональных атрибутов – легальность и организационную инфраструктуру.

В этот период практически одновременно возникают и приобретают легальность новые основополагающие социальные институты: президентская вертикаль власти, многопартийная система без доминирующей роли запрещенной КПСС, частная собственность и крупный бизнес, деидеологизированные силовые структуры. Фактически создается совершенно новая институциональная инфраструктура, которая пользуется преобладающей поддержкой населения, приобретая таким образом легитимный статус. Однако парадокс ситуации с институциональной точки зрения заключался в том, что этот статус приобрела система учреждений, которые не были способны осуществлять функции, необходимые для подкрепления декларативно принятых норм и ценностей демократического общества. Властная элита не готова была к диалогу с оппозицией и общественностью, судебная власть оставалась зависимой от исполнительной, предприниматели ощущали себя обладателями не «священной», а украденной у государства собственности, наука, культура, образование продолжали свое существование как «остаточный сектор» государственной экономики. Массовое сознание, декларативно поддерживавшее рыночную экономику, политическую демокра-

тию и правовое государство, сохраняло в полном объеме патерналистские стереотипы, психологию зависимости от государства и беспомощности перед его произволом. Образно говоря, Украина была в той же мере готова к разрушению старой институциональной системы, в какой не была готова к созиданию новой.

### Стратегия сдерживания институциональных изменений в 1992–1994 годах

К началу 1992 года в Украине сложилась институциональная ситуация, которая на первый взгляд располагала к осуществлению реформ, необходимых для построения демократии и рыночной экономики. Однако подавляющее большинство правящей бюрократии и рядовых граждан не были заинтересованы в коренном преобразовании устоявшегося социального порядка, даже если на декларативном уровне поддерживали идею принципиального изменения общественной системы и углубления рыночных реформ. В социалистической системе людей не устраивало многое, но только не гарантированная занятость и возможность вертикальной мобильности для выходцев из рабочего класса и крестьянства, что неизбежно требовало избыточного и структурно несбалансированного создания рабочих мест и престижных социальных позиций. В отличие от капиталистической системы, периодически страдающей от перепроизводства товаров и услуг, социалистическое общество длительное время занималось перепроизводством производителей и потребителей с соответствующим искажением социально-классовой и социально-профессиональной структуры. Нигде в мире не было такого удельного веса врачей и учителей в общем составе населения, как в СССР (в том числе и в Украине). Аналогичная ситуация к моменту его развала сложилась применительно к большинству социально-профессиональных позиций, связанных с трудом высшей квалифика-

ции. Конечно, новая власть могла бы заняться радикальным реформированием социально-профессиональной структуры, отдав ее «на растерзание» рыночной экономике. Однако в этом случае миллионы людей, имеющих высокую квалификацию, оказались бы ненужными в новой структуре. То же самое происходило и с социально-классовой структурой, где экстенсивное развитие сферы материального производства (рука об руку с идеологической установкой на укрепление авангарда советского общества) привело к перепроизводству в СССР в целом и Украине в частности промышленных рабочих.

В результате возникла специфическая украинская модель посткоммунистического развития, которая существенно отличалась от прибалтийской, российской, кавказской и среднеазиатской моделей. Из республик бывшего Союза, пожалуй, только Беларусь и Казахстан в тот период были близки к Украине, хотя очевидное тяготение к России и отсутствие купонной гиперинфляции не позволяли зачислить их в единый лагерь сторонников определенного типа социального выживания – социалистического общества без коммунистической идеологии, с регулируемой государственной экономикой и стихийно складывающимися рыночными отношениями. В системе координат «закрытое – открытое общество» Украина занимала весьма своеобразную позицию «полукрытого общества» со значительным продвижением к открытости по линии политических свобод и крайне незначительным – в экономической сфере.

Безусловно, подобный «политико-экономический кентавр» долго существовать не мог, поскольку в мировом опыте социальной организации примеров устойчивого существования политической свободы при экономическом произволе не найти. Однако при всей своей экономической неэффективности украинская модель первого этапа посткоммунистической трансформации оказалась состоятельной в одном –

способности сохранить в стране мир и избежать открытой внутренней агрессии и кровопролития. В этом президент Украины Л. Кравчук видел определенный успех своей внутренней политики, который свидетельствовал в пользу избранной властями «консервативно-охранительной» стратегии развития государства и общества в условиях общих для всех посткоммунистических стран социально-экономических потрясений.

Не исключено, что именно Украина накопила тот опыт мирного перехода от коммунистической диктатуры и планово-административной экономики к открытому демократическому обществу, который имеет исключительную историческую ценность и достоин воспроизводства в других государствах, отказывающихся от своего коммунистического прошлого. Может быть, и цена за «бесконфликтность» на первых порах независимого существования – развал экономики и массовая аномия – не столь высока, чтобы отказываться от избранной стратегии развития, обеспечившей тот самый «худой мир», который лучше «хорошей войны».

Сущность украинской модели определялась стремлением властей удержать социальное равновесие посредством минимизации социальных изменений и сохранения старых структур и механизмов социального управления для предотвращения массовой социальной невостребованности, неизбежной при коренной ломке социальных устоев. Результатом реализации этой модели является, с одной стороны, отсутствие ширококомасштабных конфликтов, имеющих насильственные формы, а с другой – угасание экономики и социально-политической активности. Для достижения массовой поддержки такой стратегии в обществе культивировался тотальный страх перед любыми конфликтами, который с неизбежностью распространялся и на необходимый для демократического развития конфликт между отживаю-

щими тоталитарными структурами управления и гражданским обществом, сдерживая любые конструктивные действия по преодолению социально-экономического кризиса.

Запуганное возможным социальным хаосом при радикализации общественных изменений большинство населения придерживалось той же «политической линии», что и властные структуры: декларативно выступало за идеи демократизации, рыночной реформы и построения правового государства, но ничего не предпринимало для их реализации; не доверяло политикам, но и не настаивало на активизации их усилий в построении демократического государства с эффективной рыночной экономикой. В этом страхе – общем для управленческой элиты, боящейся утратить привычные рычаги управления, и «молчаливого большинства», видящего в ее привычном руководящем и направляющем обличье гарант «худого мира», – заключался в тот период основной источник деградации экономики и дискредитации идеи государственной независимости.

Характеризуя сложившуюся на этом этапе модель общественного устройства, следует учитывать и особую систему межэлитарного взаимодействия, сформировавшуюся в Украине в результате посткоммунистической дифференциации политической элиты, способной в определенных условиях выступать как политической силой, стабилизирующей ситуацию в обществе, так и инициатором организованного социального протеста. Специфика социально-политической организации общества определяет особенности существования элит, способ их взаимодействия, зоны согласия и конфликта. Общая закономерность состоит в том, что степень жесткости государственного контроля за социальным поведением в основных сферах жизни общества – экономической, политической, социально-культурной – прямо связана со степенью внешней и внутренней дифференциации соответствующих элит. Это означает, что наиболее интегриро-

ванными являются элитарные слои в обществе, где единая тоталитарная идеология и мощный репрессивный аппарат практически исключают возможность существования политической оппозиции как основного источника возникновения межэлитарного конфликта. Особой «бесконфликтностью» отличаются коммунистические государства, которые держат под жестким контролем не только политико-идеологическую сферу, но и экономику.

В первые годы посткоммунистической трансформации ситуация, казалось бы, принципиально изменилась в результате дифференциации социалистической номенклатуры и появления новых политических, экономических и интеллектуальных элит, порожденных крахом коммунистической идеологии и независимым развитием Украины. Именно в конфликте старых и новых элит заключен основной источник социального взрыва в посттоталитарном обществе, поскольку в кризисные периоды противостояние элиты и массы может приобретать революционные формы, угрожающие массовым кровопролитием и гражданской войной, лишь в том случае, когда интересы правящей элиты оказываются несовместимыми (взаимоисключающими) с интересами оппозиционных политических сил.

Однако в Украине десятки юридически оформленных политических партий, декларирующих оппозиционность правящей элите, не смогли стать реальной оппозицией властям, которые воспроизвели в обществе феномен, характерный для развитого социализма, – вездесущую «партию власти». Ее отличие от КПСС состояло лишь в отсутствии не подлежащей ревизии идеологической доктрины, а единая сущность – в безраздельном владении основными рычагами управления государственно-колхозной экономикой и сферой законотворчества, регулирующей распределение собственности. «Партия власти» легко пожертвовала идеологическими догмами и отдельными политическими фигурами



ради консервации замкнутой системы регулирования социально-экономических отношений, в которой могли меняться исполнители, но не механизмы, отработанные десятилетиями экономического принуждения. Попытки придать этой системе несвойственные ей функции социальной защиты населения оборачивались фарсом, превращающим подавляющее большинство населения в неимущих, нуждающихся в государственной опеке. Так воспроизводилось «единство партии и народа», когда «партия» постоянно заботится о том, чтобы в обществе было побольше неимущих, а последние держатся за нее, боясь утратить последние завоевания социализма.

Таким образом, несмотря на то, что дифференциация элит привела к противостоянию «партии власти» и оппозиции, в Украине не нашлось достаточно активных и организованных сил, которые могли бы затянувшийся эволюционный процесс отмирания старой общественной системы превратить в революционный взрыв, опираясь на массовое недоверие властным структурам и недовольство экономическим положением страны. Это было связано с разделением сфер влияния между элитами, когда экономическая сфера оказалась в руках старой номенклатурной элиты, а идеологическая – в компетенции наиболее организованной новой элиты, сформировавшейся вокруг идеи приоритетности укрепления национальной государственности.

Если неономенклатурная и национально-демократическая элиты, разделив сферы влияния, создали мощный «центристский буфер», сдерживавший социальный взрыв, то правые националистические и левые коммунистические радикалы своим непримиримым соперничеством снижали потенциал взрывоопасного экстремизма. В результате ни те, ни другие не смогли заручиться решающей поддержкой люмпенизированных и маргинальных слоев населения, составляющих основную деструктивную силу социального протеста.

## Становление двойной институциональной системы в 1994–1998 годах

Первые годы независимого существования Украины при всех политико-реформистских и рыночных экспериментах новой власти не привели к становлению новых институтов, обладающих легитимным статусом в обществе и действенной институциональной инфраструктурой. В этих условиях обнаруживалось все больше свидетельств восстановления легитимности элементов советской институциональной системы: государственного патернализма, коммунистической партии, «псевдоприватизированных» (якобы акционерных) предприятий и т.п. Многие старые социальные институты начали все более активно функционировать в новых социальных условиях. Вместо ожидаемого вырождения произошло их своеобразное перерождение, образно говоря – «реинкарнация». Благодаря этому в социальной структуре постсоветского общества сохранились многие статусные и ролевые позиции для социальных акторов, занимавших аналогичные позиции в прошлом. Так, например, в новых государственных структурах оказалась практически без материального, социально-статусного и морального ущерба старая номенклатура.

Хотя власти Украины постоянно подчеркивали свою приверженность западной идеологии и стремление к интеграции с Западом, образовавшееся «государство-кентавр» (с головой, направленной на Запад, но не способное двигаться в вожаделенном направлении из-за упирающегося «социалистическими копытами» базиса) являло собой «переходный социум», чей статус становился все более неопределенным с точки зрения демократической и рыночной перспективы. Под воздействием разнонаправленных импульсов политического и экономического развития «общественный организм» эволюционировал в направлении, противоположном пер-

воначальным ожиданиям, когда на фоне массового разочарования в чудодейственности демократических деклараций усилилась тоска по утраченному социальному порядку.

В этом контексте наиболее важные отличительные черты инициального этапа постсоветских трансформаций и этапа, последовавшего за двумя первыми годами институциональных изменений, состояли в следующем:

1991 – начало 1992 года	1994 – 1998 годы
Ориентация на рыночные механизмы регуляции экономики	Ориентация на государственную поддержку производственного сектора
Массовая поддержка государственной независимости	Преобладающая поддержка реинтеграции
Коммунистическая партия утрачивает массовую поддержку	Коммунистическая партия – главная оппозиционная сила и претендует на власть
Ответственность за кризис возлагается на коммунистический режим	Ответственность возлагается на демократически избранную власть

Эти изменения стали возможными благодаря существенной эволюции массового сознания, в котором прогрессировало неприятие института многопартийности, заметно укрепилась позиция противников частной собственности на землю и предприятия. Казалось бы, несколько лет свободной жизни, появление слоя собственников и мощный «выброс» частной экономической инициативы должны были способствовать постепенному изживанию коммунистических привычек и умонастроений. Однако ни этот фактор, ни даже пополнение демократического лагеря несколькими когортами молодежи, среди которой коммунистические ориентации распространены в наименьшей мере, не привели к расширению сферы влияния демократических ценностей. Призрак коммунизма постепенно обретал

зримые черты и вполне весомые властные амбиции.

И все же украинское общество даже в таких условиях избежало «второго пришествия» коммунистического мессии и агрессивных социальных конфликтов. Объяснить это, на наш взгляд, можно, приняв концепцию становления парадоксальной «институциональной гиперполноценности», основанной, с одной стороны, на том, что системообразующие институты советского общества, утратив легальность в результате перестройки и развала СССР, не утратили традиционной легитимности – согласия людей с социальными правилами, основанными на идеологии государственного патернализма, сохранении государственной собственности на крупные предприятия, социалистических льгот для населения и привилегий для правящей элиты, неизменности государственного сектора в социальной сфере. С другой стороны, нелегальные (теневые) институты советского общества – теневой рынок («левое» производство и спекуляция в условиях дефицита), блат и коррупция, организованная преступность, двойная мораль (разрыв между публичной и приватной моральной позицией) – трансформировались в легальные институты «переходного общества», но не приобрели должной легитимности в силу их массового восприятия в качестве «узаконенного беззакония». Отсюда и несогласие людей жить по формально легализованным, но остающимся «теневыми» по сути правилам и признавать новые учреждения в качестве базисной институциональной инфраструктуры общества.

Испытывая чувство аномической деморализованности, недоверия и неудовлетворенности своим положением, большинство граждан Украины находилось в состоянии амбивалентности по отношению к институциональным образованиям, легальность или легитимность которых не обеспечены правом или моралью. Это проявилось в массовом согласии жить в таком институцио-

нальном пространстве, где легальность обеспечивается самим фактом узаконенного существования новых институтов, а легитимность – сохранением мимикрированных старых институтов, выполняющих традиционную регулятивную функцию и опирающихся на сохраненные элементы социальной инфраструктуры, старые социальные позиции и ролевые предписания. Классический пример институциональной двойственности – деятельность народных депутатов Украины, большинство из которых одновременно занимаются предпринимательством, поскольку властные и коммерческие институты образовали то, что, пользуясь термином Р. Инглехарта, можно назвать «симбиотической взаимосвязью». В такой парной взаимосвязи оказались практически все институциональные образования, обеспечивая гражданам Украины возможность в каждом институциональном секторе испытывать двойную институциональную нагрузку и находить необходимые для социального согласия атрибуты легальности и легитимности.

Параллельное существование двух социальных структур обеспечивало и новый социальный порядок, в котором наиболее активные новые социальные акторы не стремились к дестабилизации общества, опасаясь коммунистической реставрации, а представители массовых старых слоев старались вместе с двойной институционализацией сохранить хотя бы отчасти свои привычные социальные роли и позиции.

Процесс становления такого рода институциональной системы был сопряжен с заметным ухудшением экономической ситуации в стране – падением ВВП, ростом безработицы, снижением уровня жизни населения, на фоне которого происходило нарастание пессимистических настроений, неудовлетворенности жизнью, неуверенности в будущем и недоверия к властным структурам. Тем не менее сохранялась определенная социальная стабиль-

ность, позволившая осуществить ряд важных для последующего преодоления социально-экономического кризиса политических и экономических реформ: была принята Конституция, проведены денежная реформа и массовая приватизация, в результате чего уже в 1998 году большинство предприятий перешли в частную собственность. Во многом благодаря этому ко второму сроку президентства Л. Кучмы была создана база для начала экономического подъема, в котором был реально заинтересован бизнес-класс, взрожденный главным образом на псевдо- и внерыночных операциях – трасовых и валютных аферах, бартере и поиске ренты, основанном на дотациях из государственного бюджета и присвоении права на приоритетное использование природных ресурсов.



Митинг на Майдане Независимости, 2004 год.  
Фото В. Побединского. PhotoXPRESS

## Новый институциональный кризис и «оранжевая революция» (1999–2004 годы)

Парадокс десятилетнего правления Л. Кучмы заключался в том, что экономически провальный период с 1994 по 1999 год характеризовался политической стабильностью, тогда как вполне успешный с экономической точки зрения второй президентский срок сопровождался бурными политическими волнениями и бесславно закончился на невиданных до этого в посткоммунистическом мире 12% роста ВВП. Отчасти это было вызвано «кассетным скандалом», который окончательно подорвал репутацию Л. Кучмы и его ближайшего окружения, и неудачным назначением преемника на президентских выборах 2004 года. Однако за этими событиями, сыгравшими роль «спускового крючка» для манифестации «антикучмизма», скрывались более глубокие причины, связанные прежде всего с тем, что сформированная в предшествующие годы институциональная система вступила в противоречие как с потребностями наиболее активных слоев населения, так и с интересами влиятельных оппозиционных политических элит, не нашедших (или потерявших) свое место в устоявшейся властной иерархии. Первый элитарный бунт против Л. Кучмы в 2001 году не увенчался успехом потому, что ресурсы двойной институциональной системы еще не были исчерпаны и для подавляющего большинства населения сохранение стабильности имело большее значение, чем возможность отправить президента в отставку. Первые признаки адаптации населения Украины к новым общественным условиям появились только в 1999 году, а рост реальных доходов практически не начинался даже к 2001 году, хотя макроэкономические показатели существенно улучшились. В этих условиях общество все еще было больше озабочено элементарным экономическим выживанием, а не политическим противостоянием властной и оппозиционных элит.

Иная ситуация сложилась к 2004 году, когда наблюдался значительный рост уровня жизни и социального самочувствия большинства населения. Ощувив некоторую свободу от повседневной борьбы за физическое выживание, многие граждане Украины проявили повышенный интерес к политическим коллизиям, связанным с окончанием «эпохи Кучмы» и необходимостью выбора его преемника. И вот здесь обнаружилась несостоятельность двойной институциональной системы, которая способна предложить только амбивалентные решения в ситуациях выбора стратегического курса государства и общества, наделяя атрибутами легальности и легитимности взаимоисключающие направления развития.

Двойная институционализация – феномен временный и явно тормозящий процесс демократической трансформации общества. Он создает ролевою, нормативную и инфраструктурную перегруженность институционального пространства и постоянно воспроизводит чувство социальной беспомощности и неудовлетворенности социальным положением у большинства людей. Эта неудовлетворенность ищет выход в принятии простых и однозначных лозунгов, которые и были предложены политической оппозицией: «Бандиты будут сидеть в тюрьмах!», «Власть нужно отделить от бизнеса!» и т.п. Простота и общедоступность этих призывов выгодно контрастировала с присущей власти «многовекторностью», нередко означавшей оправдание двуличия, неопределенной политической и нравственной позиции. Преимущество многовекторной позиции состоит прежде всего в том, что она избавляет от необходимости категорического выбора – между Западом и Востоком, бизнесом и политикой, правосудием и коррупцией. Однако такого рода ресурсы двойной институциональной системы оказались невостребованными в период президентских выборов 2004 года.

События «оранжевой революции», изменившей административный «сцена-

рий» выборов, привели к перелому большинства тенденций развития массового сознания. Одни из них поменяли направленность, другие – резко усилились. Это позволяло делать выводы о том, что в процессе демократического развития Украины наступил перелом. В мониторинговом опросе начала 2005 года впервые было зафиксировано значительное повышение уровня демократизации массового сознания по целому ряду показателей, в первую очередь в политической и морально-психологической сферах. Однако результаты опроса, проведенного сразу после парламентских выборов в апреле 2006 года, со всей очевидностью продемонстрировали возврат демократических установок и настроений населения на «исходные позиции» начала 2004 года. Оказалось, что заметное улучшение по ряду показателей явилось не более чем «дистурбациями» – временными всплесками демократических настроений.

Наиболее существенный рост демократических настроений в начале 2005 года фиксировался по таким показателям, как доверие к президенту, правительству, представительской власти; доверие к институту многопартийной системы, партиям и партийным лидерам; осознание собственной политической эффективности – уверенности в том, что «простые» люди могут оказывать влияние на политические процессы, происходящие в стране; повышение социального оптимизма – ожиданий и уверенности в том, что ситуация в стране будет улучшаться. Однако революционные надежды и иллюзии не выдержали постреволюционных реалий, которые привели к восстановлению застойных тенденций и возвратных настроений в украинском обществе.

## Постреволюционные изменения: от эйфории до кризиса

Этап трансформации общества, последовавший за бурными событиями «оранжевой революции», далек от заверше-



Киев после революционных событий.  
Фото Н. Лазаренко. PhotoXPress

ния. Его роль в демократическом развитии Украины еще предстоит основательно проанализировать. Но уже сегодня могут быть приведены результаты мониторинговых опросов, позволяющие в первом приближении оценить последствия «оранжевой революции» для формирования массового сознания, мнений, социальных оценок и настроений граждан Украины.

Революционный всплеск социального оптимизма в начале 2005 года привел к тому, что в Украине впервые за все годы независимости число оптимистов вдвое превысило число пессимистов: 40% людей считали, что «в ближайший год наша жизнь более или менее наладится», и 18% – что «никакого улучшения не будет». В начале 2004 года картина была совершенно иной: 18 и 43% соответственно. Однако не прошло и года, как тенденция преобладания в стране социального пессимизма вернулась почти к прежнему уровню – 22% оптимистов и 36% пессимистов.

За год кардинально изменились настроения, связанные с мыслями о будущем Украины. Если в начале 2005 года преобладал оптимизм, то к началу 2006

года доминирующим фоном общественных настроений стала выступать тревога. Уменьшился удельный вес людей, испытывающих такие чувства, как оптимизм, интерес, уверенность, радость, удовлетворенность. В то же время значительно возросла доля тех, кто ощущает тревогу, растерянность, безысходность, страх, пессимизм (см. рисунок 1).

Определенной дистурбацией социально-политических процессов, происходящих в Украине, к сожалению, выступил и массовый всплеск доверия населения к властным структурам и конкретным политическим лидерам в первые месяцы после революции.

В первую очередь это относится к разочарованию в президенте, уровень доверия к которому за год снизился на 20%. Одновременно произошло и резкое снижение оценки его деятельности. С 1998 года в мониторинг включены вопросы, связанные с оценкой деятельности президентов Украины, России, Белоруссии и США (по десятибалльной шкале). На протяжении этого периода наиболее высокой была оценка президента США Б. Клинтона (1998–2001). В 2001 году она поднялась до 7.7 баллов. После прихода к власти Дж. Буша оценка американского президента резко снизилась. В 2004 году его рейтинг составлял 4.5 балла. Тем не менее он был выше оценки украинским народом собственного президента – Л. Кучмы (3.2 балла). По популярности в Украине с ним мог соперничать только президент России Б. Ельцин (1998–2000). После прихода к власти В. Путина рейтинг президента России в Украине резко возрос. Приход В. Ющенко к власти привел к существенному возрастанию рейтинга президента Украины (5.6 балла). В марте 2005 года по своей популярности у населения Украины В. Ющенко почти вплотную приблизился к рейтингам В. Путина (6.0 баллов) и А. Лукашенко (5.8 балла), опередив рейтинг Дж. Буша (5.0 баллов). Однако к началу 2006 года рейтинг президента Украины вновь оказался самым низким (3,8 балла), тогда как рейтинги

В. Путина и А. Лукашенко еще больше возросли и достигли одинаковой отметки – 6.3 балла (см. рисунок 2).

На протяжении 2005 года существенно снижалась и доля людей, доверяющих правительству (на 21%) и Верховной раде (на 13%). В настоящее время в отношении населения к парламентской и исполнительной власти, как это было и раньше (до «оранжевой революции»), недоверие вновь преобладает над доверием. Всплеск положительного отношения к институту многопартийности непосредственно после революции в последующий год также обернулся дальнейшим ростом негативных установок (до 46%) и снижением позитивных (до 22%).

Возвратные изменения демократических установок во многом связаны с разочарованием в лидерах революции. На 15% возросла доля людей, отмечающих, что им не хватает «руководителей, способных управлять государством». Отвечая на вопрос: «Поддерживали ли Вы политических лидеров "оранжевой революции" и поддерживаете ли Вы их сейчас?», 15% респондентов ответили, что «поддерживали их тогда, но не поддерживают сейчас». Но если одни люди достаточно четко осознают перемену своих взглядов, другим «услужливая» память помогает довольно безболезненно изменить свою позицию. Так, если в начале 2005 года ответ «Не поддерживал и не поддерживаю» дали 27% населения, то в начале 2006 года утверждали, что «и тогда» не поддерживали, уже 39%. За год втрое увеличился удельный вес людей, которые считают, что они оказались в проигрыше в результате «оранжевой революции», и вдвое уменьшилось число тех, кто считает себя в выигрыше. Отрицательная динамика фиксируется и в ответах на вопрос: «Каким образом результаты президентских выборов повлияют на благополучие Вашей семьи в ближайшие пять лет?»

В итоге некомпетентного политического управления положительные перемены в процессе демократизации в Украине за прошедший год были сведены «на нет», т.е. возвращены к исходному

Рисунок 1

**ДИНАМИКА НАСТРОЕНИЙ НАСЕЛЕНИЯ УКРАИНЫ**  
 Распределение ответов на вопрос:  
 «Какие чувства у Вас преобладают, когда Вы думаете о будущем Украины?», %

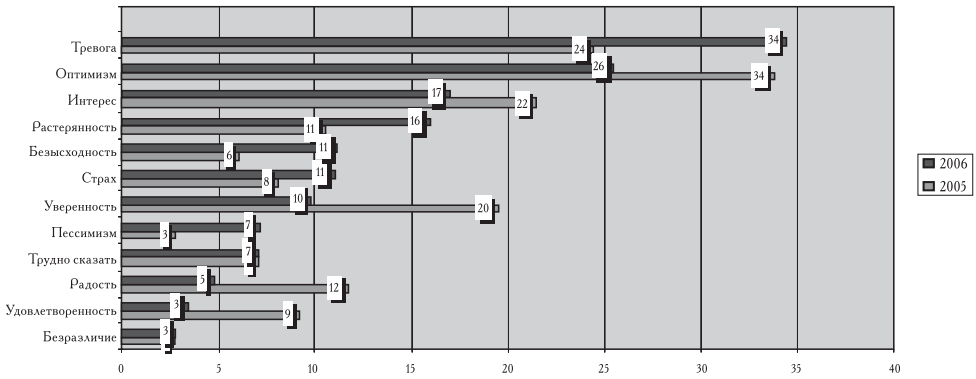
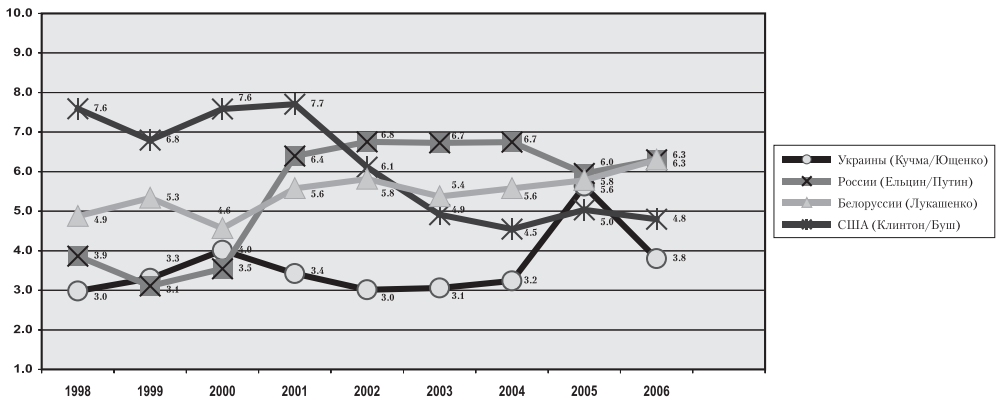


Рисунок 2

**ОЦЕНКА ПРЕЗИДЕНТОВ РАЗЛИЧНЫХ СТРАН НАСЕЛЕНИЕМ УКРАИНЫ**  
 1998–2006 годы  
 (шкала: 1–10 баллов)



уровню начала 2004 года. В свою очередь отрицательные возвратные тенденции, фиксируемые на протяжении всех лет независимости Украины, (такие как нарастание антирыночных настроений, ослабление западных геополитических ориентаций и т.п.) заметно усилились.

С марта 2004 года по март 2005 года произошли существенные изменения в экономических оценках, ориентациях и установках населения Украины: резко возросли антирыночные настроения и негативное отношение к приватизации земли, малых и в особенности крупных предприятий. Меньше стало людей, которые хотят открыть собственное де-

ло (предприятие, фермерское хозяйство и т.д.), и тех, кто согласен работать у частного предпринимателя. На протяжении 2005 года под влиянием «антиолигархической» риторики антиприватизационные настроения только усилились. К началу 2006 года доля людей, которые негативно относятся к приватизации крупных предприятий, составила две трети населения (67%). Вскоре после провозглашения независимости Украины в опросе 1992 года таких людей было вдвое меньше – около 32%. Если в 1992 году отрицательно к приватизации земли относились 14% респондентов, а положительно – 64%,

то в 2006 году – 53 и 24% соответственно. Существенные скачки в нарастании приватизационного негативизма приходятся на два последних года.

В революционный и постреволюционный период наряду с нарастанием антирыночных настроений, как это ни странно на первый взгляд, укрепляется тенденция формирования ориентаций массового сознания на восточный геополитический вектор международной консолидации страны. Так, резко возросло отрицательное отношение населения к идее вступления Украины в НАТО. Следует заметить, что постепенное нарастание отрицательных установок отмечалось на всем протяжении мониторинга. Непосредственно после революции (начало 2005 года) число противников союза с НАТО резко увеличилось (как за счет тех, кто относился к этой проблеме нейтрально, так и за счет сторонников такого союза) и составляло более половины населения. К началу 2006 года доля противников вступления в НАТО возросла еще на 14% (!) и в настоящее время составляет почти две трети взрослого населения Украины (64%), а доля сторонников сократилась до 13%. В 2005 году 54% населения выражало положительное отношение к идее присоединения Украины к союзу России и Белоруссии (отрицательное – 28%). Несмотря на то, что распространенность позитивных ориентаций на «восточнославянский союз» в 2005 году снизилась по сравнению с 2004 годом, когда положительно к подобной идее относилось 63%, а отрицательно – 20%, в 2006 году удельный вес сторонников этого союза вновь повысился до 61%.

Проявляя определенную амбивалентность, массовое сознание наряду с «восточной» ориентацией в целом одобряет и идею вступления Украины в Европейский союз: 61% населения в 2006 году поддержал эту идею. Однако число противников такого направления развития также значительно увеличилось – с 12% в 2004 году до 25% в 2006 году. В общей сложности около 20% населения «за»

вступление Украины как в восточный, так и в западный союз.

Подобные метаморфозы массового сознания объясняются не только результатами деятельности конкретных политиков, но и тем, что ярко выраженный в первые послереволюционные месяцы социальный оптимизм населения носил в значительной степени «иждивенческий» характер. Он сопровождался «фантастическим» (для социологического мониторинга) всплеском доверия к новым политическим лидерам, и в первую очередь к вновь избранному президенту Украины. Тем самым общественное сознание атрибутировало им и всю полноту ответственности за дальнейшее развитие страны и собственное благосостояние. Уровень политической и гражданской активности населения помимо участия в революционных событиях по-прежнему оставался низким. Не получив ожидаемого «все и сразу», население глубоко разочаровалось в новой власти. На первый взгляд это довольно несправедливо, поскольку даже по самоотчетам людей их заработная плата (пенсии, стипендии) в среднем возросла на 45%, а среднедушевой доход – на 31%. Однако при этом почти две пятых населения (39%) отметили, что материальные условия их семьи за последний год ухудшились; об улучшении материального положения заявили 14%, тогда как год назад – 20%. С 21 до 29% повысилась доля людей, которые считают, что «терпеть наше бедственное положение уже невозможно». Следует заметить, что подобные настроения высказываются при повышении ряда показателей материального благополучия (например, число абонентов мобильной связи возросло почти вдвое за последний год) и на общем фоне некоторого улучшения социального самочувствия.

Анализируя причины «увядания» демократических ростков массового сознания, проще всего все «списать» на разочарование в лидерах «оранжевой революции», вызванное их нескончаемыми разборками, поспешными политическими заявлениями и некомпетентными



решениями. Однако, на наш взгляд, корни подобных массовых настроений лежат значительно глубже, определяя возможные негативные особенности дальнейшего развития демократии в Украине.

Со времени провозглашения независимости население страны вынужденно проживает в условиях социальной аномии, характеризующейся отсутствием ценностно-нормативной базы социальной консолидации (общего представления о том, что такое хорошо и что такое плохо, что в этом обществе поощряется, что порицается и что наказывается). Старая ценностно-нормативная система, консолидировавшая тоталитарное общество, разрушена, а новая, основанная на демократических ценностях – так и не была сформирована. Однако это состояние не может длиться сколь угодно долго. Массовое сознание начинает искать ценностные «подпорки» в историческом прошлом, «мессию», который придет и наведет «порядок в стране». Таким мессией в аномическом обществе может стать авторитарный лидер фашизоидного толка, или тоталитарный лидер с коммунистической риторикой, или архаично-традиционалистский «духовный пастырь». Не находя в социуме не только действующих новых демократических ценностей, но и действующих элементарных законов, массовое сознание обращается к традиционалистской ценностной базе регулирования социальных отношений.

Интуиция подсказала новой политической силе, пришедшей к власти, атрибутику и риторику, соответствующую ценностям, набирающим в обществе вес морально-консолидирующей основы. Отсюда и довольно странная для политических лидеров, провозглашающих курс на интеграцию в современное демократическое сообщество, традиционалистская ориентация: архаические наряды и прически, молебны и богослужения на высшем государственном уровне, попытки внедрить религиозные догматы в государственную систему образования, nepотизм (кумовщина) как основной

принцип подбора кадров при формировании властных структур и т.п. Критики подобного поведения недооценивают то, что оно в значительной мере соответствует собственному выбору населением Украины традиционалистской модели консолидации и развития общества в данный период (в определенном смысле «вынужденному» в условиях длительной аномии и беззакония).

«Оранжевая революция», манифестирующая себя как демократическая по своей ценностно-нормативной сути явилась культурно-этнической революцией. В электоральном расколе Украины с последующим дальнейшим размежеванием электората ключевую роль начал играть фактор *исторической идентичности*. Эта категория, получившая обоснование в работе львовского социолога В. Середы, является, на наш взгляд, наиболее адекватным конструктом для анализа центробежных и центроостремительных сил в консолидационных процессах, возникших в Украине после революции:

- на Западе Украины население консолидируется на основе своей исторической памяти и соответствующего ей стремления «вырваться из-под гнета России»;
- консолидация населения Восточной Украины осуществляется на основе своей исторической памяти и соответствующего ей чувства «социально-культурной связи с Россией»;
- население центра Украины балансирует между Западом и Востоком, склоняясь более в сторону первого, но не консолидируясь с ним полностью в силу несколько отличного исторического опыта. В условиях двойной неопределенности – социальной аномии и необходимости выбора направленности исторической идентичности – здесь более вероятно возрастание потребности в авторитарном лидере типа В. Путина или А. Лукашенко, но с украинской атрибутикой.

Парадокс «национальных особенностей» развития демократии в Украине, на наш взгляд, объясняется тем, что де-

мократическая риторика и населения, и новой власти в настоящее время в значительной степени носит прагматический характер. Она обусловлена более надеждой на поддержку со стороны «зажиточного» Запада, чем реальной потребностью самим ориентироваться на демократические нормы социальной жизни, такие как верховенство права и равенство всех перед законом, уважение к правам и интересам каждого гражданина, свобода слова, отсутствие дискриминации, социальная солидарность, гражданская активность и т.д.

Чтобы эти ценности не были пустым звуком, новая властная элита сама должна демонстрировать соответствующие образцы поведения. Однако она начала свою политику с нарушения демократических норм (и в первую очередь это относится к президенту). Ключевые фигуры в процессах легитимации демократических норм, такие как министры юстиции и МВД, представители прокуратуры и судов, сами нередко фигурировали в скандалах, связанных с нарушениями законов, уличались во лжи и, тем не менее, не испытывали никаких санкций со стороны вышестоящей власти.

Именно эти черты, присущие постсоветской бюрократии и политической элите (независимо от ее окраса и декларативных заклинаний), привели Украину к резкому обострению политической ситуации к весне 2007 года и указу президента о досрочном прекращении полномочий Верховной рады. По сути, в Украине обострилась одна из самых мучительных проблем постсоветского истеблишмента – отсутствие внятного «верховного арбитра». У разного рода кланов интересы противоречивы. И эти интересы надо как-то согласовывать, чтобы представителям вооруженных не только политическим и экономическим капиталом элит не пришлось друг друга элементарно отстреливать. Долгое время арбитражную функцию выполнял Л. Кучма – причем выполнял, как становится понятно в ретроспекции, далеко не самым худшим образом. Когда

время Кучмы истекло и его перестали воспринимать в качестве носителя «высшего разума» практически все участники, их осенила крамольная идея: а не привлечь ли к делу арбитража народ? Так после Майдана народ оказался в роли верховного арбитра. Однако Кучме эта роль удавалась все-таки лучше, потому что народ не готов к такой сложной миссии – в силу полной неразвитости гражданского общества. В 2005 году эта неготовность еще не бросалась в глаза, так как вследствие растерянности основных политических игроков народу постоянно что-то перепало. Но уже к 2006 году его стали оттирать даже от символического участия в «великом дележе». В результате в массовом сознании преобладает обескураженность и все более редки всплески народного энтузиазма по поводу возможности выхода из этого состояния.

Ситуация в элитных кругах весьма противоречива в силу того, что интересы основных игроков политической сцены некому «разрулить». Ю. Тимошенко борется за реализацию своей излюбленной концепции: вся власть должна принадлежать народу, а ей – только власть над народом. А двум представителям верховной власти – президенту и премьеру – остается либо договориться о компромиссе и обеспечить социально-политическую стабильность, либо вести страну к ожесточенной идеологической конфронтации.

Парадоксальность ситуации еще и в том, что год назад на парламентских выборах победили те же, кто победил на президентских выборах 2004 года. И только удивительная неспособность победителей поделить функции и полномочия сделала возможной сегодняшнюю ситуацию. Оказалось, что в Украине еще можно поделить власть между двумя участниками, но между тремя – это уже непосильная задача. Именно поэтому А. Мороз и перешел из коалиции «революционной» в коалицию «антикризисную» – так он свел задачу (по крайней мере, для себя лично) к при-

вычному делению на два (он сам и В. Янукович). И даже если провести сейчас досрочные выборы, политическая ситуация не изменится – опять три победителя, которые в очередной раз не смогут ни о чем договориться.

Социологи, которые отслеживают политическую ситуацию в Украине, считают, что перспектива ясна: у нас в обозримом будущем будет две лидирующие политические силы и еще 2–3 вспомогательных, которые будут принимать сильное участие в политической жизни. Проблема в том, что любые конфигурации этих сил ни к чему хорошему привести не могут. Например, разве может иметь серьезную перспективу правительство коммунистов и Партии регионов в стране, ориентированной на последовательную евроинтеграцию? Или возврат к правительству БЮТ и «Нашей Украины»? Это же снова вечные дразги, борьба за верховную власть и как результат – каждый из партнеров окажется в поиске вариантов «большой коалиции». Пока что не просматривается реальной модели такой коалиции, которая могла бы обеспечить проведение последовательной, непротиворечивой и демократичной политики.

Линия раскола, по сути, осталась такой же, как и два года назад. Общество разделено на две половины – с очень незначительным перевесом тех, кто занимает, условно говоря, «правобережную» позицию. И на условном «правом берегу» оказалось чуть больше людей – около 53%. Это, в свою очередь, определяет перевес тех, кто хотел бы провести выборы еще раз – испытать судьбу, сыграть в «украинскую рулетку». Дело в том, что одним из существенных следствий «оранжевой революции» стала более жесткая демаркация идеологических границ внутри Украины. И ожидания в обществе абсолютно разные. Часть надеется, что страна вернется к состоянию экономической стабильности при декларативной многовекторности во внешней политике с учетом интересов России. Другая же часть общества по ту

сторону демаркационной линии надеется, что будет сделан резкий скачок в направлении Запада, который, в свою очередь, наконец, куда-нибудь нас примет – в НАТО, ЕС. Пока что ни одна из этих идеологий не является доминирующей. А выбор конкретного пути развития государства возможен лишь при нахождении внутреннего консенсуса.

Если же возвратиться к общей характеристике состояния украинского общества, то очевидно: сейчас, после максимального подъема социальной активности конца 2004 – начала 2005 годов мы находимся в точке едва ли не максимального спада. А потому и ожидания большой волны народного протеста необоснованны – нужно что-то экстраординарное, чтобы побудить людей к активным действиям. При этом уверенность правящей коалиции в том, что у нее карт-бланш буквально «на все», – дело чрезвычайно опасное. Власть должна постоянно находиться «в тонусе», помнить, что если она начнет пренебрегать интересами тех, кто ее сделал властью, всегда найдется тот, кто этим воспользуется. Так что способность оппозиции мобилизовать какой-то протестный потенциал и показать свою значимость в обществе очень полезна для отрезвления власти. Однако апелляция к обществу в его нынешнем состоянии в том смысле, чтобы все вновь переиграть и кардинально изменить, – весьма сомнительна и малопродуктивна. Можно, конечно, провести досрочные выборы и получить ситуацию, в которой появится пресловутая двухпартийная система, и тогда к власти может прийти любая из сил этой системы. Но что от этого изменится к лучшему? Ведь, в конце концов, общество тратит свою энергию и ресурсы на политику и выборы именно для того, чтобы стало лучше, а не ради «войны всех против всех». С этой точки зрения даже ущербная и ненадежная стабилизация в демократическом обществе уже сама по себе является серьезной ценностью. И политики – как во власти, так и в оппозиции – должны всегда отдавать себе в этом отчет.



**Владимир Александрович Колосов,**  
доктор географических наук, руководи-  
тель Центра геополитических ис-  
следований Института географии  
РАН



**Надежда Александровна  
Бородулина,**  
кандидат географических наук, стар-  
ший научный сотрудник Центра гео-  
политических исследований Инсти-  
тута географии РАН

## *Российско-эстонская граница: барьеры восприятия и приграничное сотрудничество*

В начале осени 36 года мне до-  
велось посетить древний рус-  
ский край, отрезок Псковщины,  
и ныне русский до глубочай-  
ших корней, но включенный  
игрой судьбы в пределы эс-  
тонские: побережье Чудского  
и Псковского озер. Городище,  
Изборск, Печоры... Из поездки  
в Псковщину самым острым во  
мне осталось – странное чувст-  
во рубежа, впервые испытанное  
мною.

*Иван Шмелев «Рубеж»*

**В** соответствии с современными  
теоретическими взглядами, гра-  
ница – не только международно-  
правовой институт, обеспечивающий  
неприкосновенность и целостность го-  
сударственной территории, суверени-  
тет населения, но и продукт деятель-  
ности (или общественной практики  
в терминах А. Лефевра) жителей при-  
граничных районов, результат длитель-  
ного исторического и геополитического  
развития, важный символический мар-  
кер этнической и политической иден-  
тичности.

Поэтому важно изучить во взаимо-  
связи и на разных пространственных  
уровнях, во-первых, *практику пригра-  
ничной повседневной деятельности*,  
протекающую под влиянием близости  
границы и связанную, в частности,  
с обеспечением трансграничных взаи-  
модействий. Размах, форма и цели этой  
деятельности в сильной степени зави-  
сят от понимания национальной безо-  
пасности и роли данной границы в ее  
обеспечении соответствующим госу-

дарством и другими субъектами политической деятельности – например, региональными властями и ЕС. Пограничная деятельность определяется режимом границы, но и сама на него влияет.

Во-вторых, необходимо также на разных уровнях рассмотреть пограничную политику, под которой в широком смысле понимается государственная и международная институциональная и правовая инфраструктура, обеспечивающая трансграничные потоки и определяющая соотношение между барьерными и контактными функциями границы – иными словами, степень ее прозрачности. Эта инфраструктура отражает приоритетные цели государства, приграничных регионов и местных властей, включает стимулы и ограничения приграничной деятельности, регулирует процессы внутренней и внешней (трансграничной) территориальной интеграции.

В-третьих, нужно исследовать *восприятие границы*, т.е. характер, эволюцию и каналы влияния на социальные представления о границе, приграничных районах, отношениях соседних государств и районов, приграничном сотрудничестве, включая соответствующий дискурс на уровнях «высокой» (политиков, экспертов) и «низкой» геополитики (общественное мнение)<sup>1</sup>. В человеческом сознании существует ментальная карта, отражающая его пространственные предпочтения, систему ценностей и возможностей. Она характеризует как каждую личность, так и социальные группы в целом и является одним из существенных элементов этнической и территориальной идентичности людей, т.е. отождествления людьми себя и своих интересов

с интересами лиц своей национальности, граждан своего государства, жителей своего региона или местности. Достижением теории границ стало более глубокое понимание значения *локального уровня*. Доказано, что местные территориальные общности – вовсе не пассивные субъекты воздействия центральных властей, но активно влияют и на реальный режим, характер и восприятие границы в соседних странах<sup>2</sup>.

Задача этой статьи – сравнительный анализ восприятия российско-эстонской границы жителями приграничных районов обеих стран и его влияния на приграничное сотрудничество. Работа входит в серию наших публикаций, представляющих результаты выполнения части международного научного проекта EXLINEA (Lines of Exclusion as Areas of Cooperation: Reconfiguring the External Boundaries of Europe), поддержанного Европейским союзом и посвященного функциям границ и приграничному сотрудничеству в условиях расширения ЕС. Она основана на формализованном опросе российских экспертов по единой анкете, разработанной для 10 разных участков границ в Центральной и Восточной Европе, а также 53 глубинных интервью с представителями областных и местных администраций, федеральных служб, академическими экспертами, руководителями предприятий и организаций, предпринимателями, лидерами общественных организаций и т.п. Анкетирование и интервью были проведены во время наших поездок в границах с Эстонией районами Ленинградской и Псковской областей в июне и сентябре 2004 года<sup>3</sup>. Аналогичная работа с эстонской стороны

<sup>1</sup> Scott J.W. Euroregions, Governance and Transborder Cooperation within the EU // European Research in Regional Science. 2000. Vol. 10 (Border, Regions and People). P. 104–115; Van Houtum H. Internationalisation and Mental Borders // Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie. 1999. Vol. 90 (3). P. 329–335.

<sup>2</sup> Lunden T., Zalams D. Boundary Towns. Studies of Communication and Boundaries in Estonia and Its Neighbours. Stockholm: Stockholm University, 2000; Kolosov V. Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches // Geopolitics. 2005. Vol. 10. № 4. P. 1–27.

<sup>3</sup> Авторы считают своим долгом выразить искреннюю признательность за понимание и действенную помощь В.П. Лопатину, А.Н. Баландину, А.Г. Манакову (Псков), Д.В. Ворновских (Кингисепп) и Т.В. Шаровой (Ивангород), общение с которыми было исключительно полезно и плодотворно.

границы была выполнена коллегами из Тартуского университета под руководством д-ра Э. Берга.

Таким образом, респонденты отличались высоким уровнем образования и социальным статусом; примерно для двух третей из них сотрудничество с эстонскими коллегами на сопредельных территориях входит в число служебных обязанностей или связано с повседневной деятельностью. Занимая, как правило, руководящие должности, наши респонденты могут оказывать влияние на мнение широкого круга людей, поэтому анализ их позиций представляет значительный интерес. Изучение около 150 заполненных российскими и эстонскими экспертами формализованных анкет и нескольких десятков подробных интервью продолжительностью около часа позволило сделать некоторые выводы о восприятии соседей, границы и проблем приграничья.

### Приграничное сотрудничество: пределы необходимости

Есть три объективных и постоянных фактора, вызывающих необходимость приграничного сотрудничества между Эстонией и Россией хотя бы на минимальном уровне: 1) территориальная близость ряда населенных пунктов и родственные связи между людьми, живущими по обе стороны границы; 2) взаимная заинтересованность в нормальной работе транспортных магистралей между двумя странами, пограничной и иной инфраструктуры; 3) предотвращение стихийных бедствий и техногенных катастроф, охрана бассейна пограничного Чудского озера и рек.

*Территориальная близость* между населенными пунктами двух стран имеет положительные и отрицательные стороны. Семейные и личные связи между населением Нарвы и Ивангорода, разделенных лишь рекой Наровой, и пригра-

ничных районов двух российских областей и Эстонии – долгосрочный объективный фактор приграничного сотрудничества. Ежедневно через мосты между Нарвой и Ивангородом пешком переходят границу по меньшей мере 2 тыс. человек<sup>4</sup>. Широко развита мелкая челночная торговля, служащая существенным источником дохода для значительной части населения обоих городов. На эстонской территории перекупщики аккумулируют водку, сигареты, дешевые лекарства, бензин и другие товары, перемещаемые людьми в небольших количествах. Жители Нарвы пользуются более дешевыми услугами в Ивангороде. Благодаря мелкой торговле в Ивангороде создано немало предприятий торговли – бензоколонок, аптек, что позволило обеспечить рабочими местами часть людей, уволенных с испытывающих кризис или закрытых крупных предприятий, способствовало пополнению местного бюджета. Сходная картина наблюдается и в Печорах. В результате сохранения личных контактов приграничные районы и города, особенно Ленинградской области, поддерживают постоянные и довольно интенсивные культурные связи: обмен школьными делегациями, поездки на творческие конкурсы, соревнования и т.п. В Тарту прошли «Дни Пскова»; аналогичный культурный фестиваль состоялся в Пскове. Нарва имеет постоянные культурные контакты с Кировским районом Петербурга. Несмотря на многочисленные трудности, в Ивангородском гуманитарно-техническом филиале Санкт-Петербургского гуманитарного университета обучаются по техническим специальностям студенты из Нарвы, причем среди заочников их до 60%<sup>5</sup>.

В то же время мелкая приграничная торговля приводит к оттоку средств и потере потенциальных рабочих мест

<sup>4</sup> Интервью с Т.В. Шаровой, директором Ивангородского центра устойчивого развития, июнь и сентябрь 2004 года.

<sup>5</sup> Интервью с Н.М. Лукиной, заместителем директора Ивангородского гуманитарно-технического института – филиала Санкт-Петербургского гуманитарного университета, сентябрь 2004 года.

в Нарве, а ивангородские власти жалуются, что были вынуждены оплачивать льготы жителям соседнего города (например, бесплатный проезд на автобусе нарвским пенсионерам, многие из которых имеют российское гражданство). В англоязычной литературе это явление широко известно под названием *spill-over effect*. Коммунальные услуги в Ивангороде – самые дорогие среди городов Ленинградской области, поскольку после распада СССР городу пришлось построить очистные сооружения и пробурить скважины для получения питьевой воды (раньше оба города пользовались едиными службами)<sup>6</sup>.

*Транспорт и пограничная инфраструктура.* Кингисепп, Ивангород, Печоры и некоторые другие населенные пункты благодаря возникновению государственной границы получили дополнительные рабочие места в пограничной и таможенной службах. Потенциально пограничье может иметь косвенные доходы благодаря обслуживанию транзитных потоков. Через станцию Ивангород, например, в обоих направлениях ежедневно проходят около 2 тыс. товарных вагонов<sup>7</sup>. Стороны нашли взаимопонимание по вопросу о восстановлении судоходства между Тарту и другими эстонскими и российскими портами на Чудском озере. Начало коммерческих рейсов долго откладывалось исключительно из-за бюрократических проволочек с российской стороны, хотя недалеко от Пскова на частные инвестиции был построен новый порт Сторожинец<sup>8</sup>.

Обсуждается необходимость капитальной реконструкции и переноса обветшавшего пограничного моста на трассе Петербург – Таллин. Оборудование пограничных переходов пока еще не удовлетворяет современным требованиям (в частности, ЕС). В Ивангороде ре-

гулярно возникают длинные очереди. Эксперты отмечают, что российские пограничные службы по сравнению с эстонскими недостаточно гибко реагируют на изменения в потоке людей и транспортных средств. В то же время ряд переходов (например, в Печорах) недоиспользуется.

*Защита окружающей среды и предотвращение природных и техногенных рисков.* Российская и эстонская стороны озабочены техническим состоянием плотины Нарвской ГЭС, построенной в середине 50-х годов на ныне пограничной реке Нарове. Если она не выдержит паводка, по обе стороны границы пострадают 35 тыс. человек. Стороны вынуждены согласовывать уровень Нарвского водохранилища. Российская сторона хотела бы, чтобы он был на 2 м ниже нынешнего, что облегчило бы добычу фосфатов, а эстонская – заинтересована в его сохранении для поддержания производства электроэнергии на Нарвской ГЭС, находящейся на территории Эстонии.

«Чудской проект», созданный тартуской и псковской общественными организациями и направленный на защиту уникального озера – одна из самых успешных совместных инициатив<sup>9</sup>. Есть и другие, пока нереализованные совместные проекты.

Однако в целом приграничное сотрудничество до последнего времени оставалось относительно слабым. До конца пока не удалось создать его автономный, самоподдерживающийся механизм, опирающийся на прочную правовую и институциональную основу. Приграничное сотрудничество сильно зависит от личной позиции руководителей и сотрудников областных и местных властей, и администрации как с российской, так и с эстонской стороны остаются его главными движущими силами. Между тем из

<sup>6</sup> Интервью с А.Д. Шаниным, заместителем главы муниципального образования «Ивангород» Ленинградской области, и Т.В. Шаровой, сентябрь 2004 года.

<sup>7</sup> Интервью с экспертом из Кингисеппской таможни.

<sup>8</sup> Интервью с А.А. Васильевым, генеральным директором Псковского порта, июнь и сентябрь 2004 года.

<sup>9</sup> Интервью с О.В. Василенко, главой общественной организации «Чудской проект», сентябрь 2004 года.

европейского опыта хорошо известно, что приграничное сотрудничество по-настоящему успешно только тогда, когда опирается на все «три ноги» – местные власти, бизнес и общественные организации. С российской стороны Псковская областная администрация была более активна в продвижении идей приграничного сотрудничества, чем администрация Ленинградской области. Отчасти это объясняется объективно большим значением приграничного сотрудничества для относительно небольшой по демографическому и экономическому потенциалу Псковской области, отчасти – субъективными причинами.

Контакты между российской и эстонской сторонами охватывают преимущественно узкую полосу поселений, непосредственно примыкающих к границе. Влияние границы на жизнь города Кингисеппа, находящегося всего в 26 км от нее, минимально – по мнению местных экспертов, в ней мало что изменилось бы, если бы город находился далеко от рубежа государства. Оно проявляется в основном в личном опыте людей зрелого и пожилого возраста, ранее часто бывавших в Эстонии, и в базировании подразделений пограничных служб. В порубежье Ленинградской области и Северо-Востока Эстонии приграничное сотрудничество недостаточно, чтобы решить конфликтные проблемы и тем более упрочить контакты между двумя странами<sup>10</sup>.

## Геополитика против геоэкономики: приграничные территории – заложники центра

Причины такой ситуации многообразны. Прежде всего, пограничное сотрудничество остается в заложниках двусторон-

них отношений, которые бывший министр иностранных дел Эстонии справедливо назвала ледяными. Когда Эстония достигла своих стратегических внешнеполитических целей – вступила в НАТО, а затем и в ЕС, в России возникли надежды на изменение эстонской позиции по чувствительным для нее вопросам и смягчение дискурса в СМИ. Это в первую очередь интерпретация советского периода совместной истории, рассматриваемого в странах Балтии как оккупация, и требования к России принести за нее извинения, открывающие путь для предъявления материальных претензий. Отношение Эстонии к прошлому двух стран президент Арнольд Рюйтель четко выразил в интервью «Независимой газете»: «Какие бы термины ни использовались, в 1940 году, по сути, произошла оккупация Эстонии, за которой последовали массовые аресты, репрессии, депортации»<sup>11</sup>. В Москве также надеялись, что вступление Эстонии в ЕС будет способствовать смягчению пограничного режима и облегчит положение неграждан и в целом русскоязычного населения.

В Эстонии, в свою очередь, предполагали, что Россия ратифицирует договор о границе между двумя странами, поскольку сопротивление окончательному решению этой проблемы в расширенной Европе потеряло всякий смысл. Эстонская сторона ожидала от расширения ЕС улучшения условий экспорта в Россию, регулируемых ныне общеевропейскими нормами, и в особенности устранения двойного налогообложения эстонских товаров. В Таллине надеялись на дружеские жесты со стороны России – например, возвращение эстонских культурных ценностей. К сожалению, большей части этих надежд не суждено было сбыться<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Berg E. De-constructing Border Practices in the Estonian-Russian Borderland // Geopolitics. 2001. Vol. 5 (3). P. 78–98.

<sup>11</sup> Арнольд Рюйтель: Москва ставит эстонских русских в неловкое положение // [http://www.ng.ru/world/2005-10-07/6\_ruitel.html].

<sup>12</sup> Симолян Р.Х. Россия и страны Балтии. М.: Академия, 2003; Россия – Балтия. Доклады СВОП. Под ред. Ознобищева С.К. и Юргенса И.Ю. М.: Изд. центр исследовательских и образовательных программ, 2001.



Развитие отношений между Россией и Эстонией во многом базируется на геополитических представлениях как элементе национальной идентичности, включая взгляды на роль страны в мире, ее желательных союзников, угрозы национальной безопасности и т.д. Отношение к границе – также элемент этнической и политической идентичности, так как отражает представления людей о совпадении рубежей фактического и «действительного» национального пространства и его безопасности. И в России, и особенно в Эстонии восприятие новой границы между государствами высоко эмоционально и значительно влияет на развитие приграничного сотрудничества на государственном и местном уровне.

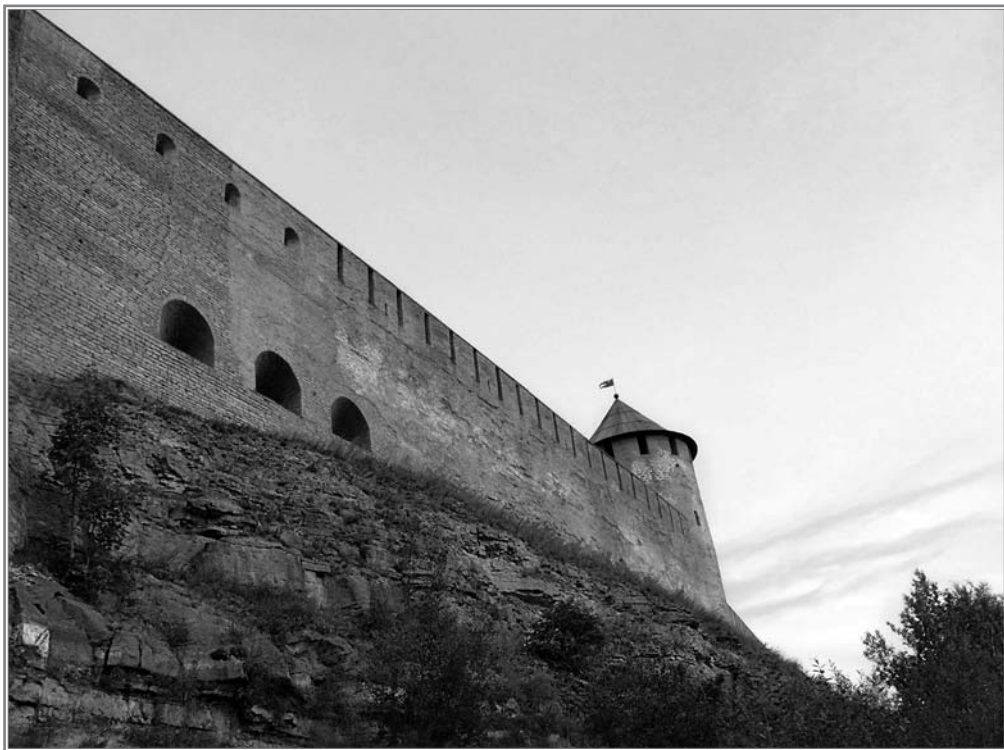
Эксперты подтвердили сильную зависимость приграничного сотрудничества от внешнеполитических ориентаций двух стран и напряженных двусторонних отношений. В Эстонии причину видят в демонстрации Россией неоимпериалистических тенденций, попытках оказать давление на соседей. По мнению эстонских респондентов, *«остается враждебность во взаимных отношениях»*, *«обе стороны заинтересованы в сотрудничестве, но ни одна страна не делает ничего, чтобы поддержать его»*. В свою очередь, российские эксперты обвиняют эстонцев в национализме и ксенофобии, часто используемых в целях получения политического капитала и экономических дивидендов от Запада. *«Эстонцы развращены бесконечными вливаниями из Европы»*. *«Единственный способ быстро набрать политические очки для любой эстонской партии и любого политика – антироссийские настроения. Это беспроигрышный ход»*. Замкнутость эстонцев, по мнению российских экспертов, усугубляется «исторической закомплексованностью»: *«У них обида на весь мир, что они никогда не были самостоятельной нацией. Они были все время под шведами, под Россией... Может быть, у них обида на русских. Не знаю, почему, но национализм у них проявляется больше, чем у русских»*.

Типично также мнение псковского эксперта: *«Президент Торгово-промышленной палаты Эстонии говорил перед вступлением в ЕС, что Россия – это тот монстр, который привел Эстонию к деградации, и что сотрудничество с Россией – это путь к нищете и краху. Это все, конечно, было проплачено»*. Недавнюю совместную историю россияне оценивают диаметрально противоположно эстонскому дискурсу об оккупации: *«Сначала СССР кормил Эстонию, а теперь Евросоюз посадил ее на иглу, сделал своим рупором против России. А сколько оружия перевозилось через Эстонию для той же Чечни. Я думаю, что пользы никакой на сегодняшний день от Эстонии нет. Была бы польза, если были бы нормальные отношения, если бы она была нашим нормальным соседом»*.

Приоритеты «высокой геополитики» мешают развитию приграничного сотрудничества. *«Все эти международные перепады от любви к ненависти сказываются на отношениях партнеров друг к другу. Это нельзя назвать прямым влиянием, скорее это психологическое воздействие. Эстонцы говорят, что мы в шоке от наших политиков. Это все политические игры, предпринимателям, особенно соседям, они не на пользу»*, – считает представитель российского бизнеса.

Некоторые российские эксперты полагают, что местные власти Нарвы просто боятся сотрудничать с российскими партнерами из-за возможной болезненной реакции центрального правительства, которое, в свою очередь, опасается сепаратистских настроений: *«Эстонцы на нарвском направлении вообще препятствуют этому сотрудничеству. Ни на один семинар по приграничному сотрудничеству не приглашались представители Нарвы. Северо-Восток наглухо закрыт. Причем в Эстонии, в отличие от России, регулированием муниципального сотрудничества занимается министерство внутренних дел. Там это все возведено в ранг государственной политики»*.

При этом представления российских экспертов о перспективах сотрудниче-



Величественная 500-летняя крепость Ивангорода пока не стала центром притяжения туристов

ства с Эстонией жестче и пессимистичней, чем мнение эстонцев. Эстонцы зачастую недовольны внешней политикой своего государства в отношении России: *«Эстонская сторона постоянно требует у России денежных компенсаций за прошлое, но если так будет продолжаться, для хороших межгосударственных отношений нет будущего»*. *«Будучи небольшим государством, Эстония слишком показывает свою гордость в отношениях с Россией. Я полагаю, что Эстония должна следовать в отношениях с Россией примеру Финляндии»*. *«Я присутствовал при работе комиссий обоих государств над пограничным соглашением, но оно до сих пор не ратифицировано Госдумой РФ. В этом виноваты эстонские дипломаты»*. *«Отношение Эстонии и ЕС к России могло бы быть лучше»*. *«Я думаю, что не мудро игнорировать и высмеивать наших вос-*

*точных соседей – что делают эстонские политики, концентрируясь на таких вещах, как Чечня»*. Такие оценки можно расценивать как готовность сделать шаг навстречу партнерам. Россияне же часто убеждены в изначальном недружелюбии партнеров: *«В Эстонии в антироссийском угаре жертвуют экономической выгодой. Эстонцы стремятся забыть русских...»*

Интересно сравнить, как оценивает политическая элита и респонденты концепцию о роли Эстонии и других стран Балтии как посредников в отношениях между Россией и Западом (gateway states), подробно обоснованную крупнейшим американским геополитиком С. Коэном<sup>13</sup>. По мнению президента А. Рюйтея, «Эстония имеет все предпосылки для того, чтобы стать мостом между Россией и Западом. Хотя бы в логистическом смысле, если иметь в виду

<sup>13</sup> См., например: Cohen S. Global Geopolitical Changes in the Post-Cold War Era // Annals of the Association of American Geographers. 1991. Vol. 81. P. 551–580.



*Нарвский музей на эстонском берегу, когда-то бывший частью уникального архитектурного комплекса двух крепостей*

наши современные порты и скоростные трассы. Еще в советское время между Эстонией и Россией были хорошие экономические отношения. Почему бы сейчас не применять этот опыт? Сегодня 81% внешнеторговых связей Эстонии приходится на страны ЕС, причем 70% – на старых членов ЕС, требования которых значительно строже, чем в целом по ЕС. Всего 5–6% нашей торговли приходится на Россию. Этот процент мог бы быть намного выше, учитывая, что наши товары конкурентоспособны на рынках Евросоюза<sup>14</sup>. В отличие от президента, многие эстонские эксперты – жители пограничья полагают, что время уже упущено и Россия в своих отношениях с ЕС может обойтись и без Эстонии. Об этом, в частности, свидетельствует подписание российско-германского соглашения о строительстве газопровода по дну Балтийского моря. Приведем мнение эстонского бизнесме-

на: *«Я не вижу будущего Эстонии как посредника между Россией и Европой. Этот поезд давно ушел. Все крупные европейские государства уже имеют свои предприятия в России. Это иллюзия, что европейские предприниматели нуждаются в преодолении приграничных барьеров, чтобы попасть на российский рынок. Рано или поздно Россия станет членом ЕС». По мнению другого предпринимателя, Эстония находится «между двух огней»: «Мы думали, что больше не нуждаемся в российском рынке, однако ЕС теперь считает наши товары неконкурентоспособными. Но если раньше существовали отношения между Россией и Эстонией, то теперь – отношения между Россией и ЕС». При этом опрошенные представители эстонского бизнеса проявляют интерес к российскому рынку, надеясь, что они «все-таки полезны России» – могут «помочь ей найти европейских партнеров».*

<sup>14</sup> Арнольд Рюйтель. Там же.

Российские эксперты согласны с мнением о том, что Эстония могла бы стать для России настоящим «окном в Европу», если бы не холодные двусторонние отношения. *«Они повернуты на Запад, но умные эстонцы – бизнесмены, политики, банкиры – понимают, что будущее Эстонии – со стороны России». «Они находятся в счастливом заблуждении, что вступлением в ЕС обеспечили себе счастье. Финны давно поняли, что это не так, особенно когда у них рухнула торговля с Россией. Любой бизнесмен скажет, что с Финляндией иметь дело действительно намного легче. Там давно осознали, как выгодно быть мостом между Европой и Россией».*

## Психологический контекст сотрудничества: так ли плохо о нас думают?

Представления о соседнем государстве и жителях формируют психологический контекст приграничного взаимодействия. Результаты опроса показали, что восприятие соседней страны во многом основывается на стереотипах, порожденных телевидением и другими СМИ, систематически представляющими события в ней в негативном свете, соответствующем «высокой» геополитике – взглядам политической элиты на место своего государства в современном мире и отношения между Россией и Западом. Отсюда проистекает психологическая неготовность сотрудничать. При этом стереотипные представления о соседях и их негативном отношении сильнее с российской стороны – и на местном, и особенно на региональном уровне. Так, эксперты из Санкт-Петербурга полагают, что модель эстонско-российских отношений построена на высокомерии эстонских соседей и их уверенности в своем превосходстве. По их мнению, эстонцы думают, *«что мы все делаем не так и должны у них учиться».* Российские эксперты подозревают соседей в неискренности и двуличии: *«Они привлекают нас к проектной деятельности так, чтобы как можно больше получить*

*самим, не раскрывая подробности, как можно вместе заработать поровну».*

Действительная и декларируемая принадлежность западному миру, по мнению российских респондентов, обуславливает еще одну черту менталитета эстонцев – замкнутость, которая также не способствует установлению дружественных контактов: *«Там очень легко попасть в большой круг общения, но очень сложно попасть в узкий круг друзей. Это характерно для всей западной цивилизации. В отличие от нашей». Справедливости ради российские респонденты иногда подчеркивают, что «есть и нормальные эстонцы. Есть и русские такие, что хуже эстонцев...»*

Отмечая «европейскость» поведения эстонцев и высокий уровень благоустройства эстонских городов и селений, некоторые российские эксперты, выражая, по всей видимости, распространенные стереотипы, считают эстонцев не совсем «настоящими» европейцами: *«Не внутри».* Эстонцы, в свою очередь, также не воспринимают российских соседей как европейцев, что иногда порождает недопонимание на семинарах по приграничному сотрудничеству. *«Это замкнутый круг. Они переживают детскую болезнь европеизации»,* при этом *«менталитет у них остался советский, хотя и в меньшей степени».*

Мнение эстонцев по поводу соседей можно охарактеризовать как нейтрально-позитивное. Лейтмотив высказываний: *«Люди как люди. Все зависит от воспитания человека и на той, и на другой стороне. Люди на российской стороне ничем не отличаются от нас».* Если говорить о различиях, то эстонские респонденты чаще приводят положительные характеристики: *«Русские – прекрасный народ. На той стороне плохие туалеты и рестораны... Но люди добросердечны. Они более добрые и искренние. С ними хорошо сотрудничать».* Есть даже восторженные оценки, причем со стороны коренных эстонцев: *«Эстонцы не могут любить свою страну, как русские. Эстонцы все хотят уехать в Евро-*

*пу. Русские знают, как улыбаться даже чужакам. Когда мои друзья были в Печорах, они рассказывали, что не видали ни одного пьяницы на улицах, в Эстонии же вы можете встретить целые компании пьяных у бензозаправки».*

Многие эксперты сдержанно говорят, что имеются различия в менталитете, культуре, традициях, привычках («мы более вестернизированные»), но оценивают эти различия вполне позитивно: «мы более сдержанные, они – открытые», «они более общительны, эмоциональны». «Конечно, русские отличаются от нас – другая культура, православная церковь. У нас немецкая культура и церковь. И это хорошо – мы должны радоваться различиям».

Некоторые эстонские респонденты считают, что русские высокомерны. Эта характеристика не соответствует стереотипным взглядам на русский характер. Но если высокомерие эстонцев российские эксперты считают следствием их принадлежности к западному миру, то высокомерие русских эстонцы объясняют принадлежностью к большой нации (советский «старший брат»): «Россия – большая нация, таковы и ее представления о себе». Русские всегда «воспринимали себя как высший класс, который должен обладать большими правами».

Лишь один эстонский эксперт высказался о России однозначно негативно: «С интенсивным развитием экономики русские стали забывать о вежливости и отдают приоритет деньгам. Я был поражен грубостью и коррумпированностью милиции. Грубое поведение в администрации и сфере услуг тоже шокирует. Чтобы жить в России, надо знать, кому дать взятку и как ответить грубо, что я не могу сделать после жизни в Эстонии».

Формированию ментальных различий русских и эстонцев способствуют разные подходы к образованию. Несмотря на то, что в Эстонии зачастую также работают бывшие советские учителя, школьников учат большей самостоятельности в полу-

чении знаний. Поэтому они к институту практически готовы. «Там их приучают к тому, что они должны добывать знания. А у нас, что учительница сказала, это она и спросит. А остальное “нам не задавали”». По мнению руководителя ивангородского филиала петербургского вуза, в котором учатся эстонские студенты, они более свободно излагают свои мысли, не списывают. Уровень подготовки по английскому языку тоже значительно выше. Плохое знание английского языка россиянами – одна из проблем сотрудничества, особенно сейчас, когда выросло новое поколение эстонцев, не говорящих по-русски.

Наше исследование выявило также следующую закономерность: чем ближе к границе живут люди, тем положительнее отклики о соседней стороне, тем меньше влияние стереотипов, и наоборот. Так, некоторые эстонские эксперты отмечают, что отношение к русским среди жителей приграничных районов лучше, чем на государственном уровне. Это заметно на примере бизнесменов, гораздо чаще контактирующих друг с другом, чем представители местных администраций. Приведем мнение предпринимателя из Кингисеппа: «Эстонцы все-таки достаточно доброжелательны. Я был во всех точках Эстонии – на севере, на юге, в глубине. Лично я на протяжении 15 лет никогда не ощущал никакого прессинга, никакого негативного отношения ко мне как к россиянину, хотя я даже не владею эстонским языком. Может быть, есть что-то на уровне политических интриг. Но на чисто человеческом уровне это не несет никакого негатива». Похоже мнение и эстонского бизнесмена: «Я не встречался с трудностями, работая с российской стороной. Не чувствую комплекса неполноценности, гуляя по коридорам Смольного, и не раздражаюсь, когда охранник просит меня предъявить паспорт. Я привык к деловой атмосфере в России. Часто ездим друг к другу по праздникам».

Отмечая, что преобладание русского населения на Северо-Востоке Эстонии –

один из наиболее значимых благоприятных факторов приграничного сотрудничества, эксперты обеих стран единодушны в том, что у эстонских русских уже сформировалась особая региональная идентичность: это уже не русские, но еще не эстонцы. К российским русским они иногда относятся с чувством некоторого превосходства. *«Если говорить о нарвских русских, то они кажутся мне более эстонизированными и европеизированными, чем российские русские. И сами они так считают»*, – утверждает эстонский эксперт. *«Эстонские русские говорят, что они счастливы, что живут в Эстонии»*. По признанию самих нарвитян, они уже *«не видят себя как продолжение России»*. В Нарве даже русские кладбища приобретают вид эстонских – наклонные плиты и подрезаемая сосна как декоративное растение. При этом нарвитяне *«по-разному ведут себя на территории России и территории Эстонии»*, – рассказывает эксперт из Ивангорода. – *«Знаете, как те животные, которые меняют окраску? Там они добропорядочные граждане почти западной страны, уступают дорогу пешеходам, если они в автомобиле, и так далее. А здесь они переходят границу и становятся бывшими советскими гражданами»*.

## Стереотипы восприятия и приграничный бизнес

Что же касается деловых качеств эстонцев и россиян, оценки их как партнеров по работе, то эксперты обеих стран отмечают довольно сильные различия в стиле работы, подходах к бизнесу, надежности партнеров, наконец, деловом климате.

В восприятии российских респондентов эстонцы – хорошие работники, более медлительны, но и более дисциплинированы: *«Они медленно говорят, но делают быстро и качественно»*. Их стиль работы – спокойный и размеренный, они не привыкли действовать в условиях стресса. Все по плану, с четкой

постановкой целей и задач: *«каждый знает, чего он хочет»*. В то же время *«с российской стороны люди могут горы свернуть, работая именно в стрессовых, экстремальных условиях, но расслабляются в обычное время»*. *«У нас как: две ночи не посплю, зато все сделаю. А там – по два часа каждый день»*. Эстонские эксперты отмечают пассивность русских, отсутствие инициативы: *«Они не активны, предпочитают слушаться приказов сверху, до сих пор мыслят иерархическими категориями»*.

Если российские эксперты оценивают эстонцев как надежных партнеров, то последние сомневаются в надежности соседей. Это подтвердила и недавняя конференция деловых кругов Таллина и Москвы. Представитель Эстонии заявил, что эстонский бизнес сильно беспокоит проблема коррупции в России<sup>15</sup>.

По мнению президента псковской Торгово-промышленной палаты, основные различия в условиях ведения бизнеса в России и Эстонии состоят в том, что *«эстонцы привыкли действовать прямолинейно. У них простая система налогообложения. Если бы у нас была такая система, то наш бизнес бы просто процветал. У них ускоренная система амортизации, и любое имущество списывается в течение трех лет. Мы для них – сложные партнеры. У нас дорогие деньги, высокая ставка кредита... Российская банковская система – тормоз развития отношений. В Псковской области нет сильного регионального банка. Местные банки хилые, немощные. У нас не хватает нормальной конкуренции западных банков»*.

Предпринимательский климат – составная часть экономических условий на приграничных территориях. Эксперты обеих стран признают, что эти территории – самые отсталые. Но при этом уровень их разный, так как понятие отсталости относительно. Эстонские респонденты практически в один голос отвечают, что *«там гораздо хуже»* –

<sup>15</sup> Эстонский бизнес пугает российская коррупция [<http://www.veneportaal.ee>].

зарплата меньше, безработица, запустение. Россияне делают упор на начавшееся возрождение приграничья. *«Если говорить о перспективах развития, то я считаю, что в России их гораздо больше». «Три года назад Ивангород и Нарву можно было бы сравнить, как деревеньку в Сибири и деревеньку где-нибудь на Северо-Западе. За последнее время в Ивангороде создали несколько не очень больших, но все-таки довольно солидных по капиталовложениям предприятий, которые за полтора года позволили увеличить бюджет в 10 раз»<sup>16</sup>. «Покупательная способность у населения Кингисепта более высокая, новые магазины открываются, а из Нарвы едут сюда торговать»<sup>17</sup>.*

Надо отметить, что стереотипное российское представление о том, что «в Эстонии жить лучше – все равно где», в наших интервью ни разу не прозвучало. Довольно частой была взвешенная оценка – зарплата там высокая, но высокие и квартплата, и цены на продукты, *«так что реальный уровень жизни не выше». «Нарва в масштабах Эстонской Республики – такая же экономическая дыра, как Псковская область в России. Если эстонского чиновника посылают работать в Нарву, то это ссылка». «И там бедняки, только на европейский манер». Однако все же оценка уровня жизни не в пользу российского приграничья, как с горечью свидетельствует один из ивангородских респондентов: «И вот эстонская сторона освещена, а на русской – темно. И у них флаг эстонский такой яркий, хорошо видно. А у нас вечно обтрепанный. С одной стороны, чувство гордости за нашу Родину, за все ее древности, историю, потому что у нас, конечно, есть чем гордиться, а с другой стороны – боль за нас. За наш флаг выгоревший. У них все выкошено, приглажено, а у нас – бурьян колосится. Почему так?»*

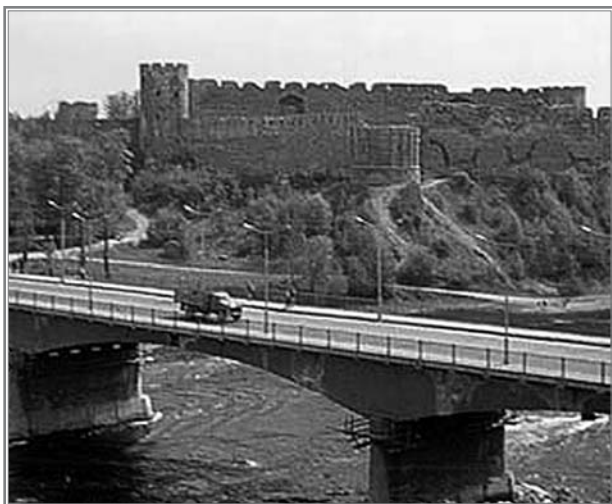
## Граница: барьер или открытая дверь? (можно ли отменить визовый режим)

*«Вот это – Россия, а там, совсем рядом, – нет».* Российские респонденты, живущие недалеко от границы, единодушно отмечают вызванный ее появлением психологический стресс. Жители приграничных поселений до сих пор до конца не адаптировались к жесткому «шенгенскому» режиму. Понятно, что с границей у них связаны исключительно негативные ассоциации, усиливаемые сопоставлением на личном опыте с прозрачными европейскими границами. Многие эксперты приводят сравнительные характеристики: *«Огромная разница в сравнении с границами в Европе», «Если граница идеальная, то она должна быть незаметной».* Пожалуй, это единственный вопрос, который вызвал у респондентов с двух сторон полное единодушие.

Российско-эстонская граница ныне гораздо сильнее разделяет, а не соединяет. Это барьер, препятствие, помеха, бюрократия, трата времени, очереди, неудобство, закрытость, плохой сервис, сбор денег, ущемление человеческих прав, чувство вины. *«Как будто ты в чем-то виноват, когда стоишь в этой очереди на границе. И стоишь долго, и видишь уже свой дом, а тебя туда не пускают. У тебя ничего запрещенного нет, но все равно чувствуешь себя виноватым».* Наконец, ощущение депрессии, страх и тревога. У некоторых эстонцев вызывает тревогу близость России (*«Я не люблю Россию как государство и побаиваюсь ее»*), у ряда россиян – соседство с членом НАТО (*«летают военные самолеты», «мы абсолютно не защищены, теперь рядом натовские войска»*). Более нейтральные ассоциации, связанные с границей, – ее символы: пункт пропуска, таможня, мост (че-

<sup>16</sup> Интервью с А.Д. Шаниным.

<sup>17</sup> Интервью с Д.В. Ворновских, заместителем главы муниципального образования «Кингисепский район» Ленинградской области, сентябрь 2004 года.



Мост «Дружба», давно нуждающийся в капитальном ремонте, как и отношения России и Эстонии

рез Нарову), пограничники, визы, следовая полоса. Подобное отношение к границе явно не способствует пониманию выгод, связанных с приграничным положением, сотрудничеством с соседями и его превращением в движущую силу отношений между двумя странами.

Вероятно, только для бизнесменов граница не представляет значительного препятствия – они говорят, что очередь на досмотр можно купить, а визу оформить по срочному тарифу. Но даже бизнесмены жалуются на жесткий визовый режим, который сильно осложняет сотрудничество и препятствует контактам на всех уровнях. *«Это же парадокс, что Франция или Испания стали для нас гораздо ближе, так как там побывало гораздо больше наших людей, чем в соседних Эстонии и Латвии. Мы отрезаны, как будто между нами океан».*

Как российские, так и эстонские респонденты считают, что с учетом менталитета обеих сторон для делового сотрудничества между ними личные контакты особенно важны. На вопрос о том, какие эстонцы партнеры по бизнесу, российский бизнесмен с пятнадцатилетним стажем совместной работы отвечает: *«Тяжелые, очень тяжелые. Они очень боятся делать какие-то серьезные проекты в российской экономике. Их можно рас-*

*крутить только под конкретного человека, под конкретную ситуацию, под конкретного гаранта».* Эстонцы также считают, что в России бизнес намного больше зависит от личных контактов, чем в Европе. *«Когда меняется директор какой-нибудь компании, сотрудничество не может развиваться дальше».* Поэтому жесткий визовый режим в нынешнем виде – одно из препятствий для приграничного сотрудничества, хотя и далеко не единственное. Из этого следует вывод, что для развития деловых контактов нужно ор-

ганизовать постоянные «площадки» – регулярные выставки и ярмарки, конференции и т.п. Существующий режим границы негативно сказывается на развитии международного и внутреннего туризма, экономики и особенно взаимной терпимости: *«когда теряются контакты, можно навязать любой стереотип»*, – справедливо заметил один из экспертов. Изоляция рождает незнание, незнание – страх и недоверие, а такое восприятие соседа – сильнейшая помеха для исторического примирения и действительного решения проблемы.

В связи с этим вопрос о возможности введения в перспективе безвизового режима у всех опрошенных предпринимателей независимо от национальной принадлежности вызвал исключительно положительную, но вместе с тем и скептическую реакцию. *«Это прекрасно, но такого не будет!»* Этот режим, разумеется, – вопрос отношений России не с Эстонией или Литвой, а с объединенной Европой в целом. В новых государствах Евросоюза особенно сильны ощущения угрозы, исходящей от огромной непредсказуемой России, имеющей к тому же полупрозрачные границы с беспокойными южными соседями и никак не могущей стабилизировать обстановку на Северном Кавказе. Ощущение внешней



опасности всегда рождает в обыденном сознании стремление свести к минимуму или вообще прекратить контакты с нежелательным или опасным соседом: если от него нельзя избавиться, если невозможно его подчинить, контролировать или куда-либо переселить, нужно от него отгородиться. Такой стратегии придерживались целые государства, воздвигавшие «великие стены» – китайскую, английскую (отделявшую Англию от Шотландии), берлинскую и уже в наши дни – ближневосточную, с помощью которой израильское правительство хотело оградить израильтян от палестинцев<sup>18</sup>.

Неудивительно, что эстонские эксперты в целом против полной отмены визового режима. Они аргументировали свою позицию возможным притоком наркотиков, нелегальных мигрантов, криминальной угрозой: *«целые партии ворованных машин будут исчезать за границей»*, *«и вообще – экономическая ситуация в России очень плохая, так что существует экономический риск»*. Но эстонские респонденты согласились бы с упрощением режима, так как это способствовало бы развитию туризма и торговли между двумя странами, свободному общению между соседями и прежде всего родственниками.

Российские эксперты в целом за безвизовый режим, но осторожно говорят о плюсах и минусах. Большинство из них, в том числе таможенники, полагают, что визы – не препятствие для организованной преступности. Россияне, как и соседи, боятся притока контрабанды, наркотиков и оружия из Эстонии, а также усиления конкуренции для российского сельского хозяйства. Некоторые даже считают, что *«начнется вывоз бензина эшелонами, спекулятивная игра на разнице внешних и внутренних цен. Эстонцы ринутся скупать все, вплоть до соли и спичек. Необходимо все посчитать*

*и оценить последствия»*. Но все-таки открытая граница – это хорошо, *«а негативными последствиями пусть занимаются специальные службы»*.

## Кто должен продвигать приграничное сотрудничество?

Блок вопросов в наших интервью касался оценки экспертами движущих сил приграничного сотрудничества. Ответы на эти вопросы разнообразны. Часть респондентов считает главным субъектом сотрудничества предпринимателей: они где всегда готовы к взаимодействию, и их активность ограничивается только неблагоприятными особенностями предпринимательского климата двух стран, визовым и таможенным режимом. Однако при слабости гражданского общества для многих экспертов основная движущая сила сотрудничества с российской стороны – местные и региональные власти. Так или иначе, все респонденты пришли к мнению, что единого «локомотива» приграничного сотрудничества нет.

Российские эксперты особо подчеркивали противоречивость и пробелы его законодательной базы, отсутствие должных полномочий у областных властей и координации, недостаток внимания федеральных ведомств к приграничному сотрудничеству, слабость координации действий между регионами Северо-Запада, которые на переговорах со своими партнерами из соседних стран ЕС должны выступать с единой позицией. По мнению экспертов, государственный уровень должен задавать условия для сотрудничества, а местный – разрабатывать его нормы и координировать выполнение соглашений<sup>19</sup>.

Эксперты отмечали, что реальной мотивации к приграничному сотрудничеству у местных властей нет или она сла-

<sup>18</sup> Колосов В.А. Теоретическая лимнология: новые подходы // Международные процессы. 2003. № 3. Декабрь. С. 44–59; Колосов В.А. Как изучать новое пограничье России? // Международные процессы. 2004. Т. 2. № 3. С. 89–96.

<sup>19</sup> Интервью с В.П. Лопатиным, заместителем председателя Комитета по внешнеэкономическим связям и туризму администрации Псковской области, главным экспертом и участником переговоров по приграничному сотрудничеству от администрации области, июнь и сентябрь 2004 года.

ба и ограничена по субъективным и объективным причинам. В Печорском районе администрация занималась внутренними «политическими разборками», Ивангородская администрация – слишком «маленькая и слабенькая». Нарва, по мнению эстонских экспертов, «управляется как будто слепыми. Теперешние чиновники совсем не заботятся о будущем города, они делают свою работу и хотят быстрее уйти». Подчеркивалась, особенно с российской стороны, нехватка кадров, подготовленных для международного сотрудничества, владеющих английским языком. К тому же текущие вопросы, сфера ЖКХ – «вся эта канализация» – отнимает у местных руководителей много времени. Общее мнение экспертов – «нам необходимо усилить местный уровень», важнейшее условие успеха – демократизация и расширение местного самоуправления.

Но даже если местный уровень активен, бюрократические и иные препятствия часто возникают со стороны федеральных властей (пример – судоходство между Псковом и Тарту). Старый мост через Нарову – также проблема не Нарвы и Ивангорода, а центральных властей, однако межправительственная комиссия, уполномоченная решать такие вопросы, долгое время не собиралась из-за отсутствия сопредседателя с российской стороны.

Одним из важнейших условий успешного приграничного сотрудничества, направленного на удовлетворение потребностей местных территориальных общностей, в Европе полагают широкое участие в нем общественных (неправительственных) организаций. Однако, несмотря на успех «Чудского проекта» и некоторых других инициатив, в российско-эстонском пограничье их роль пока незначительна. В Псковской области «из 300 зарегистрированных неправительственных организаций реально работают 15–20, из них имеют опыт международной деятельности и деятельности по международным проектам от силы 5–6, при том что в четырех из них всех сотрудников – один директор».

Неудивительно, что в отсутствие реальной мотивации, по крайней мере у части местных администраций, и «социального капитала» в виде разветвленной сети общественных организаций, при недостаточном уровне развития малого и среднего бизнеса совместные проекты нередко реализуются по инициативе «третьей стороны», предоставляющей большую часть финансирования. Ряд проектов был инициирован правительствами северных стран, однако чаще всего в роли «третьей силы» выступает Еврокомиссия. Проекты по приграничному сотрудничеству поддерживались программами PHARE и TACIS, а теперь – Программой соседства. Эксперты признали, что приграничное сотрудничество развивалось, если было внешнее финансирование.

Кто больше выигрывает от приграничного сотрудничества? На этот вопрос большинство эстонских экспертов ответили однозначно – Эстония. «Это простой вопрос – посмотрите на размер рынков. Если Россия потеряет эстонский рынок, это ничего не изменит, а для Эстонии российский рынок очень важен». Эстонцы уверены, что смогут лучше сотрудничать с Россией, чем финны или шведы. «Наше преимущество состоит в том, что мы хорошо говорим по-русски». Того же мнения придерживаются и российские эксперты. В ответах эстонцев звучит и ностальгия: «Я помню, как эстонские фермеры поставляли огурцы и капусту на ленинградские рынки и сколько людей там покупало эстонские молочные продукты». И лишь три эстонских респондента добавили, что «русские беднее – естественно, они получают больше от безвизового режима и пограничного сотрудничества. Выгоду должен получить менее развитый партнер». Даже большинство экспертов, не занимающихся специально приграничным сотрудничеством, плохо осведомлены о его возможностях и источниках финансирования, мало знакомы с реализованными в последние годы проектами. Понятно, что из-за этого часть экспертов скептиче-

ски отозвалась о совместных проектах на деньги ЕС, именуя их «чиновничьим туризмом». В качестве примеров взаимодействия между соседними городами и территориями называли лишь очевидные, бытовые. Чаще всего говорили о посещении родственников и захоронений на другой стороне, мелкой торговле, особенно важной «для стариков, которые покупают дешевые вещи для себя и друзей по ту сторону границы», о вывозе в Эстонию полных баков дешевого российского бензина. Упоминали также культурные и спортивные обмены. Иногда специалисты в соответствующих сферах отмечали обмен информацией между таможенными службами и правоохранительными органами, сотрудничество станций скорой помощи. Собственно приграничная торговля сводится к поставкам в Эстонию леса (до сих пор в основном круглого) и рыбы. Эстонских товаров даже в магазинах Ивангорода и Печор практически нет. Однако псковские эксперты указали на недавние эстонские инвестиции в первичную переработку леса.

О создании еврорегиона «Псков – Ливония» слышали практически все эксперты, но, по их мнению, он пока никак себя не зарекомендовал. Настоящий еврорегион, как подчеркивают западноевропейские специалисты, может возникнуть не «сверху», в результате политического решения, а «снизу», завершая политической надстройкой долгий процесс укрепления трансграничных кооперационных связей между предприятиями, сближения между общественными организациями, региональными властями и муниципалитетами, формирования общественного мнения, хотя никто пока не доказал, что еврорегион принципиально невозможно создать «сверху». Однако еврорегионы – всего лишь форма этого сотрудничества, реальное развитие которого требует значительных усилий. *«Еврорегион у нас воспринимается как офис по производству проектов. Правда, офис этот позорно мал – только по одному человеку из Эстонии, Латвии и России*

*уполномочены выполнять всю работу» (мнение эстонского респондента). «Создание еврорегиона псковскими властями затеяно исключительно из соображений престижа. В администрации есть один-два человека, которые этим реально занимаются... Пока еврорегион – не настоящий». «Если нужно ездить друг к другу пить водку, можно как-то попроще решить эту проблему» (мнение российских респондентов).*

\* \* \*

Таким образом, в приграничном сотрудничестве с Эстонией и другими странами Балтии восприятие другой стороны как руководителями, специалистами, экспертами, так и общественным мнением играет особенно большую роль. Наше исследование показало, что стереотипы взаимного восприятия сильны и оказывают прямое воздействие на отношение к границе, ее режим, заинтересованность в сотрудничестве. При этом эстонские эксперты относятся к взаимодействию с российскими соседями гораздо лучше, чем принято думать. По всей вероятности, двусторонние отношения России с балтийскими соседями еще долго будут отличаться повышенной эмоциональностью, подвержены резким колебаниям, зависеть от всего комплекса отношений с ЕС и Западом в целом. Из этого вытекает, во-первых, что нужны политико-правовые институты, которые были бы рассчитаны на долгосрочное действие и обеспечили максимальную автономность приграничного сотрудничества от внешнеполитической конъюнктуры. Во-вторых, чтобы сломать лед отчуждения, следует начать с информации о жизни соседей, законодательстве, условиях торговли и инвестиций, необходимости приграничного сотрудничества и возможностях его финансирования и т.п., в том числе в региональных СМИ. Нужны регулярные форумы и контакты в разных сферах деятельности – для местных властей, предпринимателей, банковских работников, преподавателей, студентов, журналистов и т.п.



*Александр Николаевич Чертков, кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ*

### *Задачи федеративной реформы и их решение как основа эффективного регионального развития России*

Вопросы регионального развития Российской Федерации, прежде всего в социально-экономической сфере, выходят сегодня на первый план. Об этом свидетельствует, в частности, повестка дня заседания Государственного совета РФ, состоявшегося 21 июля 2006 года. Оно было посвящено механизмам взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов.

Острая необходимость модернизации регионального развития настоятельно требует решения следующих шести главных задач федеративной реформы:

- определения федеральными законами четких полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в сфере совместного ведения;
- сбалансированного и финансово обеспеченного делегирования полномочий по уровням осуществления публичной власти;
- усиления взаимодействия федеральных и региональных исполнительных органов;
- оптимизации системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- упорядочения межбюджетных отношений и создания стимулов развития субъектов РФ;
- развития законодательства субъектов РФ, которое бы органично дополняло и конкретизировало, но не противоречило федеральному законодательству.

Первую и вторую задачу начала решать Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления. Для *определения четких полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в сфере совместного ведения* в 2003 году были приняты федеральные законы № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако и после окончания работы комиссии происходит дальнейшее совершенствование разграничения полномочий. Это вызвано не проблемами временного характера, а необходимостью постоянного совершенствования осуществления государственной власти, что невозможно без оптимального распределения и регулирования компетенции. Вот почему продолжение совершенствования правового регулирования компетенции органов государственной власти в сфере совместного ведения – приоритетное направление реформирования федеративных отношений.

Необходимо подчеркнуть, что большая часть внутренней политики государства, прежде всего в социально-экономической сфере, эффективнее реализуется децентрализованно, с распределением полномочий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти ее субъектов. Именно задача повышения эффективности осуществления государственной власти является одной из основных причин появления и юридического оформления сферы совместного ведения федерации и ее субъектов.

Предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов разграничиваются исключительно Конституцией России. Предметы совместного ведения, установленные в статье 72 Основного закона, не подлежат иному разграничению. Всеми прочими нормативными правовыми актами могут быть разграничены только полномочия органов государственной власти.

Основными формами разграничения полномочий в сфере совместного ведения в Российской Федерации являются: федеральные законы и договоры о разграничении полномочий. Разграничение предметов ведения должно осуществляться только Конституцией России, разграничение полномочий – федеральными законами и, в установленных в них случаях, договорами между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а делегирование отдельных полномочий – федеральными законами и соглашениями между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Для *сбалансированной и финансово обеспеченной передачи полномочий на различные уровни осуществления публичной власти* были приняты следующие федеральные законы:

- № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»;

- № 199-ФЗ от 29 декабря 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий ор-

ганов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований»;

• № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;

• № 258-ФЗ от 29 декабря 2006 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Хотя центральное место и в данном процессе принадлежит федеральным законам, существенное значение здесь имеют и договорные аспекты распределения полномочий.

Роль договоров, как и соглашений, определяется действующим законодательством как вспомогательная по отношению к законодательному регулированию. Заключение договоров – право, но не обязанность органов государственной власти. Договорная практика 90-х годов привела Россию на путь построения резко асимметричной федерации, с серьезными противоречиями договоров Конституции РФ – нормативному акту высшей юридической силы. В 2000-х годах данная практика была свернута. Хотя Конституция и предусматривает заключение договоров, в настоящее время к этому нет оснований. Опыт заключения нового договора с органами государственной власти Республики Татарстан свидетельствует, что это скорее политический документ, нежели нормативный акт, регулирующий взаимоотношения федерации и ее субъекта.

Практика заключения соглашений гораздо шире. Оно полезно в случаях, когда проблему правового регулирования невозможно или нецелесообразно решить с помощью федерального закона или другого правового акта компетент-

ного органа государственной власти. Если же объективные обстоятельства приводят к необходимости заключения соглашения, то делать это следует на основании федерального закона, указав причины заключения соглашения, сроки действия и иные обстоятельства. При исчезновении этих причин оно утрачивает силу полностью или в части, противоречащей новому федеральному законодательству, и в полной мере начинают действовать федеральные нормативные правовые акты.

Предметом соглашения является передача части исполнительных полномочий при сохранении ответственности передающего органа за их исполнение. Из этого следует, что в форме соглашений организовывается решение государственных вопросов, которое не влечет серьезных диспропорций в осуществлении функций федеральной исполнительной власти в различных субъектах федерации. Предметом соглашений должна, как правило, выступать реализация конкретных мероприятий федеральных или региональных целевых программ, оперативное управление конкретными объектами федеральной или региональной собственности, иные вопросы, не влекущие перераспределение функций исполнительных органов власти. Однако и такая передача имеет логические пределы: она не должна вести к умалению самостоятельности субъекта РФ, равно как и к нарушению единства исполнительной вертикали власти.

В процедурном плане окончательное решение вопроса о начале действия соглашения, внесении в него изменений и дополнений, а также о прекращении его действия отдано правительству Российской Федерации. В настоящее время порядок заключения соглашений излишне усложнен и значительно ограничивает права сторон соглашения, поскольку соответствующий федеральный исполнительный орган и исполнительный орган государственной власти субъекта федерации должны согласовать свои догово-

ренности с целым рядом федеральных министерств, а их соглашение по существу действует как постановление правительства России. При этом возникают сомнения в возможности принятия соответствующей правительственной комиссией решения, не совпадающего с позицией правительства по конкретному соглашению (в случае разногласий – между правительством России и сторонами соглашения). Фактически это означает, что решение о возможности или невозможности заключения соглашения принадлежит только правительству России. При этом нормы законодательства не устанавливают конкретных оснований для отказа правительства утвердить соглашение. Необходимо внести перечень таких оснований в ст. 26.8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Более того, в настоящее время значительная часть проблем социально-экономического развития субъектов РФ связана с разным его уровнем. Данное обстоятельство не всегда может быть учтено в законодательстве. Одним из способов решения этой проблемы является заключение соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти отдельных субъектов РФ. В этой связи может возникнуть потребность в значительном количестве таких соглашений. Однако действующий порядок их заключения не позволит сделать это своевременно, поскольку в таком случае правительство России вынуждено будет заниматься преимущественно вопросами заключения соглашений, что недопустимо.

Таким образом, на данном этапе целесообразно утверждать вступление в силу соглашений между федеральными исполнительными органами и исполнительными органами субъектов РФ не постановлением правительства Российской Федерации, а принятием нор-

мативных правовых актов самих участников соглашения. Задачу унификации соглашений на всей территории России можно решить путем принятия типового соглашения о передаче осуществления части полномочий органов в системе исполнительной власти, утвержденного постановлением правительства РФ.

В действующем законодательстве можно выделить два (или три) типа полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

Первый тип – полномочия, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта РФ (их перечень установлен в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Именно по данному кругу вопросов федеральное законодательство должно носить рамочный характер и определять лишь основы правового регулирования. Соответствующее установление целесообразно более четко закрепить в тексте указанной статьи.

Второй тип – полномочия, возлагаемые на органы власти субъектов РФ отраслевыми федеральными законами, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета. Федеральными законами детально регулируется осуществление таких полномочий. Федеральные органы государственной власти вправе контролировать их реализацию и в случае ненадлежащего исполнения временно принимать их на себя.

Возможно выделение третьего типа – полномочий, возлагаемых на органы власти субъектов РФ отраслевыми федеральными законами, но не требующих расходов, кроме текущих, обеспечивающих организационную деятельность. Вместе с тем ранее созданные органы субъектов РФ могут осуществлять данные полномочия уже в новом качестве, в связи с чем актуален вопрос об их ре-

организации. Поэтому возникает неясность, будут ли эти органы являться новыми и, соответственно, требуются ли субвенции на обеспечение их деятельности.

Необходимо отметить, что позиция федерального законодателя в отношении перераспределения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов меняется излишне часто. Так, в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определяющий круг вопросов, по которым полномочия органов государственной власти субъектов РФ осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджетов этих субъектов, за три с половиной года было внесено более 20 изменений и дополнений. Это не способствует улучшению работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку регулирование компетенции данных органов требует известной стабильности. В этой связи следует констатировать на первый взгляд парадоксальную вещь – на современном этапе совершенствованию разграничения полномочий будет способствовать временное приостановление процесса его совершенствования.

В целом можно говорить об обострении проблемы соотношения централизации и децентрализации в распределении полномочий, прежде всего в сфере социально-экономического развития.

Тенденции централизации выражаются в следующем:

- концентрации законодательных полномочий на федеральном уровне;
- чрезмерной детализации федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения;
- определении перечня полномочий органов государственной власти субъектов РФ в ст. 26.6 Федерального закона «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», хотя положения ст. 73 Конституции России скорее предполагали установление перечня федеральных полномочий;

- сворачивании договорного процесса в Российской Федерации;
- игнорировании процедуры учета позиций субъектов федерации в федеральном законодательном процессе;
- сохранении чрезмерного правового регулирования подзаконными актами федеральных органов исполнительной власти;
- перераспределении ряда полномочий, принадлежавших органам власти субъектов РФ, в компетенцию федеральных органов;
- замене прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ наделение их полномочиями по представлению президента России.

В свою очередь тенденции децентрализации выражаются в:

- делегировании органам субъектов РФ значительного числа полномочий;
- развитии регионального законодательства по предметам совместного ведения;
- расширении сферы вопросов местного значения.

Проблема состоит в бессистемной смене централистских и децентралистских тенденций. Изменения федерального законодательного регулирования разграничения и передачи полномочий происходят разнонаправленно, о чем свидетельствует разная целевая ориентация федеральных законов № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года и № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 года.

Вместе с тем в целом передача федеральных полномочий органам государственной власти субъектов РФ способствует развитию последних, поскольку важные социальные функции государства переходят на максимально приближенный к населению уровень государственной власти. В то же время



такое решение вопроса не создает чрезмерной нагрузки на бюджеты субъектов РФ, так как финансирование осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Для повышения эффективности управления социально-экономическими процессами необходимо продолжить передачу органам государственной власти субъектов РФ полномочий федеральных органов в социально-экономической сфере отраслевыми федеральными законами. Это позволит:

- приблизить реализацию соответствующих функций (прежде всего по оказанию публичных услуг) к населению (что согласуется с принципом subsidiarности – основе современной европейской региональной демократии);

- обеспечить единообразие осуществляемых полномочий на всей территории Российской Федерации (передача таких полномочий по соглашениям, учитывая усложненный порядок их заключения, едва ли возможна, но в любом случае это усилило бы асимметричность во взаимоотношениях органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов);

- гарантировать финансирование осуществления полномочий независимо от возможностей бюджетов субъектов федерации (передача полномочий посредством изменения норм отраслевых законов означает предоставление целевых субвенций из федерального бюджета);

- обеспечить целевое финансирование осуществления передаваемых полномочий (субъект федерации не вправе использовать субвенции из федерального бюджета на иные цели, чем те, на которые они предоставлены);

- контролировать реализацию передаваемых полномочий со стороны федеральных органов государственной власти (это позволяет обеспечить необходимую централизацию по определению общих направлений осуществления государственной власти при децентрализации непосредственного осуществления полномочий).

Крайне важно учитывать характер сфер общественных отношений, отнесенных к предметам совместного ведения, и варьировать методы разграничения полномочий. Как известно, практика законодательного регулирования по предметам совместного ведения нередко заключалась в максимальном закреплении полномочий по правовому регулированию в сфере совместного ведения за федеральными органами государственной власти, в том числе за правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти, независимо от содержания предмета совместного ведения.

В свою очередь некоторые исполнительно-распорядительные полномочия, объективно требующие известной централизации, относились к компетенции органов исполнительной власти субъектов федерации. При этом даже в тех случаях, когда исполнительно-распорядительные функции по закону оставались в компетенции федеральных органов исполнительной власти, впоследствии широко практиковалась передача соответствующих полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ по соглашениям.

Нормотворческие полномочия субъектов РФ сужались федеральным законодателем не только по предметам совместного ведения, но и по вопросам, которые в силу ст. 73 Конституции должны относиться к ведению субъектов РФ. Это касается регулирования федеральными нормативными актами вопросов организации управления объектами региональной государственной собственности, социально значимых отраслей региональной экономики (например, подготовки и реализации государственных программ поддержки на уровне субъекта РФ развития легкой и пищевой промышленности, коммунального хозяйства, бытовых и иных услуг, в том числе путем поддержки малого бизнеса). Нередко допускалось затягивание процесса детального разграничения объектов государственной

собственности (предприятий, природных объектов) на объекты федеральной собственности и объекты собственности субъектов РФ. Следовательно, проблема часто состоит не в отсутствии разграничения полномочий, а в уровне соответствия сложившегося разграничения полномочий конституционным принципам и практическим потребностям российского государства и общества.

Решение данной проблемы во многом связано с третьей задачей федеративной реформы – *усилением взаимодействия федеральных и региональных исполнительных органов*. Эту задачу, во многом выполненную на первом этапе административной реформы, продолжает решать второй ее этап – административная реформа в субъектах РФ.

Необходимо подчеркнуть, что избежать утраты целевой ориентации государственного управления (что в ряде случаев имеет место) можно с помощью таких специальных механизмов, как программно-целевой принцип управления и управление по результатам.

В некоторых субъектах РФ для повышения эффективности осуществления государственной власти используется принцип индикативного управления социально-экономическим развитием региона. Эффект от общей положительной динамики в данном процессе снижается несогласованностью действий органов и уровней государственной власти. Поэтому имеет смысл совмещение отраслевых и территориальных целей и показателей управления. Кроме того, необходимо отразить организационно-правовые средства реализации целей управления и компетенции органов исполнительной власти, иначе возможен разрыв связи между целями и результатами управленческой деятельности.

Следует согласиться с Ю. Тихомировым<sup>1</sup>, что в ходе преобразований в сфере управления подчас отсутствует системный подход. Наблюдаются противоре-

чия между статутными правовыми актами и тематическими законами в части регулирования компетенции органов исполнительной власти, прежде всего в социально-экономической сфере. Это выражается и в том, что в регулировании статусов органов исполнительной власти подзаконные акты до сих пор преобладают над законами. В этой связи требуется усиление законопроектной работы. Кроме того, следует прекратить практику, когда содержащиеся в законах о правовом положении органов исполнительной власти нормы о компетенции «перекрываются» решениями высших должностных лиц, правительственных структур, министерств и иных исполнительных органов.

Необходимо более конкретное определение в положениях о федеральных и региональных органах исполнительной власти норм об их взаимоотношениях по «горизонтали» и «вертикали». Неясность в этом вопросе затрудняет четкие связи однопрофильных федеральных и региональных органов. Требуется точнее отразить специфику связей федеральных министерств, агентств и служб с региональными органами, действующими в тех же или смежных сферах. Это позволит обеспечить строгую корреляцию между объемом и характером полномочий, реализуемых на уровне федерации и ее субъектов, и системами органов, которые осуществляют эти полномочия. В настоящее время далеко не всегда большому объему полномочий соответствует разветвленная система органов, которая может их реализовать. В свою очередь нередко обнаруживается отнесение полномочий по вопросам относительно узкого участка деятельности к компетенции ряда органов различного уровня государственной власти.

Разнообразие видов региональных исполнительных органов мешает их эффективному взаимодействию с федеральными исполнительными органами

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Государственное управление. Модели и реальность // Право и экономика. 2006. № 4. С. 4.

и ослабляет единство исполнительной власти. В этой связи целесообразно разработать примерные схемы построения органов исполнительной власти субъектов РФ. Особое внимание следует уделить программно-целевому принципу их организации и деятельности. Кроме того, нужно переломить устойчивую тенденцию к формированию различных комиссий при органах государственной власти, что ведет к раздроблению ответственности. При этом органы государственной власти утрачивают способность эффективно и полностью осуществлять свою компетенцию<sup>2</sup>.

В этой связи важно решение четвертой задачи федеративной реформы – *оптимизации системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти*. Необходимо законодательно определить критерии создания этих органов. Их обилие в большей степени оправдано для федеральных органов, реализующих государственную власть по предметам ведения Российской Федерации. По предметам совместного ведения следует активнее использовать потенциал региональных органов.

В связи с возложением на органы исполнительной власти субъектов федерации полномочий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти необходимо обеспечить своевременную корректировку схем размещения территориальных органов. Часть названных органов в субъектах федерации может быть ликвидирована в случае передачи всех их полномочий. При этом контроль за осуществлением возложенных на исполнительные органы государственной власти субъектов федерации полномочий можно закрепить за существующими или вновь образованными межрегиональными или окружными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти (в зависимости от конкретных социально-экономических, природно-географических и иных усло-

вий один орган на федеральный округ или один орган на три-четыре субъекта федерации, расположенных в пределах соответствующего федерального округа). При наличии межрегионального и регионального территориальных органов федерального органа исполнительной власти необходимо исключить дублирование их компетенции.

При определении схемы размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти следует учитывать количество объектов регулирования и контроля, территориальную доступность органов исполнительной власти для граждан России, сложносоставной характер некоторых субъектов федерации.

Кроме того, в случае передачи всех полномочий территориального органа федерального исполнительного органа на уровень субъекта РФ, данный орган целесообразно реорганизовать в орган исполнительной власти субъекта РФ. При этом требуются определенные гарантии участия федерального исполнительного органа в реорганизации своего территориального органа в виде согласования структуры вновь образуемого исполнительного органа субъекта федерации, осуществляющего переданные полномочия федерального исполнительного органа, и согласования кандидатуры руководителя такого органа. Указанные согласования можно проводить лишь в определенный переходный период реорганизации и в отношении первого руководителя исполнительного органа субъекта РФ либо закрепить соответствующие полномочия за федеральным исполнительным органом на постоянной основе. Практика законодательного регулирования, в частности изменения, внесенные в Федеральный закон № 184-ФЗ Федеральным законом № 258-ФЗ, идет в русле второго подхода. Так, в п. 9 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ установлено, что при передаче органам государственной

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 6.

власти субъектов РФ осуществления полномочий Российской Федерации, не предусмотренных пунктом 2 названной статьи и осуществляемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, указанные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти реорганизуются в форме преобразования или выделения в случаях, установленных федеральными законами.

Последние могут содержать положения, определяющие общие условия реорганизации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия, передаваемые органам государственной власти субъектов РФ. Прежде всего, это полномочия федерального органа исполнительной власти, территориальные органы которого подлежат реорганизации, по определению порядка реорганизации территориальных органов федерального органа исполнительной власти в органы исполнительной власти субъекта РФ, права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ по включению в структуру исполнительных органов государственной власти субъекта РФ органа, образовавшегося в результате реорганизации территориального органа федерального органа исполнительной власти.

Вместе с тем указанные согласования с федеральным исполнительным органом целесообразно допускать лишь в отношении структуры исполнительного органа, образуемого при реорганизации территориального органа федерального исполнительного органа, который осуществляет переданные полномочия федерального исполнительного органа. Если существующий исполнительный орган субъекта РФ реализует часть переданных полномочий федерального исполнительного органа наряду с собственными полномочиями, его структура и кандидатура руководителя должны определяться субъектом РФ самостоятельно без участия федеральных исполнительных органов.

Для правового обеспечения преобразований в сфере исполнительной власти и стабилизации новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти необходимо неукоснительное соблюдение положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отраслевых законов. Кроме того, следует последовательно реализовывать нормы отраслевых кодексов и иных законов о компетенции (Бюджетного, Налогового, Земельного, Лесного, Водного и др.). Крайне важно совершенствование федерального законодательства об оптимизации государственного регулирования и прекращении осуществления федеральными органами исполнительной власти функций, признанных избыточными или дублирующими; о статусе хозяйствующих субъектов (изменения законов об унитарных предприятиях, акционерных обществах и других в части их взаимоотношений с государственными и муниципальными органами); о доступе граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Пятую задачу – *упорядочение межбюджетных отношений и создание стимулов развития субъектов РФ* – во многом решило выделение двух (трех) типов полномочий органов государственной власти субъектов РФ в зависимости от порядка осуществления и финансирования, а также изменения бюджетного и налогового законодательства 2004–2006 годов.

Выделение типов полномочий органов субъектов РФ по такому критерию, как источник финансового обеспечения, стало основой проработки проблем в области бюджетного федерализма, и прежде всего уточнения расходных обязательств бюджетов Российской Федерации и ее субъектов. Оптимизация распределения

налоговых поступлений по уровням бюджетной системы во многом улучшит систему взаимоотношений между уровнями публичной власти. Вместе с тем только это не может решить всего комплекса проблем, возникающих при осуществлении государственной власти по предметам совместного ведения. Разделяя подходы федерального законодателя в части гармонизации круга полномочий с бюджетно-финансовыми возможностями каждого уровня публичной власти, отметим, что это устраняет лишь нечеткость финансирования осуществления полномочий государственными органами. Однако указанная нечеткость является следствием неоптимального распределения полномочий по предметам совместного ведения. Предпринимаемые государством меры пока ограничиваются сглаживанием этого следствия, не устраняя его причину, что принесет лишь временное улучшение ситуации.

Действующая система межбюджетных отношений, к сожалению, не создает стимулов для эффективного регионального развития. Относительно успешно решая задачи выравнивания бюджетной обеспеченности, она абсолютно не решает задачу выравнивания социально-экономического развития субъектов РФ. Несмотря на предпринимаемые усилия по бюджетному выравниванию, разница в показателях экономического развития между «лидерами» и «аутсайдерами» с каждым годом только увеличивается. Очевидно, что продолжение этой тенденции будет означать постоянный рост количества перераспределяемых средств от «доноров» к «реципиентам». Необходим переход от этой практики к созданию системы действенных стимулов для экономического роста на всей территории страны.

Сегодня ни один субъект федерации не может предположить объем финансовых ресурсов, который будет предусмотрен для него не только в среднесрочном периоде, но даже в очередном финансовом году. Очевидно, что нужно закреплять

строгую целевую характер всех федеральных инвестиций в субъекты федерации, диктующий необходимость, по крайней мере, среднесрочного планирования. Важно также обеспечить прозрачность предусматриваемых федеральным бюджетом инвестиций в субъекты федерации, что позволит федеральным органам государственной власти оптимизировать финансовые потоки, а органам государственной власти субъектов РФ – учитывать весь объем финансовых потоков на своей территории.

Представляется необходимым преодоление антистимулов к экономическому развитию субъектов федерации, когда объем федеральных дотаций сокращается при достижении субъектом федерации более высоких социально-экономических показателей.

В федеральной инвестиционной политике следует значительно усилить региональную составляющую, ориентирующую субъекты федерации на обеспечение экономического роста и увеличение налоговой базы. Однако инвестиции должны направляться на реализацию конкретных приоритетных региональных проектов, выбираемых исключительно на конкурсной основе, с учетом целей федеральной стратегии развития страны.

Крайне важно *совершенствование не только федерального, но и регионального законодательства* (что выступает шестой задачей административной реформы). Совершенно очевидно, что федерализм невозможен без активного участия в законотворчестве органов государственной власти субъектов федерации. Федеративный характер государства предполагает относительно самостоятельное осуществление власти на каждом из ее уровней. Однако если место законодательства субъектов федерации окажется слишком ограниченным, это может ослабить у них необходимую инициативу в развитии собственной правовой базы и вообще поставить под сомнение федеративный характер российского государства. В то же время,

учитывая законодательную активность регионов, это место может оказаться слишком большим, и тогда система законодательства станет настолько громоздкой, что нарушит единство правового пространства Федерации.

В целях дальнейшего совершенствования законодательства субъектов Федерации в сфере совместного ведения их законодательным органам нужно исходить из назначения каждого закона, принятого в сфере совместного ведения. Законодательство субъектов Федерации, имеющее аналоги в федеральном законодательстве, должно дополнять, а не дублировать последнее, конкретизировать его положения. Основы, установленные в федеральном законе (например, нормативные понятия), не следует переносить в текст закона субъекта Федерации. Достаточно дать ссылку на соответствующий федеральный закон. Законодательство субъекта Федерации, имеющее федеральные аналоги, но регулирующее сферу его собственных полномочий, должно содержать максимум оригинальных норм, отражающих специфику этого субъекта. В тех случаях, когда закон субъекта Федерации не имеет федерального аналога и объективно не должен его иметь, он должен соответствовать Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта Федерации и основам, установленным в общем для данной отрасли или блока законодательства федеральном законе. Если же отсутствие федерального аналога вызвано пробелом федерального законодательства, то федеральному законодателю следует восполнить такой пробел, максимально внимательно отнестись к опыту субъектов Федерации.

Требуется преодоление таких наиболее распространенных недостатков законодательства субъектов Федерации, как, с одной стороны, дублирование положений соответствующего федерального закона, отсутствие правовых норм, отражающих специфику конкретного субъекта Федерации, невысокое качество понятийного аппарата, «боязнь» при-

нимать законы, не имеющие аналогов на общенациональном уровне, а с другой – вторжение субъектов Федерации в сферу федеральных полномочий, попытки перераспределения полномочий по предметам совместного ведения в свою пользу, несоответствие норм законов субъектов Федерации федеральному законодательству.

Следует отметить, что даже при достаточно успешном решении задач федеративной реформы эффективное развитие субъектов Российской Федерации невозможно без собственно регионального территориального развития, основанного на комплексном стратегическом планировании. В начале 90-х годов наша страна отказалась от практики жесткого советского территориального планирования, базировавшегося на государственной собственности и монополии центра на принятие и реализацию ключевых экономических и политических решений. Такая система перестала быть востребованной при переходе на рыночные отношения в экономике и отказе от монополии государственной собственности на средства производства. Вместе с тем в 90-е годы господствовала другая крайность – отказ от комплексного регионального планирования развития страны. Сегодня очевидна несостоятельность такого подхода. Вот почему России требуется формирование современной эффективной системы регионального планирования.

В российском законодательстве не предусмотрено создание единой комплексной системы государственного планирования регионального развития, охватывающей федеральный и региональный уровни. Не установлена обязанность разрабатывать стратегические документы в области планирования ни у федеральных, ни у региональных органов. Программа социально-экономического развития страны, принимаемая на основе федерального закона о государственном прогнозировании и программ социально-экономического развития, ориентирована в основном на отрасле-

вой принцип. Его необходимо дополнить территориальным. И в трехлетней программе развития Российской Федерации, и в действующих отраслевых программах региональный аспект представлен, как правило, недостаточно. Отсутствие в этих документах конкретных предложений по развитию регионов затрудняет планирование социально-экономического развития субъектов федерации, что отмечалось и на заседании Государственного совета РФ 21 июля 2006 года.

Необходима разработка федерального закона о государственном региональном развитии (планировании) в Российской Федерации, который должен обеспечить взаимосвязь региональных приоритетов страны с принимаемыми в субъектах федерации концепциями, стратегиями и программами развития. Закон должен обязать и федеральный, и региональный уровни государственной власти выработать

в области регионального планирования соответствующий набор стратегических и программных документов, определить приоритеты такого планирования, установить понятийный аппарат и т.д.

При этом следует учитывать, что в современной России субъекты федерации перестали быть подчиненными центру административно-территориальными единицами и приобрели конституционный статус субъектов федеративных отношений, построенных на принципах разграничения предметов ведения и полномочий. Россия сложилась именно как федеративное государство, и этот фактор также должен приниматься во внимание при разработке комплексной системы регионального планирования и стратегии регионального развития страны. Основой же для их внедрения станет эффективное решение изложенными выше путями шести главных задач федеративной реформы.



*Алла Алексеевна Языкова, руководитель Центра Средиземноморья и Черноморья Института Европы РАН*

### *Россия – Грузия: quo vadimus?*

Перелистывая страницы вековой истории народов России и Грузии, нельзя не обнаружить явного несоответствия нынешнего характера наших отношений их историческому фундаменту. После состоявшегося обмена взаимными обвинениями, скрытыми и неприкрытыми угрозами российско-грузинские отношения опустились до самой низкой в своей истории точки падения. Похоже, что сегодня в корзину летит уже не СНГ и не СССР, по которому кое-кто ностальгирует по обе стороны границы, а сам Георгиевский трактат, датированный 1783-м годом. И если придется – а ведь придется! – шаг за шагом восстанавливать отношения с чистого листа, как тут не вспомнить времена Петра I. Ведь именно в его царствование в Москве, на берегах реки Пресни была заложена Грузинская слобода (в просторечии – «Грузины», сегодня – Большая и Малая Грузинские улицы). При Петре кавказское направление внешней политики с преимущественной опорой на союз с грузинскими правителями было оформлено в качестве стратегической задачи обеспечения безопасных границ и расширения связей со странами Востока. Россия, в свою очередь, уже в годы царствования Екатерины II стала для грузинских земель реальной силой, ограничивавшей экспансию Турции и Персии.

Разразившийся в российско-грузинских отношениях политический кризис привел к их настолько резкому обострению, что его последствия будут трудно преодолимыми даже при наличии доброй воли с обеих сторон. Нелегко будет изгладить из нашей общей памяти по-



явившиеся в октябре 2006 года на телеэкранах скандальные кадры депортации «нелегальных мигрантов» в Грузию. Неясны также международные последствия инцидента, в ходе которого в марте 2007 года подверглись бомбардировке и были обстреляны грузинские села верхней части Кодорского ущелья.

Неизбежное после этого отчуждение на фоне продолжающегося разрыва российской стороной экономических, транспортных и даже почтовых связей с Грузией наносит несомненный ущерб самой России. Западное сообщество расценило все эти акции как проявление антидемократического и империалистического поведения, попытку прямого вмешательства во внутренние дела Грузии. В октябре 2006 года впервые за многие годы Советом безопасности (СБ) ООН были отклонены предложенные российской стороной резолюции с резким осуждением Грузии, и хотя компромиссная резолюция 1716 была им все же принята, в ней содержалось подтверждение территориальной целостности Грузии, включая Абхазию, а действие мандата российских миротворцев в зоне конфликта было продлено на более короткий, чем ранее, срок. В самой России последствия конфликта и подъем не столько антигрузинских, сколько националистических и шовинистических настроений и движений привели к ощутимому росту ксенофобии, крайне опасной для многоэтнической страны.

Все это трудно объяснить, если иметь в виду, что именно Грузия издавна была главным опорным пунктом и стратегическим союзником России на ее кавказских рубежах. Не стоит забывать, что и сегодня Грузия граничит со всеми республиками Северного Кавказа, для которых характерен высокий уровень нестабильности. На Южном Кавказе Грузия в силу ряда причин является связующим звеном входящих в этот регион государств, основой транспортных

и иных коммуникаций. Не удивительно поэтому, что Ереван и Баку (а также Киев) сразу же предложили Тбилиси возможности транзита в авиасообщении с Москвой. Ими же был продолжен совместный поиск альтернативных источников энергоснабжения и транспортировки энергоресурсов, минуя Россию.

Что же случилось с нами, если сегодня, согласно данным социологов, более 60% россиян негативно относятся к Грузии, а грузины воспринимают Россию как «недружественное государство»?

О нынешней ситуации в Грузии трудно судить на расстоянии, и в этом плане оказалась полезной состоявшаяся в середине января 2007 года поездка группы российских журналистов в Тбилиси. Автор настоящей публикации смог, в частности, получить в ходе бесед со своими коллегами – ведущими грузинскими экспертами в области экономики и политики весьма интересную и ценную информацию по ряду наиболее сложных вопросов, ставших камнем преткновения в отношениях между Россией и Грузией.

По поводу внутривосточного развития Грузии высказывались весьма противоречивые оценки. Эксперты авторитетного грузинского Фонда стратегических и международных исследований признают, что возникшая сразу же после «революции роз» (ноябрь 2003 года) эйфория постепенно уступила место более реалистичным суждениям. «Граждане Грузии испытали последствия революции на себе, в то время как зарубежные друзья Грузии зачастую ошибаются, принимая желаемое за действительное», но «даже и те аналитики, которые были склонны *a priori* поддержать лидеров революции, не могут игнорировать проявившиеся в последнее время тенденции антидемократического развития», – так оценивает ситуацию В. Папав, главный научный эксперт фонда, член грузинского парламента, в 1994–2000 годах – министр экономики<sup>1</sup>. Эксперты указывают на изме-

<sup>1</sup> Papava V. East European Democratization. The Political Economy of Georgia's Rose Revolution // Published on behalf of Foreign Policy Research Institute. 2006. Fall. P. 657–658.

нение в феврале 2004 года ряда положений конституции, значительно усиливших права исполнительных ветвей власти, прежде всего президента, и понизивших роль парламента и судебных властей.

Неоднозначны и оценки экономического развития Грузии. Если принимать во внимание исходные позиции – возросший к концу 1990-х годов уровень инфляции и особенно перешагнувшую все возможные пределы коррупцию и разгул теневых структур (в результате чего в 1999 году удалось собрать лишь 70% доходной части госбюджета), – то показатели экономического развития 2004–2006 годов можно признать обнадеживающими. Правительству удалось преодолеть бюджетный кризис, наладить выплату зарплат и пенсий, а также принять ряд антикоррупционных мер. Уже в 2004 году валютные резервы Национального банка Грузии удвоились, в значительной степени за счет международной помощи.

В 2005 году наметился более устойчивый экономический рост (около 8% ежегодного прироста ВВП), что, по оценке российских экспертов Института экономики переходного периода, объяснялось сочетанием жестких административных мер и либеральной политики в сфере экономики. После того как Россия ввела запрет на импорт из Грузии вин, минеральных вод и цитрусовых, а затем резко повысила цены на энергоресурсы, прогнозировалось, что страну ждет экономический спад и существенное сокращение экспорта, но этого не произошло. Грузинская сторона сумела наладить энергоснабжение, проведя переговоры с Азербайджаном и Турцией, а грузинский бизнес стал осваивать новые рынки сбыта своей продукции, укрепляя связи с Турцией, Ираном, Азербайджаном и Китаем.

Согласно опубликованному в декабре 2006 года докладу МВФ, российское эмбарго не оказало ожидаемого воздейст-

вия на грузинскую экономику: рост ВВП в 2006 году составил 8%, российские санкции могут замедлить его на 1–1,5%, но последствия этого будут компенсированы за счет иностранной помощи, в частности в рамках программ «Нового европейского соседства», предложенных Евросоюзом.

В то же время в опубликованном 6 сентября 2006 года ежегодном докладе Всемирного банка и Международной финансовой корпорации (МФК) «Doing Business 2007. How to Reform» Грузия была названа лидером по проведению реформ: улучшив свои показатели в мировом рейтинге на 75 позиций, она оказалась на 37-м месте. Высокую оценку получили такие меры экономической политики, как уменьшение минимального размера капитала, необходимого для регистрации фирмы (что сразу сказалось на темпах развития малого и среднего бизнеса), упрощение пограничных и таможенных процедур, что помогло увеличить объемы экспорта, несмотря на российское эмбарго. По мнению авторов доклада, снижение отчислений на социальное страхование позволило облегчить создание новых рабочих мест и смягчить проблему безработицы<sup>2</sup>.

Однако, по оценке грузинских экспертов, решение многих экономических проблем и споров затруднено пренебрежением к законности со стороны высших государственных чиновников и их безнаказанностью. Экономический прогресс в регионах тормозится из-за слабости местных бюджетов, на долю которых приходится лишь малая часть налоговых поступлений. Что же касается центрального аппарата управленцев, то он после 2003 года был почти полностью укомплектован представителями молодого поколения, получившего образование на Западе, что во многом определяет их политическую ориентацию.

Для политического поля Грузии характерна неоправданная многопартийность

<sup>2</sup> Коммерсантъ. 2006. 6 сентября.

(182 партии, хотя их подавляющее большинство не обладает реальным весом, являясь по сути дискуссионными клубами). Решающая роль принадлежит партии «Единое национальное возрождение», поддерживающей М. Саакашвили, но существуют и оппозиционные партии, объединяющие промышленников и предпринимателей («Новые правые»), а также Республиканская партия. Характерно, однако, что после усугубления конфликта с Россией взаимодействие оппозиции и президента значительно возросло, что особенно четко проявилось в период муниципальных выборов в октябре 2006 года.

Всеми грузинскими собеседниками подчеркивалось, что на внутривнутриполитические события в Грузии самое непосредственное воздействие оказывает характер и состояние российско-грузинских отношений. По оценке президента Фонда стратегических и международных исследований А. Рондели, российская сторона хотела бы «оставить Грузию в своей военно-политической орбите и стремится иметь в Тбилиси пророссийское руководство»<sup>3</sup>. В то же время, замечает он, в Грузии многим кажется, что объективные долгосрочные интересы России состоят в том, чтобы ее соседями на Кавказе были стабильные государства с хорошо развивающейся экономикой, куда бы мог устремиться российский бизнес. Но в российско-грузинских отношениях по-прежнему недостает желания сотрудничать, уважая законные интересы друг друга. По мнению А. Рондели, «Россия могла бы стать самым близким и надежным партнером Грузии на постсоветском пространстве, если бы смогла предложить позитивную модель отношений».

Однако, судя по нынешнему их характеру, такого рода позитивная модель не просматривается, по крайней мере, на обозримую перспективу. В силу ряда объективных и субъективных причин

у России нет достаточных ресурсов и желания играть в отношении Грузии конструктивную роль – помочь ей «встать на ноги» и тем самым обеспечить себе надежную опору за пределами взрывоопасного Северного Кавказа.

Каким же представляется грузинским политикам и экспертам дальнейшее развитие событий?

Исходя из опыта сегодняшних отношений на постсоветском пространстве, грузинская сторона сделала для себя вывод о возможности обеспечить свою безопасность и развитие через интеграцию в евро-атлантические и европейские структуры. Но, как вскоре выяснилось, нарастание западного влияния после 2003 года «стало все больше раздражать Москву», на что грузинское руководство отвечало «адекватно» вплоть до заявлений о выходе из СНГ, предпринимаемые шаги, которые могли бы обеспечить Грузии получение «защитного зонтика» НАТО.

В качестве основного «противовеса» России выступают Соединенные Штаты. Администрация Дж. Буша рассматривает цели своей политики на Южном Кавказе как «часть более широких стратегических усилий по созданию зоны стабильности, простирающейся от Балкан до Центральной Азии и поддерживающей экспансию НАТО в страны Центральной и Восточной Европы»<sup>4</sup>. При этом все другие задачи – либерализация политических режимов, формирование региональных геополитических и геоэкономических альянсов – подчинены обеспечению доступа к альтернативным источникам энергоресурсов и их бесперебойной доставке по магистральному нефтепроводу Баку – Тбилиси – Джейхан как части общей энергетической стратегии на Большом Ближнем Востоке.

Решение стратегических задач США в регионе Южного Кавказа предполагает необходимость «сдерживания» России. В этой связи особое значение при-

<sup>3</sup> Рондели А. Грузия Россия: к причине конфликта // Le Monde diplomatique. 2006. Novembre. P. 9.

<sup>4</sup> Yalovitz K., Cornell S. The Critical but Perilous Caucasus // Orbis. 2004. Winter. P. 113.

дается политике в отношении Грузии как страны, непосредственно граничащей с Россией и имеющей с ней неразрешенные конфликты. В планы США не входит обострение отношений с Россией, но в случае прихода к власти в 2008 году демократической администрации поддержка суверенитета, территориальной целостности и демократических свобод в странах Южного Кавказа вполне может приобрести более предметный характер.

Нельзя не заметить, что серьезные эксперты понимают опасность односторонней ориентации грузинской политики на фоне нарастания российско-американской конфронтации и ищут путей преодоления тяжелого кризиса в отношениях с «северным соседом». По мнению директора тбилисского Центра стратегических и международных исследований, экс-министра иностранных дел Грузии И. Менагаришвили, обрыв связей с Россией, которая из-за политических разногласий отстранилась от интеграционных процессов в регионе, ударил по всем странам Южного Кавказа. Но не лучшим образом отразился он и на российских интересах в регионе, который в сложившихся условиях не может взять на себя функцию связующего звена коммуникационной системы «Север – Юг». А это несравнимо с той мнимой выгодой, которую, как считается, Россия имела бы, сохранив на Южном Кавказе мало что решающие в современных условиях «рычаги влияния» на Грузию и Азербайджан<sup>5</sup>.

Обострение российско-грузинских отношений непосредственно затронуло интересы проживающих в Грузии русских, большинство которых поддерживает постоянные связи – профессиональные и семейные – с Россией. Издаваемый ими ежемесячный журнал «Русский клуб» (№ 12, 2006) опубликовал целый ряд материалов, подписанных известными грузинскими и российскими деятелями культуры, выражающими надежду, что

все вернется «на круги своя». «Не допускаю мысли, что наши вековые культурные и человеческие связи могут вдруг в одночасье распасться. Хочу верить, что в самое ближайшее время мы вновь (как и прежде) будем регулярно знакомиться с работами друг друга», – написал в своей статье Е. Лазарев, режиссер, народный артист России.

Подавляющее большинство аналитиков, как российских, так и грузинских, согласны в том, что глубинная основа российско-грузинских противоречий – наличие неразрешенных конфликтов на территориях Абхазии и Южной Осетии. Грузия небезосновательно упрекает Россию в фактической поддержке сепаратистских режимов, предоставлении их жителям российского гражданства, признании по сути своей нелегитимных акций – референдумов и выборов во властные структуры без участия сотен тысяч временно перемещенных лиц, изгнанных из мест своего проживания в результате военных действий 1992–1993 годов.

Грузинская сторона открыто выражает недоверие российским миротворческим контингентам в Абхазии и Южной Осетии, которые, по ее оценке, фактически выполняют функции пограничной службы и на протяжении истекших полутора десятилетий создали условия для консолидации сепаратистских режимов. Эта позиция получает все более широкую международную поддержку черноморских соседей Грузии – новых членов НАТО и ЕС Румынии и Болгарии, а также Украины, высказывающихся за изменение формата миротворческой операции в Абхазии. В ходе недавнего визита в страны Южного Кавказа официальный представитель США М. Брайза высказался за введение в Гальский район Абхазии международных полицейских сил, и это предложение, несомненно, будет учтено и озвучено при рассмотрении СБ ООН вопроса о продлении мандата российских миротворцев.

<sup>5</sup> Менагаришвили И. Ось «Баку – Тбилиси – Анкара» становится реальностью // НГ-Дипкуррьер. 2007. 19 марта. С. 16.

Неурегулированные конфликты на территории Грузии вновь могут, таким образом, стать причиной дальнейшего обострения российско-грузинских отношений. Важно поэтому понять, чем в сложившейся ситуации определяются интересы России, если это действительно объективно обусловленные национальные интересы, а не произвольно утвердившаяся позиция отдельных политических групп и представителей российского бизнеса.

Сегодня к власти как в России, так и в Грузии пришли другие руководители, но созданный в 1990-е годы негативный фундамент российско-грузинского противостояния не только сохранился, но и еще более укрепился. Утвердив свои позиции в никем не признанных Абхазии и Южной Осетии, российская сторона использует их для оказания давления на Грузию.

Грузинская же сторона не отступает от заявленных целей, предпринимая новые шаги по пути урегулирования «замороженных конфликтов» на территориях Абхазии и Южной Осетии. Действующий в Тбилиси Международный центр по конфликтам и переговорам, возглавляемый Г. Хуцишвили, разработал целый ряд рекомендаций (позитивных и негативных сценариев), учитывающих интересы и позиции различных сторон конфликта на территории Абхазии. По оценке авторов проекта, процесс не может быть сдвинут с мертвой точки до тех пор, пока участники конфликта (в их числе в качестве внешнего фактора упоминается и Россия) будут придерживаться различных, зачастую противоположных версий о его причинах, эволюции и возможностях разрешения. В то же время отсутствие прямых контактов между грузинской и абхазской сторонами, наличие негативных стереотипов в отношении друг друга уменьшают шансы их взаимодействия и увеличивают вероятность возобновления вооруженного



Памятник знаменитому полководцу князю П.И. Багратиону в Москве. Скульптор – М. Мерабишвили. Фото П. Королева

конфликта. В проекте также ставится под сомнение возможность России выступать в качестве посредника, учитывая ее окрепшие связи с абхазской стороной конфликта<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> *Khuisishvili G.* The Abkhazia and South Osetia cases: spoilers in a nearly collapsed peace process // Challenges to Peacebuilding. UN University, 2006. P. 282–300.



Монумент «Дружба навеки», посвященный 200-летию Георгиевского трактата. Москва. Скульптор – З. Церетели. Фото П. Королева

Значительный интерес представляют опубликованные центром результаты опросов общественного мнения. На

предложенный вопрос «Как скоро будет разрешен грузино-абхазский конфликт?» большинство респондентов (46,9%) ответили, что его разрешение затянется надолго. Примерно столько же опрошенных (49,95%) полагают, что Абхазия останется в составе Грузии, но получит статус широкой автономии. При этом гарантией безопасности и независимости Грузии 73,3% назвали ее интеграцию в европейские структуры<sup>7</sup>.

Еще один тбилисский политологический центр – Южно-Кавказский институт региональных исследований (SCIRS) – предлагает модель разрешения существующих и потенциальных конфликтов на основе более интенсивного развития регионального сотрудничества стран Причерноморья с использованием уже имеющихся структур (например, Организации черноморского экономического сотрудничества), а также малых форм сотрудничества прибрежных территорий. В 2005–2006 годах с этой целью были проведены две международных рабочих встречи<sup>8</sup>. Выходит в свет еженедельный Интернет-журнал «Понедельник» («Monday») на русском и английском языках.

По мнению исполнительного директора SCIRS А. Русецкого, у грузинского руководства нет реально действующей стратегии урегулирования конфликтов, поэтому процесс находится в тупике. До «революции роз» руководство Э. Шеварднадзе имело согласованную с Кремлем стратегию, предполагавшую сведение этих конфликтов к категории «межэтнических» или «этнополитических» и соответствующим этой категории переговорным форматам. Для Кремля подобная постановка проблемы была выгодной, так как позволяла ему сохранять за собой статус медиатора, который легитимизировал его фактическое военное присутст-

<sup>7</sup> Хуцишвили Г., Мишвидобадзе Р., Нижарадзе Г. Интеграция и разрешение конфликтов на Южном Кавказе: реальность или иллюзия. Тбилиси, ICCN. С. 38, 41.

<sup>8</sup> См.: Black Sea Commission on Conflicts: New Security Approaches in the Black Sea Region. Tbilisi, 2006.

вие посредством как минимум контингента миротворцев<sup>9</sup>.

При новом руководстве Грузии в международном сообществе стала доминировать мысль о дальнейшей нецелесообразности пребывания России в статусе медиатора, чему немало способствовала целенаправленная работа грузинской дипломатии. После этого, по оценке А. Русецкого, в грузинской политической и экспертной элите сложились две очевидных концепции продвижения урегулирования конфликтов. Одна из них исходит из межэтнического (грузино-абхазского и грузино-осетинского) противостояния, но предлагает переговоры «тет-а-тет», без участия третьих сторон (в политическом плане это позиция Республиканской партии). Другая же настаивает на признании политической и идеологической (а не межэтнической) разделенности обществ в зонах конфликтов и необходимость начала нового процесса переговоров с учетом этого факта. Это, несомненно, вызовет сильное сопротивление со стороны Москвы и сепаратистских режимов, но может встретить понимание международного сообщества<sup>10</sup>.

Так или иначе, но после нынешнего запредельного обострения российско-грузинских отношений едва ли возможно возобновление двусторонних российско-грузинских переговоров по урегулированию конфликтов. В то же время сложившаяся ситуация все больше привлекает к себе внимание международных кругов. Одним из первых симптомов этого стало практически единодушное непризнание состоявшихся в ноябре 2006 года референдума и президентских выборов в Южной Осетии. «Подобные акции не служат никакой другой цели, кроме нагнетания напряженности в регионе Южного Кавказа», – отметил в специальном заявлении генеральный секретарь НАТО Яап де Хооп Схеффер. Председательст-

вовавшая на том этапе в Евросоюзе Финляндия со ссылкой на все 25 членов ЕС заявила: «Референдум противоречит территориальной целостности и суверенитету Грузии» и «не способствует мирному разрешению конфликта». Генеральный секретарь Совета Европы Тэрри Дэвис назвал южноосетинский референдум «бесполезным, ненужным и несправедливым». Наиболее жестко отреагировала на это событие Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, председатель которой Карел де Гухт заявил, что ОБСЕ не только не признает, но и не намерена даже принимать к сведению итоги выборов и референдума<sup>11</sup>.

Подобные оценки последовали и по результатам парламентских выборов в Абхазии (март 2007 года), на которые европейские организации не прислали официальных наблюдателей. Не возымели своего действия и попытки ряда российских политиков представить в качестве прецедента для урегулирования южнокавказских конфликтов решение вопроса о статусе Косово.

В то же время зона «замороженных конфликтов» привлекает к себе все большее внимание, чему, несомненно, способствует активная работа грузинской дипломатии. Не случайно, что свое видение ситуации в Гальском районе Абхазии изложил в январе 2007 года на заседании СБ только что вступивший в должность новый генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун.

Нельзя не признать, что потенциал и возможности российской политики в урегулировании конфликтов на Южном Кавказе в значительной мере исчерпаны. России становится куда выгоднее и проще сохранять нынешнюю ситуацию, когда непризнанные республики прекрасно выполняют роль козырей на постсоветском пространстве<sup>12</sup>. Теоретически для России

<sup>9</sup> Понедельник. 2007. № 5 (55). P. 2 [www.scirs.org].

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Коммерсантъ. 2006. 15 ноября.

<sup>12</sup> См.: Сысоев Г. Цена вопроса // Коммерсантъ. 2006. 14 ноября.

существуют несколько вариантов действий: либо настаивать на сохранении *status quo*, т.е. поддержании конфликтов в вялотекущем состоянии (что становится все труднее), либо официально признать право проблемных территорий на независимость по «косовскому варианту», либо в той или иной форме разделить позиции международного сообщества.

Ясно одно: в рамках международного права удовлетворить требования непризнанных территорий нет никакой возможности. Присоединение этих территорий к России, даже если бы 100% их населения получило российское гражданство, тормозится Хельсинкскими соглашениями. Россия может оказывать материальную помощь, выплачивать пособия и пенсии и даже вывезти всех своих граждан к себе, но территорию вместе с ними получить нельзя. А внеправовым путем ни нынешнее, ни последующее руководство России не пойдет, да это и бессмысленно: кроме нее независимость самопровозглашенных территорий никто не признает.

Высшее руководство России это понимает, но есть и альтернативная точка зрения, сформированная под сильным давлением самих непризнанных республик, с одной стороны, и под нажимом групп влияния внутри российской политической элиты, получивших в свое время недвижимость в этих регионах, с другой. Они справедливо опасаются, что восстановление территориальной целостности Грузии приведет к реквизиции этой собственности как незаконно приобретенной, и поэтому особенно настойчиво ведут дело к признанию независимости «проблемных» республик.

В предстоящие два года Южный Кавказ вступает в полосу перемен, так или

иначе связанных с активизацией политической жизни. В мае 2007 года грядут парламентские выборы в Армении. На 2008 год намечены президентские выборы в Армении, парламентские выборы в Азербайджане, объединенные парламентские и президентские выборы в Грузии. В ходе всех избирательных кампаний на первый план выйдет вопрос о «замороженных конфликтах», а для Грузии и Азербайджана – о восстановлении территориальной целостности. И в этой связи, несомненно, получит свое дальнейшее развитие идея об их интеграции в европейские и евроатлантические структуры как пока единственная реальная перспектива восстановления территориальной целостности, которую не сможет в создавшихся условиях игнорировать ни один политик.

Что касается России, то постепенному восстановлению ее позиций на Южном Кавказе могла бы способствовать ее более конструктивная роль в отношении «замороженных конфликтов» на территориях Грузии и Азербайджана. Исключение России из региона в равной степени нежелательно и неосуществимо, а ее участие в экономическом развитии образующих его стран крайне важно для упрочения региональной стабильности. Но для этого необходимо, чтобы Россия выступала в качестве партнера, а не исключительного господина (слова Зб. Бжезинского), отказавшись от исторически устаревших планов возрождения империи (традиционной или «либеральной»). Для самой же России важна разработка на ее южных рубежах сбалансированного стратегического курса, основанного на учете реалий экономики и политики.



## *Национальное строительство и этническое доминирование в Латвии*

**В** последние годы исследователям и практикам из России и Латвии редко приходится встречаться на интеллектуальных дискуссиях о путях развития постсоветской государственности. И очень жаль – ведь в эволюции государств, образовавшихся на месте СССР, несмотря на все различия, есть и немало общего и поучительного.

Я не случайно использую термин «этническое доминирование». Возможность эффективного применения понятийного аппарата, основанного на концепции национального строительства (nation building), для адекватного описания процессов в постсоветском мире вызывает у меня серьезные сомнения.

Концепция национального строительства была разработана в первую очередь для описания процессов в Западной Европе XVIII–XIX веков, когда национализм выступал в качестве прогрессивной идеологии модернизации, предлагавшей альтернативу сословному устройству общества. В этом плане провести параллели с нашей ситуацией довольно трудно.

Ближе к нам процессы в Восточной Европе, где национальное строительство основывалось скорее на «лингвистическом национализме», борьбе за независимость части тогдашних империй, в первую очередь Австро-Венгерской. Определенные параллели можно провести и с национальным строительством в ходе деколонизации в странах «третьего мира».

Однако очень часто спор идет о терминах, и это еще одна из причин, по ко-



***Борис Леонидович Цилевич,**  
депутат Сейма Латвии,  
председатель подкомитета по правам меньшинств  
Парламентской ассамблеи Совета  
Европы (ПАСЕ)*

торой этот аппарат трудно эффективно использовать.

Этническое доминирование – феномен, наличие (или, гораздо реже, отсутствие) которого является одной из составных частей национального строительства, – представляется мне гораздо более адекватным понятием в наших условиях.

Латвийский *case study*, то есть исследование конкретной ситуации в Латвии, может дать интересный материал для понимания постсоветского национализма.

Многие эксперты до сих пор недоумевают, почему Латвия избежала конфликта и насилия на этнической почве. Все формальные параметры, обычно используемые этноконфликтологами, давали основания для весьма пессимистических прогнозов. Это и пропорции этнических групп, близкие к «50 на 50», и радикально различающееся отношение латышей и русских к истории, в частности к событиям 1940-го года, и наиболее, пожалуй, жесткое среди всех бывших республик СССР законодательство о гражданстве, использовании языков, образовании. Тем не менее в процессе восстановления независимости и построения государства межэтнического насилия не было.

Именно поэтому специфическая латвийская модель ненасильственного обеспечения этнического доминирования представляет несомненный интерес.

На основании опыта наблюдателя и в определенной степени – участника этих процессов в течение последних 20 лет я выделил пять этапов обеспечения этнического доминирования.

Первый этап – перестройка конца 80-х годов. В то время движущей силой социальных и политических изменений был Народный фронт Латвии (НФЛ), объединявший широкий спектр людей с самыми различными убеждениями – «от анархистов до монархистов». Программа НФЛ оказалась достаточно привлекательной и для значительной части русскоязычного населения Латвии, не-

смотря на явное доминирование этнической идеи. Неоднократно отмечалось, что другого столь же мощного мобилизующего и консолидирующего фактора, как этническая идея, в то время просто не существовало. Тем не менее Народному фронту удалось убедить очень многих русских Латвии, и в первую очередь либерально мыслящую интеллигенцию, в том, что проект независимости республики не противоречит их интересам.

В той этнополитической ситуации, которая сложилась в Латвии к концу 80-х годов (52% этнических латышей, 48% русскоязычных), иначе было невозможно парламентским путем обеспечить конституционное большинство в две трети. Благодаря поддержке значительной части русскоязычных латвийцев это сделать удалось. Поэтому этот этап я назвал *этапом вынужденного компромисса*.

В самом Народном фронте были различные точки зрения относительно демократичности этнического доминирования. Как и следовало ожидать, «либералы» в итоге остались в меньшинстве. После победы НФЛ на выборах 1990 года позиция стала явной: одной из основных задач нового режима является обеспечение этнического доминирования. На уровне риторики это выражалось, в частности, в звучной формуле «Латыши должны стать хозяевами на своей земле».

Этап вынужденного компромисса продолжался до осени 1991 года, когда развал Советского Союза стал очевидной неизбежностью. 15 октября 1991 года Верховный совет – в противоречии с предвыборной программой НФЛ – значительным большинством голосов принял резолюцию о восстановлении совокупности граждан, которая провозглашала принцип восстановленного гражданства. Этот подход не был этнически обусловленным в явном виде: независимо от этнической принадлежности гражданами автоматически признавались все, чьи предки имели

гражданство Латвии на момент советской аннексии в 1940 году. Однако естественно, что в результате этого решения абсолютное большинство этнических латышей были признаны гражданами, а более половины этнических русских и представителей других меньшинств (все приехавшие в Латвию после 1945 года) гражданства не получили. Поэтому этот этап можно назвать *этапом обеспечения этнического доминирования*.

Механизм гражданства был не единственным вариантом обеспечения доминирования латышей. В Народном фронте обсуждались и другие проекты – например, приоритет села (где и в советское время этнические латыши составляли подавляющее большинство жителей). Однако «восстановленное гражданство» оказалось наиболее эффективным – в первую очередь из-за исторически легалистского характера этой концепции. Ее можно было достаточно последовательно обосновать, используя непризнание правомерности включения балтийских республик в состав СССР многими западными государствами.

Международное право не содержит ясных предписаний относительно предоставления гражданства в случае восстановления государственной независимости. Вопрос оказался чисто политическим, и решался он политическими методами. И здесь силы сторон были неравны.

В начале 90-х годов в Латвии практически не существовало организованной оппозиции. Старая, прокоммунистическая оппозиция была полностью разгромлена, многие депутаты Верховного совета – лишены своих мандатов, организации, выступавшие против независимости, – запрещены. Новая либеральная оппозиция только формировалась. В частности, Партия народного согласия была создана лишь в 1994 году группой либерально настроенных членов Народного фронта, которые не приняли его радикализацию и отверг-

ли концепцию восстановленного гражданства, сочтя ее отступлением от демократических идей и принципов НФЛ.

На международной арене игра тоже шла «в одни ворота». Россия с Латвией переживали своего рода «медовый месяц», после того как элиты обеих республик совместными усилиями разгромили «центр», элиту Союза. Международные организации после падения «железного занавеса» находились в переходном состоянии от эйфории «нового мышления» к более реалистичной оценке ситуации, но до проявления рецидивов «холодной войны» было еще далеко. Всерьез оппонировать концепции восстановленного гражданства было некому.

В итоге эта концепция была принята международными организациями, Латвия вступила в ООН и ОБСЕ. И когда Россия осенью 1992 года впервые подняла в ООН вопрос о положении русскоязычных неграждан в Латвии и Эстонии, она фактически оказалась в изоляции.

Еще в течение какого-то времени политический дискурс, связанный с критикой концепции восстановленного гражданства, оставался в Латвии легитимным. Окончание этапа обеспечения доминирования четко датируется октябрём 1992 года, когда лидер «либералов» Янис Юрканс был отправлен в отставку с поста министра иностранных дел. Это был последний политик высокого уровня, который осмеливался критиковать концепцию восстановленного гражданства.

Третий этап можно назвать *этапом реализации доминирования*. После достижения международного признания Латвийской Республики на основе правовой преемственности и восстановленного гражданства был принят целый ряд законов, подзаконных актов и решений на уровне органов местного самоуправления, которые так или иначе ограничивали права неграждан и русскоязычных жителей в целом и де-фак-



Панорама Риги. Фото Б. Кремера. PhotoXPress

то обеспечивали более благоприятные условия для этнических латышей.

Следует отметить, что подход, основанный на концепции восстановленного гражданства, имел и серьезные недостатки. При нулевом варианте гражданства был не исключен «парламентский тупик»: в случае разделения политического спектра на этнической основе, в соответствии с этническими пропорциями «50 на 50», работа парламента была бы блокирована. Таким образом, именно благодаря вытеснению значительной части русскоязычных латвийцев из процесса принятия политических решений удалось избежать переноса центра принятия решений из парламента на улицы.

В то же время эта стратегия создала долговременный дефицит демократии. Сложилась своеобразная ситуация: на третьем этапе, когда основные проблемы, служившие движущей силой борьбы за восстановление независимости, уже были решены, значимость

этнического фактора, тем не менее, возросла. Возникла своего рода положительная обратная связь: явное доминирование этнических латышей среди граждан при сохранении фактического этнического состава населения неизбежно этнизировало политический дискурс, и в то же время активная эксплуатация этого дискурса политической элитой легитимировала этнизацию.

Этот этап продолжался до 1998 года. В его окончании решающую роль сыграло воздействие внешних факторов. Международные организации приняли концепцию восстановленного гражданства – но на неформально оговоренных условиях. Подразумевалось, что институт «неграждан» будет кратковременным явлением, что вскоре будет принят закон о гражданстве, разрешающий натурализацию на достаточно либеральных условиях, и массовое безгражданство как феномен будет быстро ликвидировано. Однако этого не произошло, что совершенно естест-

венно, поскольку это означало бы значительное ослабление режима этнического доминирования. Проще говоря, завоеванную власть отдавать не хотелось.

Между тем давление постепенно нарастало, и Латвия оказалась в ситуации, когда игнорировать требования международных организаций было уже невозможно. Летом 1994 года закон о гражданстве был наконец принят, так как это являлось необходимым условием для вступления в Совет Европы (Литва и Эстония стали членами этой организации уже в мае 1993 года, а принятие Латвии было отложено до февраля 1995 года именно из-за отсутствия закона о гражданстве).

В дальнейшем в ходе переговоров о вступлении Латвии в Европейский союз и в меньшей степени в НАТО ей пришлось выполнить еще ряд требований, объективно направленных на ослабление этнического доминирования. В этот период у международного сообщества были достаточно мощные рычаги влияния на ситуацию. Впрочем, следует отметить, что в ходе этих процессов концепция восстановленного гражданства как таковая официально не подвергалась сомнению, конкретные требования были направлены скорее на исправление ее наиболее недемократических последствий.

Начало четвертого этапа – *легитимации доминирования* – формально можно датировать июнем 1998 года, когда были приняты либерализующие поправки к закону о гражданстве (позднее утвержденные на референдуме в октябре 1998 года очень незначительным большинством голосов). Кроме того, в том же году была официально утверждена концепция программы интеграции общества, которая заменила в качестве официальной правительственной стратегии неявно преобладавший до того дискурс «деколонизации и деокупации».

Ключевым моментом этого перехода является подход к самому понятию ин-

теграции общества. Официальная трактовка интеграции предполагает консенсус, основанный на легитимации этнического доминирования. Понимается, что русскоязычные латвийцы должны принять сложившийся порядок вещей, согласиться с этническим доминированием латышей, отказаться от оспаривания концепции восстановленного гражданства и требования радикальных изменений. Более того, сомнения в демократичности избранного курса стали квалифицироваться как «сопротивление интеграции».

Одна из важнейших составных частей политики интеграции – ускорение натурализации – явилась бы, по сути, политическим самоубийством для значительной части латышской политической элиты. Ведь, как показывает практика, натурализованные граждане в массе своей не голосуют за партии, которые в течение многих лет отказывали им в гражданстве и политических правах. Таким образом, латвийская политическая элита оказалась заложником собственной – столь успешной поначалу – стратегии: она не могла игнорировать все более настойчивые (хотя и не всегда открыто высказываемые) требования международного сообщества относительно облегчения и ускорения натурализации, смягчения политики по отношению к русскому меньшинству, но не могла и следовать этим рекомендациям, поскольку это поставило бы под угрозу этническое доминирование.

Разрешение этого противоречия латышская политическая элита пытается найти в форсировании политической и идеологической ассимиляции (а не лингвистической и культурной ассимиляции, невозможной в массовом масштабе в нынешних условиях в городах Латвии). Одним из основных рычагов для реализации этой политики должна была стать реформа образования национальных меньшинств, которая предусматривала полный переход на латыш-



Митинг в центре Риги против реформы образования. 2003 год. Фото Г. Чернова. PhotoXPress

ский язык обучения в средней школе и значительное сокращение использования родного языка в основной (девятилетней) школе. Впрочем, после массовых протестов 2003–2004 годов реформа была существенно смягчена, и результат в целом получился скорее противоположный – сопротивление реформе привело к мобилизации русскоязычных латвийцев.

Этап легитимации доминирования завершился 1 мая 2004 года, когда Латвия вступила в ЕС.

Главной особенностью нынешнего этапа, который можно назвать *этапом естественного развития* (или свободным плаванием), является окончание периода политической кондициональности и внешних рекомендаций. Ограничения, связанные с членством в ЕС

и необходимостью соблюдать его стандарты (а также стандарты Совета Европы и ОБСЕ), как это ни парадоксально, намного менее значимы, чем требования, выдвигавшиеся на этапе переговоров о вступлении.

Следует отметить, что более чем 10-летний период мониторинга в Латвии (в большой степени это относится и к другим государствам – новым членам ЕС) своей цели, к сожалению, достиг не полностью. Ведь она заключалась не в том, чтобы привести латвийское законодательство в соответствие со стандартами демократии и прав человека, а в том, чтобы научить латвийскую политическую элиту самостоятельно создавать и поддерживать систему законов и механизмов их реализации, соответствующую этим стандартам.

Как ситуация будет складываться дальше? Важнейшим фактором является уже упоминавшееся отсутствие межэтнического насилия, и именно это позволяет смотреть на перспективы развития латвийской государственности с осторожным оптимизмом.

Благодаря усилиям международных организаций, деятельности сформировавшейся за эти годы либеральной политической оппозиции и правозащитных организаций, активно использовавших возможности защиты как на национальном (Конституционный суд), так и на международном уровне (Европейский суд по правам человека и др.), и в определенной степени – действиям России (хотя их конструктивность нередко подвергается обоснованному сомнению) остроту многих конкретных проблем удалось снять. Тем не менее основа этнического доминирования – принцип восстановленного гражданства – сохраняется.

Преждевременно было бы говорить о достижениях процесса интеграции, но определенные успехи есть – впрочем, скорее вопреки, нежели благодаря официальной государственной политике. Латвия во многом остается разде-

ленным обществом, однако все более очевидно преобладающей становится тенденция сосуществования, а не противостояния двух этнолингвистических общин.

Постепенно проблемы Латвии все больше походят на проблемы культур-

ного многообразия, характерные для других государств – членов ЕС. Однако, несомненно, этническое доминирование, сформированное в «ранний постсоветский» период, будет еще долго оказывать огромное влияние на ситуацию в стране.

*Календарь событий осени – зимы  
2006/2007 года*

Встреча и просмотр телефильмов

2 октября 2006 года, г. Москва

**Америка, с которой нам жить**

*Михаил Таратута, тележурналист*

---

Семинар

16 октября 2006 года, г. Москва

**Неравенство и проблема качества управления государством:  
сравнительные перспективы**

*Томас Ремингтон, профессор, Университет Эмори (США)*

*Совместно с отделом печати и культуры Посольства США в РФ*

---

Научно-исследовательский семинар

16 ноября 2006 года, г. Москва

«Особенности российской модернизации»

**Демографическая модернизация**

*Анатолий Вишневский, руководитель Центра демографии и экологии человека,  
Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН*

---

Третьи Старовойтовские чтения

28 ноября 2006 года, г. Москва

**Национальное строительство и межэтнические отношения  
в постсоветском мире**

«О работе Санкт-Петербургского общественного фонда “Музей Г.В. Старовойтовой” и недавно прошедшем судебном процессе», *Ольга Старовойтова*, президент фонда «Музей Г.В. Старовойтовой»; «Этногосударственность на обломках советской империи: что такое хорошо и что такое плохо», *Валентин Гефтер*, директор Института прав человека; «Какой тип нации формируется в России?», *Эмиль Паин*, профессор Государственного университета – Высшей школы экономики, генеральный директор Центра этнополитических и региональных исследований; «Национальное строительство и этническое доминирование в Латвии», *Борис Цилевич*, депутат Сейма Латвии; «Факторы межэтнических напряжений в современной России», *Леокадия Дробижева*, руководитель Центра исследования межнациональных отношений Института социологии РАН; «Межэтнические проблемы моноэт-



нического государства с обширной диаспорой (на примере Армении)», *Давид Петросян*, политический обозреватель независимого информационного агентства «Ноян Тапан» / «Ноев Ковчег» (Ереван); «Этнополитические конфликты на территории Грузии: перспективы урегулирования», *Алла Язькова*, руководитель Центра Средиземноморья и Черноморья Института Европы РАН

---

Семинар

14 февраля 2007 года, г. Москва

### **Факторы, влияющие на формирование подходов американских СМИ к освещению российской действительности**

*Дэвид Игнатиус, ведущий обозреватель газеты «Вашингтон пост» (США)*

*Совместно с отделом печати и культуры Посольства США в РФ*

---

Научно-исследовательский семинар

19 февраля 2007 года, г. Москва

«Особенности российской модернизации»

### **Постсоветская модернизация: опыт Украины**

*Евгений Головаха, заведующий отделом социально-политических процессов, заместитель директора Института социологии Национальной академии наук Украины*

*Совместно с журналом «Вопросы государственного управления»*

## Совет Товарищества

Совет Товарищества выпускников Института Кеннана

**Журавлева Виктория Ивановна**

*к.и.н., доцент кафедры мировой политики и международных отношений,  
Российский государственный гуманитарный университет  
г. Москва*

**Ланин Борис Александрович**

*д.филол.н., заведующий кафедрой,  
Всероссийская государственная налоговая академия  
г. Москва*

**Макарычев Андрей Станиславович**

*д.и.н., профессор,  
Нижегородский лингвистический университет  
г. Нижний Новгород*

**Паин Эмиль Абрамович**

*председатель, д.политич.н., профессор,  
Институт социологии РАН,  
Государственный университет – Высшая школа экономики  
г. Москва*

**Первова Ирина Леонидовна**

*д.социол.н., профессор, факультет социологии,  
Санкт-Петербургский государственный университет  
г. Санкт-Петербург*

## Российская модернизация: прогноз и перспективы

Уже несколько лет на базе Института Кеннана в Москве существует цикл теоретических семинаров «Особенности российской модернизации». Российское общество более 15 лет переживает период реформ. Со всех сторон слышатся упреки в том, что они проводились и проводятся без учета российской специфики, что нужна не экстраполяция западной (или, наоборот, восточной) модернизации, а творческая интерпретация имеющегося опыта с учетом этнокультурной, экономической, социальной и политической специфики страны. Вместе с тем даже научные представления о «российских особенностях» чрезвычайно неопределенны, размыты и противоречивы. Поэтому ученые и исследователи различных специальностей попытались предложить свои варианты решения этой сложной теоретической проблемы на организованных кеннановцами междисциплинарных семинарах. Результаты проделанной ими работы будут представлены в готовящейся к изданию книге, пока же мы хотели бы познакомить читателей с обзором тех заседаний, которые состоялись в этом академическом году.

16 ноября 2006 года на семинаре выступил *А. Вишневский* (руководитель Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН), рассмотревший процессы демографической модернизации в России. Он показал, что Россия, как и многие другие страны, пережила «демографический перелом» – от высокой смертности и высокой рождаемости, которые были характерны для нее в XIX веке и ранее, она перешла к низкой смертности и низкой рождаемости. Если средняя продолжительность жизни еще в 1897 году составляла 32 года, то сейчас она достигает 65 лет (что все равно существенно ниже, чем в других развитых странах). Этот «демографический перелом» сказался на всех сторонах жизни общества, например на семейных отношениях. С точки зрения докладчика, нельзя говорить о модернизации российского общества, то есть о его превращении из традиционного, аграрного, сельского, патриархального, холистского в современное, индустри-

альное или «постиндустриальное», городское, демократическое, индивидуалистское, без учета произошедших демографических изменений. *А. Вишневский* подчеркнул, что речь идет о великой социальной мутации, начавшейся в России несколько столетий тому назад и еще не завершившейся. Но «перелом», который пришелся на XX столетие, уже пройден.

При догоняющем типе модернизации в России резко возрастает роль государства, которое начинает регулировать различные сферы общественной и личной жизни, в том числе семейную. Один из главных смыслов демографической модернизации заключается, по мнению *А. Вишневского*, в переносе центра тяжести социального контроля над демографическим и семейным поведением людей с социетального на индивидуальный уровень: контроль со стороны государства (общины, церкви) должен уступить место самоконтролю. Тем самым наносится удар по традиционной системе ценностей, что воспринимается мас-

совым сознанием как кризис современной семьи и даже всего современного мира. Эти процессы имели место во всех развитых странах, и практика показывает, что попытки государства остановить их безуспешны. В этом смысле некоторые усилия современного российского государства идут вразрез с объективными закономерностями развития. Демографическая модернизация изменила условия воспроизводства человека, а потому и условия частной, семейной жизни, но она осталась еще не завершенной.

Участники семинара включились в обсуждение и предложили обратить внимание на ряд аспектов поставленной проблемы. *О. Волкогонова* (профессор философского факультета МГУ) задалась вопросом о том, не являются ли алармистские предупреждения о депопуляции России отчасти надуманными, так как, учитывая увеличение продолжительности жизни за столетие почти в два раза, количество населения в прошлые периоды и сегодня надо оценивать с учетом этой поправки. Докладчик подтвердил это, но высказал и мнение о том, что единственным эффективным средством борьбы с депопуляцией в развитых странах, перешедших к низкой смертности и низкой рождаемости, остается миграция из других стран. *А. Барбашев* (декан факультета государственного и муниципального управления ГУ – ВШЭ) поставил ряд вопросов, связанных с внедрением научных и технологических достижений в современную жизнь. В частности, успехи биоинженерии, по его мнению, смогут абсолютно изменить существующие ныне демографические тенденции. Экстраполяционные сценарии, подчеркнул он, отталкиваются от современных, наблюдаемых в последние десятилетия тенденций трех главных демографических процессов – рождаемости, смертности и внешней миграции. В условиях же научно-технической революции эти тенденции могут коренным образом изменяться, хотя их резкий перелом не предполага-

ется ни одним из вариантов такого типа прогноза. *Э. Паун* (профессор факультета политологии ГУ – ВШЭ) в своем выступлении обратил внимание на необходимость учета особенностей российской модернизации, которая заключается в том числе в социокультурном своеобразии страны. Докладчик согласился с ним, но, тем не менее, подчеркнул, что Россия развивается по тому же сценарию, в таком же направлении, что и развитые западные страны. Все они стоят перед той же альтернативой, что и Россия: смириться с сокращением своего населения или согласиться на прием большого количества мигрантов со всеми вытекающими отсюда последствиями. После этого обсуждались последние изменения в миграционной политике страны, и им была дана в целом негативная оценка.

Очевидно, что анализ происходящих в России перемен предполагает компаративистский подход, сравнение российской ситуации с ситуацией в других странах, особенно постсоветских. Наибольший интерес у организаторов семинара вызывало сопоставление российской модернизации с процессами, протекающими на Украине. Причин тому много: соседство двух стран; ощущение исторического и культурного родства и сплетенности судеб; схожесть стоящих перед российским и украинским обществом задач; необъективность и тенденциозность информации, зачастую изливаемой на население и Украины, и России официальными средствами массовой информации; нерешенность многих вопросов взаимного сосуществования – будь то газовая проблема, Черноморский флот или описание истории наших стран в школьных учебниках. Поэтому очередное заседание семинара, состоявшееся 19 февраля 2007 года, собрало большое количество участников. На нем с докладом «Постсоветская модернизация: опыт Украины» выступил *Е. Головаха* (заведующий отделом социально-политических процессов, заместитель ди-

ректора Института социологии Национальной академии наук Украины, главный редактор журнала «Социология: теория, методы, маркетинг»). Семинар проводился совместно с журналом «Вопросы государственного управления» в Государственном университете – Высшей школе экономики.

На этом заседании обсуждался широкий круг вопросов. Является ли трансформация постсоветского общества модернизацией или возвращением к «досоветским» устоям социальной организации? В чем состоит специфика современных социальных изменений на Украине? Каковы уроки и перспективы модернизации в двух странах? По каким параметрам можно провести сравнение их систем управления? Заседание вызвало настолько живой интерес, что организаторы семинаров и редакция журнала решили предоставить возможность Е. Головахе изложить свою позицию в этом номере «Вестника».

Формат следующего заседания, состоявшегося 22 марта 2007 года, был необычным: это был «круглый стол», где сразу трое исследователей рассказали о взаимоотношениях модернизации и традиционализации в современной России. В выступлении А. Зудина (руководитель департамента Центра политических технологий, доцент ГУ – ВШЭ) был поставлен вопрос о природе традиционализации массового сознания в России. Наиболее яркими проявлениями традиционализма в массовом сознании выступающий назвал патернализм и подданничество. А. Зудин проследил процессы традиционализации в четырех основных полях современного массового сознания – «внутреннем государстве», «внешнем государстве», в образах «других» и представлениях об образцах. Он отметил, что тенденция традиционализации присутствует прежде всего на уровне генерализированных, абстрактных представлений, уровень же конкретных представлений, тесно связан-

ный с повседневной жизнью людей, как показывают многочисленные опросы, гораздо менее тяготеет к традиционалистским позициям. Это свидетельствует об амбивалентности массового сознания. Тем не менее, считает А. Зудин, перемены в массовом сознании современного российского общества лучше всего могут быть описаны термином «традиционализация».

Взявший слово Л. Гудков (директор Левада-Центра) не согласился с некоторыми выводами А. Зудина. Свое выступление он начал с попытки дать определение традиционализму, чтобы предмет спора стал очевиднее. По его мнению, традиционализм предполагает: 1) легитимацию, оформление новых институтов через апелляцию к прошлому, что приводит подчас к причудливому комбинированию старых и новых социальных элементов; 2) наличие устойчивых образцов массового поведения, устойчивость структуры интересов. В политической сфере это находит проявление в строгой иерархичности, выстраивании вертикали власти. Модернизация, в противоположность традиционализации, связана с появлением новых универсалистских форм жизни. Массовый политический опыт, по мнению Л. Гудкова, является пассивной адаптацией к обстоятельствам, причем тип этого опыта в России отличается от европейского (где на первый план выходят активные солидарные действия). Отсюда следует, что традиционализм можно рассматривать как компенсаторную идеологию, ценностную «склейку» разрозненных элементов социальной жизни. При этом коренным вопросом становится здесь вопрос о том, используется ли старая форма для новых явлений или, наоборот, новые формы для старых сущностей.

Э. Паин выделил три формы традиций, проявляющиеся ныне в социально-политической жизни России:

- реальные традиции, связанные с длительностью существования России в условиях авторитаризма и империи;

- «квази»-традиции – новые социально-политические явления, которые воспринимаются обществом как традиции;
- «иные» традиции – отражающие демократические стереотипы поведения и мышления, которые, пусть и в ограниченном виде, присутствовали в русской истории.

Наибольший интерес, с точки зрения Э. Паина, представляют «квази»-традиции. Он увидел их проявление в современном русском национализме, который использует традиционалистскую риторику, воспринимается обществом преимущественно как традиционное явление, однако в действительности это новый феномен для имперской России. Докладчик изложил свою гипотезу, согласно которой русский национализм может при определенных условиях выступать в качестве «трамплина» для развития институтов гражданского общества, а также того тарана, которым могут быть сломлены остатки имперского подданнического сознания, в наибольшей мере препятствующие модернизации страны. В обсуждении приняли участие О. Волкогонова, Д. Драгунский, В. Кржевов и другие.

Интерес, который проявили к постоянному семинару в Москве исследователи из разных вузов, организаций и городов, породил идею расширить его географию. 5 апреля 2007 года в Нижегородском лингвистическом университете прошло первое выездное заседание на тему «Модернизация: политические и управленческие ресурсы». В нем принял участие один из организаторов и модераторов московского семинара Э. Паин.

В центре дискуссий был вопрос о модернизационных ресурсах власти. По мнению ряда выступавших, при анализе «политической разметки» современной России следует исходить не столько из идеологических различий между «левыми» и «правыми» или «либералами» и «консерваторами», а из наличия у государства двух стратегий осуществления власти. Первую стратегию

можно назвать политизированной: ее механизмы основаны на мобилизации ресурсов общественной поддержки в противостоянии некой угрозе. Вторую стратегию лучше назвать деполитизированной: она внушает людям, что есть некое «рациональное», «правильное» управление, которое можно использовать как модель. Технология управления при этом важнее, чем политические дискуссии.

Вторая модель, особенно в регионах, сейчас явно преобладает. По мнению А. Дахина (профессор Волго-Вятской академии государственной службы), нынешняя властная элита России склонна к технологическим решениям, однако их низкая эффективность часто приводит к политизации ситуации через рост протестных настроений. Кроме того, реализация ряда экономических и социальных проектов сознательно переносится на период после 2008 года, что связано с чисто политическими обстоятельствами.

В дискуссиях на эту тему выступавшие – Р. Бикметов (Нижегородский технический университет), М. Рыхтик (Нижегородский государственный университет), П. Ерофеева (Нижегородский лингвистический университет) и другие участники – высказали ряд ценных идей в отношении того, как отмеченные тенденции проявляются на региональном уровне. Завершающая часть семинара прошла под знаком обсуждения методологических и терминологических вопросов – в частности, того, по какому «сценарию» («конструктивистскому» или «примордиалистскому») формируются региональные идентичности и сохраняется ли в условиях ре-централизации власти пространство для проявления региональной специфики. Положительный ответ на последний вопрос, данный большинством участников семинара и подтвержденный ссылками на опыт Калининградской области, Татарстана и республик Северного Кавказа, означает признание важности более внима-

тельного изучения различных – политических и неполитических – стратегий позиционирования регионов в едином федеральном пространстве России. Регионалистика как дисциплина, бурно расцветшая в 1990-е годы и затем вступившая в период относительного кризиса, сейчас имеет все шансы обрести свое «второе дыхание».

У организаторов междисциплинарного семинара «Особенности российской модернизации» есть интересные планы на будущее, касающиеся не только актуальных тем, известных в научном мире имен, но и частичного изменения аудитории – в следующем году среди слушателей появятся и студенты, и аспиранты различных вузов. Думаем, это не просто расширит круг

участников семинара, но и поставит вопрос о выполнении им еще одной функции – не только теоретической, но и педагогической.

**Ольга Волгонова,**

*доктор философских наук, профессор,  
заведующий кафедрой философского  
факультета МГУ,  
Former Kennan Institute Regional  
Exchange Scholar and Fulbright Senior  
Scholar*

**Андрей Макарычев,**

*доктор исторических наук, профессор  
Нижегородского лингвистического  
университета,  
Former Kennan Institute Regional  
Exchange Scholar*

## Не требуйте от журналиста непредвзятости!

14 февраля 2007 года выпускники Института Кеннана и журналисты Москвы встретились с ведущим обозревателем газеты Washington Post Дэвидом Игнатиусом.

Приезд в Москву представителя влиятельнейшего американского издания – событие поважнее визита иного дипломата. Washington Post – признанный законодатель интеллектуальных мод в широких кругах американской политической, деловой и научной элиты. Могущественные правительства и бизнес-корпорации готовы на многое, чтобы изменить подход редакции газеты к освещению их деятельности. Немалая сумма из российского бюджета ежемесячно расходуется на оплату рекламно-информационного приложения к Washington Post про Россию. Поэтому неудивительно, что большой интерес к встрече с Д. Игнатиусом, организованной московским отделением Института Кеннана, проявили не только ученые и представители неправительственных организаций – выпускники программ Института, – но и журналисты известных российских изданий, ориентированных на российскую и зарубежную аудиторию. Совместно с Д. Игнатиусом дискуссию вела главный редактор телеканала Russia Today М. Симоньян.

Несмотря на утверждения о свободе и объективности американской прессы, искушенный читатель знает, что каждое издание проводит четко прослеживаемую редакционную политику, освещая важнейшие тенденции мировой политики и экономики и события в отдельных странах и регионах. Опытному наблюдателю легко предсказать, какой по направленности комментарий напечатает та

или иная газета на взрыв в Ираке, сообщение об эпидемии в Индии или очередное недружелюбное высказывание иранского президента в адрес Запада. По словам самого Д. Игнатиуса, «журналист, конечно, должен стремиться к объективности, однако эта цель недостижима». Тем не менее, полагает он, читатель вправе требовать от журналиста полноты картины и должного внимания к позициям всех сторон освещаемого спора или конфликта. В остальном же рукой репортера и редактора движут их мировоззрение и ценности, присущие им как личностям и представителям определенной гражданской и политической культуры.

Исходя из этого, естественный интерес у московской общественности вызывают факторы, влияющие на формирование подходов американских СМИ к облику России и освещению ее действительности. Многие российские политики и эксперты сходятся во мнении о предвзятости в комментариях американских газет и журналов на российские темы. Аналитики, однако, расходятся в оценке причин излишней критичности взгляда американцев на Россию. Устроители встречи стремились дать возможность заинтересованной аудитории узнать точку зрения Д. Игнатиуса и подискутировать с ним по этой проблеме.

### Не надо пенять на зеркало...

Один из ведущих американских журналистов и непревзойденный знаток вашингтонской «журналистской кухни»,





*Д. Игнатиус (в центре) с участниками встречи*

Д. Игнатиус предварил свой ответ упоминанием о падкости репортеров на плохие новости. «Как вы думаете, – поинтересовался он, – захочет ли журналист написать о благополучном приземлении самолета или дождется редкой катастрофы, чтобы затем разобрать ее по всем деталям в своем репортаже?» Несомненно, отрицательные новости из России привлекают журналистов гораздо сильнее, чем положительные. «Журналист вообще не склонен смотреть на мир во всей его целостности, – пожаловался докладчик, – его всегда интересуют только неприятные мелочи».

Д. Игнатиус сообщил, что, как показали исследования, раздел международной политики «Вашингтон пост» является наименее читаемым во всей газете. Применение новых технологий также дало возможность определить, в какой момент телезритель переключает канал. Кнопку пульта в Америке чаще всего нажимают, когда на просматриваемом канале начинаются международные новости. На фоне общего невнимания к зарубежным событиям интерес американской публики к России, интенсивный в 1990-е – начале 2000-х годов, в последние несколько лет, по мнению Д. Игнатиуса, существенно снизился. То, что в России воспринимается как несправедливая критика со стороны американских СМИ, на самом деле

может означать всего лишь потерю интереса к ситуации в России в целом при сохранении внимания к крупным негативным новостям. Отметим, что с этой точкой зрения не согласились некоторые участники дискуссии, подчеркнувшие, что количество сюжетов про Россию на ведущих мировых кабельных и спутниковых телеканалах, включая американские CNN и Fox News, напротив, увеличилось за последнее время. В свете роста цен на энергоносители интерес к политике России как одного из ключевых поставщиков нефти и газа не мог снизиться. Скорее он возрос, а критика использования Россией «энергетического оружия» в международных отношениях стала модной среди комментаторов англоязычных каналов.

Два других обстоятельства, названные Д. Игнатиусом, пролили больше света на тему его выступления. Во-первых, образ России в американских СМИ страдает, по его мнению, от закрытости российской власти и ее нежелания «выдавать» интересующую американскую общественность информацию. Американских бизнесменов интересуют, например, долгосрочные перспективы изменения российского налогового законодательства или списка «стратегических», закрытых для иностранных инвестиций предприятий. А для политических кругов Вашингтона

тона далеко не праздным представляется вопрос о стратегии развития политической системы России. Открытые комментарии российских высокопоставленных чиновников по этим и многим другим сюжетам американские репортеры получают крайне редко. Более того, по мнению Д. Игнатиуса, российские власти склонны «замыкаться в своей обиде» на критично настроенных журналистов. В то же время подробное разъяснение своих позиций не стоит особых усилий, которые в любом случае окупаются, поскольку в большинстве случаев журналист готов принять во внимание ответ на критику и устранить возникший в его статьях «перекос».

Во-вторых, в условиях недостатка информации и официальных оценок по интересующим журналистов проблемам репортерское сообщество склонно «домысливать» события и предлагать собственные трактовки происходящего. А делают это журналисты, вращаясь в кругу единомышленников, представителей изданий своей страны или близких к ней по политической культуре государств. В подобной группе изначально присущие журналистам взгляды на политику или государственное управление усиливаются, зачастую принимая радикальные черты. Например, западные репортеры в Москве, как признал Д. Игнатиус, нередко слишком подробно освещают взгляды и деятельность оппозиционных Кремлю политиков, не упоминая об их реальной популярности среди избирателей. Общий совет Д. Игнатиуса российским ньюсмейкерам, таким образом, сводился к следующему: чаще общайтесь со своими оппонентами, не пытайтесь чрезмерно ими манипулировать и предоставляйте больше информации по интересующим иностранных партнеров России вопросам.

## Нужна ли откровенность в политике?

Сложно судить, устроил ли собравшихся предложенный Д. Игнатиусом анализ факторов, влияющих на освещение Рос-

сии в американских СМИ. Ясно было одно: сотрудник (не говоря уже о руководителе) любого издания не станет посвящать публику в детали «внутренней кухни» своей организации. Существует ли как таковая редакционная позиция газеты в отношении России? Чем определяются взгляды на Россию обозревателей Washington Post, комментирующих российскую действительность, находясь в главном офисе редакции? Насколько обозреватели стремятся «подстроиться» под сложившееся у их читателей мнение об освещаемых проблемах? Эти вопросы дипломатичный Д. Игнатиус предпочел напрямую не затрагивать. Гораздо более откровенным получилось обсуждение перспектив отношений между Россией и Соединенными Штатами в момент, когда стороны, казалось бы, начинают утрачивать взаимопонимание.

Ставшее знаменитым февральское выступление президента В. Путина в Мюнхене Д. Игнатиус оценил как демонстрирующее раздражение российской стороны, но вместе с тем далеко не воинственное, а скорее «защитное». Оно стало украшением мюнхенской конференции по международной безопасности, где принято выражаться «туманно» и «скудно», а прямота – весьма редкое явление. Д. Игнатиус предположил, что в ситуации нарастающих российско-западных противоречий президент России откровенно высказал те наболевшие мысли, которые не находили отклика у его коллег – руководителей европейских стран, имеющих основания быть недовольными «американской гегемонией».

Сожаление у Д. Игнатиуса вызывает то, что американские комментаторы не попытались разобраться в сущности и причинах российских озабоченностей, о которых заявил В. Путин. Вместо этого СМИ преувеличили степень «враждебности» выступления российского президента и даже дошли до предположений о зарождающейся «новой холодной войне» между Россией и Западом. Между тем следовало бы открыто и подробно обсудить перспективы включе-

ния в НАТО государств СНГ, реальные или мнимые угрозы России со стороны американской системы противоракетной обороны и намерения США в отношении сдерживания ядерной программы Ирана.

Напряженность вокруг иранских ядерных амбиций возрастала в последние месяцы из-за отказа Тегерана идти на какие-либо уступки. Такая позиция иранцев, как предположил Д. Игнатиус, была основана на уверенности, что Россия в любом случае защитит Иран, как минимум наложив вето на жесткие резолюции Совета безопасности ООН. Однако когда Москва четко продемонстрировала пределы своей поддержки, Тегеран был вынужден отступить и начать переговоры по существу волнующей международное сообщество проблемы. В любом случае, полагает Д. Игнатиус, «ключи» к ее решению находятся в руках России, от которой в Вашингтоне ожидают «конструктивного взаимодействия».

### Имидж «хуже российского»

Раздражаясь по поводу своего негативного облика в глазах Запада, Россия, по мнению Д. Игнатиуса, может утешиться тем, что с гораздо более серьезными трудностями в этой сфере сталкиваются Соединенные Штаты. Образ Америки в глазах подавляющего большинства мировой общественности преодолел огромный путь от любви и сопереживания образцу 2001 года к неприятию и даже ненависти в 2007 году. Главную роль в этом падении, несомненно, сыграла война в Ираке.

Д. Игнатиус полагает, что эта война завела США в тупик «похуже вьетнамского». Хотя масштабы участия американских войск в войне во Вьетнаме были больше, чем в иракской кампании, Вьетнам несравним по стратегической важности для Америки и всего мирового сообщества с нефтегазоносным регионом Ближнего Востока. При этом администрация Буша пока еще не готова по примеру президента Никсона признать и на-

чать исправлять собственные ошибки. По мнению Д. Игнатиуса, Дж. Буш совершенно напрасно на протяжении ряда лет игнорировал мнения экспертов, критично настроенных относительно возможности реализовать поставленные республиканской администрацией цели в Ираке. Больше всего удручает, что американский президент отказался принять во внимание вполне обоснованные, по оценке Д. Игнатиуса, рекомендации комиссии Бейкера – Гамильтона, обнародованные в начале 2007 года.

В любом случае Соединенным Штатам предстоит долгая работа над минимизацией ущерба, который был нанесен их международному облику кампанией в Ираке. Как полагает Д. Игнатиус, Вашингтону важно запастись временем и терпением, чтобы исправить положение. Новые резкие попытки «выиграть войну» способны лишь усугубить ситуацию.

С начала второй иракской войны Д. Игнатиус посетил Ирак более десяти раз. Он всегда стремился попасть в гущу событий, из которой, по его признанию, удалось выбраться живыми далеко не всем его коллегам. Скорее всего, по итогам встречи у слушателей сложились разные впечатления относительно объективности взгляда Д. Игнатиуса и его американских коллег-репортеров на Россию. Вместе с тем очевидно одно: американского журналиста, готового рисковать жизнью, чтобы лучше понять и донести до читателей проблемы Ирака, во многом порожденные правительством США, сложно упрекнуть в склонности к ксенофобии и «кабинетной пропаганде». В отличие от многих политиков, наживающих капитал на предрассудках избирателей, он стремится к честному диалогу со своей аудиторией.

**Михаил Троицкий,**  
кандидат политических наук,  
доцент Московского государственного  
института международных  
отношений МИД России,  
Former Fulbright-Kennan Scholar

## Гражданское общество: национальный проект или национальная проблема?

**15** февраля 2007 года в Москве состоялась конференция «Гражданское общество: настоящее и будущее», посвященная 15-летию Горбачев-Фонда. В ней приняли участие несколько представителей Товарищества выпускников Института Кеннана из Москвы, Санкт-Петербурга, Перми и Нижнего Новгорода. Мы попросили одного из них поделиться своими впечатлениями от услышанного.

Есть вещи, с которыми трудно спорить. Например, с тем, что имена М. Горбачева и прошлое гражданского общества исторически связаны. Сам президент фонда, которому исполнилось 15 лет, сказал в связи с этим: «Мы как раз тот самый реальный институт гражданского общества, причем такой, который закалился в боях. И мы считаем, что свою роль выполняем достойно». Кажется, что ирония истории состоит в том, что сперва гражданское общество закалялось в боях с советской властью, во главе которой стоял М. Горбачев, а затем уже основанный им фонд доказал свое право называться структурой гражданского общества, выстояв в боях с новой властью, демократизм которой в отношении фонда довольно долго ограничивался взаимной неприязнью нового и старого лидера.

Споры начинаются, однако, при обсуждении проблем гражданского общества в России. Правда, как это часто бывает в нашей стране, каждый новый оратор по-своему определяет понятие «гражданское общество», и потому один из главных вопросов конференции был даже не в том, в чем проблемы гражданского общества в России, а в том, существует ли оно сегодня. Другими словами, «гражданское общество» – это абсолютное или относительное понятие? Конечно, если считать, что это определенным образом функциониру-

ющая система, то вряд ли ее может быть «много» или «мало». В то же время если принимать во внимание, что концепт развития постоянно используется для характеристики гражданского общества, в частности в современной России, то можно ожидать, что это понятие все-таки относительно, и потому можно допустить использование определенных показателей, неважно – качественных или количественных.

В связи с этим возникает вопрос о характеристиках того понятия, которое обсуждалось на конференции.

Любопытно, что незадолго до ее начала в Интернете был опубликован доклад Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2006 году».

Очевидно, что гражданское общество можно характеризовать «горизонтально», то есть рассматривая уровень кооперации между различными его элементами, как бы они ни определялись, или «вертикально», то есть обращаясь к проблеме диалога между гражданским обществом и властью.

Выступивший первым А. Аузан (Институт национального проекта «Общественный договор») охарактеризовал гражданское общество в России как «слабое». В качестве основных причин такого положения вещей он назвал низкий уровень взаимного доверия людей, несложившиеся связи между различны-

ми социальными группами и действия власти, затрудняющие деятельность гражданского общества. Следовательно, на уровне горизонтальных связей как сетевая структура гражданского общества слабо в результате низкого доверия людей друг к другу, а с точки зрения «укрепления вертикали власти» именно действия последней по созданию управляемого гражданского общества мешают свободной кооперации граждан.

В массовом сознании, по мнению А. Аузана, есть понимание, что гражданское общество существует, поскольку люди знают, что если ребенка неправомочно забрали в армию, нужно обращаться в Комитет солдатских матерей, а если родственники репрессированы – в «Мемориал». Чувствуется, что А. Аузан живет в Москве, где население если точно и не знает, то догадывается, что «Солдатские матери» – это не наймиты Пентагона, призванные разрушить родную армию, и что «Мемориал» за те же деньги не клеветает на славную историю Отечества... Однако когда речь идет о большинстве страны, то оказывается, что уровень доверия к правозащитным

организациям значительно ниже, скажем, уровня доверия к церкви (данные Левада-Центра). При этом парадоксально, что менее всего люди доверяют тому самому государству, которое так яростно борется с «неправильными» правозащитниками.

Л. Алексеева (Московская Хельсинкская группа) обратила внимание на то, что только 10% жителей страны доверяют государству, остальные – семье и друзьям, поскольку «те, кто надеялся на государство, физически вымерли». Те, кто выжил, выжили только благодаря себе, а не благодаря гражданскому обществу. Она также отметила, что слова «ничего от нас не зависит» произносятся теперь с возмущением, а раньше это говорили просто как о данности, в которой люди жили.

Таким образом, как подчеркнул Б. Дубин (Левада-Центр), современный российский человек – чаще всего государственный, но в то же время уровень доверия к государству крайне низок. Иначе говоря, люди верят в идеальное государство, которого не существует, и потому в ответ на явное давление вла-



сти на человека и общество (директор Левада-Центра *Л. Гудков*, в частности, привел данные, что 42% населения чувствуют себя зависимыми от власти) возникают протестные настроения и негативная консолидация. Люди начинают самоорганизовываться. Это приводит к появлению разных протестных групп и даже протестных политических проектов. Примерами протестных организаций являются те, которые создаются гражданами в борьбе против грубого нарушения социальных прав. Социальное движение, спонтанно возникшее как реакция на монетизацию льгот, жилищное движение и другие протестные формы формируют реально действующие структуры гражданского общества, с которыми власть вынуждена считаться и вступать в диалог.

Дискуссия вокруг самого понятия гражданского общества выявила важное расхождение. Одни полагают, что гражданское общество – это просто сеть неправительственных организаций (НПО), которых в стране и сейчас существует довольно много. Гражданское общество, возражают другие, это «социально креативные» общественные организации (термин *А. Шубина* из Института всеобщей истории РАН). Другими словами, если мы принимаем за гражданское общество руководимые партией и правительством «общественные организации» советского времени, вроде ДОСААФ, мы оказываемся в плену ложных представлений о гражданственности. Действительно, социальная ответственность и свобода выбора являются основными характеристиками члена этого самого гражданского общества. Тогда рассуждения о количестве общественных организаций в стране (кстати, в Беларуси тоже много общественных организаций) перестают быть серьезным аргументом в споре о развитии гражданского общества в России. Очевидно, что важно не количество НПО, а степень их кооперации между собой в решении социально важных для общества задач.

На конференции возник спор еще об одном немаловажном аспекте этой самой кооперации. Включать ли протестные группы радикальной направленности в понятие «гражданское общество» или нет? Хотя фамилия Лимонова не была произнесена, реальная проблема была озвучена. Например, *К. Клеман* (Институт социологии РАН, Институт «Коллективное действие») считает, что терминологически скинхеды, например, тоже часть гражданского общества, поскольку это самоорганизованная группа людей для достижения определенных некоммерческих целей. *К. Клеман* сильно возражали: ведь гражданское общество для многих – это прежде всего ценностное понятие, созданное для людей, разделяющих идеологию демократии и прав человека. На каких же тогда условиях можно включать в это понятие тех, кто не разделяет эти ценности? Разные ответы на этот важный вопрос уже реально расколол либеральное движение – я имею в виду как раз «проблему Лимонова» и «Другую Россию».

*Э. Паин* (Государственный университет – Высшая школа экономики), рассуждая о том, можно ли считать национализм проявлением гражданского общества, отметил, что при всем внешнем сходстве этих феноменов они принципиально разные. «Большинство группировок современного российского национализма, не говоря уже об откровенных нацистах, – это вовсе не теневое гражданское общество, а антитеза гражданскому обществу. Прежде всего, члены таких организаций исповедуют не гражданскую, а верноподданническую идеологию, а их главной целью является построение государства, основанного на сегрегации – этнической и социальной. Они стремятся к усилению авторитаризма и созданию такого режима, который исключает саму возможность свободной самоорганизации граждан. В этом смысле они, безусловно, не являются частью гражданского общества».

Однако, по мнению *Э. Паина*, отмахнуться от национализма и считать его

только врагом нельзя, ведь для многих людей он является лишь формой выражения протеста в связи с реальными проблемами общественной жизни: «Нельзя мириться с тем, что эти массы при бездействии демократических сил могут дрейфовать в сторону объединения с идеологизированным и организованным национал-экстремизмом». Э. Паин уверен в том, что «если новое, в том числе демократически новое, и будет приживаться в России, то только в форме чего-то привычного, традиционного, укоренившегося. В этой связи без освоения идеи патриотизма и отчасти ценностей культурного традиционализма, культурной специфичности России, сегодня монополизированных националистами, никакого демократического движения быть не может».

Особым вопросом, которому было посвящено выступление автора этой заметки, был вопрос об экспертах и экспертизе. Уровень научного анализа происходящего в российском гражданском обществе, как мне кажется, по большей части либо сильно запаздывает по отношению к событиям, либо попросту нерелевантен им. Причиной тому, на мой взгляд, является то, что в гуманитарной науке, как и в обществе в целом, не произошло серьезной переоценки роли гуманитарного и социального знания, смены парадигм. Иначе говоря, не случилось декоммунизации общественного и науч-

ного сознания. В результате достаточно часто экспертами по проблемам гражданского общества становятся бывшие преподаватели марксизма-ленинизма, что ставит под сомнение возможность выполнения ими одной из основных задач сегодняшнего дня – образования в области развития гражданского общества и прав человека. Многие эксперты обслуживают власть, угодливо называя Общественную палату «органом гражданского общества», а уровень диалога между властью и обществом – «высоким». Поскольку доверие к науке достаточно велико, то и выводы, которые делаются подобными «представителями науки», обладают высоким символическим статусом. Проблема, однако, в том, что зачастую эксперты такого рода используются не только для подтверждения высокого уровня демократии в России, но и, например, для доказательства «экстремизма» в действиях неугодных власти. Поэтому сегодня борьба за гражданское общество становится прежде всего борьбой идей. Именно это обстоятельство еще раз подтвердила прошедшая в Фонде Горбачева юбилейная конференция.

*Дмитрий Дубровский,  
директор программы «Права человека»,  
Смольный институт свободных  
искусств и наук, СПбГУ, Kennan  
Institute Galina Starovoitova Fellow*

## Преодолевая противоречия – развивая особенности

Особенности развития Украины привлекают сегодня повышенное внимание российской научной общественности. В связи с этим взгляды украинских авторов на социально-политические процессы, протекающие в стране, представляют несомненный интерес. Предлагаем вашему вниманию краткий обзор некоторых статей, опубликованных в четвертом выпуске журнала украинских выпускников Института Кеннана «Агора».

Сегодня украинское общество переживает важнейший период в своей истории – период формирования и становления в новом независимом государстве. Для наших ученых-обществоведов это время особенно интересно тем, что они получили возможность наблюдать за происходящим, отбросив мешавшие им ранее идеологические рамки, свободно обмениваться идеями, интерпретациями, оценками. Не это ли является тем колоссальным завоеванием, которое необходимо всем нам всячески оберегать и поддерживать?!

Более двух лет минуло с тех пор, как отшумела на майданах Украины «оранжевая революция», которая, хотя и не решила задач, стоящих перед украинским обществом, однако с особой остротой обнажила все его основные недостатки и противоречия, общегосударственные и региональные проблемы и различия. И если, как учили нас в прошлом, с проблемы надо бороться, а недостатки искоренять, то противоречия и различия далеко не всегда суть явления исключительно негативного порядка.

В сентябре 2006 года в Каменце-Подольском под эгидой Института Кеннана состоялась конференция, основной темой которой как раз и стало обсуждение противоречий, существующих в украинском обществе, имеющихся в нем особенностей и различий. Дискуссии преимущественно были посвя-

щены поиску путей развития тех особенностей украинского общества, которые таят в себе положительные возможности и могут придать ему необходимый динамизм. Материалы конференции были опубликованы в журнале «Агора» № 4.

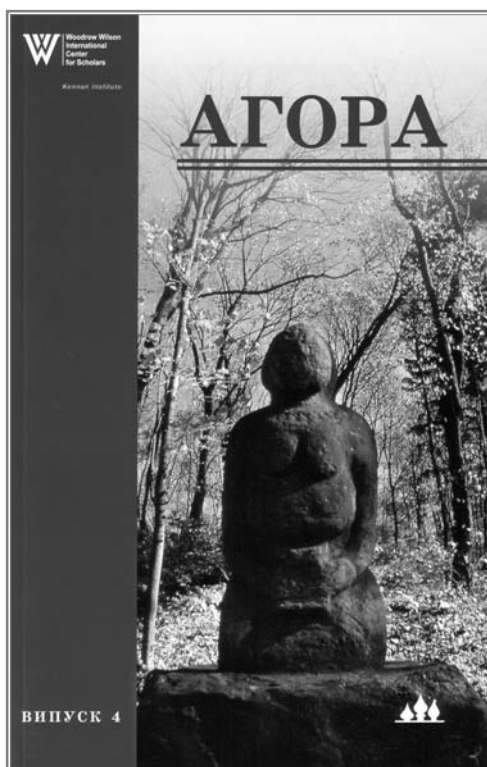
Открывая номер, *Н. Высоцкая* в статье «Вызовы разнообразия: каким быть поликультурному сценарию для Украины» отмечает, что в современных условиях поликультурный сценарий для Украины должен быть признан «желаемой неизбежностью». По мнению автора, ввиду существования различных полюсов плюралистического мышления оно может фокусироваться как на отличиях, так и на единстве или на том и другом одновременно. Однако все эти варианты должны помочь ответить на вопрос, каким образом то, что отличается от украинского, но находится в то же время в пределах украинского, можно сохранить, признать и предоставить ему право быть собой. Как считает Высоцкая, все, что сохраняется и признается как отличное-общем, в свою очередь, должно осознавать себя частицей целого и направлять усилия на укрепление и обогащение этого целого, а не на его дестабилизацию. Рассуждая о проблемах, стоящих перед украинским обществом, автор отмечает что, важным негативным фактором является недостаток в украинском публичном пространстве



осознания многосложной природы идентичности, ее дифференциации на политическую, национальную/этническую и культурную. Н. Высоцкая предлагает перейти от концепта толерантности, который, с ее точки зрения, имеет определенную отрицательную и даже несколько унижительную коннотацию (нечто нам неприятно, но мы будем его терпеть), к концепции взаимного признания, возможного лишь через взаимное познание.

По мнению *В. Фисанова*, хотя основной проблемой украинского государства на современном этапе является проблема динамического развития, ее решение невозможно без определения и укрепления культурной и социально-экономической идентичности. Ведь любая национальная идея включает в себя и динамическую составляющую, которая закладывается новейшей историей нации и для которой характерна перманентная изменяемость во времени, что влечет за собой культурную модернизацию нации. Как утверждает автор, та же Европа является сильной прежде всего своей «вариативной смесью». Большое количество источников у общей для европейцев культуры, а также отношения исключения, дополнения или включения становятся основой для почти безграничного количества более-менее стойких комбинаций, в которые они теоретически могут сочетаться.

В то же время важным направлением внутренней политической консолидации Украины, ее саморазвития, которое непосредственно будет влиять на принятие нашими зарубежными партнерами весомых внешнеполитических решений относительно дальнейшего сотрудничества с ней, является построение основ гражданского общества. Определяющим моментом, считает Фисанов, здесь должно стать формирование экономически автономной личности, у которой появится собственный живой интерес в развитии независимых общественных структур, которые бы конструктивно оппорти-



вали власти. В этом контексте каждый чиновник должен почувствовать себя гражданином своего государства, а не только обладателем большего или меньшего кресла.

Что создавало и до сих пор способствует существованию атмосферы отчуждения между властью и обществом – спрашивает автор. Сознание того, что бюрократия вездесуща, что «они» все могут, а мы «должны».

Как бы продолжая эту мысль, рассуждает о перспективах демократической консолидации общества *А. Фисун*. Он предлагает посмотреть на происходящее в современной Украине, поместив его в хорошо изученный сравнительной политологией и исторической социологией теоретический контекст системных коллапсов и системных изменений неопатримониальных политических образований.

Политические системы постсоветского типа, по мнению автора, воспроизводят логику неопатримониального политического процесса: это не борьба

партийно-политических альтернатив в рамках парламентского процесса, а борьба разных фракций неопатримониальной бюрократии за монополизацию тех или иных сегментов клиентарно-патронажной сети (КПС), их изменение и перераспределение. В качестве ведущей политико-экономической силы и реальной «партии власти» неопатримониальная бюрократия структурируется на основе региональных, отраслевых, клановых и семейно-родственных связей и представляет собою сложную пирамиду разнообразного патроната, который соединяется механизмами клиентарных отношений с вертикалью президентской власти. Иногда в той или другой комбинации она может институализироваться и в виде формальной «партии власти». Внутри неопатримониальной бюрократии стержневые позиции принадлежат «людям президента», а именно КПС, которая образуется вокруг фигуры главы государства. В центре этой сети находятся преданные лично ему люди, которые занимают ключевые позиции в государственном и партийном аппаратах, курируют силовые министерства и основные отрасли экономики. Именно этому неформальному институту и принадлежит направляющая, организующая и мобилизующая роль как в реальной или формальной «партии власти», так и в политическом развитии общества в целом, что отодвигает на второй план проблему верховенства в таком обществе любой партии или государства.

Автор полагает, что парламентские выборы в неопатримониальных системах обычно используются для установления контроля над распределением ресурсов, а также важнейшими сегментами КПС. При этом голосование и партийная мобилизация выполняют функцию расширения социальной базы доступа к таким ресурсам в системе перераспределения с целью формирования новых патрон-клиентских структур, фракционных групп и корпоративных образований. Политическая борьба,

как и политика государства в целом, как правило, сосредотачивается на доступе к ресурсам, властным позициям и должностям, а не на поддержке новых типов экономической деятельности и новых форм статусных и классовых отношений. В целом неопатримониальная система сводит к минимуму самостоятельный доступ независимых общественных групп к центрам принятия решений в государстве и позициям контроля над распределением ресурсов, стимулируя рентаориентированных предпринимателей к входу в системы перераспределения ресурсов в рамках КПС. В итоге зависимость разных общественных групп от патримониального центра возрастает, а их независимость сводится к минимуму. Правящие неопатримониальные группы стараются контролировать и регулировать политический процесс таким образом, чтобы он не угрожал их монополии на политическую власть в центре и не создавал возможностей для получения иными группами независимого доступа к источникам власти в рамках всего общества. Взаимосвязь неопатримониального центра и политико-экономических элит осуществляется не посредством демократических механизмов выборов и политического участия, а посредством вхождения в КПС, разные корпоративные образования или формальную «партию власти». Возникшие в результате реформ рентаориентированные предприниматели, как правило, не стремятся к собственной политической деятельности вне существующей КПС, очень редко поддерживают альтернативные политические силы и, как правило, не проявляют интереса к перестройке политической системы общества.

Таким образом, «цветные революции» на постсоветском пространстве были в первую очередь (1) распадом модели консолидации неопатримониального режима на основе политико-экономической гегемонии главы государства и (2) коллапсом клиентарно-патронажной сети, которая существовала вокруг него.

Следовательно, ключевой предпосылкой «цветных революций» была неспособность власти интегрировать в КПС значительные сегменты экономических, политических и региональных элит. Это привело к утрате поддержки в большинстве социальных групп, что и открыло дорогу классической партийной политике, которая базируется не на патронаже, а на представлении интересов основных социальных групп. В то же время автор предполагает, что эскалация абсолютного и относительного объемов «отката» (то есть перераспределения ренты к центру КПС), как и попытка его бюрократического упорядочения и/или регламентации установленных привилегий становятся сигналом для выхода менее привилегированных рентоориентированных групп из КПС президента. Как считает Фисун, бюрократическая регламентация и упорядочение неопатримониальных обменов («наведение порядка в экономике») не снижает, а наоборот, повышает стоимость пребывания (то есть транзакционные расходы) в КПС для большинства ее участников (за исключением наиболее приближенных персон из центра сети). Это и формирует пул для поддержки оппозиции, а также создает для нее необходимую ресурсную базу.

Бюрократическое упорядочение и ужесточение фискальных функций со стороны государства незамедлительно приводит постсоветскую неопатримониальную бюрократию в состояние конфликта с большинством бизнес-элит, которые не входят в круг ближайшего окружения главы государства, а потому больше всего страдают от сужения своих экономических возможностей (а иногда и прямо терпят фиаско в результате «наезда» силовых структур). В результате отброшенные элиты начинают инвестировать ресурсы в альтернативные политические проекты, то есть начинают политическую мобилизацию аутсайдеров на борьбу с режимом. Таким образом создается революционная ситуация. Од-

нако центральным мотивом присоединения к «цветным командам» определенной части рентоориентированных политических предпринимателей является надежда на радикальное повышение своего статуса в новой КПС, то есть перемещение из периферии в центр системы и занятие там господствующих позиций. В переходе от монополии к открытому политическому рынку и радикальном изменении правил игры заинтересованы именно аутсайдеры, которые рассчитывают всегда только на собственные силы, а не главные организаторы и спонсоры революции – изгнанные из лагеря президента политические предприниматели, которые привыкли к заступничеству сверху и отношениям «патрон – клиент». Одновременно союз с аутсайдерами снижает для рентоориентированных элит уровень риска при переходе на сторону «цветных команд»: ведь в случае их победы им, как минимум, гарантируются равные и прозрачные условия конкуренции, а как максимум – возможность занять центральные позиции в системе и, таким образом, получить все. Можно спорить, в какой мере революционные команды руководствовались в своих действиях рассуждениями первого или второго типа (скорее всего, у наиболее сильных игроков оппозиции преобладали расчеты второго типа, а в менее сильных союзниках теплилась надежда на первый).

Автор считает, что основной недостаток существующих теорий «цветных революций» заключается в том, что они предлагают достаточно ограниченную интерпретацию, в которой остается за кадром основная причина революции – конфликт неопатримониальной бюрократии и экономических элит. Ни одна из предложенных донныне концепций не рассматривает решающий фактор революционного успеха – мотивов и позиций больших рентоориентированных политических предпринимателей, чья поддержка аутсайдеров неопатримониальной системы (соответственно, ли-

бералов, национальных демократов, среднего класса, описываемых в распротраненных концепциях) оказалась, по мнению Фисуна, переломным моментом и ключевым элементом позитивного результата всех постсоветских «цветных революций».

Эти революции в значительной мере стали следствием укрепления силовых и принудительных функций неопатриониального государства, что явилось причиной изменения стратегий действий политических предпринимателей. Последние начали инвестировать средства, условно говоря, не в главу государства, а в аутсайдеров системы, то есть перешли от поддержки к конфликту с неопатриониальным центром и мобилизации масс на борьбу с ним.

Ретроспективный взгляд на особенности политической ориентации регионов Украины изложен в статье В. Бойко, который считает, что современные электоральные, а значит, и политические различия имеют довольно длительную историю развития.

По мнению автора, рассматривать историю развития демократических традиций в Украине невозможно вне контекста государств, которые в разное время распространяли свою власть на ее территорию. В первую очередь речь идет о Гетманщине как о собственно украинском государственном образовании. Как известно, в этом регионе Украины существуют давние традиции демократического правления, и прежде всего местного самоуправления. Это, в сущности, лишь подтверждает известный тезис – граница Европы проходила по окраине последнего восточного города, который имел Магдебургское право. Очевидно, что имеются в виду не географические категории, а определенные принципы, которые закладывались в сознание населения еще во времена Средневековья, о чем, быть может, даже не догадываются нынешние жители данного региона. Между тем эти принципы в значительной мере являются основой историко-культурных и психологичес-

ких особенностей в мотивационной части поведения граждан современной Украины.

Однако связь эта, указывает В. Бойко, не прямая, а лишь опосредованная. Она существует в первую очередь благодаря реализации в XX веке украинской идеи, которая, несмотря на определенную периферийность развития Украины относительно европейской цивилизации, была основана на присущих европейскому сообществу ценностях, таких как индивидуализм, демократия, правовое государство. Как бы то ни было, именно на указанной территории украинское движение прошло в XIX столетии все классические этапы своего становления.

Традиции собственно украинской государственности оказались очень слабыми на юго-востоке страны, и особенно в Донбассе. Дело в том, что для успешного преодоления тоталитарного и авторитарного наследия не было необходимой основы – почвы, которая воспроизводит старые национальные формы политического диалога, – а все, что вспоминалось местными жителями, фактически ограничивалось недавним прошлым с характерным для него абсолютным доминированием силовых, тоталитарных методов управления. Таким образом, в регионах, где нет украинской исторической памяти и не существует соответствующей идентичности, отсутствуют и демократические традиции. Показательно, что гид в Донецке, рассказывая о городе, гордо констатировал в июне в 2004 года: «У нас все названия патриотические» (в смысле советские).

Однако теперь, считает автор, как ни парадоксально, для преодоления разногласий возникают определенные условия, важнейшим из которых является массовое переселение «донецких» в Киев с последующим их слиянием со столичными правящими кругами. Скорее всего, эти процессы приведут к тому, что мы постепенно забудем о донецкой группировке, как теперь почти не вспоминаем о днепропетровской. Тем не ме-

нее в течение какого-то времени будет существовать интрига вокруг того, какая традиция возьмет верх. В этом отношении наиболее вероятной представляется победа столицы и, соответственно, центрального региона. А пока что мы имеем до боли знакомое и очень нежелательное деление симпатий избирателей по принципу «наш – не наш» на эмоциональном уровне, да еще и в региональном измерении. Как считает В. Бойко, нынешнее региональное разделение политических симпатий в Украине имеет, по крайней мере, столетнюю историю и в значительной степени предопределено ею. В свое время советский режим прервал естественный процесс национализации украинских городов, взорвав тем самым демократические традиции управления, которые имели место в прошлом. Однако ему оказалось не по силам уничтожить те проявления украинского национального наследия, равно как и наследия других народов Украины, которые успели укорениться в городах в дореволюционные времена. Именно они определили и определяют теперь характер разделения влияний разных политических сил в регионах.

В своей статье *Н. Мусиенко* утверждает, что важнейшей характеристикой минувшей эпохи революций был приход людей искусства в политику. В спокойные, комфортные для общества периоды они занимаются творчеством. Но как только приближается буря – первыми откликаются на нее и выходят на политические подмостки.

Искусство генерирует новые идеи, поставляя человечеству кислород духовности и чистоты. С политикой его объединяет стремление к нестандартным решениям, яркость идей и образов, богатство эмоций. Безусловно, отличий намного больше. Но главное, что момент их единства дает обществу романтическую вспышку, на авансцену жизни выходят пассионарные и талантливые личности, которые стремятся изменить мир согласно определенным идеальным представлениям.

«Оранжевая революция» вывела людей на площади, а артистов – на сцену и снова подтвердила органическое единство политики и искусства. Символами революции стали сцена, микрофон, палатка и телевизор. Телевидение, будучи полноправным и активным участником революции, ретранслировало миру невиданный ранее перманентный грандиозный политический хеппинг. Его элементами стали: непрерывный многодневный концерт известных и неизвестных исполнителей на Майдане в Киеве; художественные выставки на Крещатику; сериал «Веселые яйца», который мгновенно распространялся по Интернету и демонстрировался на гигантских экранах над Майданом; взрыв новейшего фольклора; артистичная оранжевая одежда Майдана; быстрое распространение революционных новелл по Украине; бело-голубые площади, которые усиливали активность (в том числе и артистическую) оранжевых площадей.

Бело-голубые площади, которые противостояли оранжевым, также широко использовали художественный фактор. Конечно, и там, и там наблюдалась характерная для нашей эпохи постмодерна эклектичная смесь жанров, тем не менее именно артистические доминанты площадей органически иллюстрировали основные мифологемы разных цветов. Оранжевый рок создавал новый мир с новыми мифами и героями, с новыми правилами игры: с «чистыми руками» и «бандитами в тюрьмах». Но-стальгическая советская эстрада бело-голубых возвращала к старым идеализированным мифологемам, в которых тоже были «чистые руки», а бандиты «сидели в тюрьмах».

Карнавально-художественное содержание «оранжевой революции» и ее площадей, независимо от цветов, с точки зрения автора, закономерно оказало содействие избранию на должность президента Украины близкого к искусству человека – художника-любителя, который разбирается в гончарстве, ковке и особенно народных ремеслах.

Конечно, тяжело перевести на язык искусства с языка политической целесообразности. А может, этого и не следует делать. Тем не менее нужно помнить: если общество начинает застывать и костенеть, становятся дряблыми мысли и гаснут ощущения – в политику снова придут художники, чтобы разбудить и вдохновить его, поднять бурю, а потом написать о ней роман или снять кинофильм. Сегодня общество переживает вполне закономерное разочарование, а революционная атрибутика спрятана в шкафы. Однако на самом деле ничего экстраординарного не случилось. Просто, подытоживает автор, наступил еще один период политики без искусства.

Говоря о последнем номере «Агоры», хочется отметить, что он оказался весь-

ма разносторонним. Проблемы, которые рассматриваются на его страницах, актуальны не только для Украины, но и для всего постсоветского, а может быть, и шире – посткоммунистического пространства. Некоторые из них, например проблема глобализации и периферийности искусства, вообще касаются большинства современных стран и культур. Всех, кто хотел бы ближе познакомиться с нашим изданием, приглашаем посетить веб-сайт Киевского представительства Института Кеннана ([www.kennan.kiev.ua](http://www.kennan.kiev.ua)).

**Ярослав Пилинский,**  
*директор Киевского  
представительства  
Института Кеннана*

## *Америка: знакомое в незнакомом*

**П**осле многочасового полета над Атлантическим океаном под крылом самолета показался другой океан, созданный из света и рекламы. На закате солнца я с высоты птичьего полета увидел в иллюминатор залитый множеством огоньков витрин, фонарей и окон вечерний Вашингтон и сливающиеся с ним города соседних штатов – Вирджинии и Мериленда. Вскоре небольшой Боинг авиакомпании «Дельта», курсирующий из Нью-Йорка в Вашингтон, совершил посадку в Национальном аэропорту им. Рональда Рейгана, который расположен в Вирджинии в 6,5 км от столицы США. На твердой поверхности ноги непривычно стали скользить по поверхности – то ли из-за отполированного до блеска пола аэропорта, то ли из-за долгого сидения в кресле самолета.

Залы для пассажиров столичного аэропорта США привлекают простором, чистотой и комфортом. Все оформлено в соответствии с требованиями современного дизайна. Автоматические двери сразу открываются при приближении путешественника. Это очень удобно, так как обычно руки заняты поклажей. Об этой простой технической «новинке» я не раз с завистью вспомнил во время обратного пути из Америки в Россию, пытаясь найти в здании Казанского вокзала то эскалатор, то лифт, открыть массивные двери локтем или плечом с тяжелой сумкой.

На стоянке около аэропорта путешественников поджидает вереница такси, раскрашенных в фирменные цвета своих организаций с яркими брендами и крупно написанными номерами телефонов. Во-



***Сергей Викторович Архипов,**  
кандидат филологических наук,  
доцент факультета русской  
филологии Северо-Осетинского  
государственного университета,  
Fulbright-Kennan Scholar (2006–2007)*

дители без лишних слов подхватывают чемоданы и сумки, укладывают их во вместительные багажники и уже только в машине расспрашивают, куда нужно везти пассажира. Такси в Вашингтоне – вполне доступное по цене человеку со скромным достатком и, на мой взгляд, абсолютно безопасное. Не только у аэропорта, но и у станций метро стоят по 2–3 свободных «кэба» в ожидании клиента. Это очень удобно в зной, дождь, снегопад или просто сырую погоду. Водители таксомоторов не отказываются от поездки, даже если счет не будет превышать 5 долларов.

Профессиональная этика таксистов в Шереметьево-2 несколько отличается от того, с чем мне пришлось встретиться в Америке. Попытка выезда из аэропорта напомнила мне восточный базар в Алматы, где я во время обеденного перерыва покупал дыни, когда был там стажером в местной газете. Так же театрально грязновато выглядящие водители заламывали руки и закатывали глаза в надежде повысить стоимость проезда в центр столицы. Наконец, когда окружившие меня после выхода из зала прилета мрачные личности, крепко сжимавшие в кулаках пластиковые удостоверения, видимо водителей, устали вести торг, первоначально предлагаемая стоимость поездки в 500 евро (кто и зачем им платит такие деньги?!) до центра столицы уменьшилась вдвое, а потом втрое и, наконец, снизилась до все еще завышенной, на мой взгляд, цены – 50 долларов.

На большинстве машин, водители которых заняты частным извозом прилетающих в Москву пассажиров, не только нет каких-либо опознавательных знаков, свидетельствующих о принадлежности машины к зарегистрированной организации, но и номера заляпаны грязью. С таким контролем за транспортом бороться с криминалом около вокзалов и аэропортов – трудная задача, если, конечно, она существует.

Разница в культуре обслуживания авиапассажиров – это вершина айсберга. Когда за несколько часов перемещаясь с одного континента на другой,

то становятся очевидными такие детали жизни людей, на которые подолгу не покидающие насиженные места горожане часто не обращают внимания.

Конечно, у каждого великого города есть свои неповторимые особенности. Например, Нью-Йорк создан, чтобы удивлять своих гостей. Приезшему постоянно кажется, что здесь все самое большое, самое дорогое, самое внушительное. В «Большом яблоке» за многие годы застройки образовалось гениальное смешение хаоса и геометрии, поэтому любой человек, вышедший на Манхеттен, находит ту архитектуру, которая ему нравится. В канун Рождества я побывал около «Граунд Зироу» и, судя по проекту и размаху строительства, могу сказать, что здесь вырастает новое величественное архитектурное сооружение.

В другом крупном городе на Восточном побережье Атлантики, Торонто, которому всего два века от роду, я поразились смешению рас, языков, религий, которые очень мирно уживаются на берегах живописного озера Онтарио. После окончания Второй мировой войны Канада открыла границы для переселенцев со всего света, и Торонто превратился в карнавално-шумный мегаполис. Когда я бродил по одному из крупнейших в мире кварталов Чайнатаун, то удивлялся, как большинство китайцев комфортно живет и красиво работает на бурлящем островке в центре вполне спокойного и уважаемого Торонто.

Свои размеренные будни этот город скрашивает красочными фестивалями. Торонто – крупнейший в мире центр театрального искусства, третий по значению после Лос-Анджелеса и Нью-Йорка центр киноиндустрии Северной Америки, который иногда называют «северным Голливудом».

У Вашингтона тоже есть своя особенность. Здесь нет такого засилья рекламы, как на Манхеттене, которая торопится сообщить об очередной технической или косметической новинке, нет и таких ярких уличных музыкальных представлений, как в Торонто, которые втягивают



в свой ритм случайных прохожих. Вашингтон – это город влиятельных политиков, крупных бизнесменов, скрупулезных чиновников, известных ученых и перспективных студентов. Нужно постоянно прожить здесь немало времени, чтобы полюбить всю прелесть строгой архитектуры его административных зданий, колониальный стиль Белого дома, величественную простоту монументов, воздвигнутых в честь выдающихся личностей, удобство транспортного сообщения, внутреннюю теплоту и сдержанное радушие американцев и, конечно, здание Конгресса, купол которого виден практически из любой точки города на берегах Потомака.

Я поселился в Северной Вирджинии в просторном двухэтажном особняке Эрика Роденхаузера. Владелец дома, несколько полный, среднего роста, коротко стриженный мужчина с неизменной улыбкой на широком и добродушном лице, несмотря на свой солидный возраст, который позволял ему уже уйти на отдых и наслаждаться комфортом и достатком, продолжал почти ежедневно, включая выходные, работать санитаром в местной больнице. Он оказался очень жизнерадостным и общительным человеком, и благодаря его рассказам во время долгих осенних вечеров после просмотра видеофильмов из его неисчерпаемой домашней коллекции, представляющей все этапы эволюции американского кино, я многое смог понять в характере и образе жизни простых американцев.

Вот, например, Эрик, экономя на новой одежде, мебели, домашней электронике, а возможно даже, что и на разнообразии в питании, регулярно оказывает финансовую помощь детям из стран третьего мира. Детские фотографии с просьбой о помощи ему в большом количестве присылали международные благотворительные организации. Сам он, даже в холодные январские дни одетый в неизменную майку с короткими рукавами, собирал, привозил в свой дом, сортировал, упаковывал вещи и продукты и отправлял их в адрес

нуждающихся детей в Африке и Азии. А потом, гордый собой, показывал мне фотографии тех, кому сумел чем-то помочь.

При этом зарплата санитаря в местной больнице вполне позволяла ему не только заниматься благотворительной деятельностью, но и как глубоко верующему христианину проводить религиозные службы в собственной часовне, выстроенной на заднем дворе его особняка. Иногда он возил меня на одной из своих двух машин, показывая живописные места и исторические достопримечательности штата.

Дом Эрика находился в новом быстро развивающемся районе Северной Вирджинии – Болстоне. Ко времени моего приезда туда уже была проложена линия метро, и я почти ежедневно с большим комфортом отправлялся в свой офис в деловой район Ди Си (как американцы часто называют Вашингтон), который с основания города в 1791 году располагался на северной стороне Молла. Деловой центр Вашингтона – это офисные здания, административные учреждения, магазины, отели, рестораны, кафе, которые обслуживают горожан и множество туристов с раннего утра до позднего вечера.

Основная артерия делового Вашингтона – Пенсильвания-авеню. Этот проспект – немного уменьшенная в размерах копия Пятой авеню на Манхэттене. Самая насыщенная событиями жизнь Вашингтона проходит именно здесь. Пенсильвания-авеню тянется от здания Конгресса и вплотную подходит к Белому дому. Невдалеке от нее, на 7-й улице, расположен известный верностью своему репертуару Шекспировский театр, на 12-й улице – Уорнер театр, на 13-й улице – Национальный театр. Помимо театров тут много других известных зданий – Национальный архив, штаб-квартира ФБР им. Эдварда Гувера, старое здание почты с многочисленными ресторанами и торговыми павильонами.

Пенсильвания-авеню напрямую примыкает к Моллу с его знаменитыми пар-



*Здание Капитолия. Фото И. Петровой*

ками, монументами, пешеходными зонами. За время стажировки я успел побывать в Смитсоновском институте, Художественной галерее Фринера, Галерее Артура М. Саклера, Национальном музее африканского искусства, Музее и саду скульптур Хиршхорна, Национальном музее авиации и космонавтики, Национальной художественной галерее, Национальном музее естественной истории, Национальном музее американских индейцев. Собранные там шедевры искусства и исторические реликвии можно часами рассматривать и даже фотографировать. В Вашингтоне многие музеи бесплатны для посетителей, а другие берут чисто символическую плату, чтобы покрыть текущие расходы. Основные деньги на содержание музеев поступают из бюджета и от многочисленных добровольных пожертвований.

Всегда заполненная спешащими чиновниками, сосредоточенными коммерсантами, туристами, артистами, всегдашними музеями, политиками Пенсильвания-авеню привлекает своей оживленностью, разнообразием костю-

мов, наречий, архитектурных стилей и памятников. Иногда здесь можно встретить людей, выглядящих так, как показывают в кино бездомных. Не всегда это какой-нибудь экстравагантно-небрежный стиль одежды, доминирующий в молодежной среде. Американцы при достаточно высоких доходах одеваются очень неброско. Своей одеждой они сообщают окружающим, что в них главное не форма, а содержание. Кроме того, это еще и демократичный способ продемонстрировать свою солидарность с теми, кто либо живет небогато, либо даже нуждается в помощи.

Таких людей я тоже встречал на Пенсильвания-авеню. Они приходят сюда, чтобы показать, что им необходима забота общества. И эта помощь поступает из самых разных мест.

С началом осенне-зимних праздников жители Вашингтона устремляются за покупками подарков в моллы – огромные сверкающие здания, в которых расположены многочисленные магазины, мастерские, парикмахерские, спортивно-оздоровительные залы и т.д.

У входа в них во время праздников стоят люди в яркой красно-белой одежде со звонкими колокольчиками в руках. Их мелодичное позвякивание напоминает и богатым, и среднего достатка американцам о необходимости жертвовать деньги на программы помощи малоимущим. Практически каждый американец старается опустить в ящики, предназначенные для сбора пожертвований, несколько долларов в день, взамен получая от Санта Клауса и его помощниц символические сувениры – в основном сладости.

А в холодную погоду по таким национальным телевизионным каналам, как FOX, NBC, ABC, CBS, ведущие в прайм-тайм напоминают зрителям, куда и в какое время нужно привозить продукты питания, консервы, теплую одежду, одеяла, ставшие лишними в доме вещи, которые помогут пережить морозы бездомным. Многих Вашингтонцев, которые участвуют в благотворительных программах, ведущие популярных телепрограмм просят дать интервью, рассказать о себе, своей семье, работе, уровне дохода. И эти отзывчивые на чужие трудности люди – домохозяйки, владельцы небольших предприятий, работники ресторанов быстрого питания, христианские священники, профессора университетов, школьные учителя, студенты – становятся подлинными героями телепередач.

Благодаря широкому резонансу вещей и продуктов питания Вашингтонцы собирают многие тонны, которые распределяют среди плохо обеспеченных американцев и недавно приехавших в страну эмигрантов. На эти же благородные цели идут и собранные деньги. Они позволяют оплачивать их кров и питание в зимние дни и ночи. А когда температура в Вашингтоне становится опасной для жизни при длительном нахождении на улице, то городской муниципалитет организует программу, в соответствии с которой по городским кварталам начинают круглосуточно курсировать специальные автобусы, ко-



*Монумент Джорджу Вашингтону.  
Фото И. Петровой*

торые останавливаются около людей, нуждающихся в тепле, забирают их и отвозят в центры временного размещения.

Я часто видел, с каким энтузиазмом американцы участвуют в различных благотворительных программах. В Международном научном центре им. Вудро Вильсона, в котором я находился по программе Фулбрайт-Кеннан в течение шести месяцев, в самом удобном месте были выставлены большие картонные ящики. Ученые, сотрудники, ассистенты с удовольствием заполняли их принесенными из дома теплыми вещами, перчатками, шарфами, консервами, игрушками и елочными украшениями, чтобы скрасить ими досуг тех, кто находился в тот год в трудном экономическом положении.

Полезно было бы перенять российским правительственным, муниципальным, спортивным и коммерческим организациям эту американскую практику сбора пожертвований в канун Нового года, транслировать по телевидению в праздники передачи, которые бы при-

звали собирать деньги и продукты для малоимущих, а в наиболее холодные дни увозить с центральных улиц больших городов бездомных, замерзающих на морозе.

Международный научный центр им. Вудро Вильсона, важнейшей частью которого является Институт Кеннана, конечно, поразил меня не только активным участием его сотрудников и ученых в благотворительности. Центральное место на физической карте столицы США полностью соответствует той роли, которую он играет в научной и академической жизни Америки и всего мира. В этом международном и междисциплинарном центре, который расположен в одном из наиболее престижных кварталов Пенсильвания-авеню и носит имя выдающегося политического деятеля и единственного президента США, имевшего докторскую степень по философии, исследователи разных областей знания и стран мира вот уже много лет плодотворно объединяют свои усилия для решения важнейших проблем современности.

Мое непродолжительное, но очень запоминающееся общение с директором центра д-ром Ли Гамильтоном убедило, что он в своей работе пытается совместить мир идей и мир практики в интересах прогресса. Его влиятельная в политических и научных кругах личность оказывает серьезное влияние на стиль работы центра. Создалось впечатление, что д-р Гамильтон, с одной стороны, заботится о поддержании его стабильности, а с другой – стремится ориентировать исследователей быть восприимчивыми к переменам в окружающем мире.

Всем сотрудникам и ученым ежедневно рассылаются приглашения на различные научные мероприятия – дискуссии, презентации книг, встречи с политиками, дипломатами, послами США и других стран, крупными администраторами, учеными, писателями. Все эти люди уже добились вершин в своей профессии. Демократизм и неформальный характер в организации встреч проявляется в том, что двери научного центра открыты любому челове-



Сад скульптур Музея Хиршхорна. Фото И. Петровой

ку вне зависимости от его убеждений. Каждый желающий поучаствовать в дискуссии с опытным политиком или известным ученым может прийти в аудиторию и задать острый вопрос или высказать полемическую идею. Неожиданности заставляют приглашенных лекторов тщательно готовиться к своим выступлениям в Центре Вудро Вильсона, где репутации не только создаются, но и рушатся, если докладчик не может адекватно отразить существо затрагиваемой проблемы.

Конечно, слабых и неподготовленных докладов в этом авторитетном научном заведении не услышишь. Выступить здесь – это огромный престиж и высокая ответственность. Почти все мероприятия с участием известных личностей не только из США, но и из-за рубежа не заканчиваются формальным обменом речами и репликами, а продолжают потом в неформальной обстановке на приемах, на которые от имени директора приглашают практически всех сотрудников и исследователей. В результате эти встречи и дискуссии выливаются в долговременные исследовательские проекты, объединения ученых по профессиональным интересам. С уверенностью можно сказать, что организация конференций и других мероприятий в Центре Вудро Вильсона оказывает существенное влияние на формирование политики правительства США и ряда других стран, а также многих коммерческих и неправительственных организаций, различных фирм, газет, журналов и электронных СМИ.

Здесь я заметил отличие американской академической культуры от российской. Оно проявляется в первую очередь в неформальности отношений между именитыми и только начинающими карьеру учеными в США, открытости американцев новым идеям и проблемам, их готовности принять любую аргументированную точку зрения и отсутствия клановости. Американцы больше полагаются на эмпирические данные, поэтому во всех исследованиях



*Сад скульптур Музея Хиршхорна.  
Фото И. Петровой*

прежде всего стремятся собрать цифры, факты, потом выстроить их в графики, таблицы и диаграммы. Они очень ценят долговременные исследования, в которых одинаково тщательно заботятся и о глубине содержания, и о том, чтобы работа была изложена понятным и доступным языком, а также о том, чтобы основные положения были в центре внимания и их легко было найти в потоке страниц, легко проверить, перепроверить и подтвердить другими исследованиями и публикациями.

Ориентированность американских исследователей на аудиторию, на мой взгляд, связана с тем, что финансирование науки в США идет не из федерального бюджета, как в России, а в основном благодаря грантам, и даже именитым ученым и авторитетным организациям требуется приложить немало усилий, чтобы убедить грантодателя выделить деньги на новое исследование или продолжение начатой работы. Преимущества грантовой системы финансирования науки заключаются в том,



В Национальном музее американских индейцев.  
Фото И. Петровой

что все ученые уравниваются в шансах получить средства на исследования и публикации. При этом поощряются не столько прошлые заслуги, хотя они, конечно, играют роль при выделении гранта, а новизна, проработанность, оригинальность предлагаемого проекта и его способность решить конкретную научную или социальную проблему.

Однако в стенах центра за время моего пребывания в Институте Кеннана прошли не только академические дискуссии и научные конференции, но и культурные мероприятия – выставки изобразительного искусства, представление творчества фотохудожников, встречи с писателями, поэтами и просто увлекательные социальные мероприятия с викторинами. Все они были нужны, чтобы придать ученым эмоциональный стимул, расширить их представление о границах прекрасного в искусстве и жизни и, конечно, с пользой провести социальное общение с участием именитых гостей.

Атмосфера Центра Вудро Вильсона ежедневно влияет на работу небольшого

коллектива Института Кеннана. Во время короткого интервью с его директором д-ром Блэром Рублом и ведущим исследователем д-ром Маргарет Пэксон сразу после приезда в Вашингтон я смог убедиться, что сотрудники института открыты для новых научных направлений и нацелены на участие в обсуждении самых острых проблем современности на постсоветском пространстве и вокруг него.

Деятельность Института Кеннана носит преимущественно межрегиональный и междисциплинарный характер. Ученые с узкой специализацией получают оценку своей работы во время традиционных презентаций, которые делают практически все приглашенные исследователи, со стороны специалистов смежной области знаний. Часто замечания и рекомендации, которые возникают после докладов и сообщений, направлены не столько на углубление исследовательской проблематики, сколько на расширение тематики – вовлечение смежных проблем и дополнительных источников для анализа. Рекомендации и советы коллег, возникающие во время презентаций, касаются совершенствования исследовательских методик или дополнительной проверки выводов и практических рекомендаций.

Несмотря на то, что время, отведенное для презентации каждому исследователю, невелико – всего один час, – дискуссия редко укладывается в эти рамки, и после завершения формального обмена мнениями ее участники перемещаются в кафетерий Центра Вудро Вильсона, где уже в неформальной обстановке продолжают обсуждать интересные им проблемы, подкрепляя свой организм кофе и аппетитными сэндвичами.

Вспомнив американские сэндвичи, мне, пожалуй, надо сказать несколько слов об организации питания американцев. В Америке во всех аэропортах, вокзалах, других публичных местах функционирует 2–3 десятка ресторанов быстрого питания. Например, в здании Юнион Стейшн в Вашингтоне их не менее 50. Нигде нет алкоголя. Непросто



На площади Вудро Вильсона. Фото И. Петровой

найти магазин, торгующий сигаретами. А на сравнимом по размерам с Юнион Стейшн Казанском вокзале снедь, которую предлагают путешественникам, не привлекает ни свежестью, ни ценой, ни качеством. После приезда из Америки мне было непривычно видеть, что полки вокзальных буфетов заставлены бутылками со спиртным.

В здании, где располагается Центр Вудро Вильсона, в дневное время открыто около 30 ресторанов быстрого питания, представляющих многие национальные кухни мира. Стоимость самого обильного дневного ланча в центре Вашингтона редко превышает 10 долларов. В Москве обед в итальянском ресторане быстрого питания мне обошелся вдвое дороже, хотя по уровню доходов россияне намного отстают от американцев.

Возвращаясь к теме обмена мнениями за ланчем, надо сказать, что Институт Кеннана предоставляет исследователям практически неограниченные возможности для индивидуальной научной работы. За несколько месяцев до начала стажировки мне был предложен достаточно об-

ширный список жилья для аренды в различных местах Вашингтона, Вирджинии и Мериленда. Ученому, приехавшему по программе Фулбрайт-Кеннан, в институте выделяется на весь срок пребывания удобный офис с компьютером. При этом сразу открываются отличные возможности коммуникации по сети Центра Вудро Вильсона, совмещенной со множеством внутренних баз данных и удаленных источников – электронными журналами, архивами статей, статистикой и другой полезной информацией. В распоряжении исследователя – Интернет, телефон с автоответчиком, факс и даже обычные почтовые принадлежности.

Особую ценность для меня во время стажировки представляло общение с сотрудниками Института Кеннана и приглашенными исследователями из США и других стран. Но не менее важным было привилегированное пользование ресурсами расположенной на Капитолийском холме Библиотеки Конгресса США. Основанная в 1800 году в соответствии с указом президента Джона Адамса, эта библиотека является на се-

годняшний день крупнейшей в мире. Основой ее коллекции стала личная библиотека экс-президента Томаса Джефферсона, состоящая из 6,487 книг, которые он собирал более 50 лет и передал на хранение после пожара здания в 1814 году.

Сегодня в трех основных корпусах Библиотеки Конгресса – Томаса Джефферсона (1897), Джона Адамса (1938) и Джеймса Мэдисона (1981) – собрано более 130 млн единиц хранения на 460 языках, которые расположены на полках, чья суммарная длина превышает 530 миль (более 800 км). Коллекция, доступная любому исследователю, как из США, так и из-за рубежа, включает 29 млн книг, 2,7 млн аудио- и видеозаписей, 12 млн фотографий, 4,8 млн карт, 58 млн рукописей.

Это не только самая обширная коллекция в мире, но и наиболее удобно организованная. Большинство источников занесены в электронный каталог, которым легко пользоваться. Квалифицированные кураторы всегда любезно дают консультации, а для исследователей Института Кеннана была проведена специальная ориентация по всем вопросам, связанным с использованием ресурсами библиотеки.

Для лучшей организации научного труда в Институте Кеннана существует полезная практика прикрепления к приглашенному ученому ассистента, который берет на себя неизбежно существующую рутинную часть исследования – фотокопирование некоторых страниц книги, исследование в Интернете по заданным рамкам, поиск источников в определенных базах данных, работу с каталогом библиотеки и многое другое.

Мне очень повезло с ассистентом – Тимом МакДоннелом, который практически все шесть месяцев трудился вместе со мной над моей темой и многое сделал для того, чтобы я смог осуществить свой проект. Надеюсь, что у него будет успешное будущее в той области, которую он выбрал в качестве своей профессии, и ему пригодятся мои непродолжи-

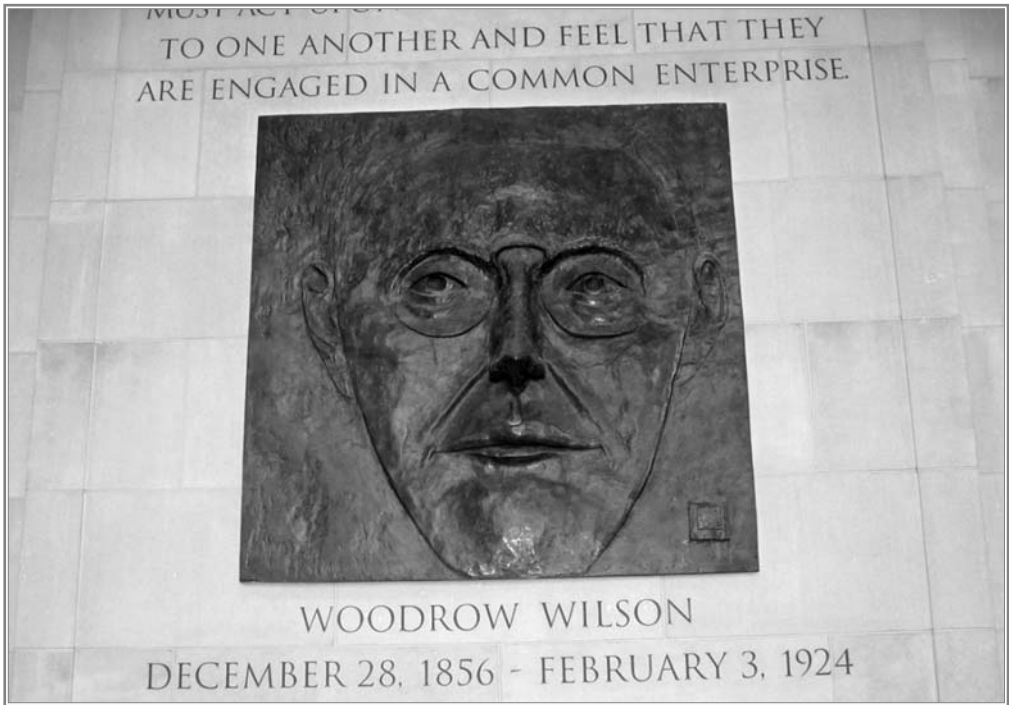
тельные уроки русского языка и литературы, а также рассказы о плюсах и минусах российской системы среднего и высшего образования в сравнении с американской практикой.

Выполнение моей индивидуальной программы было достигнуто благодаря слаженной и квалифицированной работе многих людей, которых я лично знаю, а также тех, с которыми никогда не встречался. Всем им я очень благодарен, но особо хотел бы отметить руководителей и сотрудников Совета по международным обменам учеными, Института международного образования и Программы Фулбрайт.

В Вашингтоне у участников Программы Фулбрайт было много академических, культурных и социальных мероприятий. Мне запомнились – встреча с участниками программы в здании Совета по международному обмену учеными, «Символический тур» по Вашингтону, концерт джазовой музыки в международном доме студентов, но, пожалуй, самое яркое впечатление оставило празднование Дня благодарения в доме Марии Шпиро – выпускницы Программы Фулбрайт. В четвертый четверг ноября мы собрались в ее просторном особняке, выстроенном и декорированном в викторианском стиле, чтобы отметить национальный праздник. Я рассказал собравшимся о своей стране, ее истории и современном положении, научном проекте, прошлых поездках, отвечал на вопросы, сам слушал воспоминания американцев о зарубежных путешествиях и визитах.

Кульминацией встречи был короткий тост хозяйки, впечатленной успехом ее праздничного приема: «Господи, благослови Америку!» Все с воодушевлением подняли бокалы. Очень разные люди собрались в тот вечер в доме Марии – крупный бизнесмен, домохозяйка, ветеран дипломатической службы, редактор отдела National Geographic, преподаватель из Нью-Йорка, я, приехавший из далекой российской провинции, и другие гости... И всем в тот вечер было за что сказать ог-





Барельеф с изображением президента Вильсона. Центр В. Вильсона. Фото И. Петровой

ромное спасибо этой стране и ее отцам-основателям, заложившим на многие годы вперед справедливую социальную систему, плодами которой пользуются все страты американского общества.

Позднее я увидел портреты шестерых отцов-основателей Америки в Национальной портретной галерее. Здесь история страны представлена в лицах политиков, ученых, писателей, фермеров, артистов, военных, изобретателей и т.д. Познакомиться с более чем 18,500 экспонатами, собранными в галерее, расположенной в наиболее экзотической части Вашингтона – Чайнатауне, я смог благодаря работе Ассоциации выпускников Программы Фулбрайт, которой активно руководит Лиза Блондер.

На меня произвел впечатление принцип подбора исторических личностей для экспозиции в галерее. Около Зала президентов, в котором собраны парадные портреты всех президентов США, начиная с Джорджа Вашингтона и заканчивая Биллом Клинтонем, находятся залы с портретами борцов за гражданские права американцев. Рядом много портре-

тов, скульптур, фотографий ныне живущих и уже ушедших из жизни известных музыкантов, спортсменов, участников войн, военачальников, домохозяек, индейских воинов... Знаменитые герои и мошенники, республиканцы и демократы, южане и северяне расположились в музее друг напротив друга – как часто это и было в их жизни. У кураторов экспозиции не оказалось отверженных и замалчиваемых американцев. В максимально возможной полноте они представили всех ставших известными людей для обозрения публики.

В этом я увидел общность целей Национальной портретной галереи и Программы Фулбрайт – представлять историю и современность во всей полноте, без замалчиваний и искажений. Присоединившись с недавнего времени к огромному пулу выпускников Программы Фулбрайт, которых насчитывается более четверти миллиона в 140 странах мира, я вижу свою миссию в том, чтобы следовать этому принципу и в науке, и в жизни.

Вашингтон – Владикавказ

## АКАДЕМИЧЕСКАЯ ПРОГРАММА ФУЛБРАЙТ-КЕННАН

Программа Фулбрайт в Российской Федерации и Институт Кеннана Международного научного центра имени Вудро Вильсона при финансовой поддержке Бюро по образованию и культуре Государственного департамента США проводят открытый конкурс на получение грантов по программе Фулбрайт-Кеннан для проведения исследований в области гуманитарных и общественных наук

С оискателями могут стать преподаватели высших учебных заведений, сотрудники академических институтов и научных центров, проработавшие по специальности не менее двух лет после защиты кандидатской диссертации. Преимущество при отборе будет отдано лицам, исследования которых посвящены актуальным общественно-политическим вопросам, способствуют развитию науки и образования в странах бывшего Советского Союза, а также сближению мира науки и мира политики. Возрастных ограничений для претендентов нет.

По этой программе Институт Кеннана сможет принять шесть ученых из России на шесть месяцев. Победители конкурса должны проводить свои исследования в Институте Кеннана Международного центра имени Вудро Вильсона, Вашингтон, округ Колум-

бия. Сроки заезда участников: сентябрь 2008 года и март 2009 года.

Участникам программы Фулбрайт-Кеннан предоставляются первоклассные условия для научной работы, компьютер и компьютерная поддержка, а также помощь в проведении исследования. Победителям конкурса будет предложено выступать с публичными лекциями по заявленной теме, участвовать в дискуссиях с представителями политических и научных кругов в рамках встреч, конференций и других мероприятий, организуемых Институтом Кеннана и Международным центром имени Вудро Вильсона.

Для участия в конкурсе необходимо заполнить стандартную форму заявки для Программы Фулбрайт, указав Институт Кеннана в качестве выбранного места проведения исследования. Документы принимаются только в офисе Программы Фулбрайт.

**Крайний срок подачи заявок – 19 октября 2007 года**  
**Более подробную информацию**  
**можно получить по следующему адресу:**

**Программа Фулбрайт в РФ:**

125009, Москва, Россия  
ул. Тверская, 16/2, строение 3, офис 1  
Институт международного образования  
Тел.: (495) 935-8353; факс: (495) 937-5418  
E-mail: [info@fulbright.ru](mailto:info@fulbright.ru)  
Web-страница: [www.fulbright.ru](http://www.fulbright.ru)

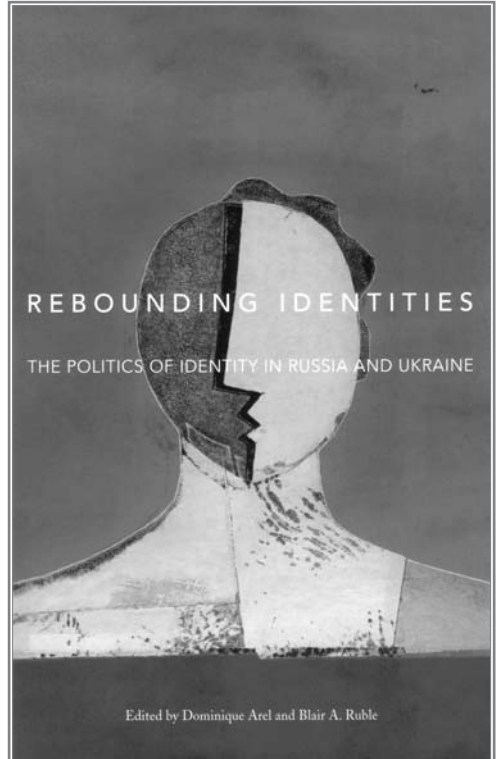
**РОО «Кеннан»:**

123001, Москва, Россия, а/я 90  
Тел./факс: (495) 232-3496/97  
E-mail: [kennan@kennan.ru](mailto:kennan@kennan.ru)  
Web-страница: [www.kennan.ru](http://www.kennan.ru)

## Формирование идентичности в России и Украине: взгляд со стороны

Внимание большинства живущих на постсоветском пространстве, отягощенное повседневными нуждами и проблемами, а также перипетиями политической борьбы между партиями, группами интересов и личностями, нередко просто скользит по поверхности социально-культурного ландшафта, не пытаясь проникнуть внутрь структурных изменений, происходящих в обществе и определяющих направления его трансформации. Этот поверхностный взгляд, свойственный не только рядовым гражданам, но и нередко тем, кто стоит у руководства, часто является причиной непродуманности политики, поспешности действий, непонимания потребностей и чаяний различных групп населения, что приводит к серьезным общественным диспропорциям, росту недовольства и разочарования простых граждан и в конечном итоге оборачивается серьезными издержками, тормозящими поступательный ход развития страны. Политика только тогда бывает успешной, когда она опирается на четкое представление об общественных интересах и настроениях, анализ глубинных процессов в обществе при использовании для этого опыта, накопленного на предшествующих этапах развития.

В этом отношении сборник под названием «Трансформация идентичностей: политика идентичности в России и Украине», опубликованный в США, является полезным взглядом со стороны на реалии двух соседних стран, некогда являвшихся братскими республиками в составе Советского Союза, а ныне сле-



**Трансформация идентичностей: политика идентичности в России и Украине.**

*Rebounding Identities: The Politics of Identity in Russia and Ukraine. Ed. by Dominique Arel and Blair A. Ruble. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, xiii, 365 pp.*

дующих каждая своим путем, нередко несовпадающим по направлениям и приоритетам; взглядом, который позволяет живущим в самих этих странах увидеть и лучше понять некоторые явления в их социально-культурной сфе-

ре. Именно в этой сфере, которая охватывает такие феномены, как национальное самосознание, язык, религия, культура, формируется то, что называется «идентичностью» и что отличает одно человеческое сообщество (взятое на различных его уровнях, включая и государственный) от другого.

Сборник состоит из статей десяти молодых американских исследователей, в которых рассматриваются разнообразные аспекты политики, направленной на формирование культурных идентичностей в двух государствах. Авторы являются специалистами в области различных научных дисциплин, таких как политология, антропология, история и социология, но их объединяет интерес к процессам, происходившим в социокультурной среде России и Украины со времени обретения ими независимости и повлиявшим или и ныне оказывающим влияние на формирование этой среды и ее развитие. Результаты своих исследований в этом направлении молодые ученые имели возможность обсудить во время трех семинаров, посвященных культурному наследию России и Украины, которые были организованы в 2002–2003 годах Институтом Кеннана. Так что представляемая вниманию читателя книга в определенном смысле – итог этих семинаров и отправная точка последующих усилий в данной области.

Как уже было отмечено, в опубликованных статьях подвергаются исследованию явления в социокультурной среде современных России и Украины, и факторы, оказывающие влияние на формирование данной среды. Например, *Э. Джулиано* исследует роль национализма в мобилизации населения в национальных республиках Российской Федерации в целях большей автономии этих республик от центра. Данный феномен рассматривается в его динамике, характеризующейся определенным подъемом в первой половине 1990-х годов и спадом к концу десятилетия. В попытке найти причины подоб-

ной динамики анализу подвергаются историко-институциональные, структурно-экономические, демографические и культурные аргументы, формулируемые другими исследователями. На этой базе, а также на основе собственных изысканий автор делает выводы о роли националистически настроенных лидеров и националистических организаций в этом процессе. По словам исследователя, такие лидеры «обеспечивают себе поддержку общественности не просто благодаря тому, что эксплуатируют уже существующие настроения, но и путем активного формирования недовольства, которое воспринимает экономическую информацию в этнических терминах» (с. 54), например информацию, касающуюся возможностей получения образования и работы по сравнению с некоренным населением. От большей или меньшей готовности националистических лидеров облекать такие проблемы в этнические формы зависит и больший или меньший уровень националистических настроений в той или иной республике, как то в Татарстане, Чечне, Туве, Башкортостане и Якутии по сравнению, например, с Мордовией и Марий-Эл.

С проблемой национализма тесно связаны проблемы языка, которые получают освещение в целом ряде статей, опубликованных в сборнике. Однако эта связь не всегда очевидна и доступна для восприятия. По словам автора одной из статей, *А. Хрыцак*, «не существует легко объяснимой или прогнозируемой взаимосвязи между этничностью, языком и национальной мобилизацией» (с. 62). Сама Хрыцак исследует проблему языка и его роли в избирательной кампании на Украине. Она старается найти ответ на вопрос, каковы причины возрастания роли языкового фактора в политической жизни.

Автор другой статьи, *Д. Горенбург*, подходит к проблеме языка с точки зрения политики ассимиляции, возвращаясь для этого во времена Советского Союза, правящие круги которого «сле-

довали двойственному курсу по отношению к меньшинствам, усиливая политику ассимиляции при одновременной поддержке и укреплении этнических институтов, созданных в 1920-е годы» (с. 273). В результате такого экскурса в прошлое Горенбург приходит к выводу о значительной роли, которую играет фактор языка в определении национальной идентичности. По его словам, если бы политика ассимиляции представителей этнических групп в русскоязычном сообществе сохранилась еще на пару десятилетий, «большой процент членов групп меньшинств объявил бы русский своим родным языком и даже сменил бы свою этническую принадлежность в пользу русской» (с. 300). В статье же Х. Фоллер значение языкового фактора показывается с точки зрения его влияния на формирование окружающей действительности. Это делается на примере Татарстана, где автор сама проводила полевые изыскания, общаясь на татарском и русском языках с представителями местного населения. Она демонстрирует, в какой степени рост употребления татарского языка в республике вследствие политического движения в пользу независимости повлиял на изменение политических взглядов населения (с. 329).

Еще одним фактором, оказывающим существенное влияние на формирование идентичности народов России и Украины, действие которого сильно возросло со времени распада СССР, является религиозный. Роли религии и религиозной дифференциации внутри общества посвящены несколько статей сборника. В одной из них затрагивается проблема «русского ислама» и его воздействия на события недавнего прошлого в России. Автор данной статьи, К. Грэни, формулирует в качестве одной из важных задач национальной политики современного демократического российского государства решение проблемы того, «как наиболее эффективно охватить самое крупное религиозное меньшинство страны, а именно от 15 до

20 млн мусульман, живущих в пределах границ Российской Федерации» (с. 89). В статье делается попытка проанализировать вызовы и возможности, которые открываются перед государством в его усилиях переосмыслить традиционные компромиссы, которыми оно руководствовалось в отношениях с меньшинствами, исповедующими ислам. Оценивая нынешнюю ситуацию в области религиозной политики в России, автор приходит к выводу, что принятые законы, заложившие юридические основы взаимоотношений между религией и государством, остаются в значительной степени нереализованными, а их соблюдение страдает от недостатка политической воли, а также от воздействия событий как внутри страны, так и за ее пределами (с. 92). Для иллюстрации этого своего вывода Грэни привлекает пример Татарстана, а также, в целях сравнения, ситуацию в области религиозной политики в Турции и Франции.

Свидетелем «религиозного ренессанса» в последнее десятилетие прошлого века стала не только Россия, но и Украина. К. Ваннер рассматривает положение в сфере религии в этой бывшей советской республике с точки зрения «слияния религии и национальности» в качестве фактора, способствующего национальному самоопределению на постсоветском пространстве. Однако, как выясняется, действие этого фактора на Украине было ограниченным в связи с раздробленностью православной церкви на несколько деноминаций и ростом числа нетрадиционных религиозных общин. Наиболее влиятельными среди них стали общины евангелистов, что было во многом обусловлено миссионерской деятельностью из-за рубежа. По данным Ваннер, посвятившей миссионерству на Украине один из разделов своей статьи, к 2001 году здесь действовали более полутора тысяч зарубежных миссий, представлявших 77 миссионерских организаций из 22 стран (с. 257). Религия, делает вывод автор, вряд ли в ближайшем будущем утратит

свою роль в качестве силы, влияющей на политику идентичности в республике. Более того, она «продолжит функционировать на различных уровнях, содействуя пересечению местного и транснационального, а также политического и культурного» (с. 268).

Не менее остро, чем проблема религии, в России и Украине стоят проблемы, связанные с миграцией и ее влиянием на социокультурную идентификацию. Этой теме в сборнике посвящены две статьи. Одна из них, написанная *М. Алексеевым*, исследует эту проблему на примере положения мигрантов из Китая в Приморском крае. Автор концентрирует внимание прежде всего на том, как восприятие китайской миграции местными жителями связано с поддержкой последними партий, политиков и полувоенных образований, которые служат мобилизующей силой против «этнически других» пришельцев. В первую очередь речь идет об ЛДПР во главе с В. Жириновским и казачьих отрядах в приграничных с Китаем районах (с. 116). Алексеев исследует проявления враждебности к китайским мигрантам, выясняет ее социальные основы, а также другие моменты, влияющие на отношение населения к мигрантам. В результате он обнаруживает, что негативное отношение к мигрантам и тревога по поводу перспектив миграции не приводит к перерастанию данного вопроса в политическую проблему. Статья дает ответ на вопрос, почему этого не происходит.

*О. Шевел* рассматривает ситуацию с беженцами на Украине и сравнивает политику в отношении беженцев в этой стране и в России. Автор исследует различия в подходах к этому вопросу в двух странах, анализирует роль международных организаций, в частности Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, и приходит к выводу, что главным в политике по отношению к беженцам, проводимой как в России, так и на Украине, является то, как определяются в законах по-

нятия «мы» и «другие». По словам Шевел, «получат ли “мы” после этого преимущества в политике по отношению к беженцам, зависит в дальнейшем от степени внутривнутриполитического консенсуса по поводу определения этого “мы”» (с. 229).

Таким образом, круг вопросов, затронутых в статьях сборника, свидетельствует о сложности, неоднозначности, противоречивости и, главное, многообразии социальных процессов, протекающих на постсоветском пространстве. Они выходят за рамки какой-либо одной научной дисциплины и требуют междисциплинарного подхода в изучении, а также осмысления и применения в реальной политике выводов, сделанных на этой основе. Практическая значимость работы, проведенной авторами, не вызывает сомнений. Она обусловливается и используемым ими материалом, и злободневностью изучаемых проблем. Что касается первого, то большинство статей написаны на основе непосредственного знакомства с ситуацией на местах, материалов интервью и опросов, проведенных как самими авторами, так и социологическими службами, а также внимательного изучения современной научной литературы, в которой разрабатываются теоретические и методологические принципы исследования проблем идентичности, в том числе и на примере разных стран.

Достоинство книги состоит и в том, что она предоставляет возможности для сравнения ситуации, которая существует в социокультурной сфере двух стран – России и Украины. На это обращает внимание в своем послесловии «Нескончаемый переходный период» соредактор сборника, директор Института Кеннана *Б. Рубл*. По его мнению, знакомство со статьями наводит на мысль, что Россия и Украина после «оранжевой революции» 2004 года «движутся по различным траекториям» (с. 342). Ссылаясь на статьи Фоллер и Хрыцак, а также Ваннер и Шевел,

Рубл формулирует напрашивающийся из них вывод: «Сталкиваясь с раздробленностью вдоль всех расколов, которые могут раздирать общество, украинское государство задолго до “оранжевой революции” стало отказываться от всеохватного законодательного порядка, что создает политические, социальные, культурные и юридические основания, на которых могут сосуществовать граждане, значительно отличающиеся друг от друга. Российская же федерация – в том виде, в котором она представляется участвующим в государственном строительстве элитам, – обладает достаточной внутренней компактностью, которая соблазняет тех политических лидеров, которые склонны к стандартизации, следовать своим централизаторским импульсам» (с. 343). Другими словами, в то время как на Украине создаются условия, способствующие многообразию, в том числе и многообразие проявлений личности, в России наблюдается тенденция к единообразию, может быть, даже ценою прав и свобод человека.

Конечно, в данном случае надо сделать поправку на то, что сборник не охватывает всех сторон и явлений обществен-

ной жизни России и Украины. За рамками его остались не только многие проблемы, но и регионы каждой из стран. Кроме того, не случайно название, которое Рубл дает своему послесловию, ибо обе страны все еще не одолели переходный период, и большинство форм, качеств и явлений, наблюдаемых в обществе, находятся в стадии становления и потому отличаются неустойчивостью и противоречивостью. Тем не менее наличие некоторых тенденций, подобных отмеченным выше, может вызвать тревогу за будущее страны, перспективы построения в ней демократического общества. Одно из предназначений таких публикаций как раз и заключается в том, чтобы выявлять процессы, определяющие направление развития общественных структур. В этом, наверное, и состоит полезность взгляда, брошенного на них со стороны.

**Илья Гайдук,**

*кандидат исторических наук,*

*старший научный сотрудник*

*Института всеобщей истории РАН,*

*Former Kennan Institute Regional*

*Exchange Scholar, Former Woodrow Wilson*

*Center Guest Scholar*

# Summaries

## **Alla Chirikova**

### *Social Policy in Modern Russia: Are National Projects Taking the Place of Social Reforms?*

The redistribution of authority in the social sphere between different levels, the monetization of privileges, and the realization of national projects that began in 2006, are accompanied by discussion in Russia of the content and possible direction of social reforms. The author attempts to determine whether national projects are a full-fledged substitute for social reforms and how those acting at the regional level evaluate the expediency and efficiency of these projects, as well as the nature of center-region relationships formed during the projects' realization. The article is based on the results of over one hundred interviews with representatives of regional elites and experts conducted in 2006. The results of the survey show that, while it has some positive consequences, the realization of national projects in the social sphere creates certain long-term threats to the country's development.

## **Evgeny Golovakha, Nataliya Panina**

### *Major Stages and Trends in Ukraine's Transformation: From Perestroika to the Parliamentary Crisis of 2007*

The authors analyze the logic and specifics of the stages of social transformation in Ukraine witnessed over the last two decades in key aspects of Ukrainian society: institutional, socio-structural, and socio-psychological. Special attention is paid to the role played by classes, elites, and communities during the various periods of transformation. The authors make wide use of data obtained through polls. In their opinion, the "national specifics", or paradox, of the current development of democracy in Ukraine can, to a large extent, be explained by the pragmatic nature of the democratic rhetoric used by both the population and the new authorities. This rhetoric reflects not so much the need to aim for democratic norms in society, as the hope of winning Western support.

## **Vladimir Kolosov, Nadezhda Borodulina**

### *The Russian-Estonian Frontier: Perception Barriers and Cooperation at the Border*

The authors undertook a comparative analysis of how residents living close to either side of the border between Russia and Estonia perceive that border and how their perception influences border cooperation. This work is included in a series of publications that present the results of part of the EXLINEA international research project (Lines of Exclusion as Areas of Cooperation: Reconfiguring the External Boundaries of Europe), which is supported by the European Union. The research proved that stereotypes of mutual perception on both sides of the frontier are strong and have a direct impact on the residents' attitudes towards the frontier, the way it is operated, and interest in cooperation. It is highly likely that bilateral relations between Russia and its Baltic neighbors will remain overemotional and subject to sharp fluctuations for a long time to come, and will depend on a whole complex of relations with the EU and Europe in general. In view of this, it is necessary, firstly, for political and legal institutions to emerge that focus on long-term activities and are capable of ensuring maximum autonomy of border cooperation and its independence from the foreign policy situation at any given time. Secondly, in order to minimize the sense of mutual alienation, efforts must be made to begin



collecting data on the neighbors' life, legislation, commercial and investment terms, border cooperation needs and possibilities for financial support, etc. Regular forums and contacts in various spheres of activity will be needed by local authorities, entrepreneurs, bank employees, teachers, students, journalists, etc.

### **Aleksandr Chertkov**

*Federative Reform: Goals and Their Implementation as the Basis of Efficient Regional Development in Russia*

The author reviews the major goals and problems encountered in the process of reforming federative relations in Russia. Special attention is paid to defining the precise powers of federal and regional state bodies in cases of joint authority; balancing and financially supporting the delegation of powers at the various levels at which public power is implemented; enhancing the interaction between federal and regional executive bodies; optimizing the system of territorial bodies of federal executive power; regulating inter-budget relations and creating stimuli for future development of subjects of the Russian Federation; and developing legislation of subjects of the Russian Federation, which would organically supplement and give concrete expression to federal legislation, but in no way oppose it. The author believes that efficient resolution of the aforesaid goals should help create a solid basis for regional modernization in Russia.

### **Alla Yaz'kova**

*Russia-Georgia: Quo Vadimus?*

The political crisis that erupted in relations between Russia and Georgia has resulted in such a drastic exacerbation of those already-tense relations that its consequences will be hard to overcome even in the event of good will on both sides. The alienation that inevitably ensued against the backdrop of Russia's continuing severance of economic, transportation and even postal contacts, is unquestionably damaging to Russia itself. The author believes that a gradual restoration of Russia's positions in the South Caucasus might be promoted by its playing a more constructive role in the so-called "frozen conflicts" in Georgia and Azerbaijan. Russia's exclusion from the region is in equal measure undesirable and unrealistic, whereas its participation in economic development of the countries of the region is of vital importance in strengthening regional stability. Russia, however, will need to act as a partner, not (as Zb. Bzhezinsky put it) as the "sole master", and abandon historically obsolete plans for the restoration of its empire. It is crucial for Russia itself to develop a well-balanced, economically and politically substantiated strategic policy for its southern borders.

### **Boris Tsilevich**

*Nation Building and Ethnic Domination in Latvia*

Many experts are still at a loss to understand how Latvia managed to avoid ethnic conflict and violence in the process of restoration of independence and state building. For this reason, the specific Latvian pattern analyzed in this article, that ensures ethnic domination in the country and is based on the principle of restored citizenship, is unquestionably of interest. According to the author, today's Latvia remains a divided society in many ways, though the tendency towards coexistence of two ethno-linguistic communities, rather than confrontation between them, ever more clearly dominates. Latvia's problems are gradually coming to resemble the problems of cultural diversity that are characteristic of other EU member-states. Nevertheless, the ethnic domination that took shape during the "early post-Soviet" stage will continue to exert a huge influence on the situation in the country for a long time to come.

## ПРИГЛАШАЕМ АВТОРОВ К СОТРУДНИЧЕСТВУ

*Предполагаемые темы двенадцатого выпуска «Вестника»  
(осень 2007):*

- **Особенности российской модернизации**
- **Образцы и механизмы интеграции общества**
  - **Проблемы российского федерализма**
- **Мигранты – социальный ресурс или новые опасности**
- **Возможности и «подводные камни» мультикультурализма**

*Редакция будет признательна авторам,  
которые пришлют статьи по этой проблематике  
до 1 сентября 2007 года.*

По этим темам принимаются материалы объемом не более 30 тыс. знаков (с пробелами) в электронной версии формата Word for Windows. Комплект статьи включает справку об авторе, в которой указывается фамилия, имя и отчество, место работы, ученая степень, ученое звание, адрес, телефон, факс, адрес электронной почты. Автор должен указать источники всех приводимых в статье цитат, цифр и иной информации. Аббревиатуры поясняются. Ссылки должны быть оформлены в соответствии с государственным стандартом и расположены в конце текста в порядке следования. Примеры:

1. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М.: Academia-Центр, 1995. С. 281.
2. Шахов М.О. Проблемы взаимоотношений старообрядчества с современным миром // Старообрядчество. История. Культура. Современность. М., 1998. С. 10.
3. Hamilton G.H. The Art and Architecture of Russia. Baltimore: Penguin Books, 1975. P. 180–182; Brumfield W.C. Gold in Azur: One Thousand Years of Russian Architecture. Boston: David R. Godine, 1983. P. 227–333.
4. Найман А. Русская поэма: четыре опыта // Октябрь. 1996. № 8. С. 131.

Решение об опубликовании материалов принимается редколлегией.

Редакция оставляет за собой право на литературную правку  
и изменение заглавия статей.

**ВЕСТНИК ИНСТИТУТА КЕННАНА В РОССИИ**

№ 11 / 2007

Адрес редакции: Москва, ул. Волхонка 14, комн. 527,  
РОО «Содействие сотрудничеству Института им. Дж. Кеннана с учеными  
в области социальных и гуманитарных наук»

Адрес для корреспонденции: 123001, Москва, а/я 90  
Тел./факс: (495) 232-34-96 Электронный адрес: kennan@kennan.ru

Сдано в набор 12.05.2007 Подписано в печать 14.05.2007 Формат 80x100/18 Объем 10,2 усл. печ. л.  
Тираж 750 экз. Печать офсетная Заказ № 712-ГЗ  
Отпечатано в типографии «Инсайт Полиграфик»  
Мичуринский проспект 1, офис 104-Б  
Эл. почта: info@insight.ru

