

**ВЕСТНИК
ИНСТИТУТА КЕННАНА
В РОССИИ**

В Ы П У С К

18

Москва 2010

Научно-публицистическое издание
Выходит два раза в год

Издание осуществлено при финансовой поддержке Института Кеннана

Главный редактор:

Леокадия Дробижева

Редакционная коллегия:

Екатерина Алексеева (ответственный секретарь)

Юрий Батурин

Эмиль Паин

Над номером работали: Павел Королев, Галина Левина, Кэтрин Мур

Верстка: Любовь Алексенко

Фото на обложке: Павел Королев

Адрес редакции:

119034, Москва, Хилков переулок, дом 2, строение 3,

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) 927-0275

Электронный адрес:

katya.kennan@gmail.com

ISSN 1998-5800

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

К читателю

5

Возможности инновационного развития России

Ирина Бусыгина, Михаил Филиппов

Политические условия и ограничения инновационного развития России

7

Эмиль Паин

О социально-культурных предпосылках формирования инновационной экономики

23

Николай Петров

Роль регионов в российской модернизации

28

Алексей Алексеев

Российские институты и природные ресурсы: кто кого?

33

Виктор Суняев

Наука и образование в США: опыт инновационного развития

39

Политические процессы на постсоветском пространстве

Андрей Макарычев

Общее соседство: «новая Восточная Европа» между Россией и Евросоюзом

52

Юрий Бауман

Переосмысление демократии в постсоветском мире

67

Миграция и проблемы этнических меньшинств

Татьяна Васильева

Интеграция мигрантов в принимающее общество: опыт стран Западной Европы

73

Екатерина Арутюнова

Отношение к иммигрантам в России и странах Европы (по материалам Европейского социального исследования 2006 и 2008 годов)

83

<i>Ольга Гулина</i> Воссоединение семьи как один из путей легальной миграции в странах ЕС и США	90
<i>Гелена Носкова</i> Национальные меньшинства в Чешской Республике после «бархатной революции» 1989 года	100
Научная жизнь	
Календарь событий весны – лета 2010 года	107
Совет Товарищества	111
Вести с Woodrow Wilson Plaza	
<i>Борис Ланин</i> От всеобщей грамотности – к современной читательской культуре	112
Награды Центра Вудро Вильсона	120
Книги	
Вышли из печати	122
<i>Summaries</i>	126
<i>Приглашаем авторов к сотрудничеству</i>	128

К читателю

Прошел ровно год с тех пор, как в президентском Послании Федеральному собранию от 12 ноября 2009 года был объявлен курс на всестороннюю модернизацию России. Общественная атмосфера уходящего 2010 года оставляет ощущение, что идеи модернизации сегодня воспринимаются уже не только как лозунги. Потребность в преодолении нарастающей отсталости страны все больше осознается в разных слоях российского общества. Консенсус относительно необходимости модернизации страны в основном достигнут. Разногласия возникают по поводу причин торможения реформ: что больше препятствует им – социально-культурные особенности народа или отсутствие заинтересованности у элит. Какой должна быть модернизация – индустриальной или инновационной. Если инновационной, то должны ли ей предшествовать политические изменения, или же экономические процессы сами запустят политические преобразования.

Для участников программ Института Кеннана тема российской модернизации уже давно стала центральной. Кто знает, быть может, интеллектуальные дискуссии, которые велись учеными с 2004 года в рамках кеннановских семинаров по данной проблеме, а также опубликованные работы на эту тему оказали какое-то влияние на формирование климата общественного доверия к идее модернизации? Одним из важных результатов этих встреч стала монография «Российская модернизация: размышляя о самобытности», выпущенная в 2008 году. В 2009 году вышли в свет материалы дискуссии о социокультурных особенностях российской модернизации, организованной совместно с Институтом современного развития.

Исследование проблем модернизации продолжилось нами и в 2010 году. Насто-

ящий выпуск «Вестника» в значительной мере посвящен итогам этой работы. Так, в июне по инициативе кеннановского сообщества состоялась международная конференция в Новосибирске, посвященная перспективам инновационного развития России. В первом разделе журнала представлено пять статей, подготовленных по результатам этой конференции. В каждой из них обсуждаются возможности и препятствия для инновационного развития России. По мысли И. Бусыгиной и М. Филиппова, политическая элита и общество должны понять, что модернизация – не просто инновационные технологии, это феномен, имеющих политические, социальные и культурные измерения. Они также резонно предупреждают, что без активности снизу все намерения могут остаться лишь «кампанией Кремля». Авторы поднимают вопросы о заинтересованных в инновациях кадрах, развитии институтов – государства, бизнеса, освобождении рынка от засилья бюрократии. Как и Н. Петров, который посвятил свою статью роли регионов в российской модернизации, они обращают внимание на то, что излишняя централизация в государстве снижает возможность модернизации и, если не подходить к ней только как к лозунгу, надо подключать социальный потенциал, инициативу снизу. Авторы этих статей делают важнейший вывод: повышение политической и экономической самостоятельности регионов, местных сообществ – несомненный ресурс инновационного развития.

О социально-культурных предпосылках инновационной экономики пишет Э. Паин. Анализируя серьезные преграды в российском обществе для модернизации – низкий уровень взаимного доверия людей и доверия к власти, слабую веру в позитивное будущее и главное – правовой нигилизм и неограниченную

власть бюрократии, автор в то же время обращает внимание на мало замечаемые в обществе симптомы возможностей относительно быстрых изменений в, казалось бы, очень инерционной среде — ценностных ориентациях.

А. Алексеев рассматривает пути выхода из ловушки высокой сырьевой конъюнктуры, в которой оказались российские институты. И наконец, В. Супян показывает на примере США, какую роль должны играть наука и образование в социально-экономическом развитии страны, и акцентирует внимание на том позитивном опыте, который может быть использован в российской практике.

Статьи второго раздела также тесно связаны с темой модернизации, которая, будучи системным явлением, должна охватывать все сферы жизни государства и общества. Внешнюю политику России, во многом являющуюся продолжением политики внутренней, анализирует применительно к странам «новой Восточной Европы» А. Макарычев, показывая, что отношения России с соседями пока зачастую строятся на противоположных и противоречивых принципах. О том, какие причины затрудняют движение постсоветских стран к демократии, а значит, и их модернизацию, размышляет Ю. Бауман в материале, посвященном дискуссии «о переосмыслении демократии», которая состоялась в Киеве осенью этого года.

В третьем разделе журнала рассматриваются проблемы миграции и отношения к иноэтничным меньшинствам. Сегодня становится все более очевидным, что без притока мигрантов Россия не сможет решить историческую задачу модернизации. Однако на этом пути возникает множество сложностей, связанных с адаптацией и интеграцией новых жителей. Эти проблемы остро стоят и в других странах, чей опыт решения сходных задач может оказаться полезным для России. В связи с этим мы публикуем статью Т. Васильевой, в которой анализируются важнейшие документы, принятые в странах Западной Европы для регулирования приема и интеграции иммигрантов.

Одним из важных условий их адаптации является отношение местного населения. Это и показатель состояния принимающего общества, его рациональной гуманности и возможностей интеграционных процессов. Используя материалы Европейского социального исследования, Е. Арутюнова анализирует отношение населения 28 европейских стран к иммигрантам, в том числе инокультурным. Читателю будет интересно узнать, какое место занимает Россия среди других стран по уровню толерантности к иммигрантам, и понять по приводимым данным зависимость отношения к иноэтническому притоку жителей от социально-политической обстановки, исторических обстоятельств в странах-реципиентах.

О. Гулина подробно описывает один из путей приема иммигрантов в странах ЕС и США — воссоединение семей. Изучение правовых аспектов и зарубежной практики в этой сфере актуально для России, так как немало временных мигрантов остается у нас на постоянное жительство.

И наконец, Г. Носкова знакомит читателей с историей и статусом этнических меньшинств в Чехии. Опыт этой страны для нас также интересен, поскольку в ней остались и словаки, которые теперь имеют свое государство, и другие национальные меньшинства, например цыгане, положение которых в последнее время вызывает бурные дискуссии в европейских странах.

Итак, в этом номере «Вестника» затронут целый ряд тем, находящихся в центре российской общественно-политической и научной дискуссии и напрямую связанных с задачами системной модернизации страны, курс на которую был провозглашен год назад ее руководством. Обсуждение важнейших вопросов, касающихся развития России, будет продолжено в следующих выпусках. Мы приглашаем принять в нем участие всех заинтересованных авторов, в особенности из российских регионов.

Редколлегия

Политические условия и ограничения инновационного развития России

Тезис о необходимости инновационного развития России быстро стал одним из наиболее популярных в нашей стране. И в этом нет ничего удивительного: способность общества к инновациям все больше приобретает статус генерального индикатора как его состояния, так и «потенциала». Убедительное подтверждение этому содержалось в президентском обращении 2009 года «Россия, вперед!» В ходе последующих за обращением многочисленных обсуждений подчеркивалось, что ключ к экономической модернизации России – в технологических и организационных инновациях. Сегодня можно говорить о наличии – по крайней мере отчасти – многих элементов национальной инновационной инфраструктуры; речь идет о технопарках, бизнес-инкубаторах, центрах трансфера технологий и т.п. Принято решение о создании в России аналога знаменитой Силиконовой долины. Глава «Роснано» А. Чубайс, один из участников рабочей группы по ее созданию, заявил, что к 2015 году объем продаж от реализации только одного проекта должен составить 15 млрд руб. А если таких «золотых» проектов будет десять, то сумма потянет на 100–200 млрд. В самом недалеком будущем Чубайс уже видит инновационный конвейер, где каждый год будет запускаться по десять масштабных проектов. И тогда объем продаж инновационной продукции вырастет к 2015 году до фантастической цифры – 1 трлн руб.¹ Эти

¹ Медведев Ю. Город Солнца: в России будет создан аналог знаменитой Силиконовой долины // Российская газета. 2010. 17 марта.



Ирина Марковна Бусыгина,
доктор политических наук, профессор,
директор Центра региональных политических исследований МГИМО (У)
МИД России



Михаил Георгиевич Филиппов,
профессор Университета штата Нью-Йорк, США

«прикидки» выглядят действительно весьма впечатляюще. Однако исходным пунктом здесь по-прежнему является техноэкономическая парадигма инноваций. Между тем инновационное развитие должно рассматриваться как феномен, имеющий политические, социальные и культурные измерения. Принципиальная трудность инновационного развития связана с тем, что значимые технологические и организационные инновации ведут к перераспределению экономических и политических ресурсов в обществе, а потому влекут за собой не только экономические, но и социальные и политические последствия². Соответственно, те, кто выигрывает от текущего экономического и политического статуса-кво, имеют рациональные основания опасаться условий, способствующих модернизации, ведущей к инновационному развитию. Другими словами, хотя в долгосрочном плане все общество может выиграть от запуска инновационной модели развития в России, при переходе к ней определенные социальные и экономические группы будут нести значимые потери. Для многих социальных групп текущее состояние оказывается предпочтительнее рисков перехода к альтернативным моделям политического и экономического устройства страны. Эти группы воспринимают призывы руководства России к модернизации и созданию условий для инновационного развития как нечто чуждое и навязанное сверху, как «принуждение к инновациям»³. Как это было не раз в истории России, никто прямо не решается воспротивиться давлению сверху, разумно ожидая, что без активной поддержки

снизу очередная кампания Кремля скоро заглохнет. Здесь уместно процитировать президента России Д. Медведева: «Проблема сейчас заключается не в том, что есть какие-то силы, которые выступают против этой самой модернизации, а в том, что для значительной части чиновников и, к сожалению, бизнеса это пока проходная вещь. Это не вошло еще в голову, это, может быть, воспринимается как лозунг дня, но не более того»⁴.

В случае крупных государственных предприятий можно попытаться пойти по административному пути – например, А. Чубайс предложил создать «инновационные комитеты при советах директоров госкомпаний»⁵. Сходным образом, премьер России В. Путин указал правительству, что «необходимы решения, которые обязали бы госпредприятия и акционерные общества внедрять современные модели управления», однако при этом был вынужден признать, что, несмотря на все усилия, в экономике продолжает доминировать невосприимчивость к инновациям: «Ну, казалось бы, чего ни делаем – все не в коня корм. Нет резкого движения в этом направлении»⁶.

Однако практическое использование принуждения для задания стимулов инновациям в современной России сталкивается с двумя серьезными ограничениями. Во-первых, принуждение к инновациям возможно только в режиме «ручного» точечного управления ограниченным числом проектов. Наиболее же успешными являются те страны, которые имеют широко диверсифицированную инновационную экономику. Более того, сегодня новые

² Ореховский П. Власть и инновации // Общество и экономика. 2009. № 9.

³ Принуждение к инновациям. Под ред. В.Л. Иноземцева. Центр исследований постиндустриального общества, 2009 [http://inozemtsev.net/doc/vert/1264502152_Modernization_Dec2009.pdf].

⁴ Встреча Д. Медведева с ведущими российскими и зарубежными политологами 10 сентября 2010 года [<http://www.kremlin.ru/news/8882>].

⁵ Савиных А. Принуждение к инновациям // Известия. 2010. 4 августа [<http://www.izvestia.ru/economic/article3144602/>].

⁶ Путин В.В. Выступление на совместном заседании коллегий Минфина и Минэкономразвития России 14 мая 2010 года [<http://premier.gov.ru/events/news/10586/>].

технологические прорывы могут происходить в течение нескольких лет в любой отрасли экономики. «И очень просто прозевать, пройти этот этап, вовремя не сориентироваться и не принять надлежащие меры, вовремя не выстроить соответствующую институциональную среду, пройти этот этап и стать в мире неконкурентоспособными»⁷. Во-вторых, возможности использовать принуждение ограничены трудностями кадровых перемен в современной России. Не вдаваясь в причины, заметим, что круг возможных кандидатов на ведущие политические и экономические позиции сегодня весьма узок. К примеру, даже новых губернаторов Кремль вынужден назначать в основном из прежних людей. В России физически невозможно уволить в одночасье всех высокопоставленных коррумпированных чиновников и нанять на их место новых людей. Практическим подходом может быть только попытка, опираясь на сегодняшних политиков, бюрократов, бизнесменов и общество в целом, изменить преобладающую сегодня в экономике мотивацию. Необходимо установить новые правила игры, в рамках которых появятся новые целевые установки, и создать условия, при которых игроки будут им следовать и стремиться производить инновации исходя из собственных интересов. Хотя давление сверху может дать толчок модернизации, реформы едва ли будут последовательными и успешными в отсутствие комплексной, многоуровневой системы стимулов для политиков, бюрократов и бизнеса. Поэтому для реализации проекта инновационного развития страны, уже заявленного как национальный приоритет, прежде всего требуется обсуждение как стимулов, этому способствующих, так и объективно

существующих в России ограничений и противодействий.

Государство как основной агент инновационного развития

Дискуссии о реализации курса на инновационное развитие России неизбежно ведут к вопросу о том, какие субъекты (институты, общественные группы, экономические агенты и т.д.) в краткосрочной и среднесрочной перспективе могут быть наиболее заинтересованы в инновациях и, соответственно, выступать агентами процесса модернизации. В частности, какова должна быть роль государства и частного бизнеса в модернизации и создании условий для инновационного развития.

По последнему вопросу часто сталкиваются две кардинально противоположных точки зрения о соотношении роли государства и бизнеса в создании инновационной экономики. Сторонники одной позиции утверждают, что государство должно быть движущей силой процесса, поскольку интересы бизнеса сиюминутны и не могут служить опорой для долгосрочных планов. Их оппоненты, напротив, считают, что российское государство неповоротливо, неэффективно и консервативно, поэтому движущей силой формирования инновационной экономики должен стать бизнес.

Если следовать за классическим подходом Й. Шумпетера, то инновации можно определить как технологические новые или усовершенствованные процессы или способы производства (передачи) услуг, использованные в практической деятельности⁸. Для Шумпетера сам смысл понятия «инновация» заключался в рыночном освоении научных достижений, а предприниматель, соответственно, являлся ключевой фи-

⁷ Собянин С. Модернизация – это вопрос выживания России в современном мире. Выступление на секции «Государство как инструмент технологической модернизации» Мирового политического форума «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности» 9 сентября 2010 года.

⁸ Шумпетер Й. Инновационный процесс. М., 2003.

гурой инновационной парадигмы экономического развития⁹. Казалось бы, весьма привлекательно «назначить» в России на эту роль бизнес с его гибкой и быстрой реакцией на изменяющиеся условия, постоянной конкуренцией и заинтересованностью в движении вперед. В этом случае задача государства ограничена созданием четких правил рыночной конкуренции и защиты прав собственности. Иными словами, для успеха необходимо снять все искусственные ограничения со стороны государства и сделать рынок в максимальной степени свободным, в том числе от монополизма и бюрократического засилья, а права собственности защищенными.

Однако, как представляется, абстрактно-теоретические преимущества бизнеса в инновационном процессе сами по себе не являются доказательством заинтересованности современного российского бизнеса двигаться по пути инновационного развития. Бизнес везде и всегда стремится максимизировать и по возможности закрепить получение прибыли. Если же говорить о России, то опора на бизнес в качестве движущей силы развития, скорее всего, приведет к тому, что господствующие в экономике естественные монополии будут способствовать сохранению статус-кво: закреплению сырьевого характера специализации России в мировой экономике.

Еще в 2001 году Евгений Ясин подчеркивал: «Суть дела в том, что, будучи предоставлена исключительно частной инициативе и рыночным силам, экономика России будет с большой вероятностью склоняться к топливно-сырьевой ориентации. Можно себе представить, какой она будет в этом случае, причем не худшем варианте, через 15 лет: сельское хозяйство и пищевая промышленность более или менее обеспечивают

внутренний рынок; экспорт нефти, газа, металлов и леса позволяет импортировать все остальные продукты. Мы пользуемся достижениями мировой цивилизации – компьютерами, информационными системами, средствами телекоммуникаций и т.п. в той мере, в какой доходы от сырьевого экспорта позволяют нам все это закупать. Или отчасти собирать в России из компонентов, произведенных за рубежом. В лучшем случае мы сохраняем способность производить вооружения и оборудование, в основном для внутреннего потребления. В сущности, примерно такой выглядит Россия уже сегодня и, с поправкой на технический прогресс, выглядела в начале века. Только вместо нефти экспортировала зерно»¹⁰.

Не менее проблематичной представляется и возможность полагаться на влияние внешних инвесторов. Мотивация частных иностранных инвесторов едва ли может существенно отличаться от мотивации российских предпринимателей. Рассчитывать же на то, что на государственном уровне США или Западная Европа окажут текущему политическому режиму в России существенную помощь в деле технологического обновления, не приходится в силу геополитических причин.

В свете вышесказанного представляется закономерным тот факт, что ко времени проведения Ярославского политического форума осенью 2010 года среди практиков и экспертов сложился консенсус в пользу признания активной роли государства в качестве императива успеха модернизационного проекта. Неслучайно и то, что основная секция форума была названа «Государство как инструмент технологической модернизации». Иными словами, российское государство сегодня представляется главной (но, безусловно, не единственной) движущей силой раз-

⁹ Schumpeter J. The Theory of Economic Development. Boston: Harvard University Press, 1934.

¹⁰ Ясин Е.Г. Модернизация российской экономики: что в повестке дня // Материалы II Международной научной конференции «Модернизация экономики России», 2002 [http://hse.ru/ic2/materials_2/yasin_8.htm].

вития инновационных процессов в стране, способной «поломать» статус-кво сырьевой ориентации бизнеса и экономики в целом. Однако ограничиться указанием на то, что ключ к инновационному развитию – в государстве, явно недостаточно. Необходимо сделать хотя бы самые общие заключения о том, что именно должно делать государство и какими характеристиками оно должно обладать.

Что должно делать государство – зависит от того, какое оно

Как мы отмечали выше, до последнего времени российские дискуссии о роли государства в модернизации экономики фокусировались на вопросе о роли государства. Признав значимую, если не решающую роль государства в модернизации, тем не менее приходится искать ответ на следующий ключевой вопрос: а что именно должно делать государство для создания условий инновационного развития? Ответ на этот вопрос прямо зависит от того, какое государство мы рассматриваем.

Как известно, целая область современной экономической науки – так называемая теория общественного выбора – посвящена роли государства в экономике и тем трудностям, с которыми связано его эффективное использование для корректировки рыночных механизмов¹¹. Теория общественного выбора отвергает «органический взгляд» взгляд на государство как некую целостность или индивида по имени Государство. Вместо аналогии между государством и индивидом теория общественного выбора использует аналогию между государством и рынком, предлагая рассматривать государство как институт, посредством которого ин-

дивиды взаимодействуют друг с другом для своей выгоды¹². В рамках этого подхода для понимания поведения государства необходимо исследовать конкретные механизмы выработки того интереса (т.е. государственного), который будет претендовать на то, чтобы представлять все общество.

Начиная с работы Дж. Бьюкенена и Г. Таллока «Расчет согласия» («The Calculus of Consent», 1962) экономисты подчеркивают, что, хотя рыночные механизмы часто приводят к неэффективным с общественной точки зрения результатам, само по себе вмешательство государства не гарантирует улучшение ситуации. Принципиально важно то, какими свойствами обладает государство и кто его контролирует. Государство, заботящееся об общественном благе, – это всего лишь абстракция, являющаяся недопустимым теоретическим упрощением. В реальности от имени государства действуют политики и бюрократы, зачастую мотивированные не только, а часто и не столько интересами общества.

Действительно, опыт свидетельствует, что в очень многих случаях вмешательство государства в экономику имело крайне негативные последствия. Подчеркнем, что примеры стран, где удалось провести эффективную государственную политику по модернизации экономики, единичны. Следует помнить и то, что далеко не все Кремниевые долины достигли успеха.

Обсуждая проблемы России, часто приводят как примеры успешного влияния государства на создание инновационного климата такие страны, как Финляндия, Норвегия, Ирландия, Канада, Австралия, Швеция, Сингапур или Франция. К сожалению, обычно забывают добавить, что государство в этих странах организовано и действу-

¹¹ *Мюллер Д.* Общественный выбор III / Пер. с англ. под ред. А.П. Заостровцева, А.С. Скоробогатова. М.: ГУ – ВШЭ, 2007.

¹² «Один из признаков значительного интеллектуального влияния теорий общественного/социального выбора – тот факт, что трое из наиболее крупных теоретиков в этой области были удостоены Нобелевской премии – Кеннет Эрроу, Джеймс Бьюкенен и Амартия Сен» (*Мюллер Д.* Указ. соч.).

ет на совершенно других принципах. Например, не упоминается о том, что вышеуказанный список включает только страны с низким уровнем коррупции. А ведь с точки зрения экономической теории то, что может и должно делать государство в странах с самой низкой коррупцией в мире (Сингапур, Финляндия, Швеция), не может и не должно пытаться делать государство в странах с менее эффективным государством. Напротив, для каждой страны существует свой оптимальный уровень государственного вмешательства в экономику. Важнее всего то, что чем более эффективно и менее коррумпировано государство, тем выше оптимальный уровень его вмешательства в экономику при прочих равных условиях. В некоторых странах государство настолько слабо, неэффективно, коррумпировано и зависит от лоббирования бизнеса, что любые попытки отдельных политических лидеров повлиять на состояние дел в экономике будут приводить к растрате ресурсов. Из этого следует вывод, что попытки российского государства в его текущей форме повлиять на инновационный климат в стране будут иметь весьма ограниченный успех, если модернизации не будет подвергнуто само государство, а точнее принципы его организации и функционирования. В самом общем виде можно утверждать, что для успешного развития инноваций России требуется другое, модернизированное государство – более эффективное, менее коррумпированное, а главное – более заинтересованное в успехе инновационного бизнеса.

К сожалению, любые практические меры по модернизации существующего государства в России потребуют значительных усилий и времени. Кроме того, для территориальной целостности такой многообразной и огромной страны,

как Россия, попытки модернизации государства сопряжены со значительными рисками для политической стабильности. В свою очередь, увеличившиеся политические риски неизбежно уменьшат инвестиционную, а следовательно, и инновационную привлекательность бизнеса в России. Другими словами, хотя в долгосрочной перспективе создание инновационного климата в России требует модернизации государства, а значит, и политических реформ, в среднесрочной перспективе попытки такой модернизации приведут к *уменьшению* инновационной привлекательности.

Некоторые считают, что, несмотря на политические риски, начать надо с модернизации государства. Так, Герман Греф на Мировом политическом форуме в Ярославле утверждал: «Наиболее актуальный вопрос в России: государство не как инструмент модернизации, а как объект модернизации. Если с неправильным инструментом подойти к неправильному станку, то ничего не прикрутишь и ничего не открутишь. Инструмент должен быть правильный, поэтому первое, что нужно сделать, – это модернизировать само государство»¹³. Еще один участник сессии «Государство как инструмент технологической модернизации» Анатолий Чубайс предлагает другую последовательность: «Совершенно ясно, что экономическая модернизация без политической модернизации, хотя и может и должна быть запущена, не может быть целостной и завершенной. (...) С экономики надо начинать, политикой надо завершать»¹⁴. Мы, в свою очередь, подчеркнем, что выбор конкретной стратегии и последовательности реформ является выбором между преимуществами краткосрочных и долгосрочных результатов преобразований с учетом всех возможных рисков.

¹³ [<http://www.rian.ru/politics/20100909/274063494.html>]

¹⁴ Там же.

Образ желаемого государства

Государства, эффективно предоставляющие общественные блага и услуги, отвечают трем характеристикам: они способны на решение (*decisive*), у них присутствует административная способность реализовывать принятие решения (*administrative capacity*), наконец, они обслуживают широкие общественные интересы и подотчетны им (*broad public interest*). Таким образом, можно говорить о двух типах разграничений: между сильными и слабыми государствами (при этом сила будет заключаться не в выстраивании вертикали власти, а в способности принимать решения и доводить их до конца) и между государствами, подотчетными и не подотчетными общественным интересам.

«Сила» государства, помимо способности принимать решения и доводить их до реализации, зависит от качества и профессионализма бюрократии, а также от уровня коррупции в ее широком понимании, включающем патронаж, nepotизм, «услугу за услугу», тайное финансирование партий, тесные и непрозрачные связи между правительством и бизнесом и т.п.

Исследователи подчеркивают, что сила государства есть результат двух типов управления и контроля: сверху (где авторитарные режимы работают лучше за счет иерархической структуры и репрессивного аппарата) и снизу (где успешнее демократии за счет широкого электорального участия и свободы СМИ). В наиболее деликатной позиции оказываются, тем самым, государства со слабыми демократическими институтами: они утрачивают рычаги контроля «сверху вниз» (при разрушении авторитарного порядка теряются его преимущества), институты же управления и контроля «снизу вверх» (демократические) работают недостаточно эффективно.

Государство оказывается «слабым» и не способным на принятие решений, если оно либо просто не может выработать необходимые решения, либо же

проводит непоследовательную политику, возникающую как результат давления различных групп на правительство. Чем больше разделена власть, тем больше агентов с различными предпочтениями должны придти к согласию, прежде чем изменится курс. Таким образом, разделение властей – например, исполнительной и законодательной, разделение внутри законодательной власти (двухпалатность парламента), разделение государственных уровней (федерализм), разделение законодательной деятельности и ее интерпретации, наконец, роль военных (при войне или кризисе) – потенциально понижает способность государства принимать решения. Однако, с другой стороны, такое государство способно гарантировать бизнесу более последовательную политику.

Неподотчетность государства означает, что оно является инструментом узких групп и специальных интересов (обслуживает прежде всего их, а не широкий общественный интерес). В этом случае реальными, а не декларируемыми приоритетами государства становятся узкие задачи, в общем виде сводящиеся к (1) географически локализованным государственным расходам, таким образом, что эти расходы следуют не экономической, а политической логике – даже в том случае, если эти расходы создают блага, имеющие вид общественных благ (пример – Чечня), – и (2) ренте, т.е. всему спектру субсидий, специальных (особых) налоговых процедур, регулятивных исключений и других форм дотаций от правительства. Чрезмерная роль особых интересов искажает не только смысл понятия демократической ответственности, но и экономические стимулы. Фактически речь идет о приватизации государственной политики.

Один из центральных вопросов, стоящих перед молодыми демократиями, заключается в том, как совместить силу государства, требующуюся для реализации сложных экономических реформ, с необходимостью подотчетности и ограничений деятельности правительства.

Условие первое: конкуренция и стабильные институты — и в экономике, и в политике

Для экономических реформ недостаточно декларировать правильную политику. Не менее важно создать правильные институты и политический процесс, формирующий «правильные» стимулы. Организационная и административная неэффективность государства — это не случайность, связанная с тем, что в структурах исполнительной власти работают коррумпированные непрофессионалы, поэтому достаточно найти честных и более профессиональных исполнителей: бюрократия неэффективна, потому что политики этого хотят. Надежность регулятивных институтов в конечном итоге зависит от условий политической среды и политического процесса. Важнейшим из таких условий выступает создание и поддержание конкурентного порядка, структурированного институтами, — как в экономической, так и в политической сфере.

Общества «открытой политической конкуренции» используют ее для упорядочивания социальных отношений и контроля над государством. В частности, разные «ветви» государственной власти «следят» за поведением друг друга (работает принцип «разделения властей»). При этом СМИ и гражданское общество, располагающиеся за пределами формальной политической системы, обеспечивают дополнительный независимый контроль за деятельностью всех властных «ветвей» государства. В процессе развития конкурентной модели на определенной, достаточно продвинутой стадии возникает возможность для формирования и функционирования политической системы принципиально нового типа — государства

«открытого доступа» к публичной власти. По мнению Д. Норта, Дж. Уоллиса и Б. Вайнгаста, сегодня в мире таких государств «открытого доступа» (open access orders) около 25 и проживает в них не более 15% мирового населения. Остальные 85% жителей планеты — это все еще граждане государств традиционного типа (natural states) с ограниченным доступом к публичной власти, хотя степень этой ограниченности, т.е. закрытости и ограниченности политической конкуренции, может варьироваться крайне широко¹⁵.

В государствах, основанных на «ограниченной политической конкуренции», стабильность режимов достигается за счет поддержания относительно узкой правящей коалиции с привилегированным доступом к политическим и экономическим ресурсам. Защищенность элитной коалиции и ее особый статус реализуются через контроль над важнейшими социальными организациями общества: судами, военными и полицейскими силами, региональными правительствами, СМИ, церковью и т.п. Ограниченный доступ к экономическим и политическим ресурсам обеспечивает возможности для создания и поддержания ренты для элиты. Поскольку такая рента с большой долей вероятности окажется под угрозой при усилении степени конфликтности в обществе или внутри элиты, стремление гарантировать себе продолжение извлечения ренты заставляет правящие элиты накладывать на себя определенные обязательства по поддержанию социального порядка и стабильности¹⁶.

В альтернативной модели при наличии открытой, публичной конкуренции («открытого входа» в элиту) создаваемая на политическом и экономическом рынках рента не является системообразующей для политической стабильнос-

¹⁵ North D., Wallis J., Weingast B. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

¹⁶ North D., Thomas R.P. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973; Levi M. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.

ти. Напротив, для элит возможности извлекать ренту являются временными и более ограниченными (в частности, в силу публичного характера конкуренции на регулярных выборах за право занимать политические должности).

Однако в обоих случаях встает вопрос о выборе способов упорядочивания политического процесса. В частности, для поддержания стабильности и конкурентный, и неконкурентный порядки испытывают потребность в решении ряда важнейших задач, таких как регулирование общих интересов общества и элиты, реализация принятых решений, разрешение и урегулирование конфликтов и спорных вопросов¹⁷.

Наиболее общий выбор здесь – между методами «ручного управления» и созданием общих «правил игры». Первый порядок опирается на личности политиков и их способность принимать «правильные», эффективные решения. Чтобы иметь успех, такое упорядочивание требует подбора лояльных руководителей исполнителей и потому – прямого контроля вышестоящего руководства над составом основных игроков и их действиями. Альтернативный метод опирается на постепенное выстраивание «самоорганизации» политических игроков путем задания им общих, более или менее четких требований и критериев (правил игры). В этом случае упорядоченность достигается главным образом за счет создания соответствующих стимулов и заинтересованности (как для политиков, так и для чиновников) поддерживать политическую систему. Другими словами, во втором варианте конкуренция в обществе и государстве за власть и ресурсы регулируется через набор формальных и неформальных правил, играя по которым элиты оказыва-

ются заинтересованы накладывать на себя определенные самоограничения. Политическая наука обычно обозначает такие формальные и неформальные правила термином «институты»¹⁸.

Правила могут быть введены декретом или законом, однако заставить их действительно «работать» крайне трудно. Правила политической игры имеют значение, только если они *реально действуют как ограничители для всех или почти всех* – т.е. структурируют поведение и мотивацию большинства акторов. Напротив, если многие акторы предпочитают правила игнорировать, то роль таких правил практически оказывается незначимой. Наступает хаос, обычно ведущий к востребованности «ручного» управления.

Можно предложить следующую аналогию. В первом случае на «политическом перекрестке» стоит регулировщик и решает, кого пропустить, а кто может и должен еще постоять в очереди. Стоит регулировщику отвлечься, как движение принимает хаотическую и опасную форму. Во втором варианте после периода нестабильности все участники движения уже настолько привыкли следовать взаимовыгодным правилам, что успешно двигаются через нерегулируемый перекресток, соблюдая очередь.

Во многих случаях «ручной» вариант оказывается привлекательным для политиков в краткосрочной перспективе, как немедленное и вынужденное решение, а «институционализированный» – откладывается ими как долгосрочный идеал. Так, оценивая итоги президентского правления В. Путина, член Общественной палаты Сергей Марков пришел к выводу, что: «личность Владимира Путина важнее для общества, чем институты государства, поэтому я

¹⁷ Ротштейн Б. Политические институты: общие проблемы. М: Вече, 1999. С. 150.

¹⁸ Подчеркнем, что под политическими институтами здесь понимаются не только и не столько учреждения и организации, а скорее набор формальных и неформальных правил, возникающий в обществе, в том числе и в результате эффективной деятельности государственных и общественных организаций. Другими словами, эффективная деятельность этих учреждений и организаций является необходимым, но недостаточным элементом создания институтов как общих «правил игры».

лично к институциональным формам отношусь прохладно, мне кажется, инерция этих форм является в нашей политической жизни очень слабым ограничителем»¹⁹.

На первый взгляд может показаться, что переход от «ручного управления», основанного на личностях руководителей, к более институционализированной системе, основанной на следовании правилам, – это постепенно развивающийся процесс. Однако существуют принципиальные трудности с эволюционным переходом от первого варианта ко второму. Более того, необходимо подчеркнуть, что было бы ошибочным упрощением видеть неинституциональные формы политической системы как нечто переходное или временное.

Выбор в пользу институционализации требует сознательного отказа от методов «ручного управления» и готовности следовать выбранным правилам, даже если это невыгодно или кажется неэффективным в данный момент. Проблема в том, что в «неинституционализированной» политической системе правила воспринимаются как нечто чуждое, навязанное извне, так что для успеха их ограничения стараются обойти или проигнорировать. В такой системе куда более значимым оказывается различие не между «хорошими» и «плохими» правилами (в том числе и законами), а между «хорошими» и «плохими» политиками и исполнителями. Поэтому необходим специальный переходный период, период «проб и ошибок», когда элиты учатся следовать не указаниям сверху, а общим правилам. Однако как невозможно научиться плавать, не побывав в воде, так невозможно и выработать стимулы следовать правилам и законам, не отказавшись от «ручного управления» в пользу выстраивания принципиально другой политической системы. Выбирая опору на институты (правила) приходится идти на риск временного хаоса – когда

и правила еще не действуют эффективно, и от механизмов «ручного» управления уже отказались.

Кроме того, чтобы правила стали действительно значимыми, требуется достичь согласия среди основных политических сил в пользу определенного выбора общих правил. Дело в том, что любые значимые правила приводят к тому, что кто-то от них выиграет, а кто-то проиграет, пускай даже относительно, по сравнению с ситуацией «игры без правил». Другими словами, выбор и признание общих правил игры неизбежно создает значимые изменения в композиции политической и экономической элиты. На практике попытка следовать правилам «игры» неминуемо приводит к сопротивлению той части действующей элиты, которая опасается возможности лишиться существующих привилегий. Речь идет прежде всего о коррумпированных политиках и бюрократах и о тех экономических агентах, которые преуспели в игре «без правил».

Выводы теоретического и эмпирического анализа свидетельствуют о том, что конкурентный порядок имеет в среднем более высокий уровень стабильности, устойчивости и одновременно *способности к развитию и адаптации*. В долгосрочной перспективе этот порядок обеспечивает более высокие темпы роста по сравнению с менее последовательным, более уязвимым и «рывковым» характером развития экономики в неконкурентных обществах. В целом открытые конкурентные общества имеют большие шансы на т.н. «хороший процесс управления» (good governance), которого многие неконкурентные общества достичь не в состоянии. С «хорошим процессом управления» связаны транспарентность, эффективность, верховенство права, ограниченность коррупции (по крайней мере как системного явления), наконец, более эффективный уровень участия населения в политике и самоуправлении.

¹⁹ Марков С. Публичное выступление на тему «Российское государство: вчера, сегодня, завтра» 4 августа 2007 года [<http://club.fom.ru/article.php?id=25>].

С точки зрения перспектив (инновационного) развития конкурентный порядок позволяет осуществлять отбор проектов общественного развития на альтернативной основе; в обществах с ограниченной конкуренцией, напротив, правящая коалиция в любой момент может блокировать развитие.

Неспособность обеспечить «хороший процесс управления» (good governance) считается основным препятствием для экономического роста для многих стран, например на Африканском континенте. Важно, однако, и то, что отсутствие открытой политической конкуренции не препятствовало экономическому росту в таких странах, как Китай, Вьетнам, Камбоджа. Более того, утверждается, что для многих стран «хороший процесс управления» и «правление для обеспечения роста» – это две разные повестки²⁰. Так, для ряда стран сила государства (state capacity) может иметь гораздо большее значение, чем верховенство права и демократия, особенно если речь идет о странах с низким уровнем ВВП на душу населения (менее 1000 долл. США)²¹. Определенный базовый уровень силы (способности) государства является обязательным условием для роста. Напротив, очевидная слабость государства выступает объективным (и мощным) препятствием для него.

Исторически в России преобладал отказ от открытой конкурентной институционализированной политической системы, при этом иногда удавалось выстроить консолидированную (институционализированную) систему. Конкурентная политическая модель тоже возникала, но на ограниченное время и, как правило, в периоды повышенной социальной неопределенности. Открытая конкуренция в форме институционализированной модели (т.е. игры по четко

установленным правилам) пока остается для России «либеральной мечтой».

Условие второе: политическая и экономическая автономия региональных и местных сообществ (федерализм)

Для страны такого пространственного масштаба, как Россия, решение т.н. территориальной проблемы (т.е. нахождение эффективного способа взаимодействия центра и территорий) неизбежно будет одной из основных задач. Должны ли территории (регионы) иметь политическую автономию, и если да, то в каком объеме? Должны ли все территории располагать одинаковым статусом, или же асимметричные отношения отвечают разнородности (по разным измерениям) российских территорий? Стоит ли проводить эксперименты с сеткой административно-территориального деления, укрупняя регионы, и если да, то какие соображения должны лежать в основании реформы? Наконец, есть ли у России вообще выбор при решении территориальной проблемы?

Итак, для России, как для любой территориально протяженной страны, вопрос о характере взаимоотношений между центром и территориальными единицами (регионами) является одним из ключевых. На практике речь идет о степени политической автономии, которой обладают регионы. Так, на одном полюсе располагаются унитарные централизованные государства с крайне незначительной (фактически близкой к нулю) степенью региональной политической автономии, а на другом – конфедеративные и федеративные децентрализованные государства, где степень автономии территориальных единиц

²⁰ Rodrik D. Thinking about Governance. Governance, Growth, and Development Decision-making. Policy Research Working Paper. The World Bank, 2008. P. 19.

²¹ Fukuyama F. What Do We Know About the Relationship between the Political and Economic Dimensions of Development? Governance, Growth, and Development Decision-making. Policy Research Working Paper. The World Bank, 2008. P. 27.

максимальна. Таких предельных, «полюсных» случаев на политической карте мира относительно мало, так что между двумя этими полюсами расположится большой массив государств, где степень политической автономии регионов будет отличаться в большую или меньшую сторону.

В 90-е годы в России прямые выборы глав регионов, изменение порядка формирования Совета Федерации, массовое подписание двусторонних договоров между федеральным центром и регионами резко усилили степень региональной автономии. Во второй половине 90-х годов федеральный центр потерял основные рычаги воздействия на ситуацию в регионах (возможности главного актора были крайне ограничены), а уровень неуправляемой регионализации в стране достиг максимальной отметки. В регионах шло оформление автономно функционирующих моноцентрических политических режимов, по отношению к которым центр играл все в большей степени роль внешнего актора²².

Трансформация политического режима, начавшаяся в 1999–2000 годах, привела к изменению характера отношений между центром и регионами. Более того, выступления региональной коалиции²³, пусть и не имевшие надежды на успех, подсказали новому главному актору «направление основного удара»: территориальные отношения, новый формат решения территориальной проблемы. Начатая президентом «федеральная реформа», разворачивавшаяся по нескольким направлениям, не встретила организованного сопротивления ни у региональных элит, ни у политических партий. Значительная опора на силовые структуры, конституционное большинство, которое партия власти – «Единая Россия» – получила в Государственной

думе, наконец, начавшийся период экономического роста позволили новому главному актору резко сузить состав правящей коалиции, понизив, в частности, уровень представительства региональных интересов на федеральном уровне и значительно сократив степень региональной автономии. Основной характеристикой нового политического режима было существенное ограничение политической конкуренции.

По сравнению с 90-ми годами политический и экономический контроль федерального центра над регионами резко усилился. Однако методы контроля над региональными элитами, которые используются в современной России, опираются, по крайней мере отчасти, на имперскую модель, а потому являются дорогостоящими и убыточными. Лишь временно, в эпоху подскочивших цен на нефть, можно было щедро перераспределять ресурсы в пользу агентов центра на местах. При снижении доходов от экспорта и продолжении экономического спада имперские механизмы, скорее всего, окажутся непозволительно дорогостоящими, а значит, неработоспособными. Когда ресурсы иссякают, имперские модели вынужденно заменяются федеративными (обычно к этому времени территория оказывается усеченной). В российских условиях альтернативой империи является асимметричная этническая федерация, в которой значительное дотирование меньшинств по-прежнему необходимо. Однако по сравнению с империей в работающей этнической федерации поддержание территориальной целостности обходится большинству все же намного дешевле. В такой федерации прямая покупка лояльности этнических элит отчасти заменяется перераспределением прав и прерогатив. Но при том, что этнический федерализм

²² Гельман В., Рыженков С., Бри М. Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: Весь мир, 2000.

²³ Под «региональной коалицией» имеется в виду оппозиционный избирательный блок «Отечество – Вся Россия», создание которого завершилось в августе 1999 года. Блок сформировали движение «Отечество», возглавляемое мэром Москвы Лужковым, которого поддержал ряд губернаторов, и политическое объединение глав регионов «Вся Россия», которое было создано по инициативе президента Татарстана М. Шаймиева – выразителя интересов элит привилегированных регионов, не входивших в состав правящей коалиции.

отличается большей финансовой эффективностью, эта модель сложнее имперской, а для ее реализации требуется политическое мастерство.

Если в ближайшие годы сохранится существующая политическая модель с постоянным укреплением унитарных или имперских элементов, федерализм останется лишь «бумажным» конституционным принципом. Но только до нового кризиса: проблему все равно придется решать под давлением общественного недовольства, которое рано или поздно потребует возвращения к федеративным принципам на практике.

Россия относится к числу стран-гигантов. Список таких стран можно составлять на основании нескольких критериев. Если же в качестве критерия брать размер территории, то «наш гигант» далеко опережает всех остальных. Большое пространство порождает проблемы внутренней консолидации; страны-гиганты всегда многорайонны и многообразны.

При, казалось бы, общем признании важности этой проблемы, она до сих пор не решена. Более того, российская история как будто показывает, что никакого выбора способа ее решения — *reg se* — у России не было, нет и быть не может. Почему? Потому что каждая смена (слом, коллапс и даже трансформация) политической системы страны неизбежно вела к коренной смене и территориальных отношений. Иными словами, характер политической системы (конкурентный/неконкурентный, институционализированный/неинституционализированный) определял тип и способ решения территориальной проблемы.

Опыт других государств свидетельствует о том, что демократическая политическая система в большой и многонациональной стране возможна только на основе федеративного государственного устройства. Действительно, все большие многонациональные демократические государства являются федератив-

ными. И напротив, ни одно из современных многонациональных государств, отказавшихся от практики федерализма, пока еще не преуспело в демократическом развитии.

России для осуществления демократизации в целом и федерализации как части этого процесса (прежде чем возникнут первые положительные плоды таких реформ) необходимо время и вложение значительных экономических и политических ресурсов. К тому же этот процесс сопряжен с серьезными рисками. Политические реформы требуют терпения как от населения, так и от политических игроков, при этом меры, которые будут приняты на начальном этапе таких реформ, могут оказаться непопулярными и вызывать сопротивление с обеих сторон. Так что реформаторы должны будут проявить политическую волю: не только принять решение о проведении реформ, но и не отступать от непопулярного курса, невзирая на краткосрочные и среднесрочные издержки. При обсуждении перспективы политических реформ в России необходимо обратить особое внимание на повышение риска политической нестабильности в регионах в начале процесса демократизации.

Любые демократические реформы неизбежно ослабляют центр и его способность контролировать положение дел в регионах, по крайней мере в краткой и среднесрочной перспективе. А утрата центром политических и экономических рычагов воздействия на регионы возвращает Россию в ситуацию 1990-х годов. Тогда многие демократически ориентированные эксперты исходили из принципа «нулевой суммы»: «или сильный центр, или сильные регионы». Это противопоставление оказалось ошибочным. В стабильных федерациях сильны и центр, и регионы.

Такие отношения означают, что стороны отстаивают собственные интересы, конкурируют друг с другом за полномочия и ресурсы, торгуются, со-

глашаясь в итоге на некий компромисс. Развитие федерализма должно привести к плодотворной *конкуренции* между разными регионами и уровнями государственного управления – за потребителей, инвестиции, потоки миграции и т.д. Кроме того, в успешно функционирующей федерации регионы становятся своего рода лабораториями законодательных инноваций, благодаря которым можно снизить отрицательные последствия ошибочных централизованных решений.

Однако для того, чтобы потенциальные выгоды территориальной конкуренции и договорных отношений реализовались на практике, необходимо обеспечить стабильность правил игры (институтов). Для эффективного функционирования конституционного федерализма требуется институциональная «поддержка», особенно в такой огромной многонациональной стране, как Россия. Без такой поддержки конституционная практика федерализма не только будет неэффективной, но и может быстро переродиться в опасную и разрушительную форму государственной анархии и безответственности.

Модель, существующая в России, всегда работает по схеме «центр – периферия», где первый выступает создателем и своего рода «мотором» инноваций, а вторая лишь медленно их усваивает, причем и это усвоение идет весьма неравномерно по территории страны. Что дает федеративная модель непосредственно для инновационного развития страны?

Во-первых, политическая и экономическая автономия регионов меняет стимулы региональной власти в отношении подходов к развитию своей территории. До сих пор инновационные проекты, в частности наша «долина», инспирировались и создавались сверху. То есть

причины, которые мешают российским ученым и бизнесменам в любой точке страны стать инноваторами, не устранялись (и даже попытка такого рода не делалась), а вместо этого создавались некие искусственные структуры. Но ведь Силиконовая долина в США вовсе не была проектом Вашингтона!

Депрессивность и безинициативность многих российских регионов совсем не обязательно является исключительно следствием отсутствия или явного дефицита ресурсного и финансового потенциала. Существует множество нереализованных возможностей как в организационной, так и в коммуникационной стратегиях региональной власти. Региональные же лидеры часто оказываются не в состоянии мобилизовать факторы развития территории и организовывать социальное партнерство заинтересованных групп местного сообщества²⁴. У них просто отсутствуют стимулы к такого рода деятельности. Только реальная автономия региональных и местных сообществ создаст заинтересованность в проведении «аудита» состояния территории, формировании необходимых для этого институтов, определении профиля территории, т.е. выявлении того, на каких рынках у нее имеются конкурентные преимущества.

Во-вторых, при федерализме возможны эксперименты с различными подходами к региональному управлению, развитию территории и институциональному строительству в регионах. Федерализм создает стимулы для распространения (диффузии) инноваций²⁵ по территории страны (горизонтально, не через федеральный центр и не по его указке и повелению!) и усвоения их в регионах – опять же региональные власти должны иметь стимулы для поиска и усвоения инноваций – институциональных, социальных, политичес-

²⁴ Арканникова М.С. Диалог власти и бизнес-сообщества в инновационной России: нереализованные возможности / Публичная политика. Сборник статей. Под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. Санкт-Петербург: Норма, 2010. С. 116.

²⁵ Широко известна географическая концепция «диффузии инноваций» Торстена Хагерстранда (Hagerstrand T. Innovation Diffusion as a Spatial Process. Chicago: University of Chicago Press, 1967).

ких, — созданных в других регионах страны.

Недостаточная эффективность процесса диффузии инноваций может быть связана с присутствием в социально-экономической системе страны многочисленных инновационных фильтров²⁶. Выделяют институциональные, рыночные, информационные и навигационные фильтры²⁷. Институциональные фильтры обычно связывают с культурными и социальными особенностями общества, которые могут как способствовать быстрому усвоению новшеств, так и препятствовать ему. Однако отсутствие институтов политической автономии на региональном и местном уровнях также может быть причислено к институциональным фильтрам, мешающим распространению и усвоению инноваций, поскольку в регионах и на местах для этого нет необходимых стимулов.

В-третьих, следует исходить из того, что ключевой целью инновационного развития является не само по себе создание как можно большего количества новинок — технологий, идей, продуктов, — а «восприятие» их населением страны: инновации только тогда становятся таковыми (а развитие, соответственно, инновационным), когда они *используются*. Совершенно неправомерно приравнивать науку и технологии к развитию в целом. Таким образом, важнейшая задача состоит в том, чтобы превратить науку и технологии в «общественное благо» и направить это благо на развитие своих сообществ — и здесь роль не национальной, а именно местной и региональной власти становится, без сомнения, основной. Местные сообщества должны иметь возможность выбирать технологии, которые они хотели бы использовать, а также участвовать в самом инновационном процессе.

Заключение

На прошедшем в сентябре 2010 года в Ярославле Мировом политическом форуме тема модернизации экономики была стержневой, а успехи России на этом пути напрямую связывались с перспективами страны в современном мире. Ознакомившись с материалами форума, можно также прийти к выводу, что среди политиков и экспертов сложился консенсус относительно того, что важнейшей заинтересованной и движущей силой модернизации в России может выступить только государство.

Выше мы утверждали, что ответ на ключевой вопрос о роли российского государства в экономической модернизации и создании условий для инновационного развития зависит от того, какими характеристиками это государство обладает — в том числе насколько это государство неэффективное, «слабое», коррумпированное, неподотчетное и непредсказуемое. Если сегодняшнее российское государство неэффективно и чрезмерно зависит от лоббирования бизнеса, то любые попытки отдельных политических лидеров повлиять на состояние дел в экономике будут приводить всего лишь к растрате ресурсов. В таком случае для успешного развития инноваций России требуется модернизировать государство — сделать его более эффективным, менее коррумпированным и более заинтересованным в успехе инновационного бизнеса. В свою очередь, модернизированное государство будет в состоянии установить новые правила экономической игры и, главное, гарантировать их выполнение и стабильность. В рамках новых, предсказуемых правил возникнут новые целевые установки бизнеса и будут созданы условия, при которых игроки будут им следовать и стремиться производить инновации, следуя собственным экономическим интересам.

²⁶ Ратнер С.В. Роль инновационных фильтров в процессе диффузии новых знаний / Публичная политика. Сборник статей. Под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгунова. Санкт-Петербург: Норма, 2010. С. 98.

²⁷ Яковлев М.А. Диффузия инноваций как фактор экономического развития // Современные аспекты экономики. 2004. № 16. С. 44–54.

Мы также утверждали, что, хотя давление сверху может дать толчок модернизации, реформы едва ли будут последовательными и результативными при отсутствии комплексной, многоуровневой системы стимулов для политиков, бюрократов и бизнеса. В том случае, если крайне сложный процесс формирования такой системы будет успешным, инновационное развитие – речь идет о реальном процессе, а не о сооружении «памятников» инновациям, пусть и самых крупномасштабных, – станет не особым курсом, а естественным следствием общего развития страны. Инновационное развитие – это абсолютно необходимая, но только часть модернизации, которая – если мы называем общество современным – с одной стороны, в принципе не может быть завершена, а с другой – не требует (или не должна требовать) ка-

ких-то специальных «модернизационных» усилий. По выражению З. Баумана, современным обществом делается «навязчивая, непрерывная, непреодолимая, вечно незаконченная модернизация»²⁸.

К сожалению, хотя создание инновационного климата в России требует долгосрочных усилий по модернизации государства, и прежде всего политических реформ, в краткосрочной и среднесрочной перспективе попытки модернизации государства приведут к увеличению политических рисков, а значит, и к временному уменьшению инновационной привлекательности экономики. Таким образом, выбор конкретной стратегии и последовательности реформ является выбором между преимуществами краткосрочных и долгосрочных результатов преобразований с учетом всех возможных рисков.

²⁸ Бауман З. *Текущая современность*. СПб., 2008. С. 30.

О социально-культурных предпосылках формирования инновационной экономики

Основатель Института Кеннана Джордж Фрост Кеннан в 1951 году писал, о какой России нельзя даже мечтать американцам. Первым из этих признаков он назвал невозможность такого экономического устройства, которое основано на рыночной экономике, и обосновал свой вывод следующими соображениями: «Россия едва ли была знакома с частной инициативой, в том ее виде, к которому мы привыкли в Америке... К тому же торгово-промышленная деятельность не считалась в России таким почетным занятием, как на Западе»¹. Действительно, исторически в России отношение к торговой деятельности было более негативным, чем в Западной Европе и Америке, в Средней Азии и на Кавказе. В советское время этот негативизм еще более возрос, однако в 1991–1994 годах страна, казалось бы, утратившая за годы советской власти остатки опыта частного предпринимательства, продемонстрировала небывалые в мировой истории темпы прироста численности предпринимателей. За четыре года только в челночную торговлю было вовлечено 10 млн человек – бывших доярок и учителей, инженеров и рабочих². Пресса заговорила о том, что Россия стала страной торговцев. Образованное сообщество ропщет по поводу того, что



*Эмиль Абрамович Паун,
доктор политических наук,
профессор Государственного
университета – Высшей школы
экономики, научный руководитель
московского офиса Института
Кеннана, Former Woodrow Wilson
Center Guest Scholar, Former Kennan
Institute Galina Starovoitova Fellow*

¹ Кеннан Дж.Ф. Америка и русское будущее // Новая и новейшая история. 2001. № 3 [<http://vivovoco.rsl.ru/VV/PAPERS/HISTORY/KENNAN.HTM>].

² Челноки – физические лица, перемещающие товары через границу в форме личного багажа. См.: История челночного предпринимательства России. 18.04.2007 [http://www.bishelp.ru/vne_format/detail.php?ID=30103].

в России сегодня все покупается и продается.

Оказалось, что необходимость борьбы за выживание и другие очень жесткие жизненные условия (иными словами, «сильные внешние импульсы») способны в короткие сроки изменить национальные культурные стереотипы, формировавшиеся веками. Не буду оценивать позитивность российского опыта форсированного роста слоя предпринимателей, скажу лишь, что этот опыт опроверг теоретическую догму, согласно которой «уровень образованности можно поднять при соответствующих затратах за непродолжительный период времени, тогда как культура труда формируется национальным историческим развитием и традициями, поэтому на ее изменение можно рассчитывать лишь в сравнительно длительной перспективе»³. Трудовые ориентации на ту или иную сферу деятельности как раз и считались самыми инертными элементами культуры труда, однако для их изменения в России потребовалось 3–4 года, т.е. меньше времени, чем для получения высшего образования (5–6 лет).

Европейское социальное исследование 2004–2005 и 2006–2007 годов показало, что по структуре ценностей, размещаемых на оси «ценности сохранения и готовности к изменениям», «Россия сегодня близка широкому кругу европейских стран»⁴. По крайней мере, по этим признакам она не отличается от Бельгии или Нидерландов, а готовность ее населения к переменам выше, чем в таких странах ЕС, как Болгария или Польша. В наиболее урбанизированных, индустриальных регионах России ценности самостоятельности и го-

товности к риску характерны для более чем половины опрошенных⁵.

Значит ли это, что социокультурные условия России не создают никаких преград для инновационного развития? Нет, и такой вывод был бы неверен.

Во-первых, российская инициативность анархична. В России один из самых низких в Европе уровней уважения к правилам, нормам, и не только к формальным (т.е. к закону, но и неформальным – религиозным, семейным, традиционно этническим и др.).

Во-вторых, в России самый низкий уровень взаимного доверия и слабо выражены те качества, которые в русском языке описываются с использованием слова «вера», а именно: сама вера, доверие и уверенность – все, что связано с представлением о вероятности свершения того позитивного, которое ожидают люди от Бога, партнера или будущего.

При низком доверии к партнерам и слабой уверенности в позитивном будущем, казалось бы, нечего и рассчитывать на развитие долгосрочных капиталоемких проектов типа технопарков усилиями частной инициативы. В таких условиях представляется совершенно естественным уповать на государство как на единственного субъекта, способного инициировать, финансировать и осуществлять строительство крупных капиталоемких проектов развития инновационной экономики. Во всяком случае, так понимают возможности такого развития многие известные экономисты России.

В 2009 году я участвовал в работе новосибирского молодежного инновационного форума ИНТЕРРА, и мне запомнилось выступление на нем академика

³ Шкаратан О.И., Карачаровский В.В. Русская трудовая и управленческая культура. Опыт исследования в контексте перспектив экономического развития [http://p1.hse.ru/journals/wrldross/vol02_1/shkar_kar.pdf].

⁴ Магун В., Руднев М. Жизненные ценности российского населения: сходства и отличия в сравнении с другими европейскими странами // Вестник общественного мнения. 2008. № 1. С. 44.

⁵ Паин Н.И. Ценности «сохранение – открытость изменениям» и сетевые инновационные институты. Доклад на симпозиуме памяти Самюэля П. Хантингтона: «Культура, культурные изменения и экономическое развитие». Москва, ГУ – ВШЭ, 24–26 мая 2010 года.

А. Аганбегяна. Он был весьма убедительным, показывая, что в России нет источников так называемых длинных денег в частном секторе, нет крупных паевых, венчурных и других фондов, которые выполняют эту функцию в США и Западной Европе. Отсюда его вывод – единственным источником инновационного развития может быть только федеральный Стабилизационный фонд, излишне большой в настоящее время⁶. О ведущей роли федеральной власти и федерального бюджета в инновационном развитии говорили на том форуме академик О. Богомолов и директор Института экономики Р. Гринберг. Политолог и публицист В. Третьяков нарисовал яркую картину достижений советской индустриализации благодаря концентрации управления в руках партии, правительства и лично тов. И. Сталина.

Но давайте вернемся от истории и экономической теории к нынешней практике. Она показывает, что из ловушки всеобщего недоверия не может выбраться и федеральная власть. Оказывается, недостаточно перераспределить средства из стабилизационного фонда в фонд индустриализации, нужно еще добиться, чтобы эти деньги не разворовали, чтобы они были потрачены на целевые нужды. Оказывается, что даже самые приоритетные проекты национального значения, вроде Олимпийских игр, требуют не только громадных вложений, но еще и руководства с помощью лично доверенного человека, облаченного особыми полномочиями. Представить себе картину, что с помощью таких комиссаров могут быть реализованы инновационные проекты в различных регионах страны, сложно, поскольку даже проект российской Силиконовой долины в Сколково движется пока с большим скрипом, хотя

и находится под личным контролем президента страны. Генеральный конструктор ракет серии «Тополь» и «Булава» академик Юрий Соломонов в марте 2010 года заявил в интервью газете «Ведомости», что даже в оборонной промышленности, самой дисциплинированной, самой закрытой и, казалось бы, самой контролируемой отрасли экономики, «вертикаль не работает». По его мнению, ««военно-полицейские» методы управления не остановили деградации военпрома»⁷.

С точки зрения моей темы еще важнее то, что воспроизводство традиционной для России модели вертикальной, верхушечной модернизации приводит и к воспроизводству одно и того же типа социально-культурных отношений в обществе, а именно: отчужденности, правогоо нигилизма и тотального недоверия.

Существует жесткая зависимость и между различными проявлениями вертикально-иерархической организации общества и доверием. Так, концентрация власти влечет за собой рост коррупции, которая, в свою очередь, понижает уровень доверия в обществе. В России почти 3/4 респондентов убеждены, что им никогда не удастся добиться справедливого отношения к себе со стороны чиновников; в Венгрии таких сомневающихся тоже много, но все же лишь около половины опрошенных; в Словакии и Чехии – чуть более трети⁸.

Коррупция разрушает не только доверие население к власти кроме самой высшей, но и горизонтальное доверие людей друг к другу, хотя бы потому, что люди имеют разные возможности пользоваться коррупционными связями. Эти связи не прозрачны, и уже это порождает взаимную подозрительность. Например, в России весьма характер-

⁶ Аганбегян А. Не выкапывайте картошку раньше времени // Столица НСК. Информационно-аналитический журнал. Новосибирск. 2009. Сентябрь. № 2. С. 18.

⁷ «Ядерная вертикаль не работает!» – признал генконструктор «Булавы» // Российское информационное агентство «Новый регион» [http://www.nr2.ru/policy/275338.html].

⁸ См.: Ловелл Д. Доверие и политика в посткоммунистическом обществе // Pro et Contra. Т. 7. 2002. № 3. Лето [http://www.carnegie.ru/ru/pubs/procontra/67145.htm].

ным может быть такой диалог соседей: «Я не верю, что сын наших соседей был принят в университет в результате честного конкурса, он учился в школе хуже моих детей. Скорее всего, его родители воспользовались своими связями, а у меня таких связей нет, вот мои дети и не могут стать студентами». Такую же подозрительность могут проявить люди в отношении любых других форм социального продвижения или доступа к большинству дефицитных социальных благ.

Исследования А. Коробкова показали, что коррупция и практически неограниченная власть бюрократии являются теми основными причинами, которые чаще всего «останавливают даже тех живущих за границей российских ученых, которые искренне хотят вернуться в Россию и внести свой вклад в возрождение отечественной науки»⁹.

Чем меньше люди доверяют друг другу, тем большую роль в их жизни играет некая внешняя сила (бог, монарх, вождь), на которую возлагают надежду как на единственную защиту от насилия и произвола. При низком горизонтальном доверии сильно проявляется так называемая персоналистская лояльность — надежды, возлагаемые на высшие властные персоны. Но одновременно крайне низкой остается лояльность в исходном смысле этого слова: уважение к Law — закону. Так, по материалам международных сравнительных исследований 2004–2005 годов, в Белоруссии, России и Казахстане отмечался самый высокий из обследованных стран уровень доверия к главам государств: в Белоруссии — 64%; в России — 74%, а в Казахстане — 87%¹⁰. Но по уровню уважения к закону они же находятся в самом низу списка обследованных стран. И природа такого явления понят-

на: если нормы закона не усвоены (интериоризованы), а навязываются сверху властью, то происходит отчуждение людей от законов. Логика людей примерно такова: «Ваши законы — вы их и исполняйте».

Итак, при возрождении традиционного российского пути модернизации — только сверху — мы приходим к замкнутому кругу: низкий уровень доверия и низкий уровень уважения к закону как будто бы требуют возрастания роли государственной власти в модернизации страны. Однако такая концентрация власти снижает уровень доверия и ослабляет правосознание людей. Как вырваться из этого замкнутого круга?

Прежде всего это связано с осознанием того, что жестко вертикальная система управления является скорее причиной, чем следствием низкого правосознания людей и низкого взаимного доверия в обществе. Следовательно, нельзя преодолеть отчужденность и недоверие людей друг к другу, не поощряя их инициативу и самостоятельность, не обеспечивая условий транспарентности. Как говорится, «нельзя сделать яичницу, не разбив яиц». Понятно мне и то, что позитивные перемены в социокультурном климате не могут быть проведены одновременно в масштабе всей страны. Даже Одесса, как пел Марк Бернес, «слишком велика», а уж о всей России и говорить не приходится. В ней есть регионы с принципиально разными типами межличностных отношений. На Северном Кавказе, например, уровень межличностного доверия в группах очень велик, а почитание неформальных норм громадно. Однако эти группы, кланы замкнуты и пока наглухо закрыты от проникновения универсальных норм закона. На большей части России, в том числе и в Западной Сибири, ситу-

⁹ Дубинская И. Диагноз российской науке: утечка мозгов [http://www1.voanews.com/russian/news/Analysis-and-perspectives/Russian-Science-Open-Letter-Part-Two-2009-10-06-63710747.html].

¹⁰ Россия, Украина, Беларусь, Казахстан: сходство и различия массового сознания как фактор интеграции и дезинтеграции. По материалам 4-й волны опроса населения (октябрь 2005 года) в рамках проекта «Евразийский монитор». М., 2006.

ация иная: здесь слабы традиционные нормы, а общество атомизировано. Одновременно здесь же при низкой традиционности велика доля лиц, готовых к риску и инновациям. В таких регионах, по мнению одного из наших ведущих социологов, члена-корреспондента РАН Н.И. Лапина, вовсе не социокультурный климат создает наибольшие барьеры для развития инновационной экономики. Такие барьеры вырастают вследствие разрыва между экономическими интересами субъектов инновационных процессов (авторов инновационных идей, инвесторов, производителей инноваций) и сложившейся в стране системой управления, руководствующейся интересами, далекими от развития инноваций. В его исследовании семи областей России выявилось следующее: наилучшие показатели социально-культурного климата для развития инновационной экономики оказались в одних областях – это были Тюменская область и Карелия, а реальные проявления инновационной экономики – в других, прежде всего в Пермском крае, где социокультурные показатели средние, а конкретные достижения в сфере развития инновационной экономики (создание мест приложения труда и предоставление инновационных товаров и услуг этого

сектора) наивысшие среди обследованных областей¹¹. За счет чего это произошло? Федеральный центр не вкладывал дополнительных средств в эту сферу, а у региональных властей нет средств для самостоятельного развития инновационной экономики. Зато у них есть возможности использования местного законодательства, а также экспериментальных форм управления, обеспечивающих *более приемлемые, чем в среднем по стране, институциональные условия развития инновационной экономики*.

В этой статье, также как и в положении в ее основу докладе на конференции «Сибирь – Америка: вызовы инновационного развития, перспективы экономического и гуманитарного сотрудничества», я пытался показать, что популярные ныне объяснения периодических кризисов российской модернизации, связывающие их с неготовностью общества, российского народа к восприятию инноваций, по крайней мере, спорны¹². На мой взгляд, наиболее труднопроходимым для инновации слоем российской культурной почвы является не народ, а те, кого принято называть «российской элитой». Именно этот слой в наибольшей мере обеспечивает сохранность устаревшей институциональной среды, выступающей основной причиной срывов модернизации.

¹¹ Лапин Н.И. Ценности «сохранение – открытость изменениям» и сетевые инновационные институты. Доклад на симпозиуме памяти Самюэля П. Хантингтона: «Культура, культурные изменения и экономическое развитие». Москва, ГУ – ВШЭ, 24–26 мая 2010 года.

¹² Уже после того, как статья была сдана в редакцию, я наткнулся на чрезвычайно выразительное по своему названию выступление И. Юргенса на эту тему. См.: *Сергеев М., Куликов С.* В провалах модернизации виноват народ. Поэтому Дмитрий Медведев должен остаться во власти – считает глава ИНСОРа Игорь Юргенс // Независимая газета. 2010. 16 сентября [http://www.ng.ru/economics/2010-09-16/1_modernize.html].



Николай Владимирович Петров,
кандидат географических наук,
председатель программы «Общество
и региональная политика» Москов-
ского центра Карнеги, ведущий
научный сотрудник Института
географии РАН,
Former Kennan Institute Regional
Exchange Scholar

Роль регионов в российской модернизации

Рассказ о своем сюжете – о роли регионов в модернизации – я хотел бы начать с двух новостей – плохой и хорошей. Плохая, на мой взгляд, заключается в том, что модернизация в такой огромной и разнообразной стране, как наша, в условиях жесткой централизации, без активной и самостоятельной роли регионов невозможна. Стало быть, она в полном формате невозможна у нас в нынешних условиях. Хорошая новость заключается в том, что централизация страны дошла до крайнего предела и, мне кажется, наблюдаются некоторые признаки того, что процесс повернул вспять. Заметны элементы роста политической конкуренции (пока, правда, скорее внутрипартийной – в «Единой России», чем между партиями) и увеличения самостоятельности регионов.

Модернизация не роскошь и не просто поднадоевший лозунг, а крайне важная и, я бы сказал, жизненно необходимая для нашей страны вещь. Почему? Отчасти потому, что в последние годы развитие во многом шло в противоположном направлении, в направлении демодернизации – в экономической, социальной и политической сферах.

Демодернизация экономическая заключается в том, что восстановительный рост экономики в нашей стране привел к восстановлению старой, достаточно архаичной экономической структуры с упором на ресурсодобывающие отрасли наряду с очевидным упадком многих высокотехнологичных производств. И дело даже не в том, что исчезли какие-то современные произ-

водства, оказавшиеся неконкурентоспособными в новых условиях. Прimitивизировалась структура экономики, разорвались производственные цепочки, в них исчезли или деградировали многие звенья, например звено разработки серьезных производственных проектов. Новых производственных проектов реализовывалось в последнее время крайне мало, и они были разработаны либо еще советскими проектировщиками, либо западными фирмами.

Демодернизацию в социальной сфере я вижу в том, что такие важные сектора, как образование, здравоохранение, наука и некоторые другие, долгое время недоинвестировались. И то, что мы сейчас имеем, – результат того, что в эти сектора на протяжении многих лет не вкладывались деньги, туда, как, например, в науку, не шла молодежь. В результате там не происходило даже простое воспроизводство, оно было суженом. Разрушительный эффект пары последних десятилетий для социальной инфраструктуры, может быть, не так заметен, как в случае с технической инфраструктурой, когда что ни месяц – то техногенная катастрофа: на Саяно-Шушенской ГЭС, на военных складах в Ульяновске, на шахтах в Кузбассе и др. Однако и здесь мы заканчиваем проедать советское наследство, и нас ожидает эффект обвала, которого нельзя уже избежать, можно в лучшем случае его несколько смягчить.

Наконец, *демодернизацию в политической сфере* я вижу в примитивизации всей политической системы, в возврате к архаичным формам политической организации, которые мы наблюдаем, в частности, на Северном Кавказе, и в той унификации, которая проведена в политической организации на региональном уровне. У последней есть два основных минуса. Во-первых, унификация – это всегда выравнивание по среднему уровню, а значит, его снижение для наиболее продвинутых регионов. Во-вторых, унификация – это недоучет специфики региона, недоис-

пользование его преимуществ, снижение уровня конкуренции, уменьшение масштаба инноваций в отдельных звеньях и, как следствие, замедление развития всей системы. Что касается примитивизации системы – политической и управленческой, – то это прежде всего ослабление разделения властей, как по горизонтали, где исполнительная власть подмяла под себя все остальные, так и по вертикали, где федеральный уровень всецело доминирует над региональным и муниципальным. Без восстановления и развития реального федерализма никакой системной модернизации в такой стране, как наша, быть не может.

Московский центр Карнеги регулярно составляет рейтинг демократичности регионов по большому числу параметров. Собственно, даже два рейтинга: экспертный и инструментальный (по комплексу показателей, описывающих выборы разного уровня).

Общий рейтинг демократичности рассчитывается на основе балльной оценки по десяти позициям:

- региональное политическое устройство (реальный баланс властей, их избираемость/назначаемость, независимость судов и правоохранительных органов, ограничения и нарушения прав граждан);
- открытость/закрытость политической жизни (прозрачность происходящего в регионе и вовлеченность самого региона в общенациональную политическую жизнь);
- демократичность выборов (наличие честных и свободных выборов всех уровней: национального, регионального, местного, их конкурентность, роль «административного фактора», включая прямое вмешательство властей, участие судов, доступ к СМИ и т.д., наличие ограничений в реализации активного и пассивного избирательного права, нарушений на выборах);
- политический плюрализм (наличие реальной оппозиции власти и монолитность самой власти, существование ста-



Новосибирский технопарк

бильных партий, фракций в Законодательном собрании, коалиций на выборах и после);

- независимые СМИ (факт наличия, читательская аудитория, роль в политической жизни, давление со стороны властей);
- коррупция (сращивание экономических элит с политическими, коррупционные скандалы и громкие дела);
- экономическая либерализация, включая приватизацию (региональное законодательство и правоприменительная практика, скандалы по поводу собственности);
- гражданское общество (влияние неправительственных организаций, референдумы, различные формы несанкционированной сверху общественной активности, включая митинги, демонстрации, забастовки и др.);
- политические элиты: качество, воспроизводство/сменяемость (смена лидеров, осуществляемая посредством вы-

боров и не приводящая к демонтажу всей системы власти), разнообразие элит и действенность механизмов согласования их интересов;

- местное самоуправление (наличие избираемых органов местного самоуправления, их самостоятельность, активность и влияние).

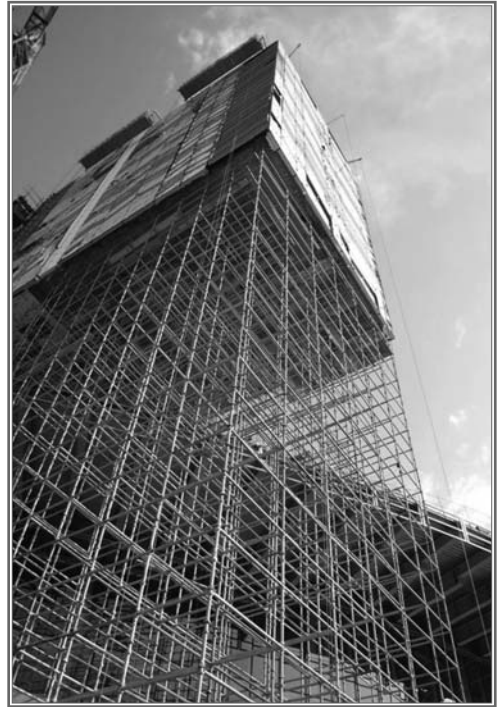
В десятку лидеров рейтинга стабильно входят Пермский (№ 1) и Красноярский (№ 6–7) края, Свердловская (№ 2), Иркутская (№ 3–5), Новосибирская (№ 3–5), Самарская (№ 8–10), Архангельская (№ 11), Нижегородская (№ 8–10), Ярославская (№ 7–9) области, Санкт-Петербург (№ 6–7), Карелия (№ 3–5)¹. Забегая вперед, скажу, что именно эти регионы с их конкурентной – и в политическом, и в экономическом плане – средой, высоким человеческим и социальным капиталом должны сыграть роль своего рода локомотивов модернизации.

¹ В скобках указаны позиции в рейтинге за 2004–2009 годы.

Какой должна быть модернизация, и кто может служить ее движущей силой? В самом узком понимании модернизация – это технологические усовершенствования, и это, по сути, то, что сейчас мы видим, что активно происходит в рамках президентской комиссии по модернизации и комиссии по инновациям. Это очень важная вещь, но она далеко не исчерпывает содержание модернизации. В более широком смысле экономическая модернизация включает в себя переход от старой структуры хозяйства к структуре новой, с опорой на высокотехнологичные сектора.

Пару лет назад по заказу Института современного развития (ИНСОР) группой «Сигма» была проведена работа, в которой анализировались возможные сценарии экономического развития страны, в том числе с позиций того, какие реальные силы заинтересованы в том, чтобы развитие шло по тому или иному сценарию. Так вот сценарий модернизации не получил никакой сколько-нибудь значимой коалиции серьезных экономических и политических игроков, которые были бы заинтересованы в смене парадигмы экономического развития страны. Это подчеркивает тот факт, что ожидать экономической модернизации сверху, по инициативе таких важных, но в целом заинтересованных в сохранении статус-кво игроков, как «Газпром» и крупнейшие госкомпании, не приходится, и в этом отношении роль регионов оказывается еще более существенной.

И наконец, есть модернизация социально-политическая, без которой невозможны никакие глубинные изменения в экономике. Мне кажется, что лозунг момента – это превращение регионов из объектов модернизации в субъектов модернизации. То есть из того места, где развиваются разного рода проекты и где центр проводит модернизацию, в активного и самостоятельного игрока, который инициирует модернизационные изменения.



Сколково. Строительство Лаборатории по дизайну инноваций

Давайте посмотрим, что имеется в России в плане модернизации. У нас есть особые экономические зоны (ОЭЗ). Это серьезный проект, который стали реализовывать тогда, когда накопились деньги в Инвестиционном фонде и когда правительство страны столкнулось с необходимостью развивать точки роста. К сожалению, ОЭЗ были созданы тогда, когда поток денег в госбюджет резко сократился, и поэтому то, что мы видим сейчас, – далеко не столь масштабное развитие ОЭЗ, как планировалось. Техничко-внедренческие, то есть наиболее инновационные особые экономические зоны у нас пока есть в Томске, подмосковном Зеленограде и Санкт-Петербурге. Задача, однако, в том, чтобы вопрос о стимулировании точек роста решался не только в Москве, чтобы регионы сами обладали средствами на создание собственных ОЭЗ, не будучи целиком зависимы в этом от федерального правительства.

Есть пять направлений модернизации, которые развиваются в рамках ко-

миссии президента Медведева: энергосбережение; ядерные технологии; космические технологии, связанные с созданием телекоммуникационных систем; медицинские технологии; стратегические информационные технологии, включая создание суперкомпьютеров и программное обеспечение. Все это перспективные вещи, но относящиеся именно к технологической модернизации. Они могут способствовать развитию узких секторов экономики, но вряд ли приведут к масштабному эффекту для всей страны. Существует, наконец, проект «Сколково». Проблема с реализуемыми проектами заключается, во-первых, в том, что они все нацелены на предложение, а не на спрос. То есть здесь государство, выступая главным заказчиком, директивным образом может способствовать развитию серьезных инновационных проектов. Но оно не может заставить реальный сектор экономики принять эти проекты и быть заинтересованными в инновациях. Это очень важная составляющая уравнения – стимулирование и обеспечение спроса, без чего никакие вложения в развитие самих инноваций не смогут привести к нужному результату.

И еще одна проблема заключается в том, что пока инновационными проектами занимается исключительно государство. Это удлинит цепочку, делает не очень эффективной всю схему и проблематичным получаемый результат. Стимулирование же инноваций в реальном секторе, помимо других изменений, требует и изменения сверхцентрализованной налоговой системы. То, что мы имеем сейчас, – это распределение средств сверху вниз, когда госбюджет решает, какой отрасли, какой компании сколько нужно денег, и эти деньги дает. Пока не будет пересмотрена чрезмерно централизованная и забюрократизированная схема в налоговой системе, пока региональные и муниципальные уровни не станут в существенно большей степе-

ни финансово самостоятельны, мы не сможем говорить о реальной базе для модернизации на региональном и муниципальном уровне, а не только с самого верха.

На Петербургском экономическом форуме в июне 2010 года было объявлено о целом ряде мер по улучшению инвестиционного климата в стране. Например, о сокращении в пять раз списка стратегических предприятий, где существуют жесткие ограничения по приходу инвесторов. Мне кажется, следующим шагом должны стать меры по резкому улучшению инвестиционного климата регионов, меры, которые в значительной степени упираются сейчас в отсутствие достаточных рычагов и самостоятельности на региональном уровне, что является главным барьером к масштабному процессу модернизации.

У нас традиционно считается, что любая модернизация в России осуществляется сверху, что правительство – «самый большой европеец» и, значит, модернизатор, который должен железной рукой провалить модернизацию и повести граждан к счастью. Категорически с этим не согласен. Это было не так в прошлом и тем более не может быть так в настоящем и будущем. Постиндустриальная модернизация невозможна в приказном порядке и из-под палки. И задача федеральной власти – не провести модернизацию по заранее четко разработанному плану, а обеспечить условия, при которых модернизация будет развиваться сама, создать стимулы для модернизации, убрать сдерживающие ее преграды. Реальными же движущими силами модернизации в широком ее понимании должны являться более самостоятельные регионы, мелкий и средний бизнес, а также политические игроки, заинтересованность которых в политической модернизации мы видели на заседании Государственного совета РФ в январе 2010 года.

Российские институты и природные ресурсы: кто кого?

Природные ресурсы – тормоз в осуществлении российской модернизации?

Видение мира основной части российских граждан в значительной мере патерналистично. Позиция «мои проблемы во мне», типичная для представителя западной цивилизации, россиянам не близка¹. Отсюда устойчивое стремление обосновать трудности внешними причинами. В советский период задача сравнительно успешно «решалась» через *образ врага*. В последние десятилетия этот образ отошел на второй план, но проблема обоснования собственных неудач осталась.

Если потребность существует, можно не сомневаться – она будет удовлетворена. Так, одним из современных весьма многочисленных субститутов врага вдруг стало то, чем мы еще совсем недавно гордились, – огромные природные ресурсы страны. Из важного фактора победы в экономическом соревновании двух систем они незаметно превратились в едва ли не главную проблему². Считается, что именно природные ресурсы провоцируют «голландскую болезнь» в экономике, разброд в умах и разложение в обществе: «Да, японский ВВП, производимый на территории в 50 раз меньшей, чем наша, при примерно той же численности населения и полном отсутствии природных ресурсов, почти вдвое превосходит российский. Мы бы



Алексеев Алексей Вениаминович,
кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник
Института экономики и организации
промышленного производства
Сибирского отделения РАН, Former
Kennan Institute Regional Exchange
Scholar

¹ Экономические субъекты постсоветской России / под ред. Р.М. Нуриева, А.В. Алексеева, Н.А. Кравченко [и др.]. М.: МОНФ, 2001.

² The «Siberian Curse»: The Book and the Debate // Problems of Economic Transition. 2006. Vol. 48. No. 11.

тоже так могли, но... ресурсное проклятие – ничего не поделаешь».

Очевидно, что подобные утверждения – всего лишь уловки в попытках объяснить почти необъяснимое: почему у страны с таким интеллектуальным, пространственным и ресурсным потенциалом, историей, наконец, столь странная экономика. Попытаемся все же ответить на этот вопрос.

«Три источника и три составные части» развития современного общества

Подходов, объясняющих природу развития современного общества, множество. Остановимся на одном из них, которого на протяжении многих лет придерживается администрация США и который, при всех проблемах американской экономики, все же доказал свою не только теоретическую, но и практическую состоятельность³.

Будем исходить из того, что характер развития современного общества определяется тремя основными факторами:

- имеющейся системой технологий;
- способностью работников эффективно использовать существующую технологическую систему (качество человеческого капитала);
- системой институтов, задающей устойчивость и качество развития технологической и социальной систем.

Все эти три компонента критически важны. Несбалансированность, «притормаживание» в динамике развития хотя бы одного из них не только девальвирует успехи, достигнутые по другим направлениям, но и, в крайних своих проявлениях, разрушает социальную стабильность общества в целом. Справедливость данного подхода прекрасно иллюстрируется примером коллапса Советского Союза⁴, который, казалось бы, характеризовался высоким вниманием к своей

производственной системе («советские» объемы инвестиций до сих пор не достигнуты во многих отраслях РФ), хорошим образовательным уровнем населения (качество советского образования и сегодня не подвергается серьезному сомнению). Однако мумификация (подобно телу В.И. Ленина) общественных институтов привела к тому, что, казалось бы, неизбежная общественно-политическая конструкция просто рассыпалась на глазах у изумленного мира.

Надо признать, что российское общество плохо усвоило урок, преподанный историей распада Советского Союза. Скорее, как сейчас принято говорить, волатильность внутри рассматриваемой триады только возросла. Действительно, первое десятилетие после распада СССР характеризовалось почти полной потерей внимания не только к развитию, но и к простому воспроизводству технологической базы общества. Правда, в предкризисные годы это внимание заметно возросло⁵.

Наконец, революционное, практически одномоментное разрушение действующей многие десятилетия институциональной системы сопровождалось ее заменой новой, «рыночной» системой, которая вводилась «явочным» порядком, ломающим культурные нормы и без того дезориентированного общества в первые годы реформ. При этом российское общество, с трудом выдержавшее институционально-культурный шок первой половины 90-х годов, с готовностью приняло резкое торможение институциональных реформ, «оукливание», мягко говоря, «сырых» институтов, сформировавшихся на изломе общественно-политической системы, знаменитую «стабильность» первой половины 2000-х.

Вместе с тем логика социально-экономического развития требует сбаланси-

³ Economic Report of the President 2010. Chapter 10. P. 266.

⁴ Ibid. P. 266.

⁵ Алексеев А.В., Кузнецова Н.Н. Российский производственный аппарат: вчера по три, но очень большой, а сегодня по пять, но маленький? // ЭКО. 2010. № 3. С. 15–36.

рованного развития производственной, образовательной и институциональной сфер жизни. Здесь две проблемы: в каком направлении развиваться и кто за это развитие будет платить.

Действительно, сырьевой формат развития экономики в известном смысле самодостаточен: проблемы с финансированием его технологической составляющей нет, потребность в квалифицированных кадрах, а следовательно, в затратах на образование невелика, «прогресс» в общественных институтах сводится к не самой простой, но достаточно узкой задаче – поддержанию общественно приемлемого баланса «справедливого» дележа природной ренты.

Формат создания современной конкурентоспособной экономики существенно сложнее. Расчеты показывают: чтобы российской обрабатывающей промышленности только приблизиться к качественным параметрам, характерным для американской обрабатывающей промышленности, потребуется от 600 млрд до 1 трлн долл. А ведь обрабатывающая промышленность далеко не единственная отрасль народного хозяйства, нуждающаяся в техническом перевооружении (в РФ обрабатывающие производства создают примерно 16% ВВП). При таком сценарии совсем иные и требования к квалификации рабочей силы, т.е. к образованию. Впрочем, проблема даже не в деньгах – под хороший проект деньги найдутся всегда, – а в том, что при существующих в России институтах даже очень хорошие по меркам нормальной экономики проекты оказываются недостаточно хороши, чтобы привлечь инвестора.

Российская институциональная система: в плену ресурсной ренты?

Классическое проявление проблемы «плохие институты versus хорошие проекты» – прибыль, все же генерируемая производственным сектором, очень неохотно превращается в капитал (инвес-

тиции). Следствие – в лучшем случае стагнация первого из рассмотренных факторов развития общества и деградация второго (образования).

Корень проблемы – в неадекватной потребности современного российского общества системе общественных институтов. Именно здесь сосредоточены основные резервы социально-экономического развития страны.

Рассматриваемая неадекватность – производная многих факторов. Один из важнейших – природные богатства России, в первую очередь сибирские. Здесь очень важно подчеркнуть: не сами богатства, а социальная незрелость общества, распоряжающегося этими богатствами. Возможность (которая вовсе не является необходимостью) использовать природные ресурсы как финансовый компенсатор неумения и нежелания принимать решения, требующиеся для динамичного развития экономики, разрушает сами основы развития российского общества. Эрозия базовых факторов развития проявляется в быстром нарастании иждивенческих настроений: «Зачем тратить деньги на науку, промышленность, образование? Никакого проку от этого все равно нет. Потребляем в основном импортные товары. А те отечественные, которые еще остались, – это перевод наших ресурсов, которые лучше продать за границу, на вырученные деньги купить то, что надо. Выйдет больше и дешевле». «Когда мы будем делить наши деньги?» – современная норма экономического сознания в России.

Справедливости ради следует отметить, что рассматриваемый императив общественного сознания появился не на пустом месте. Современная система российских институтов складывалась в весьма специфических исторических условиях. А, как утверждает теория qwerty-эффектов, однажды выбранную «ширину железнодорожного полотна», даже если в этом и возникает необходимость, поменять практически невозможно.

Действительно, после распада Советского Союза, отказа от плановой системы, т.е. разрушения комплекса институтов, действовавшего в течение длительного времени, новые институты создавались под задачу скрепить, стабилизировать распадающийся постсоветский социум. Нельзя не признать, что главная задача того периода – консолидация постсоветского общества – была выполнена. А для решения другой задачи – развития – в значительной степени стихийно формирующаяся институциональная система и не предусматривалась. Соответственно, не была заложена и основа для институтов развития.

Отметим, что в период создания нового российского государства мировые цены на природные ресурсы были низки. Поэтому формировать новую институциональную систему пришлось без «финансовой подушки». Сейчас уже бесполезно гадать, продержись низкая сырьевая конъюнктура еще несколько лет, удалось бы российскому обществу пойти дальше – перенастроить формирующуюся систему институтов на развитие. Или, напротив, общество не вынесло бы шока и пошло бы по пути социальной деградации, деиндустриализации, что и наблюдается на части постсоветского пространства. Зато известно, что повышение мировых цен на сибирские энергоресурсы сняло внешнее давление на адаптацию институциональной системы к новым реалиям, а внутреннее оказалось для решения этой задачи слишком слабым. Действительно, если сибирские рентные поступления систематически компенсируют доходы, выпадающие из-за деградации отечественной производственной системы, зачем напрягаться?

Российские институты оказались в ловушке высокой сырьевой конъюнктуры. Есть ли выход из этой ловушки, и если «да», то в чем он заключается?

Выход из тени «ресурсного проклятия»

Из теории управления известно: практически любая проблема имеет решение при одновременном наличии трех факторов: воли, идеи и денег. Другими словами, если выявить конституирующий элемент, воздействие на который перенастраивает в требуемом направлении всю систему, а также иметь политическую волю и финансовые ресурсы на осуществление этих преобразований, проблема перенастройки институциональной системы решается.

Представляется, что таким элементом может стать введение оценки деятельности госорганов по достигнутым результатам. Идея не оригинальна. Огромный список отчетных показателей широко представлен в российских коридорах власти⁶. Однако реализуется рассматриваемая идея в точном соответствии с принципом, сформулированным Ю. Лужковым (признанным экспертом в области функционирования бюрократических систем): «Глобализировать проблему и тем ее угробить – первая и, главное, почти бессознательная реакция российского человека. Все “за”, и дело умирает само собой»⁷.

Конечно, если список отчетных показателей выходит за сотню, при этом часть из них внутренне противоречива, выполнить их все равно невозможно. А раз размыто сформулированные цели невозможно достичь, значит, нельзя и спрашивать (наказывать) за их недостижение.

Ситуация резко меняется, когда рассматриваемые показатели формулируются в терминах решения крупной социально-экономической задачи: рост регионального ВВП, рост доходной части бюджета, количество введенных квадратных метров жилой площади, уровень безработицы и т.п. Специфика

⁶ См., напр.: Постановление Правительства Российской Федерации № 815 от 17.10.2009 «О порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года».

⁷ Лужков Ю. Российские «Законы Паркинсона» [<http://www.luzhkov.ru/print.html>].

агрегированных показателей в том, что их невозможно достичь при реализации стратегии «приватизации властных функций». Нельзя одновременно беззастенчиво грабить бизнес и добиваться роста регионального валового продукта и доходной части бюджета. Нельзя в сколько-нибудь значимых масштабах «приватизировать» выдачу разрешений на строительство и увеличивать ввод жилья. Нельзя «строить» в свою пользу малый бизнес и решать проблему занятости.

Зато можно, точнее, нельзя не сделать следующего:

- *снизить барьеры входа на рынок через облегчение бизнесу доступа к капиталу.* В частности, использовать сырьевую ренту для финансирования собственной, а не чужой экономики. Уменьшить давление на бизнес (ограничить контакты власти с бизнесом через жесткую регламентацию режима проверок, лицензирования бизнеса и т.п.);

- *обеспечить конкуренцию на рынке и не допускать возникновения монополий;*

- *законодательно (формально) и, главное, фактически защитить права собственности.* В настоящее время собственник не верит, что его права эффективно защищены, поэтому избегает браться за серьезные инвестиционные проекты;

- *улучшить налоговую систему* – современная налоговая система подавляет производство инновационной продукции с высокой добавленной стоимостью (в первую очередь через НДС) и поощряет сырьевой формат развития экономики⁸.

Рассмотренный подход будет способствовать улучшению инвестиционного климата, что позволит решить одну из центральных проблем в современной России – превратить получаемую российским бизнесом прибыль в капитал,

а не использовать ее на потребление и не прятать в оффшорах.

Наконец, необходимо отказаться от пораженческой стратегии «инвестиции нефтяных денег в российскую экономику – деньги на ветер». Более того, создать условия, когда страны, неспособные использовать свою природную ренту как капитал (как сейчас Россия), будут вынуждены поднимать российскую экономику. Действительно, существует практически неограниченный мировой рынок капитала, открытый для стран с адекватной современным требованиям институциональной системой. Этот рынок, собственно, и существует потому, что в некоторых экономиках одновременно выполняется условие «двойной эффективности»: эффективны инвестиции (с точки зрения соотношения затрат и результатов) и эффективно защищены права собственности на эти инвестиции. В других экономиках выполняется либо одно из этих условий, либо ни одного. Понятно, что между этими двумя полюсами неизбежно возникает разность потенциалов: деньги из одних экономик устойчиво и систематически утекают в другие. Только так собственники могут, как минимум, их сохранить и, как максимум, приумножить⁹.

Привлекать в национальную экономику иностранный капитал или нет – вопрос, по которому мнения традиционно расходятся. С одной стороны, это возможность быстрого развития в условиях нехватки национального капитала и своевременного входа в те рыночные ниши, в том числе и на мировом рынке, в которые со временем войти будет либо трудно, либо просто невозможно. Это новые рабочие места, налоговая база, решение социальных задач. С другой стороны, это угроза: чем меньше вы контролируете ситуацию, тем больше риск

⁸ См.: Алексеев А.В. Налоги, которые мы (нас?) выбирают // ЭКО. 2008. № 8. С. 17–33.

⁹ Подробнее см.: Алексеев А. Деньги уходят и не обещают вернуться // Вестник Института Кеннана в России. 2009. Вып. 15. С. 18–27.

превратиться в прислугу в собственном доме.

Массовый приход иностранного капитала – это признание мировым сообществом адекватности проводимой экономической политики: иностранного инвестора не привлекают бесперспективные экономики. Уровень активности зарубежных инвесторов в технически сложных отраслях российской экономики вообще можно рассматривать как индикатор адекватности/неадекватности действующих здесь институтов потребностям создания инновационной экономики. Если активность растет – институциональная система трансформируется в правильном направлении; снижается – значит, создание инновационной экономики вновь отодвигается на неопределенный срок.

Привлечение иностранного капитала – это возможность сравнительно быстро, качественно и без социального напряжения (неизбежного при силовом повышении нормы накопления) восстановить отечественную обрабатывающую промышленность, довести ее до приемлемых по современным меркам стандартов качества и конкурентоспособности. Страх, что значимые активы окажутся в руках чужих собственников, в современных реалиях не более чем фобия людей, почему-то считающих, что лучше остаться вовсе без промышленности, чем использовать для ее подъема иностранный капитал. При этом исторический опыт советской индустриализации свидетельствует, что если кому и следует опасаться перехвата собственности, так это иностранному инвестору¹⁰. Когда же на основе воссозданной промышленности появятся сильные финансово-промышленные группы, проблема собственности в значительной степени решится сама собой, как она уже решается в добывающей промышленности: «чужие здесь не ходят».

Гипотетическая проблема чрезмерного контроля национальной экономики иностранным капиталом легко решается, когда у вас сильная экономика, и совсем не решается, когда экономика слабая. Вместо того чтобы обличать и предрекать «неизбежную» гибель американской экономики (любимое занятие советских, а потом и многих российских экономистов на протяжении почти ста последних лет), лучше заставить работать на отечественную экономику те факторы, которые сделали американскую экономику сильнейшей в мире и продолжают работать в этом направлении.

Рассмотренный подход позволяет через институциональную реформу запустить процесс генерации финансовых потоков, которые, направляясь в сферу производства и образование, создадут устойчивую положительную связь: адекватные современному уровню развития общества институты – устойчивое развитие сферы производства товаров и услуг. Именно это и необходимо для динамичного развития российского общества. Природные же ресурсы должны быть использованы как стартовый капитал, который позволит запустить модернизацию российской экономики на новом уровне институционального развития.

Все, что требуется для реализации рассмотренного подхода, – политическая воля; даже не деньги. Сумеем перенастроить институциональную систему – природные ресурсы страны будут работать на формирование современной инновационной конкурентоспособной экономики. Нет – еще несколько десятилетий поговорим про «ресурсное проклятие», а за это время постепенно в российской экономике появятся внешние по отношению к нам силы, которые сумеют решить проблему этого «проклятия», но уже без нашего участия.

¹⁰ Рубченко М. Ура, у них депрессия! // [http://www.expert.ru/printissues/expert/2010/01/ura_u_nih_depressiya/].

Наука и образование в США: опыт инновационного развития

Стратегический вызов, стоящий перед Россией в начале XXI века, заключается в необходимости перехода страны на путь инновационного развития, формирования экономики, основанной на знаниях. Ключевую роль в этом процессе играют наука и образование. Длительный период недостаточного внимания государства к данным сферам сделал критически важным поиск новых механизмов и стимулов их ускоренного восстановления и повышения значимости в экономике и общественной жизни. Речь идет о необходимости существенного увеличения финансирования этих отраслей, а также о новых формах организации научно-исследовательского процесса, использовании современных методов образования, внедрении достижений фундаментальной науки в экономику.

В этом плане особое значение приобретает позитивный зарубежный опыт наиболее развитых стран, и в частности США, в области научно-технического прогресса (НТП), формирования инновационной экономики и интеграции науки и образования. Весьма показательный пример такой интеграции и влияния на экономическое развитие демонстрируют *исследовательские университеты США* – несколько сотен наиболее эффективных институтов американской системы высшего образования. Имена Гарвард, Принстон, Стэнфорд, Беркли и др. не просто широко известные «бренды» знаменитых американских университетов; их общественная и социально-экономическая роль выходит далеко за рамки предо-



Виктор Борисович Сулян,
доктор экономических наук,
профессор, заместитель директора
Института США и Канады РАН,
Former Kennan Institute Regional
Exchange Scholar

ставления студентам качественного высшего образования. Прежде всего это центры проведения передовых фундаментальных исследований, часто поддерживаемых государственным и корпоративным финансированием, центры интеграции науки и образования путем активного вовлечения в исследования преподавателей и студентов. Именно исследовательские университеты стали основой формирования «экономики знаний» в наиболее развитых странах мирах.

В России в последнее время также нередко говорят о необходимости создания «экономики знаний». Уже одно это – несомненно, позитивный симптом. На фоне глубочайшего кризиса науки и образования, все еще переживаемых нашей страной, происходит достаточно медленное осознание их принципиального значения для экономического и социального возрождения России. Есть ряд позитивных примеров усилий, направленных на ускорение нововеденческого процесса (прежде всего в области информатики и телекоммуникаций, улучшения финансовых возможностей и материально-технической базы высшего и среднего образования). Вместе с тем фундаментальная наука все еще остается далеко не главным приоритетом государства. В обсуждениях о необходимости ее реформирования как-то упускается из виду, что при нынешних масштабах финансирования науки скоро реформировать будет нечего. Вернуть молодежь в науку и уж тем более сохранить в ней высококвалифицированные кадры при имеющемся финансировании практически невозможно. Наша страна в целях сбережения и развития своего интеллектуального потенциала должна принять радикальные меры, чтобы сделать науку и образование наиболее престижными и привлекательными видами деятельности.

Любопытно, что и в США в последние годы наблюдалось определенное снижение государственной поддержки ряда наиболее теоретических направлений фун-

даментальной науки. Однако в этой стране возникающие диспропорции в развитии и финансировании науки вызывают пристальное внимание различных общественных институтов, в том числе государства, происходит обсуждение и корректировка негативных тенденций, т.е. существует механизм, не допускающий ситуации, когда такой важнейший фактор общественного развития, как наука, может быть недооценен.

Масштабы российского кризиса науки и того, что происходило в этой области в Соединенных Штатах, – явления несопоставимые. «Экономика знаний» в США зиждется на развитии фундаментальных наук. Тем важнее представлять себе, какую роль играют наука и образование в социально-экономическом развитии этой страны и как общество и власть реагируют на возникающие в данных сферах проблемы.

Роль науки в общественном развитии

Значение науки для социально-экономического развития признавалось обществом всегда. Однако лишь с середины XVII века наука сформировалась как совокупность теорий и экспериментов, их подтверждающих. Целая цепь фундаментальных открытий законов природы (Н. Коперника, Г. Галилея, И. Кеплера, И. Ньютона, Г. Лейбница) поставила науку на систематическую и самостоятельную основу, сделало ее независимой от теологии. Однако наука все еще пребывала в младенческом возрасте, влияние теоретических открытий на повседневную жизнь было не очень заметным – зоны этого влияния были крайне невелики (зачатки промышленного развития, военное дело), да и период от открытия до внедрения исчислялся десятилетиями.

Развитие науки заметно ускорилось во второй половине XIX века и особенно в XX столетии. Были сделаны фундаментальные открытия в области квантовой физики (М. Планк), теории относительности (А. Эйнштейн), био-

логии (в частности, создание пространственной модели ДНК Ф. Кирком и Дж. Уотсоном), кибернетики (Дж. Нейман и Н. Винер).

Эти и многие другие открытия не только революционизировали представления человечества о природе, но и создали мощную базу для последующего внедрения этих открытий в жизнь. Вторая половина XX века, которую связывают с началом научно-технической революции (НТР), характеризуется резким усилением влияния науки на все элементы производительных сил, и прежде всего на средства производства. Автоматизация производства, появление искусственных материалов с заранее заданными свойствами, новых источников энергии, в первую очередь атомной, – все это стало возможным только в результате открытий фундаментальной науки, приложения их в прикладной науке и, наконец, в конкретных технологических разработках. Бурное распространение авиатранспорта, реактивных и ракетных двигателей, космических технологий, полупроводников, новых средств связи, телевидения, компьютеров, лазерных технологий и волоконной оптики непосредственным образом отразилось на повседневной жизни людей конца XX – начала XXI века. В экономической теории, рассматривающей т.н. «большие циклы» экономического развития (Н. Кондратьев, Й. Шумпетер), период с середины 80-х годов XX века относят к началу новой большой волны социально-экономического развития, которую связывают с повсеместным распространением микроэлектроники, биотехнологий и энергосберегающего оборудования.

Резко сократился период внедрения в практику теоретических открытий. Так, транзистор, изобретенный в США в 1947 году, начал применяться на практике уже в 1951–1952 годах. Появление микропроцессоров, интегральных схем, нанотехнологий открывает невиданные

возможности для прогресса не только в сфере промышленного производства, но и в области медицины, сельского хозяйства. В начале XXI века появились возможности для качественных прорывов в физике, химии, инженерных науках, биологии. Еще раз подчеркнем, что основа всех этих достижений – развитие фундаментальных исследований. Как неоднократно отмечалось многими американскими авторами (Дж. Кендрик, Э. Денисон и др.), примерно 40–50% экономического роста США в последние 50 лет было достигнуто за счет научно-технических нововведений и образования¹.

Для США фактором переосмысления роли фундаментальной науки в общественном развитии был запуск советского искусственного спутника Земли (1957). Именно тогда, руководствуясь поначалу соображениями военно-политического характера, американское государство резко увеличило ассигнования на научные исследования. Государственные ведомства США стали финансовыми спонсорами и потребителями многих выдающихся открытий и технологических нововведений. Например, Военно-воздушные силы США спонсировали разработку и производство первых интегральных схем (1961), которые начали производиться кампаниями «Тексас Инструментс» и «Фейрчайлд». Первыми потребителями этой продукции стали Министерство обороны и Национальное управление по аэронавтике и исследованию космического пространства (НАСА). Первые компьютеры создавались по заказу Министерства обороны в 1946–1951 годах. Масштабные научные проекты по разработке атомного оружия, ракетных технологий, высадке человека на Луне, созданию Интернета также финансировались государственными ведомствами – Министерством энергетики, НАСА, Министерством обороны.

¹ Макконел К.Р., Брю С.Л. Экономикс. М.: Туран, 1996. С. 384.

Расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) в США с середины 50-х до середины 60-х годов возросли с 1,5 до почти 2,9% ВВП (рекордный, в дальнейшем не достигнутый уровень). Именно в этот период зафиксирован максимальный показатель – федеральные ассигнования на науку в общих расходах на исследования и разработки составили почти 2% ВВП². Доля федеральных ассигнований на НИОКР впервые опустилась ниже 50% от совокупных расходов в 1979 году, достигнув минимального уровня в 24,9% в 2000 году. В первое десятилетие XXI века доля федеральных расходов вновь начала расти, достигнув 30%.

Такого рода динамика ассигнований на науку в целом и роль в них государства были обусловлены рядом причин. Главным, как представляется, было стремление обеспечить США стратегические преимущества на ключевых направлениях НТР в условиях обострившейся международной экономической и научно-технической конкуренции, а также военного противостояния с СССР. Американское государство сумело во второй половине XX века создать самый мощный в мире научно-технический потенциал, обеспечивший экономическое лидерство США на многие десятилетия вперед. Уменьшение доли государственных ассигнований после 1979 года в пользу частного сектора связано с достижением основных задач военно-стратегического характера, последующим прекращением холодной войны и необходимостью коммерциализировать многие научные заделы на практике. Именно последнее привело к заметному повышению роли частного сектора в проведении НИОКР, большая часть которых ориентирована на при-

кладные исследования и разработки (около 70% совокупных расходов, или 2% ВВП).

К концу первого десятилетия XXI века ассигнования на НИОКР достигли астрономических масштабов – 389 млрд долл. по данным на 2008 год. Из них более 18% было израсходовано на фундаментальные исследования, свыше 23% – на прикладные и более 58% – на разработки (опытно-конструкторские работы). При этом 55% всех ассигнований на фундаментальные исследования были использованы академическим сектором науки, т.е. университетами. Большая часть этих ассигнований являлись государственными и выделялись различными федеральными ведомствами, ведущую роль среди которых играли Министерство обороны, Министерство здравоохранения и социальных услуг, Национальный научный фонд, Министерство энергетики, Министерство сельского хозяйства (62% всех ассигнований на академическую науку). Более 270 млрд долл. из выделенных в 2009 году на науку средств (свыше 70%) было использовано в частном секторе экономики. При этом гражданские НИОКР составили 2,1% ВВП. Это один из наиболее высоких показателей за всю историю страны.

В целом на долю США приходится более 35% от общемировых расходов на науку (1,2 трлн долл. в 2009 году)³. По доле расходов на НИОКР в ВВП США занимали в 2007 году лишь седьмое место в мире (2,7%) после Израиля (4,9%), Швеции (3,6%), Финляндии (3,5%), Южной Кореи (3,4%), Японии (3,4%) и Швейцарии (2,9%). Однако абсолютные масштабы этих ассигнований, их концентрация на ключевых направлениях НТП позволяют США прочно удерживать лидирующие позиции в мировой науке⁴.

² Funding the Foundations: Basic Science at the Crossroads. Ed. by Kent Hughes and Lynn Sha with Caroline Varquez. Washington, 2006. P. 24, 32.

³ R&D Magazine. 2010 Global K&D Funding Forecast. December 2009. P. 5.

⁴ [http://www.census.gov/compendia/statab/tables/010]; OECD in Figures 2009. OECD Countries, 2007 Gross Domestic Expenditures on R&D.

Учитывая общие расходы страны на научные исследования и роль в них государства (ежегодные ассигнования которого превышают 27%), можно заключить, что в американском обществе и во властных элитах сложилось четкое осознание, во-первых, ключевой роли науки для социально-экономического развития страны, а во-вторых, ответственности государства за выработку вместе с академическим сообществом основных приоритетов научных исследований и в целом за обеспечение такого общественного блага, как знание. При президенте США существует Управление по научно-технической политике, призванное, наряду с другими государственными и общественными институтами, обеспечивать государственные интересы США в сфере науки и высоких технологий. Можно, кроме того, утверждать, что в настоящее время наука с ее огромным бюджетом и занятостью более 4 млн человек (в 1950 году – 200 тыс. человек) превратилась из некогда узкой сферы интеллектуальной деятельности в мощный сектор американской экономики.

При этом значительная часть научных результатов получает высокую коммерческую оценку на рынке. По данным члена-корреспондента РАН А.М. Финкельштейна, объем продаж 50 макротехнологий только в США, Германии и Японии достиг к началу 2000-х годов более 1,8 трлн долл.⁵ На основе этой научной продукции далее развивается весь наукоемкий сектор экономики США, включающий множество отраслей промышленности и сферы услуг. На мировых рынках этой продукции (сложная электроника, программное обеспечение, фармацевтическая продукция, медицинские технологии, биотехнологии, авиа- и ракетно-космические технологии и т.д.) также, как правило, доминируют США.

Соединенные Штаты опережают другие страны как по объему производства,

так и по масштабам экспорта наукоемкой продукции. Так, доля наукоемких отраслей в общем объеме продукции обрабатывающей промышленности превысила в 2008 году 37%. Аналогичный показатель в Японии был равен 9,3%, в Германии – 11%. Лидируют США и в мировом производстве в основных наукоемких отраслях. В частности, в производстве авиакосмической техники на долю США приходится 55% объема продаж (Японии – 2%, Германии – 3%, Китая – 12%), компьютерного оборудования – 34% (Японии – 27%, Германии – 4%, Китая – 1%), медикаментов и биопрепаратов – 30% (Японии – 19%, Германии – 9%, Китая – 2%). Лишь в производстве оборудования средств связи Япония на один процентный пункт опережает США (26 и 25% соответственно). Схожая ситуация и в экспорте наукоемкой продукции: на США приходится 33% общего объема мировой торговли авиакосмической продукцией (на Францию и Великобританию – по 15%), 20% – компьютерными технологиями (на Японию – 12%), 18% – средствами связи (на Японию – 15%).

США также являются ведущим экспортером наукоемких услуг – компьютерных, информационных, научно-исследовательских, инженерных и др. Доля Соединенных Штатов на мировом рынке этих услуг (общий объем данного рынка превышает 14 трлн долл.) составляет 35% (столько же, сколько доля всего ЕС)⁶.

Опережение других, в том числе и развитых, стран в производстве и экспорте наиболее наукоемкой продукции отражает сохранение Соединенными Штатами лидирующих позиций в складывающемся мировом разделении труда, где даже быстро развивающиеся новые экономики (Китай, Индия, Бразилия, до недавнего времени Россия) по-прежнему сохраняют статус производителей массовой продукции обрабатывающей про-

⁵ В защиту науки. Бюллетень № 2. М.: Наука, 2007. С. 86.

⁶ Science and Engineering Indicators [<http://nsf.gov/statistics/>].

мышленности и сырья. Несмотря на то, что эти страны стремятся упрочить свой научно-технический потенциал (прежде всего Китай, где расходы на НИОКР в 2009 году превысили 142 млрд долл., что составляет почти 13% общемировых расходов), в обозримом будущем они вряд ли смогут конкурировать с лидерами по производству наиболее наукоемкой продукции. Хотя доля Китая, Индии и Бразилии в производстве и экспорте массовой потребительской наукоемкой продукции второго эшелона (персональные компьютеры, аудио- и видеотехника, фотоаппаратура и пр.) растет быстрыми темпами, на рынке самых передовых технологий и услуг и уж тем более в создании нового знания они пока не являются конкурентами США и другим развитым странам, которые тоже не стоят на месте.

Несмотря на, казалось бы, незыблемые позиции США в мировой науке, многие американские ученые и общественные деятели в последние годы выражают обеспокоенность перспективами американского научно-технического лидерства. Речь идет об имевшем место сокращении в начале 2000-х годов доли общих расходов на НИОКР в ВВП (до 2,6% в 2006 году), а главное – о ставшей уже долговременной тенденции уменьшения доли государства в расходах на НИОКР. За последние 30–40 лет она ежегодно сокращалась в среднем на 2,5%. Расходы на борьбу с терроризмом, война в Ираке, экономическая стагнация и бюджетный дефицит в начале 2000-х годов еще больше снизили возможности федерального правительства вкладывать средства в фундаментальную науку. Поскольку же роль государства в НИОКР концентрировалась главным образом на фундаментальных исследованиях, то это грозит постепенной утратой тех основополагающих заделов на будущее, которыми всегда была сильна американская наука.

Разумеется, речь не идет о ее кризисе в подлинном смысле этого слова. В этой

базисной сфере «экономики знаний» и общественного развития в целом США по-прежнему лидер. Приведенные данные о финансировании науки это подтверждают. Об этом говорит и число Нобелевских премий, получаемых ежегодно американскими учеными в различных областях науки (на долю этой страны приходится почти 45% премий), и количество научных публикаций в США (30% от общемирового показателя), и высокие показатели разнообразных индексов цитирования. Кроме того, американские авторы участвовали в 44% всех международных публикаций.

Однако в США остро реагируют на любые угрозы положению и роли науки в обществе, хорошо понимая, что это конкурентное преимущество – основа американского лидерства в мире в грядущие десятилетия. Последние тенденции в сфере фундаментальной науки США – определенный рост расходов государства на эти цели, планы дальнейшего их увеличения – отражают осознание государством и обществом необходимости поддержания потенциала фундаментальной науки на должном уровне.

Новая администрация США поставила задачу поднять уровень расходов на науку до 3% ВВП, что еще больше укрепит научно-технические позиции страны. В этом смысле весьма показательным является выступление президента США в Национальной академии наук 27 апреля 2009 года. Б. Обама, признав, что именно фундаментальная наука призвана ответить на все основные вызовы современности, выдвинул целый ряд масштабных программ в области образования, фундаментальных и прикладных исследований в сфере энергетики, здравоохранения, экологии и др. По планам американской администрации планируется удвоение бюджета наиболее важных государственных учреждений – Национального научного фонда, Национального института стандартов и технологии, Национального

института здоровья, научного отдела Министерства энергетики.

Развитие образования и формирование человеческого капитала

Второй ключевой приоритет в создании «экономики знаний» – всемерное развитие образования, прежде всего научно-технического, и формирование конкурентоспособного человеческого капитала.

В 50–60-е годы XX века в США была разработана теория человеческого капитала, которая ставила своей задачей изучение проблем формирования и воспроизводства рабочей силы, и в более широком контексте, роли и значения созидательных способностей человека, а также его вклада в экономический рост. Над этой теорией работали многие выдающиеся американские экономисты, в частности Т. Шульц, Г. Беккер, Д. Минцер, Л. Туроу, Д. Кендрик и др. Именно они впервые поставили вопрос о роли инвестиций в человеческий капитал, доказывая особую значимость образования для экономического роста и развития. Человеческий капитал в работах авторов этой концепции трактуется как совокупность полученных людьми знаний, навыков, квалификации, их физической готовности к труду (т.е. состояние здоровья), а также разного рода мотиваций. Во многом благодаря этой теории в США затраты на образование, подготовку кадров и здравоохранение стали рассматриваться не как неизбежные издержки в процессе общественного производства, а как важнейшие инвестиции в будущее развитие.

Следует подчеркнуть, что США уже долгое время находятся среди передовых стран мира, осознавших принципиальное значение образования для социально-экономического развития. Еще в начале XX века Соединенные Штаты, в числе немногих тогда стран, вводят бесплатное государственное среднее образование. Начиная с XIX века, в США формируется сеть многопрофильных

университетов и колледжей, как частных, так и государственных. Помимо формального образования в XX столетии быстрыми темпами развивается подготовка кадров в частном секторе экономики, особенно в крупных корпорациях, создается система государственных профессиональных учебных заведений по подготовке и переподготовке кадров, в том числе молодежи и безработных. Мощными стимулами развития высшего профессионального образования в США стали НТР, экономическое и военно-техническое соревнование с СССР, а также борьба негритянского населения за свои права, увенчавшаяся Законом о равных гражданских правах (1964). Этот закон, наряду с прочими мерами по десегрегации, привел к открытию множества муниципальных колледжей, куда устремилась негритянская молодежь.

В результате к началу XXI века в США сформировалась чрезвычайно мобильная и хорошо подготовленная рабочая сила, которая практически по любому показателю находится на уровне мировых стандартов и выше. В 2008 году ее численность составила около 154 млн человек. В отраслевой структуре рабочей силы продолжают усиливаться прогрессивные сдвиги, такие как ее дальнейшая урбанизация, перемещение из отраслей материального производства в сферу производства нематериальных форм богатства и услуг, внутренние изменения в структуре занятости обеих сфер экономики в пользу быстрорастущих наукоемких отраслей. Так, к началу XXI века доля сельского хозяйства в совокупной занятости понизилась до уровня в менее чем 3%, а доля сферы услуг достигла почти 80%. Одновременно быстрыми темпами менялась и профессионально-квалификационная структура занятости в пользу работников преимущественно умственного труда, доля которых в начале нового века превысила 60%. При этом наиболее быстрыми темпами растет численность представителей новых про-

фессий, связанных с разработкой и обслуживанием компьютерных технологий. Так, за 90-е годы и первую половину первого десятилетия нового века число специалистов по использованию информационных баз данных, компьютерных инженеров, системных аналитиков увеличилось в среднем в два раза⁷.

Наиболее впечатляющие изменения произошли в образовательном уровне американской рабочей силы. В 2008 году около 86% всего взрослого населения США в возрасте 25 лет и старше имело законченное среднее образование, а около 29% – законченное высшее образование. В 2006–2007 учебных годах было присвоено 55 тыс. докторских степеней и 614 тыс. степеней магистра⁸. Среднее число лет обучения трудоспособного населения в 2006 году составляло 13 лет, что на год превосходит уровень средней школы. Таким образом, несомненно, что по агрегированным показателям образовательного уровня американская рабочая сила является одной из самых подготовленных в мире.

На цели образования в США ассигнуются гигантские средства. Так, государственные и частные затраты на образование (без расходов на «образование взрослых» – профессиональную подготовку преимущественно без отрыва от производства) возросли за последнюю четверть века почти в два раза и составили в 2007 году более 1 трлн долл., или около 7,5% ВВП, что заметно превосходило годовые расходы США на военные цели (660 млрд долл., или 4% ВВП). Кроме того, до 200 млрд долл. составляют расходы на «образование взрослых», в рамках которого, например, в 2005 году в различных программах обучения участвовало 94 млн человек, или 44% взрослого населения страны (в середине 80-х годов – лишь 13,3%). С учетом всех прочих государственных и частных программ на подго-

товку и переподготовку рабочей силы валовые затраты на образование в США достигают астрономической суммы в 1,2 трлн долл. в год.

Из государственных источников (федерального, штатных и местных бюджетов) финансируется абсолютное большинство (4/5) всех учреждений сферы образования. В 2007 году эти расходы составили 823 млрд долл., или более 81% от общей суммы. Лишь 20% учреждений образования поддерживается частным капиталом – корпорациями, частными фондами, отдельными лицами. Их расходы составили в том же году более 180 млрд долл., или около 19% совокупных расходов. Такое соотношение отражает важнейшую особенность американской системы формального образования – преобладающую роль государства в его финансировании. США опережают другие страны по доле расходов на образование в ВВП. В 2008 году они составили 7,5% (в Дании – 7%, Норвегии – 6,6%, Великобритании – 6,1%, Германии – 5,3%).

Помимо финансового обеспечения сфера образования располагает многочисленными и хорошо подготовленными кадровыми ресурсами. В 2008 году в США насчитывалось 3,7 млн школьных учителей, в высшей школе было занято более 1,3 млн преподавателей, в том числе 840 тыс. в государственных вузах и 450 тыс. – в частных. Еще более 1 млн человек имеют «работу, связанную с преподаванием»: это специалисты в области образования, работающие в промышленных компаниях и в военной сфере, консультанты и преподаватели в музеях, библиотеках и т.д. Весьма велика и численность административного персонала в системе образования.

Одно из центральных звеньев американской системы образования составляют высшие учебные заведения. В

⁷ [<http://www.census.gov/compendia/statab/tables/10>]

⁸ [<http://www.nves.ed.gov/programs/digest>]

2008 году в США насчитывалось 4,3 тыс. учреждений высшего образования (1,85 тыс. – государственных и 2,45 тыс. – частных). Среди них особую роль играют исследовательские университеты (всего в начале XXI века к ним относят 235 университетов), которые представляют собой ядро американской системы высшего образования, являясь основными центрами фундаментальной науки и подготовки специалистов и научных кадров высшей квалификации. Именно эти университеты, где обучается примерно 2,8 млн студентов (19% от их общего числа), получают большую часть государственной поддержки на проведение фундаментальных исследований, в них присуждается наибольшее число докторских степеней в различных науках. Это, как правило, чрезвычайно престижные вузы, занимающие ведущие позиции в рейтингах университетов не только в США, но и в мире. Среди них можно назвать Принстонский, Гарвардский, Йельский, Стэнфордский, Колумбийский, Пенсильванский, Корнельский университеты, Массачусетский и Калифорнийский технологические институты и др. Всего в 2007 году американская высшая школа подготовила более 1,5 млн бакалавров (5% населения страны студенческого возраста), 604 тыс. магистров (2%) и 60 тыс. докторов наук (около 0,2%) в различных областях знаний⁹.

С точки зрения формирования «экономики знаний» особое значение имеет высшее научно-техническое образование. Количество степеней бакалавра в области естественных, точных и инженерных наук составляет примерно 1/3 от их общего числа, магистра – около 20%, а доктора наук – почти 47%. При этом если среди всех защитивших докторскую степень доля американцев составляла в 2007 году 72%, то в области науки и техники она была существенно

ниже (в инженерных науках – 33%, физических науках – 51%, математических науках – 42%, компьютерных науках – 37%).

В целом очень высокие показатели уровня высшего образования в стране были достигнуты во многом благодаря массовой государственной поддержке данной сферы. Начиная с 70-х годов XX века были приняты десятки законодательных актов, направленных на создание условий для всемерного развития высшего и среднего образования, интеграцию науки и образования, защиту интеллектуальной собственности, кооперацию государства, университетов и частного бизнеса в области научных исследований, государственную поддержку студентов и университетов в целом. Академическая сфера, т.е. система фундаментальной науки и образования, сконцентрированная прежде всего в университетах страны, приобрела столь всеобъемлющее влияние на экономику и общество, что в США активно заговорили о новом этапе в развитии капитализма, который получил название «академический капитализм»¹⁰.

Есть целый ряд других важных моментов, создающих конкурентное преимущество американских университетов, которые необходимо учитывать, реформируя российскую систему высшего образования.

Ведущим таким преимуществом, несомненно, является интеграция науки и образования. В США система высшего образования – основной сектор проведения фундаментальных исследований в отличие от России и многих европейских стран, где центры научных исследований были традиционно отделены от вузов. Исследовательские университеты фактически составляют основу научного потенциала США, позволяя занимать ведущие позиции в мировой науке. При этом важно

⁹ [http://www.census.gov/compendia/statab/tables/08]

¹⁰ См., напр.: *Slaughter S., Rhoades G. Academic Capitalism and the New Economy. Markets, State, and Higher Education.* Baltimore and London, 2004.

подчеркнуть два обстоятельства. Во-первых, в США в ведущих частных университетах финансирование фундаментальных исследований осуществляется не менее чем на 60% федеральным правительством, что свидетельствует об ответственном отношении государства к развитию науки в стране. Во-вторых, высокий уровень научных исследований в университетах заметно повышает качество преподавания учебных дисциплин, дает возможность привлекать студентов старших курсов бакалавриата и магистратуры к проведению научных исследований в качестве помощников профессоров. Таким образом, сочетание в одном учебном заведении научных исследований и обучения, с одной стороны, существенно повышает уровень и эффективность учебного процесса, а с другой – расширяет финансовые и кадровые возможности для проведения исследований. Этот опыт, несомненно, должен быть взят на вооружение при реформе науки и образования в нашей стране. Разумеется, речь при

этом не должна идти о механическом закрытии или уменьшении финансирования академических институтов, доказавших свою эффективность. Кроме того, очевидно, что частные институты высшего образования пока не обладают достаточными ресурсами и научными школами, чтобы составить серьезную конкуренцию государственным вузам. Поэтому, в отличие от американской системы высшего образования, в России еще долгое время приоритет в развитии высшей школы, в том числе и в области интеграции науки и образования, будет и должен принадлежать государственным вузам.

Серьезным конкурентным преимуществом лучших американских университетов является сложившаяся организация учебного процесса, включающая систему избирательности учебных программ, систему зачетных единиц – академических кредитов, гибкие формы сочетания традиционных лекционных и семинарских занятий и т.д. Все эти формы, кстати говоря, рекомендованы



Массачусетский технологический институт



Гарвардский университет

условиями Болонского процесса и, таким образом, скоро станут обязательными для российского высшего образования. Американский опыт высшей школы свидетельствует, что все эти формы, и прежде всего избирательность программ, весьма эффективны для подготовки специалистов при быстро меняющихся требованиях в условиях рыночной экономики.

Важным элементом функционирования высшей школы на Западе является финансовый аспект. Уже упоминалось, что финансирование образования в США – одна из главных прерогатив государства. Имеет смысл внимательно посмотреть на американский опыт по созданию системы государственной и негосударственной поддержки студентов, обучающихся на платной основе. Речь идет о расширении системы кредитов, предоставляемых студентам на льготной основе, в том числе и со стороны государственных финансовых институтов, о резком увеличении выделения государственных грантов для студентов из малообеспеченных семей и способных студентов. Величина т.н. «грантов Пелла» в США, предоставляемых государством и призванных помочь таким студентам, составила в 2008 году 4,6 тыс. долл., а в последующие 5 лет должна возрасти до 5,4 тыс. долл. Все эти меры, давно и успешно апробированные в США, несомненно, должны получить развитие в нашей стране. Отдельно стоит задача привле-

чения частных капиталов в систему образования. Ведь американские университеты в значительной степени созданы на основе т.н. «эндаументов», т.е. частных пожертвований, которые позволили создать университет, а затем его финансировать, оказывать поддержку научным исследованиям, способным студентам и т.д.

Все вышесказанное говорит о немалом потенциале позитивного американского опыта, который может быть использован во благо нашей страны.

Однако, несмотря на имеющиеся достижения, американское образование и наука стоят перед серьезными вызовами. Американские эксперты отмечают целый ряд негативных тенденций, проявляющихся в сфере кадрового обеспечения науки и образования.

Во-первых, происходит старение научных и инженерных кадров – более 50% всех ученых и инженеров имеют возраст старше 40 лет (для России, разумеется, этот показатель выглядит как недостижимая мечта).

Во-вторых, после террористических атак 2001 года привлекательность США для иностранных ученых и инженеров несколько снизилась; более того, усложнились условия въезда в Америку как студентов, так и специалистов. А ведь именно иностранные научно-технические кадры во многих специальностях формировали 50% и более совокупной потребности в таких специалистах.

В-третьих, страны, которые ранее были важным источником научно-технических кадров для США, – Китай, Индия, Тайвань, Южная Корея – сами делают упор на подготовку кадров ученых и специалистов и увеличивают ассигнования на НИОКР и образование. Так, например, в Южной Корее число защищенных докторских диссертаций с 1986 по 1999 год увеличилась на 400%, на Тайване – на 500%, а в Китае – на 5400%. Соответственно, число аспирантов из этих стран, защитивших докторские диссертации в США, сократилось.

В-четвертых, все меньше американских студентов посвящают себя изучению естественных и инженерных наук и математики. В 2000-е годы доля выпускников этих специальностей среди всех выпускников составляет в Китае 60%, на Тайване – 41%, в Южной Корее – 33%, а в США – не превышает 30%. Доля выпускников инженерных специальностей в составе населения в возрасте 24 года и старше составляет в Японии 5,8%, на Тайване – 4,3%, в странах ЕС – 2,7%, а в США – лишь 1,8%.

Каждая из перечисленных новых тенденций сама по себе уже является проблемой для будущего научно-технического потенциала США. В совокупности они могут иметь крайне негативные последствия для американской науки. При этом есть еще ряд факторов, имеющих отрицательный эффект для развития высшего образования и научно-технического потенциала страны. Речь идет, в частности, о доступности высшей школы для разных категорий американцев, а также о том, что многие слои общества явно недопредставлены среди научных кадров и специалистов высшей квалификации в целом.

Так, одной из серьезных проблем является недоступность высшего образования из-за его высокой стоимости. Средние годовые расходы студента, связанные, например, с пребыванием в частном четырехгодичном колледже университета в 2007 году достигали 34 тыс. долл. Еще в 1985 году они были более чем в три раза ниже. В лучших частных университетах стоимость обучения в год приближается к 50 тыс. долл.

Хотя охват высшим образованием возрос как среди белых молодых людей, так и среди представителей этнических меньшинств, разрыв в степени этого охвата заметно увеличился в пользу белых. Так, в период 1976–1980 годов в четырех- и двухгодичных колледжах учились 31% белых молодых людей в возрасте 18–24 лет, 28% – черных и 29% – испано-язычных. В середине

2000-х годов эти пропорции выглядели следующим образом: 48% – белых, 34% – черных и 32% – испано-язычных.

Актуальной проблемой для высшей школы США остается нехватка преподавателей в ряде научно-технических дисциплин, что приводит к активному привлечению в университеты высококвалифицированных кадров из-за рубежа. Так, по имеющимся данным, в середине первого десятилетия XXI века доля иностранцев среди преподавателей инженерных наук составляла 26%, прикладной и теоретической математики – 33%, физики – 22%. В начале века доля постоянно проживающих в США докторов наук – выходцев из-за рубежа составила 37%. В основном это ученые из Азии и Европы с преобладанием таких стран, как Индия, Китай, Великобритания, Тайвань, Канада, Южная Корея. Таким образом, нехватка собственных кадров успешно восполняется без дополнительных затрат со стороны США с помощью так называемой «утечки умов» из-за рубежа. Интересам американской науки и экономики служит и растущее число защищаемых в США иностранцами докторских диссертаций. В научно-технических дисциплинах оно более чем утроилось с 1986 года и достигло в 2005 году почти 35% от их общего числа. Это соответствует среднегодовому росту числа защит более чем на 8% по сравнению с ростом числа докторских защит американцами лишь на 1,9% ежегодно. При этом, по имеющимся данным, в 90-е годы прошлого столетия из защитившихся в США иностранцев 68% планировали остаться в США, а 44% имели соответствующее предложение от работодателей. Что же касается студентов, окончивших вузы в США, то и они в основном планируют остаться в этой стране (56% от общего числа выпускников). Для специалистов в области естественных наук и математики этот показатель превышает 60%.

Говоря о недостатках американской системы образования, нельзя не упомянуть о проблемах средней школы. Следует

иметь в виду, что американская средняя школа по ряду параметров отличается от многих зарубежных систем среднего образования, в том числе от российской. Так, применительно к США вряд ли вообще можно говорить о некоей «системе» среднего образования – столь заметны могут быть различия в программах, требованиях и методах обучения в различных регионах и школах страны. Здесь нет единых образовательных программ и стандартов, единых источников финансирования. Помимо различных государственных органов на всех уровнях – федеральном, штатном и особенно местном, в принятии решений по финансовым и организационным вопросам, формированию программ и методов обучения, оценке качества обучения могут участвовать представители бизнеса и общественных организаций, родители. Традиционно именно на местном уровне – причем не чиновниками, а общественными организациями родителей и учителей, а также школьными советами – принимаются основные решения о том, чему и как учить детей.

Таким образом, можно говорить о чрезвычайно многообразной и сложной системе организации среднего и начального образования в США, имеющей как свои несомненные плюсы, так и минусы. И если к достоинствам такой системы относятся именно ее многообразие и учет местных особенностей и потребностей, то к недостаткам – отсутствие единых образовательных стандартов, часто поверхностные знания, особенно в естественных и точных дисциплинах. Недостатки среднего образования, прежде всего бесплатных государственных школ (а их более 90% от общего количества школ в стране), в немалой степени вынуждены исправлять высшие учебные заведения, уделяя немало времени на первых курсах обучения усвоению базовой школьной программы.

Главное направление американской школьной реформы в начале XXI века – улучшение качества образования, со-

вершенствование подготовки педагогических кадров, изменение содержания образования в сторону расширения академической части и сокращения узкопрофильной подготовки, повышение технической оснащенности школ на базе современной информационной техники, прежде всего компьютеризации.

В целом как в образовании, так и в науке США все еще обладают целым рядом конкурентных преимуществ перед другими странами. В их числе:

- наиболее развитая образовательная система в мире, гибко реагирующая на потребности общества и производства;
- хорошо развитая научная инфраструктура, безусловное мировое лидерство по ключевым направлениям фундаментальной и прикладной науки;
- финансовая система, обеспечивающая доступ к венчурному капиталу для внедрения технологических нововведений;
- государственная политика в области науки, техники и образования, обеспечивающая как выработку приоритетов развития, так и государственное финансирование данной сферы;
- эффективная практика и длительные традиции сотрудничества государства и частного сектора в сфере науки и образования.

Вместе с тем многие эксперты в США отмечают важность стоящих перед страной вызовов, ту ответственность за будущее американской науки и образования, которая ложится как на государство, так и на частных предпринимателей. Речь идет не только о развитии этих сфер деятельности, их вкладе в экономический рост и формирование «экономики знаний», но и о поддержании интеллектуального потенциала нации, усилении научного подхода к принятию политических и социальных решений, что имеет огромное значение для дальнейшего процветания страны.



*Андрей Станиславович Макарычев,
доктор исторических наук,
профессор, начальник научного
отдела Волго-Вятской академии
государственной службы,
Former Kennan Institute Regional
Exchange Scholar*

Общее соседство: «новая Восточная Европа» между Россией и Евросоюзом

Анализ политики России в странах «ближнего зарубежья» становится все более обсуждаемым в рамках последних событий международного уровня, таких как вооруженный конфликт в Южной Осетии, признание Россией независимости Абхазии и Южной Осетии, политика НАТО и ЕС в отношении Грузии и Украины, а также проблемы транзита российских энергоносителей в Западную Европу. Постсоветские страны традиционно играют огромную роль в общем контексте отношений России и Евросоюза. При этом многие специалисты утверждают, что действия Москвы в отношении этих стран крайне спорны и неэффективны. Стратегия финансовой помощи, которая могла бы принести результаты в условиях кризиса, превратилась в предоставление кредитов отдельным правительствам, иногда с политической подоплекой (Молдова, Киргизия). Попытка вступления в ВТО одним блоком, совместно с Белоруссией и Казахстаном, нереалистична и вызывает закономерные вопросы со стороны наших западных партнеров. Ужесточение миграционной политики не привело к экономическому эффекту для самой России, но стало дополнительным фактором отчуждения между Россией и соседними странами. Энергетическая стратегия тоже не выглядит последовательной: с одной стороны, Москва предпринимает усилия по созданию некоего консорциума в составе РФ, ЕС и Украины для управления транзитом энергоресурсов, а с другой – старается

перенаправить энергетические маршруты в обход Украины и Белоруссии. В сфере безопасности – свои проблемы: Белоруссия и Узбекистан бойкотируют работу Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), которая лишается из-за внутренних трений необходимого политического ресурса.

В настоящей статье мы рассмотрим наиболее важные аспекты позиции РФ в отношении стран так называемой «новой Восточной Европы» (НВЕ), специфика которых проявляется в их принадлежности к зоне общего соседства РФ и ЕС. Речь пойдет о Белоруссии, Молдове и Украине. НВЕ является частью нового политического пространства, которое формируется к Западу от России и находится в поиске своей идентичности и (гео)политической «ниши». Его первые очертания проявились в виде создания блока ГУУАМ (Грузия, Украина, Узбекистан, Армения, Молдова), который существовал в основном из-за поддержки Вашингтона. Далее стала обсуждаться идея Балтийско-Черноморского региона (БЧР), которая после Боржомской декларации лидеров Украины и Грузии плавно трансформировалась в Сообщество демократического выбора. Наконец, в профессиональный оборот был введен термин «новая Восточная Европа».

Интерес к странам НВЕ связан и с региональными последствиями российско-грузинской войны, и с проблемами Крыма, но самое главное – с тем, что это по сути единственный регион, где вопрос о границах евро-атлантического сообщества и разграничении сфер влияния между ключевыми державами пока еще не решен и вызывает массу противоречий. Этому ощущению неопределенности можно придать оптимистическое звучание, предположив, что благодаря ей становится невозможной структурная гегемония в регионе. На это есть по крайней мере две причины. С одной стороны, связи между соседями становятся все более фрагментированными и не предполагают

взаимодействия на основе общих «правил игры» (например, временный альянс между Грузией и Украиной был возможен только на основе противостояния политике России). С другой же стороны, ни у одного из крупных игроков (имеются в виду США, ЕС и РФ) нет региональной стратегии как таковой. Соответственно, у основных держав нет и общего понимания интересов в данном регионе.

США воспринимают НВЕ преимущественно сквозь призму либо решения глобальных проблем (энергетическая безопасность, демократизация, экономическая экспансия), либо достижения своих целей в других регионах (на Ближнем Востоке, в Средней Азии и т.д.) Кроме того, в США многие годы преобладала точка зрения о том, что этот регион важен для сдерживания, а не для вовлечения России. По мнению некоторых аналитиков, НВЕ призвана обеспечить такой геополитический режим, который отдалит бы страны типа Украины, Грузии и Молдовы (а в перспективе и Белоруссии) от России в военном и политическом отношениях.

Евросоюз проводит другую политику – он последовательно окружает себя региональными (в некоторых случаях – искусственно конструируемыми) пространствами, которые обеспечивают необходимое соотношение между поддержанием безопасности и контактами с сопредельными государствами. Программа «Восточное партнерство» (ВП), в частности, показала, что ЕС постепенно приобретает характеристики полноценного международного субъекта, позиция которого находит свое выражение через такие либерально-рационалистические метафоры, как «Широкая Европа», «Европейская политика соседства», «кольцо друзей» и т.д. В европейском миропонимании хорошо просматривается концептуальный персонаж Друга как зеркальной проекции самой Европы и ее ценностей. Евросоюз в рамках своей «политики соседства» (European Neighborhood Policy) нацелен на созда-

ние у своих границ пояса лояльных и дружески настроенных стран, способных адаптировать и воспринять европейские ценности, нормы и принципы устройства социально-политической жизни.

Как на этом фоне смотрится политика России?

«Доктрина Медведева»: между «антидипломатией» и либерализмом

Международная идентичность России за последние годы проделала существенную эволюцию – от лояльности Западу в начале 1990-х годов, через попытку определить себя как великую державу, ограничивающую американскую гегемонию, к стратегии контргегемонии, то есть сопротивления доминированию Запада. Другими словами, при президенте Д. Медведеве Россия отказалась от попыток солидаризироваться с Западом и выбрала стратегию постепенного дистанцирования от него и утверждения себя в качестве не «довеска» к ЕС или части Евразии, а как относительно автономного полюса силы, хотя и находящегося на полупериферии мировой политэкономической сцены.

Однако Россия, непосредственно соприкасаясь с НВЕ, часто воспринимается в ней как внешняя держава. В результате в Кремле сформировалось весьма жесткое понимание безопасности, суть которого сводится к ощущению недружественного окружения России. Именно в НВЕ Россия как встречается с механизмами отчуждения, приписывания ей черт инаковости, так и сама запускает аналогичные механизмы в отношении соседних стран. Это один из наиболее распространенных способов самоутверждения на основе контрастного противопоставления. Россия болезненно свыкается с мыслью о том, что она не является единственным «магнитом» ни для Белоруссии, ни для Молдовы, ни для Украины.

В отличие от ЕС, для России территориальное соседство ассоциируется скорее с проблемами, причем эти негативные коннотации, легко просматривающиеся на уровне политического дискурса, имеют вполне бытовые социокультурные аналогии: традиции коммуналного общежития сформировали устойчивый стереотип соседа как источника («носителя») трансгрессии, конфликтов и всевозможных неприятностей. С учетом низкой (по сравнению со странами Запада) мобильности российского населения сплошь и рядом встречаются ситуации, когда в одном доме живут люди с абсолютно разными уровнями дохода, жизненными и профессиональными установками и пр., которые могут проявлять толерантность друг к другу, но ни в коей мере не связаны общими взглядами на окружающий мир, а тем более ценностями или стратегиями. Во многом похожую картину мы имеем и в плане географического соседства страны в целом: представляется не случайным, что из всех стран, ранее входивших в «восточноевропейский блок», наиболее ровные отношения связывают Россию с Чехией, Венгрией, Болгарией и Румынией – то есть теми, кто не является нашими соседями в строгом смысле этого слова. И наоборот, отношения с Балтийскими республиками, Украиной, Грузией и даже Белоруссией испытывают на себе негативное воздействие фактора непосредственного географического соприкосновения.

Во многом проблемы России можно объяснить, ссылаясь на концепцию «антидипломатии» американского теоретика Дер Дериана. Его идея была такова: «Если целью дипломатии является посредничество в ситуациях взаимного отчуждения, то антидипломатия направлена на устранение отношений отчуждения... при помощи конструирования мира по собственному зеркальному подобию»¹. США имеют особенно

¹ См.: Huysmans J. International Politics of Insecurity: Normativity, Inwardness and the Exception // Security Dialogue. 2006. March. Vol. 37. No. 1. P. 22.

богатый опыт моделирования других стран по собственному образцу, что логически объясняет многочисленные случаи отказа вести политический диалог с теми правительствами, которые не разделяют американских политических приоритетов.

В середине августа 2009 года президент Д. Медведев, объясняя причины отсрочки с отправлением в Киев нового посла России М. Зурабова, сделал заявление о том, что не видит перспектив улучшения отношений с находившимся тогда у власти руководством Украины. Важность сказанного возрастала в свете того, что примерно то же самое российское руководство неоднократно заявляло в отношении Грузии. Вырисовывается, таким образом, определенная концепция отношений России с ближайшими соседями: Кремль оставляет за собой право заморозить дипломатические отношения или резко снизить их уровень с теми странами, руководство которых проводит политику, оцениваемую как недружескую. Поскольку список таких государств, мягко говоря, длинен (трудно вообще привести пример соседней с нами страны, которая была бы признана дружеской без всяких «задних» мыслей), то, вполне вероятно, официальная Москва продолжит аналогичную линию поведения и в других случаях.

Своей политикой в отношении Украины Д. Медведев дал новый аргумент тем, кто на протяжении двух последних десятилетий неоднократно замечал, что за (временами) суровой (и даже, возможно, искренней) критикой поведения Америки более или менее отчетливо просматривается тайная ориентация на воспроизводство американской модели поведения. Правда, не очень понятно, почему в Москве за образец взяли США, а не Европу, которая благодаря своей «политике соседства» добилась того, что окружающие ее страны не просто лояльны к ней, но и выстроились в «очередь за евроинтеграцией», одним из наиболее свежих примеров чему яв-

ляется Молдова. Ничего подобного от своих соседей Россия, увы, ожидать не может. Грузия официально вышла из состава СНГ, Белоруссия продолжает дрейф в стороны Европы, а в Молдове после парламентских выборов сформирована коалиция «За европейскую интеграцию». Причем акценты в Кишиневе расставлены вполне определенно: сначала – Европа и только потом – Россия.

Внимательный анализ событий в Молдове в 2009–2010 годах указывает на существенные изъяны в логике так называемой «доктрины Медведева», если под ней понимать готовность поддерживать партнерские отношения лишь с теми странами, где у власти находятся лояльные России силы. Президент В. Воронин всегда считался одним из весьма «удобных» для Кремля политиков, что, однако, объяснялось совпадением не столько идеологических установок, сколько бизнес-интересов. Поддерживая В. Воронина, Москва не учла его падающей популярности и фактически просмотрела формирование альтернативной ему коалиции, которая в результате парламентских выборов сделала серьезную заявку на взятие власти в свои руки. Отношения с ключевыми фигурами этой коалиции у России практически никак не были выстроены, и в спешном и реактивном порядке приходилось перестраиваться буквально «на ходу». Конечно, Россия вынуждена иметь дело в Молдове с теми, кто сменил «команду Воронина», но такая переориентация была бы куда менее болезненной, если бы наша дипломатия руководствовалась не критерием лояльности отдельных личностей, а долгосрочной политической стратегией, контуры которой пока практически никак не вырисовываются, за исключением желания всеми силами сохранить российское влияние в Приднестровье по примеру Крыма.

Остается непонятно, какие инструменты «мягкой силы» Россия будет задействовать, пытаясь приблизить при-

ход к власти в «проблемных» странах сил, с которыми она готова вести диалог. Но нет худа без добра: потенциальная «доктрина Медведева» – при всей ее «антидипломатичности» – подрывает прежде всего позиции весьма агрессивных обитателей той части нашего политического пространства, которая опирается на сплав идей вульгарной геополитики и упрощенно понимаемого политического реализма. Ведь заявляя о том, что отношения России с ближайшими странами напрямую зависят от находящихся у власти режимов, президент сделал шаг в сторону либеральной теории внешней политики и тем самым серьезно усомнился в том, что есть какая-то метафизическая предрасположенность России к доминированию или цивилизационному единству на территории бывшего СССР.

Помимо понимания логики поведения России, США и ЕС, важно учитывать и позиции самих стран НВЕ. Многие современные теории, близкие к так называемой «критической геополитике», отвергают аргументы, связанные с балансом сил, приверженцы которых сосредотачивают свое внимание только на роли России или Запада в определении формата развития стран НВЕ. Так, по мысли Жоржетты Пуршо, данные государства уже не «разменные пешки в противостоянии двух сверхдержав»². Отвергая традиционный подход «центр – периферия», эта американская исследовательница предлагает концепцию «утверждающегося суверенитета» (*assertive sovereignty*), во многом схожую с идеей «маргинальных государств», разработанной, в частности, британским ученым Ноэлем Паркером. По его мнению, подобные государства могут при определенном стечении обстоятельств вырабатывать собственную

стратегию, фокусируясь на открывающихся для них возможностях в качестве региональных акторов. Он утверждает, что территории, расположенные на стыке различных политических и национальных культур, способны на более эффективное использование собственных ресурсов благодаря тесному сотрудничеству с соседями. «Маргинальные государства» – важный компонент разного рода региональных конструкций, так как у них обычно есть пространство для маневра и значительная степень свободы в использовании своего расположения. В политической сфере они неохотно соглашаются с ролью, отводимой им центром; более того, они могут принимать непосредственное участие в определении политики того или иного центра³. У маргинальных государств всегда есть варианты выбора, и «центральные государства» нередко борются друг с другом за их лояльность – именно это мы наблюдаем сейчас в Украине, Грузии и других постсоветских государствах. В рамках этой логики можно увидеть, как государства Центральной Европы и Балтии оказывают определенное давление на центры силы в Брюсселе и Вашингтоне при рассмотрении вопроса о расширении ЕС.

Н. Паркер указывает, что маргинальные территории могут пользоваться большей свободой просто благодаря возможности существовать вне сферы влияния центра, и Ж. Пуршо во многом разделяет данное мнение. Напряжение между центрами силы и маргинальными государствами неизбежно, однако последние вполне могут извлекать выгоду из своего положения, заставляя «ядра» (центры) идти на уступки в обмен на то, что маргинальные государства будут оставаться в их сфере влияния. Позиция маргинальности в идеале подразумевает использование не только сопоставимых, но и совместимых сил двух

² Pourchot G. *Eurasia Rising: Democracy and Independence in the Post-Soviet Space*. Praeger, 2008.

³ Parker N. *Marginal Manoeuvres: Danish and British Postures in Europe* // *Danish Foreign Policy Yearbook 2000*. Ed. by Bertel Heurlin and Hand Mouritzen. Danish Institute for International Affairs, 2000. P. 6.

вовлеченных центров, а иногда даже некоторое распределение ролей между ними. Поиск выгодных решений путем подобного лавирования – неотъемлемая черта «маргинальных стратегий», которые пытаются реализовывать страны НВЕ.

Таким образом, мы видим, что традиционная схема «центр – периферия» уже не подходит для объяснения происходящих на постсоветском пространстве событий, потому что находящиеся там страны пытаются выйти из-под влияния «восточного» (российского) центра силы, но при этом не автоматически присоединяются к альтернативному «полюсу». Ценность концепции маргинальности (окраинности) – в описании имманентной и неизбежной раздвоенности окраинного позиционирования, его одновременной ориентации на различные внешние центры силы. Таким образом, концепт маргинальности следует понимать как приглашение к обсуждению различных альтернатив в позиционировании географически окраинных стран и регионов в общем контексте европейской интеграции.

Беларусь: от «забытого соседства» к «восточному партнерству»

Еще совсем недавно Беларусь в ЕС называли не иначе, как «последняя диктатура Европы» и «забытая соседка». Однако включение в 2009 году Белоруссии в программу «Восточное партнерство», спонсируемую Евросоюзом, существенно изменило акценты. О «забытой соседке» вспомнили, и сложно сказать, кому это принесет больше проблем – России или самому ЕС.

С точки зрения Москвы, ситуация выглядит несколько парадоксально и поэтому не очень комфортно: страна, с которой мы, якобы, все еще составляем некое «союзное государство», становится привилегированным партнером другого блока, с которым мы не только не состоим в союзнических отношениях, но и имеем множество конфликтных то-

чек. «Двойная игра», которую начал А. Лукашенко, пытаясь найти баланс между Западом и Востоком, возникла отнюдь не сейчас и не на пустом месте. Показательно, что белорусский президент не высказал однозначной поддержки России в споре с Эстонией по поводу месторасположения Бронзового солдата, равно как и не поспешил признать Южную Осетию и Абхазию. Можно предположить, что августовская пятидневная война 2008 года была воспринята в Минске как доказательство потенциальной готовности России применить силу в отношении ближайших соседей по СНГ. Не менее пессимистичный урок был, видимо, извлечен и из зимних противостояний Москвы и Киева по поводу транзита газа: Минск получил очередное доказательство того, что Россия мотивирована прежде всего материальными соображениями, а отнюдь не идеями типа «славянского братства».

Фактически Белоруссия своим вхождением в «Восточное партнерство» отказалась играть роль российского буфера, который для РФ был бы интересен прежде всего с военно-геополитической точки зрения. Теперь у нее остается по сути два варианта стратегического позиционирования. Первый – это превращение в «государство-изолятор». Согласно Барри Бузану и Оле Вэверу, этот термин применяется для характеристики поведения государств, которые находятся между двумя «комплексам безопасности» (то есть «российским» и «европейским»), не принадлежа ни одному из них. Другой вариант – Беларусь как «окраинное» («маргинальное», по терминологии Н. Паркера) государство, которое, не входя в открытый конфликт с доминирующим центром силы (в данном случае – Россией), одновременно ориентируется на альтернативный источник геополитической власти (то есть на ЕС) и при этом сохраняет возможность влияния на оба из них.

Понятно, почему все сказанное выше вызывает раздражение Москвы.

Об этом мало пишут на Западе, предпочитая более традиционную историю о том, что «Кремль помогает сохранить иллюзию демократии в Белоруссии» (в частности, речь шла о лояльной позиции Москвы во время последних парламентских выборов декабря 2008 года)⁴. На самом же деле суть проблемы состоит в том, что «Москва больше не хочет тратиться на Белоруссию: Союзное государство не склеивается, Лукашенко верен себе – так какой резон дотировать если не противников, то и не друзей?»⁵

Но Белоруссия является проблемой и для Европейского союза, политика которого в отношении соседних стран до этого носила во многом универсально-технический характер, предлагая всем сопредельным государствам по сути один и тот же стандартный набор инструментов и стимулов. «Восточное партнерство» – один из немногих случаев, когда ЕС заговорил на более или менее политическом языке. Включение в эту программу Беларуси представляет собой явный отход от предыдущей позиции, согласно которой Брюссель протягивал «руку помощи» лишь тем правительствам, которые выказывают готовность выполнять определенные (и часто не обсуждаемые) условия. Еще можно понять, по каким причинам ЕС готов сделать исключение для Азербайджана, чье правительство весьма далеко от нормативных принципов Европы, зато контролирует существенные нефтяные ресурсы. Но в Белоруссии нефти нет. Да и в Евросоюз она никогда, в от-

личие от Украины и Грузии, не просилась, так что представлять «Восточное партнерство» как вежливую альтернативу членству в данном случае нет оснований.

Как бы то ни было, ЕС фактически пошел по пути легитимации режима А. Лукашенко, признав его своим партнером⁶. Таким образом, вопросы нормативного порядка были принесены в жертву вопросам (гео)политики⁷. По признанию самой Комиссии ЕС, основной риск при таком развитии событий состоит в том, что Евросоюз пошлет сигнал о поддержке режиму, который не придерживается европейских ценностей⁸. Показательно, что это было сделано под прямым влиянием Польши, которая давно заявила, что ее отношения с Белоруссией имеют статус «особых»⁹, то есть для них возможны исключения из общих правил. Именно исходя из этой логики, некоторые польские эксперты настаивали на чисто политическом (то есть основанном не на экономических или правовых критериях, а на волевом решении) подходе к Белоруссии, обещая ей много чего, вплоть до приема в ЕС¹⁰. Правда, ранее говорилось, что это возможно только при условии ухода А. Лукашенко с поста президента¹¹. Сейчас эта маленькая оговорка снята.

Официальная позиция Брюсселя при ближайшем рассмотрении содержит в себе много других проблемных моментов. Например, в документе Еврокомиссии говорится о том, что «Восточ-

⁴ Kremlin helps create the illusion of democracy in Belarus // International Herald Tribune. 2008. December 17. P. 8.

⁵ Азарков М., Мундич Д. Тактика без стратегии // Профиль. 2007. 15 февраля. С. 16.

⁶ Belarus: Shaping the Space for Change. BISS II Annual International Conference, November 11–12, 2008, Kyiv, Ukraine [www.belinstitute.eu].

⁷ How the West continues to lose Belarus. Belarus Brief. Pontis Foundation, December 21, 2006.

⁸ Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbors. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 11.03.2003, COM(2003)104. P. 15.

⁹ Naumczuk A. Belarus. In Report CES. Warsaw: Center for Eastern Studies, May 2001. P. 21.

¹⁰ The Forgotten Neighbor – Belarus in the Context of EU Enlargement to the East. Warsaw: Stefan Batory Foundation, 2001.

¹¹ Pelczynska-Nalecz K. The Enlarged EU and Its Eastern Neighbors: Problems and Solutions. Policy Brief. Warsaw: Center for Eastern Studies, October 2003.

ное партнерство» будет базироваться на взаимных обязательствах по главенству закона, надлежащему управлению, уважению к правам человека, соблюдению принципов рыночной экономики и устойчивого развития¹². Означает ли это, что все участники «Восточного партнерства» взяли и реально соблюдают эти обязательства? Вот еще одно интересное наблюдение: согласно тому же документу, «уровень участия Белоруссии в “Восточном партнерстве” будет зависеть от общего развития отношений между Минском и Брюсселем», а отнюдь не от прогресса демократии в Белоруссии. Наконец, еще один пример «языковой игры», на этот раз — с Россией: Брюссель утверждает, что «Восточное партнерство» будет развиваться параллельно стратегическому партнерству между РФ и ЕС. Но эта «параллель» может быть истолкована в двух прямо противоположных смыслах: либо она предполагает учет интересов России, либо же, наоборот, с геометрической точностью указывает на то, что общих точек соприкосновения здесь быть не может.

Конечно, можно сколько угодно критиковать ЕС за то, как он строит свои внешние связи, но общая логика здесь все же просматривается: Евросоюз пытается обеспечить необходимое соотношение между поддержанием безопасности и контактами с сопредельными государствами. Именно так появились Баренцев-Евро-Арктический регион, «Серверное измерение», Балтийско-Нордический и Балтийско-Черноморский региональные комплексы, а также Средиземноморский союз. Теперь этот список пополнит «Восточное партнерство». Все это означает две вещи. Во-первых, российская концепция «зон привилегированных интересов в ближнем зарубежье» не принимается и, более того, по сути отрицается Европой. Во-вторых, к сожалению, единственным

механизмом, который Россия регулярно задействует в отношениях со своими соседями, является раздача так называемых кредитов, обусловленных политическими или военными решениями правительств стран-реципиентов (например, Киргизии, Белоруссии, не говоря уже об Абхазии и Южной Осетии). Удивительно не то, откуда у России свободные деньги в условиях кризиса, а то, почему Евросоюз может позволить себе роскошь действовать с «точностью до наоборот», регулярно (и публично) отказывая своим приграничным странам-«евроновичкам» в денежном вспомоществовании. Наверное, европейцы все же правы: деньги обычно имеют свойство заканчиваться. А вот «мягкая сила» цивилизационного притяжения вряд ли иссякнет. Кремль, пытаясь играть роль прагматичного центра постсоветского пространства, об этом, увы, вряд ли задумывается.

Молдова: через тернии ...к Европе?

Значение парламентских выборов, состоявшихся в Молдове 29 июля 2009 года, нужно рассматривать в более широком контексте процессов, происходящих в соседних с Россией странах бывшего СССР.

Основная проблема для России состояла в том, что поддерживавшийся Москвой В. Воронин оказался фигурой, явно поляризующей молдавское общество. Одна из молдавских газет справедливо назвала его «усталым экстремистом». В. Воронину не удалось предъявить убедительных аргументов в пользу успешности его президентства. Он не смог добиться прорыва ни с точки зрения эффективного позиционирования Молдовы в рамках «Большой Европы», ни в отношениях с Россией (введенный несколько лет назад запрет на ввоз молдавских вин является хорошей иллюстрацией качества двусторонних

¹² Eastern Partnership. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, 03.12.2008, COM(2008)832.



Минск, Площадь Независимости, Красный крест

отношений), ни в плане результативности приднестровского урегулирования. Единственным козырем находившихся у власти коммунистов была «румынская карта», то есть нагнетание страхов по поводу перспектив поглощения Молдовы соседней Румынией. С учетом 40 с лишним процентов голосов, отданных 29 июля 2009 года за коммунистов, угроза эта воспринимается в качестве реальной многими молдаванами. В этом, пожалуй, и состоит качественное отличие молдавско-румынских отношений от двадцатилетней давности процесса объединения двух Германий: восточные немцы в подавляющем большинстве были сторонниками максимально быстрого и, что показательно, безусловного присоединения к ФРГ. Молдова же при В. Воронине скорее идет по северо-корейскому сценарию противостояния двух родственных государств, одно из которых (в данном случае – Румыния) демонстрирует гораздо более эффективный способ вхождения в международное сообщество.

Выборы 29 июля, помимо богатого внутреннего содержания, стали еще

и ареной закамуфлированной и, образно говоря, позиционной борьбы между несколькими грандами мировой политики. Впрочем, ни у кого из них своего сценария не просматривалось.

Начнем с Европейского союза. В феврале 2009 года истек срок действия Плана действий между Республикой Молдова и ЕС, однако Брюссель не спешит предлагать новое соглашение между двумя сторонами. Как показывает опыт взаимоотношений Евросоюза с другими партнерскими государствами, это может занять много времени, и такая медлительность отражает то обстоятельство, что в период между двумя выборами – с апреля по июль 2009 года – ЕС так и не смог выработать более или менее определенной политической позиции в отношении Молдовы. Линия поведения ЕС в целом и большинства стран – членов Евросоюза (разумеется, за ярким исключением Румынии) сводится к набору технических шагов в отношении Кишинева, в основном касающихся развития образовательных программ, межпарламентских связей, тренингов для активистов неправительственных организаций

и пр. Общий посыл Брюсселя состоит в двух основных тезисах: (а) необходимости соблюдения максимально возможных демократических процедур, включая чистоту и прозрачность при проведении парламентских выборов, и (б) приверженности принципу территориальной целостности Молдовы. Оба тезиса звучат скорее как некие общие пожелания и не обеспечены конкретными механизмами их реализации.

Затруднения, которые испытывает Европейский союз при выработке своей молдавской политики, объясняются несколькими факторами. Во-первых, Молдова воспринимается в Брюсселе преимущественно сквозь призму (и в рамках) программы «Восточное партнерство», куда, как известно, входят еще пять постсоветских стран (Украина, Беларусь, Грузия, Армения и Азербайджан). Проблема состоит в том, что ВП – это очень молодая программа, которая имеет под собой некоторые (хотя и не очень большие) финансовые ресурсы, но испытывает острый дефицит концептуального видения того, как ЕС будет строить свои отношения с очень разнородной группой соседних государств, зачастую находящихся друг с другом в сложных отношениях. В Кишиневе (равно как и в Киеве) ВП оценивается как вежливый отказ в дальнейшем обсуждении перспектив членства Молдовы (и Украины) в ЕС и в этом смысле является фактором, скорее провоцирующим новые дискуссии, нежели предлагающим некий сценарий выхода из неопределенности.

Во-вторых, после апреля 2009 года руководство ЕС столкнулось с неприятной для себя ситуацией: требовалось найти некий компромисс между осуждением заявлений и действий молдавского руководства (особенно по введению визового режима для граждан Румынии) и выражением озабоченности ролью Румынии в провоцировании протестных выступлений в апреле. Кроме того, намерение румынских властей предоставить в массовом масштабе гражданство мол-

даванам подверглось критике во многих странах Европы, где общественное мнение и без того сильно озабочено последствиями последней волны расширения ЕС с точки зрения устойчивости рынков труда и социальной безопасности. Но есть два других фактора, потенциально способных вызвать нарастание раздражения официальным Бухарестом среди чиновников ЕС.

Первый из них – это открытое стремление президента Румынии выделить Молдову из группы стран, изъявивших желание вступить в ЕС. По словам Траяна Бэеску, Молдова должна быть помещена в привилегированную категорию государств, наравне с Западными Балканами, а не с Украиной. В условиях, когда отношение к дальнейшему расширению ЕС на восток становится все более скептическим, активность Румынии не может приветствоваться «евробюкратами».

Второй фактор состоит в том, что румынский президент фактически навязывает (прежде всего Европе) две политические в своей основе дискуссии исторического плана. Т. Бэеску использовал ссылку на пакт Молотова – Риббентропа для аргументации своего отказа подписывать межгосударственный договор с Молдовой (и признать Молдову в ее нынешних границах). Он же провел прозрачные параллели между президентом В. Ворониным и свергнутым в 1989 году коммунистическим диктатором Н. Чаушеску. Понятно, что в обоих случаях глава Румынии пытался вызвать к неким базисным принципам, на которых основана идентичность ЕС как демократического объединения, однако, с точки зрения Евросоюза, этот прием лишь усложняет его отношения с соседними странами (включая не только Молдову, но и Украину и Россию).

По этим основаниям Евросоюз избрал для себя осторожную стратегию, которая позволит при любом исходе выборов остаться «при своих». Конечно, формирование коалиции большинства

из бывших оппозиционных партий устаривает ЕС несравненно больше, чем сохранение у власти последнего коммунистического правительства в Европе. Теперь у Брюсселя остаются две задачи. Первая – убедить новую власть в Молдове в том, что «Восточное партнерство» достойно того, чтобы в нем участвовать. Вторая – продвинуть вперед урегулирование приднестровской проблемы. Совершенно точно ЕС сохранит свое отношение к Приднестровью как к региону с нелегитимной и коррумпированной властью, который Россия хочет использовать для превращения в свой второй (после Калининграда) анклав в Европе. Поэтому прорыв в переговорах об урегулировании возможен только при условии кадровых перемен в Тирасполе, и в России это, видимо, тоже понимают.

США во время выборов в Молдове также занимали выжидательную, если не пассивную позицию, справедливо полагая, что активное вовлечение в процесс смены элит, вне зависимости от его результата, даст множество негативных побочных эффектов. Пока нет оснований ожидать качественных изменений в политике США в отношении Молдовы, особенно с учетом того, что по сути единственная региональная организация с участием Молдовы, поддерживавшаяся Вашингтоном, блок ГУАМ, находится в состоянии внутреннего кризиса. Планы формирования при поддержке США так называемого Балтийско-Черноморского региона, куда могла быть интегрирована Молдова, пока так и не получили ни институционального, ни организационного оформления. Нет и серьезных оснований полагать, что для НАТО отношения с Молдовой войдут в число приоритетов, особенно на фоне гораздо более сложных проблем, касающихся перспектив членства в альянсе Украины и Грузии.

В то же время активность Румынии будет идти по нарастающей: Бухарест стал по сути единственным региональным «игроком», который открыто сде-

лал свои ставки и публично огласил свои приоритеты, которые, вероятно, будут использованы и как важный внутрирумунский фактор. Нет сомнений в том, что румынская сторона будет продолжать оказывать всяческое содействие и поддержку созданию коалиции бывших оппозиционных партий.

Наконец, остается Россия. Удивительно, но события в Молдове в 2009–2010 годах не стали почти никаким информационным поводом для российских массмедиа, в том числе прокремлевских. Эта медийная пассивность типична для сложившейся ситуации в российско-молдавских отношениях в целом. Видимо, на официальном уровне Россия предпочла действовать по принципу «как бы не было хуже», игнорируя при этом неоднократные выпады, которые В. Воронин во время избирательной кампании допускал в адрес России, где, по сведениям молдавского президента, действует «международная мафия» с участием А. Чубайса. Назначенный В. Ворониным на пост вице-премьера Юрий Рошка выступил со скандальным заявлением о том, что «убийство президента Молдовы было запланировано силовыми структурами России еще в 2005 году». Срыв избрания президента Молдовы 3 июня 2009 года он также назвал сценарием Москвы, что, согласно его логике, только подтверждает необходимость вступления Молдовы в НАТО. Известно, что активисты Христианско-демократической народной партии, лидером которой был г-н Рошка, несколько лет назад сжигали в Кишиневе портреты В. Путина и российские государственные флаги. Москва почему-то никак не отреагировала и на запрет вести предвыборные дебаты на русском языке, который был введен, по сообщениям молдавской прессы, именно по настоянию Партии коммунистов. Вообще, согласно докладу МИД РФ «Русский язык в мире», положение русского языка во время правления В. Воронина заметно ухудшилось.

Однако проблема гораздо шире неумения или нежелания журналистов показать российским зрителям всю интригу этих важнейших выборов и протекающие в Молдове процессы. Дело еще и в том, что Россия, как представляется, так и не смогла сформулировать свою стратегическую линию в отношении Молдовы. В чем состоят интересы России в этом государстве, находящемся в зоне интенсивного и подчас конфликтного взаимодействия между Западной, Центральной и Восточной Европой? По одной версии, экономической, Москва смотрит на Молдову преимущественно глазами «Газпрома» и поэтому ищет возможности получения материальных выгод из любых перемен. По другой – гуманитарной – версии, Россия заинтересована в наращивании в Молдове своей «мягкой силы», то есть тех инструментов, которые бы притягивали эту страну к России. Речь идет о русском языке, православной вере, общих культурных проектах и т.д. Наконец, есть еще одна, политическая версия российских интересов, которые состоят в продвижении российского плана приднестровского урегулирования, при котором Москва сохраняла бы привилегированные отношения с Тирасполем и одновременно выполняла бы свои обещания сыграть важнейшую роль в решении «замороженных конфликтов» на всем постсоветском пространстве.

Ощущение такое, что Кремль не знает точно, в чем же состоят интересы России и что выбрать из этого списка. Никакой «реальной политикой» здесь, похоже, и не пахнет. Ключевая проблема состоит в том, что ориентация исключительно на материальные факторы и ресурсы влияния в зоне «ближнего зарубежья», пока доминирующая в менталитете высокопоставленных российских чиновников и их окружения, изначально порочна. Россия на этом поле обречена на проигрыш, что было наглядно, хотя и неожиданно, проиллюст-



Кишинев, президентский дворец

рировано Китаем, который буквально за несколько дней до выборов 2009 года заявил о готовности предоставить заем Молдове на инфраструктурные проекты в размере 1 млрд долл., то есть вдвое больше обещанного Россией. Это говорит, с одной стороны, о готовности Пекина стать еще одним геоэкономическим игроком в зоне «общего соседства» РФ и ЕС. С другой стороны, китайские шаги заставляют нас понять, что главный ресурс России лежит не в сфере экономического кредитования, где она всегда будет «бита» более мощными ресурсами своих конкурентов, а в той самой «мягкой силе», о которой многие читали, но не все знают, как ею распорядиться.

В результате – некий паралич, в основе которого лежит боязнь предпринять какие-то действия, которые дадут негативный эффект. Но чего конкретно боится Москва? Новой «цветной революции»? Обострения, в случае смены власти, антироссийских настроений и предъявления к России требований о компенсации жертвам депортации молдаван 1941–1949 годов? Однако анализ молдавских СМИ показывает, что антикоммунистические партии не строили никаких планов, которые шли бы вразрез с (предполагае-

мыми) интересами России. Более того, именно дальнейшая европеизация Молдовы, по мнению многих аналитиков, может обеспечить русскоязычным молдаванам необходимую защиту их гуманитарных и культурных прав. Влад Филат, например, в числе приоритетов Либерально-демократической партии указал на «надежное гарантирование для каждого представителя нетитульных этнических общин свободного права определения и сохранения собственной идентичности, возможностей общаться на родном языке, поддерживать свои культурные традиции. Отстаивая эти принципы, наша партия следует принятым европейским нормам – общепризнано, что в вопросах обеспечения самобытности, оптимальных условий жизнедеятельности этнических меньшинств Европейский союз является образцом для всего мира. Нормативы ЕС в данной сфере – образец и для нас»¹³.

С нашей точки зрения, России имеет смысл более активно использовать в своей публичной дипломатии непоследовательность и противоречивость позиции Евросоюза, к которому зывают потенциальные участники нового коалиционного большинства, а также отсутствие в арсенале ЕС (равно как и НАТО) убедительных механизмов конструктивного влияния на своих соседей. Россия пока, к сожалению, во многом имитирует поведение ЕС, выдавая Молдове кредиты и гранты (например, на ремонт парламента), но слабо влияя при этом на политическую «повестку дня». Между тем такое влияние вполне возможно, но базироваться оно должно не на блокировании проевропейских настроений в Молдове, а на более сложной – но в то же время и более эффективной – стратегии совместного позиционирования России, Украины, Белоруссии и Молдовы (а возможно, и Турции) как европейских стран в широком, цивилизационном смысле этого слова.

Россия в Украине: ресурсы влияния

Дискуссии о том, какова должна быть роль нашей страны в Украине, на протяжении последних лет были одними из основных для многих политических и экономических сил России.

На первый взгляд, может показаться, что Россия имеет хорошие возможности воздействовать на положение дел в этой стране. Однако при более глубоком взгляде на ситуацию она выглядит отнюдь не столь радужной. Так, Виктор Янукович символизирует собой не только возможности, но и пределы влияния России на Украину: скорее всего, это лишь вопрос времени, когда новый украинский президент выставит «счет» Москве, потребовав от нее вполне конкретных материальных компенсаций за возвращение на политический Олимп. И, наверное, этот счет будет немалым. Здесь-то и кроется важнейшая для российской дипломатии дилемма, ведь недавний «газовый кризис» в Украине был, как известно, вызван (принципиальным, хочется верить) решением Кремля о прекращении косвенного дотирования своих соседей и о переходе в энергетических взаимоотношениях с ними на рыночные (то есть политически нейтральные) принципы. В 2009 году Россия фактически перевела Украину в разряд «обычных партнеров», с которыми отношения строятся на экономическом, а не на политическом фундаменте.

Однако, как показал ход событий после прихода к власти В. Януковича в 2010 году, Россия перешла к тактике политического давления на Киев. Вероятно, сам В. Янукович надеялся на то, что Москва возьмет назад свое обещание «технологизировать» (а значит – деполитизировать) свои отношения с Киевом. После Харьковских соглашений Россия фактически признала, что она привержена политическому стилю взаимоотношений с соседями, поскольку

¹³ [http://www.eurasianhome.org/xml/t/topics.xml?lang=ru&nic=topics&topic=72&s=-1]

ку меняет свою экономическую линию в зависимости от расклада сил, находящихся у власти.

Харьковские соглашения между В. Януковичем и Д. Медведевым о продлении сроков базирования российского Черноморского флота в Крыму в обмен на стабильные поставки российского газа в Украину, тем не менее, подняли новые политические вопросы, выходящие за рамки отношений Москвы и Киева. Во-первых, эти соглашения входят в концептуальное противоречие с логикой предложений российского президента о новой архитектуре безопасности в Европе, которые, как известно, утверждают принцип равной безопасности, не предусматривающей какие-то эксклюзивные двусторонние договоренности. Но в случае с Украиной Россия сознательно выстраивает именно модель особых договоренностей, как бы вынося их за скобки предполагаемых общих евро-атлантических механизмов обеспечения безопасности, демонстрируя тем самым свою склонность к исключительным – и в основе своей односторонним – сделкам. На этом фоне критиковать американскую политику безопасности в отношении стран Восточной Европы и предлагать принципиальную альтернативу ей становится сложнее.

Во-вторых, появляются новые вопросы по поводу того, как Россия планирует строить свою политику в отношении Черноморского региона в целом, значение которого в общей стратегии стран ЕС явно возрастает. С одной стороны, устами Сергея Лаврова Россия призывает искать региональные решения региональным проблемам, а с другой – продолжает испытывать опасения в связи с появлением таких форм регионализма, в которых Москва не играет «первую скрипку». Именно это предопределило весьма настороженное и даже прохладное отношение РФ к идее балтийского регионализма и ее воплощению, и то же самое просматривается в отноше-

нии возможностей и перспектив черноморского регионализма.

В-третьих, Харьковскими соглашениями Россия наглядно показала, что главные ресурсы ее влияния на Украину носят материальный характер. Однако и российская, и международная практика показывает, что материальные (физические) ресурсы, сколь бы большими они ни были, не только не обязательно дают высокое качество социального взаимодействия, но и содержат в себе высокую вероятность нестабильности. Премьер-министр В. Путин уже признал, что России пришлось заплатить чрезвычайно высокую цену за аренду военной базы в Севастополе, и это признание только доказывает тот факт, что отсутствие «мягкой силы» и «нормативного притяжения» заметно удорожает любые интеграционные планы.

Вывод, напрашивающийся отсюда, состоит в том, что влияние России на Украину может в своей долгосрочной основе быть сначала социокультурным и только потом политическим. Возможности российского влияния кажутся поистине безграничными, если мы перейдем с «углеводородного» (а тем более «силового») языка на язык культурных потоков и коммуникаций: в большинстве украинских семей, даже принадлежащих к «титульной» нации, говорят между собой по-русски, слушают русскую музыку, смотрят русские фильмы и читают русские газеты. Ничем похожим не могут похвастаться ни США в своем «мягком подбрюшье», Латинской Америке, ни Китай, ни кто-либо другой из числа «великих держав». В этом смысле культурное и образовательное превосходство России очевидно, несмотря на то, что официальная Москва практически ничего не делает для его поддержания. Может быть, именно поэтому российская культура (литература, искусство, кино) и столь популярна, что за ней не просматривается «рука Москвы», которая – особенно в ее нынешнем варианте – может скорее напугать, чем привлечь к себе.

Заключение

На основании предпринятого анализа можно, во-первых, охарактеризовать НВЕ как зону конкуренции различных геополитических проектов, что оставляет потенциально открытыми много вариантов развития. Во-вторых, можно найти множество свидетельств того, что идентичность стран НВЕ разорвана, фрагментирована, что особенно актуально на фоне общего кризиса концепции государств-посредников (между Востоком и Западом, в частности). Ни страны Балтии, ни Украина в этой роли пока не смотрятся очень убедительно. Кроме того, большинство стран СНГ слишком уязвимы перед лицом вероятных санкций России, чтобы поддерживать Грузию и Украину. Тем более что, как показала практика, ГУАМ как «клуб стран, разочарованных Россией», перестал играть существенную роль в регионе, поскольку антироссийская риторика является совершенно недостаточным инструментом для цемента отношений внутри организации со слабыми внутренними контактами между собой.

Из сказанного следует, что РФ предстоит инвестировать огромные дипломатические и организационные ресурсы в поиск нового формата отношений с ЕС в зонах общего российско-европейского соседства. Точки соприкосновения здесь, конечно, есть (например, Россия приветствовала присутствие европейских наблюдателей и в зоне российско-грузинского конфликта, и в процессе восстановления транзита газа через Украину). Но и конфликтных зон тоже немало – достаточно сослаться на весьма холодную реакцию официальной России на «Восточное партнерство», равно как и несколькими годами ранее – на Европейскую политику соседства. Сдержанность Москвы в отношении инициатив ЕС отчасти объяс-

няется отсутствием во внешнеполитическом арсенале России аналогичных институциональных инструментов, при помощи которых можно было бы конкурировать с «нормативной силой» Брюсселя. Отношения России с соседями часто строятся на противоположных и противоречивых принципах: в одних случаях Кремль говорит языком «Газпрома», мотивированного исключительно прибылью и реагирующего только на случаи финансовых потерь, а в других – играет роль доброго «большого брата», готового раздавать кредиты в зависимости от политики соседей в области безопасности и военного строительства (речь о Киргизии и Белоруссии).

Смесь разных языков общения заставляет предположить, что Россия пока еще окончательно не определилась со своей стратегией в «ближнем зарубежье». Понятно лишь, что, по словам С. Лаврова, Россия настаивает на том, что региональные проблемы должны решаться прежде всего на региональном уровне, то есть без излишнего влияния со стороны внешних сил, вмешательство которых только усложняет положение. Скорее это «камень в огород» в первую очередь Соединенных Штатов. Активность же Европейского союза в НВЕ не противоречит интересам России по двум причинам. Во-первых, ЕС оказался готовым к прагматическому стилю ведения дел с РФ, и, во-вторых, ЕС относительно неопытен в этом регионе и потому будет искать взаимодействия с Москвой, для которой представляет естественный баланс Соединенным Штатам. Однако при этом необходимо искать новые возможности для российско-европейских отношений, которые не ограничивались бы исключительно двусторонней «повесткой дня», а включали бы в себя весь спектр вопросов общей озабоченности, от Прибалтики до Средней Азии.

Переосмысление демократии в постсоветском мире

Завершение эпохи «оранжевой революции» поставило перед украинской общественной мыслью те же вопросы, которые возникли в России в начале 2000-х годов. Каковы причины, затрудняющие движение различных постсоветских обществ к демократии и их модернизацию? Какие социальные силы могли бы продвинуть эти общества на данном пути? Эти и целый ряд других важных вопросов стали предметом обсуждения на международном семинаре «Переосмысливая демократию: посткоммунистические страны и глобальные проблемы», состоявшемся в Киеве 24 сентября 2010 года. Он был организован киевским офисом Института Кеннана совместно с Институтом философии им. Г.С. Сковороды Национальной академии наук Украины (ИФ НАНУ).

С основными докладами выступили: Эмиль Паин, профессор ГУ – ВШЭ, научный руководитель московского офиса Института Кеннана; Давид Тевзадзе, философ, бывший министр обороны Грузии; Ани Добантон, французская журналистка и исследователь, автор книги «Украина: метаморфозы независимости»; Владимир Фадеев, заведующий сектором ИФ НАНУ. В дискуссии приняли участие украинские ученые Мирослав Попович (академик, директор ИФ НАНУ), Юрий Бауман, Валентин Омелянчик, Ярослав Пилинский, Константин Малеев, Константин Зарубинский, Наталья Вяткина и др.

Комплекс проблем, рассмотренных на семинаре, анализирует один из его украинских участников Юрий Бауман.

Место для проведения дискуссии, посвященной переосмыслению демократии на посткоммунистическом пространстве в контексте глобальных проблем, было выбрано удачно: старинный дом на киевском Подоле, построенный в елизаветинские времена генералом Вишневым, который нашел для российской императрицы мужа – Алексея Разумовского – и, что к нашей теме ближе, дружил с заехавшим к нему в гости украинским философом Григорием Сковородой.

Поэтому, наверное, обсуждение получилось на редкость согласованным: проблема действительно назрела. Это главное впечатление от семинара: будто собрались разные музыканты, каждый стал играть что-то свое, а оказалось, что они разучивали разные партии одной

полифонической пьесы, которая и прозвучала.

Тему пьесы, то есть основу обсуждения, на которой разворачивалась дискуссия, задал Эмиль Паин. Она проста – причины неудачи демократического проекта как в России, так и в Украине, да и в прочих странах постсоветского пространства (кроме, конечно, стран Балтии). В следующем приближении эта основа выступила как проблема дурной исторической цикличности, когда движения к демократии неизменно выдыхаются и сменяются консервативно-авторитарными откатами. Украинские участники семинара, еще в прошлом году тихо лелеявшие остатки надежд на то, что, может быть, их минует чаша сия, в этот раз против постановки данных вопросов

как универсальных для нашего уголка планеты не возражали.

Интегративный характер поставленной центральной проблемы нашел свое выражение в том, что при ее осмыслении выявился ряд тем, к которым независимо друг от друга обращались разные участники семинара. Традиционные для русской культуры вечные вопросы «Кто виноват?», «Что делать?» и «С чего начать?» трансформировались в размышления о том, что же и насколько непреодолимо нам мешает и кто и как это преодолевает.

О социальных основах и предпосылках демократии, мерах и формах необходимой для этого общественной зрелости говорили все выступавшие. Здесь наметился спектр содержательных направлений. Некоторые из них – прежде всего являвшиеся темой докладов – были основательно проанализированы, некоторые обсуждены, некоторые просто намечены, но все они оказались в фокусе научного интереса участников.

В первую очередь следует сказать о проблеме роли традиционных структур для модернизации общества. Эмиль Паин ее не только фундаментально в своем докладе поставил и предложил решения (вполне нелинейные), но и дал достаточно материала для дискуссии. По его мнению, на территории бывшего СССР сложились разные типы проблем в обществах, в неодинаковой мере сохранивших традиционные социальные институты и отношения. Патриархальные отношения, все еще существующие в ряде регионов Средней Азии и Кавказа, сильно препятствуют формированию политических наций и демократизации. В основе же российской инерции, по мысли докладчика, лежит не столько давление прошлого опыта, сколько недостаток нового, прежде всего опыта самоорганизации, самоуправления и участия в государственном управлении.

Обстоятельному рассмотрению подверглась также роль деполитизированных профессиональных государственных структур как системной основы,

необходимой для формирования и функционирования демократического общества: Ани Добантон говорила в этой связи о втором эшелоне элит, Давид Тевзадзе – об армии.

Ани Добантон полагает, что в Украине сформировался второй эшелон элит, или промежуточные элиты. Это не ангажированные интеллектуалы во французском смысле, а скорее деполитизированные профессионалы, которые присутствуют во всех областях деятельности. Это люди, находящиеся близко от власти, но «никогда не вместе с ней» и «не всегда послушные». Второй эшелон элит – не есть организованное целое, но его роль состоит в том, чтобы связывать другие социальные силы (средний класс, малый бизнес и т.д.).

Давид Тевзадзе рассказал о собственной практике министра обороны Грузии в период с 1998 по 2004 год. Он показал, что процесс деидеологизации и деполитизации армии, а также ряд других общедемократических тенденций, начавшихся в период правления Э. Шеварднадзе, в эпоху «розовой революции», которую на Западе считают значительным успехом демократических сил, был остановлен и повернут вспять.

Смежным неожиданно оказался вопрос о социальной сути революции, соотношении революции и модернизации, демократизации и модернизации, а также социально-культурной сути и политической форме модернизации.

Все участники семинара так или иначе обращались к определению субъекта демократических трансформаций. Центральной здесь, безусловно, выступила этическая, казалось бы, проблема общественного доверия, модусы реализации (или компенсации недостатка) которого с необходимостью вызывают к жизни тот или иной общественный порядок и политический режим.

К смежным проблемам этого же «пула», каждую из которых рассматривали несколько выступавших, можно отнести следующие:

- обеспечение социальной солидарности демократическими методами в условиях низкой степени общественного доверия и низкой правовой культуры;
- самоорганизация в этих же условиях;
- политические партии – их жизнеспособность, выполнение функции связи общества и государства и, следовательно, демократический характер их устройства;
- и наконец, (почему-то) кризис левой идеологии в мире.

Еще одним узлом обсуждения стала тема «Империя и демократия»: империи колониальные и провинциальные, влияние имперского характера страны на характер и перспективы демократических преобразований. В Украине эта проблема является привычной для целого ряда теоретико-идеологических построений и противопоставлений, но дискуссия у нас идет вокруг другой стороны вопроса: была ли Украина колонией?

Семинар позволил выявить и остро-дискуссионные темы, то есть такие, которые дозрели до постановки вопроса, ответ на который могут дать только конкретные сравнительные исследования – социологические, исторические, культу-

рологические, правовые и т.п. И если смысл дискуссии о роли традиционных общественных структур – способствуют или препятствуют они модернизации, как, какие и насколько – в основном была отражена в докладе Эмиля Паина, то вопрос о том, способствует или препятствует разнообразие, гетерогенность страны ее демократической трансформации, привел уже к «внешней» дискуссии между ним и двумя другими докладчиками – Ани Добантон и Владимиром Фадеевым. Последние, как и ряд примкнувших к ним киевских участников семинара, например Константин Малеев, видят в неоднородности Украины и в глубоких различиях ее составляющих существенное препятствие авторитарным тенденциям и причину неизбежности общественного диалога, договоренностей и, следовательно, права. Эмиль Паин же считает неконсолидированный характер общества преградой для развития универсальной нормы, без которой нет права, а значит, и демократии.

Наряду с направлениями переосмысления демократии, которые были выделены несколькими исследователями, некоторые интересные темы были наметены отдельными участниками. Речь



идет прежде всего о докладе Владимира Фадеева, посвященном теории демократии, точнее, незавершенности ее оформления, делающей задачу перехода к демократии во многом схожей с поиском «Белого тезиса» в повести братьев Стругацких. Помнится, было научно доказано, что он принесет людям неисчислимые блага, особенно после того, как станет известно, что это такое и где его искать. Или, как прокомментировал Константин Малеев, в перестроечные времена все стремились к демократии, а сейчас оказалось, что никто не знает, что это такое. Между прочим, ему же принадлежит одно небезынтересное для теории демократии наблюдение: присоединение к демократии любого прилагательного-определения (социалистическая, народная, суверенная, исламская и проч.) является верным признаком того, что никакой демократии в данном случае нет. А если вернуться к делам академически серьезным, то надлежит отметить, что всеобщую поддержку получил также призыв Владимира Фадеева перейти к теоретическому поиску длительных исторических трендов.

Наконец, к теме неразработанности теории демократии примыкает проблематика демократии как необходимости, демократии как неизбежной или хотя бы желательной политико-правовой формы модернизации. Постановка вопроса о том, является ли демократия аксиомой общественного развития или она его требующая доказательства теорема, выявила в процессе обсуждения по крайней мере два аспекта изучения. Первый – общий: демократия и модернизация – насколько жестко они связаны? Демократия – единственно возможная форма модернизации, оптимальная или одна из возможных? Она вообще – цель модернизационных трансформаций или одно из средств, может, и не обязательных, а может, и не самых оптимальных?

Понятно, что при всей идеологической затасканности и банальности этих вопросов они не являются риторическими. С одной стороны, нельзя забывать о том, что с начала Нового времени идея демократии всегда имела могучие в военно-политическом, экономическом, культурно-идеологическом смыслах авторитарные, «командно-административные» альтернативы – как правило, хотя и необязательно, чуть менее эффективные, но и более мощные. Испанская империя Габсбургов и их же Австрийская империя, Пруссия и Германия, Россия и СССР, Япония, сейчас вот – Китай. Неоднократно эта антидемократическая альтернатива торжествовала почти везде, за исключением англосаксонского, а позже – скандинавского и швейцарского островков. Последний раз такое было не так уж и давно – лет 70 назад. 13 июня 1940 года тов. Молотов адекватно констатировал этот момент в беседе с послом фашистской Италии: «Англия и Франция ... с их старым политическим основанием не выдерживают испытания. Другие страны оказались более приспособленными к новым условиям, чем они. Много нового дала Италия, много нового дала и Германия. Много нового, идя по своему пути, дал и СССР»¹. С другой стороны, победа демократического строя в соревновании со странами альтернативного «политического основания» на данный момент безусловна: ареал демократических режимов постоянно расширялся и сейчас охватывает 3/4 экономической мощи планеты, на 99,5% совпадая с тем самым «золотым миллиардом» (минус некоторое количество миллионов китайцев Сингапура и арабов Персидского залива).

Здесь вполне логично перейти к обещанному второму аспекту вопроса о месте демократии в мировом развитии – проблеме соотношения демократии

¹ Цит. по: Документы внешней политики. Т. 23. Кн. 1. М: Историко-документальный департамент МИД России, 1995. С. 342.

и мирового порядка (в этой связи Э. Панин резонно упомянул о миросистеме И. Валлерстайна), идеального, формирующегося и уже существующего. Все Новое и Новейшее время страны демократические и недемократические, более и менее демократические сосуществовали и, естественно, в каждый исторический момент составляли некую мировую органическую целостность, по которой время от времени прокатывались трансформационные волны демократических или антидемократических изменений. Решающим для судеб мира, очевидно, стало демократическое преобразование Германии и Японии в итоге Второй мировой войны, после чего несколько волн демократических трансформаций прокатилось по Южной, Центральной и Восточной Европе, а также отчасти – по Азии и Латинской Америке.

Кстати, это вселяет определенную надежду на выход из плена дурной цикличности исторического развития – из нее все же выбрались такие ее классические жертвы, как Испания или, например, Польша. Правда, целый ряд стран – те же Германия с Японией, Австрия, Италия – вышли из этого, описанного еще Аристотелем и Полибием круговорота форм государственного устройства не сами. Их «вытянули за уши» силком. Чего как-то не хотелось бы, особенно в ядерную эпоху.

Однако, возвращаясь к теме «Демократия и мироустройство», приходится констатировать, что последняя волна демократии остановилась, разбилась и отхлынула от площади Тяньаньмэнь в Пекине, через Белый дом в Москве до Майдана в Киеве, и «линия фронта» на некоторое (и никто не знает, на какое) время стабилизировалась, вызывая кристаллизацию новой конфигурации миропорядка. Какова роль и место в ней демократии и демократических ценностей, каково их влияние на функционирование и развитие сегодняшнего и грядущего миропорядка? Случайна ли парадоксальная ситуация, когда

при безусловном мировом доминировании демократических стран ценности демократии являются далеко не определяющими для их и мировой «реальной политики»?

Благоприятное впечатление произвел академизм докладов и дискуссии вокруг острых идеологизированных ценностных проблем. Обсуждение прошло основательно, солидно, конкретно и поэтому очень интересно. Удалось избежать бича семинаров и конференций на подобную тематику – общих необязательных политологических, скажем мягко, рассуждений либо слияния участников, которым все понятно изначально, в экстазе дружной идеологически хвалы либо хулы.

Представляется, что обширный спектр перечисленных выше содержательных направлений исследования основополагающей (и животрепещущей!) проблемы общественной жизни – очень даже неплохой результат для небольшого, хоть и международного семинара. Направлений выявилось больше чем достаточно – на годы и годы изучения и осмысления.

Так что вполне логичным выглядит продолжение серии международных семинаров и исследовательских программ по намеченной тематике. Остается надеяться, что демократическая трансформация в России, Грузии, Украине и подобных им странах, находящихся на той же стадии развития, произойдет раньше окончательного исследования очерченных направлений переосмысления демократии. Но даже в этом случае ученым расстраиваться не стоит – их «скорбный труд» не пропадет, а поможет еще менее демократически продвинутым странам Азии и Африки, позволит глубже взглянуть на проблемы демократически передовых стран Запада, а также на всемирный прогресс демократии и идеи демократии в целом.

Так что, как учит великий русский народ, нет худа без добра. Не получается у России и Украины использовать гото-

вые рецепты модернизации, демократизации и вестернизации – а для науки это благо. Ибо развитие теории, постижение универсального, сущностного, различение универсального и специфического принципиально невозможно иначе, чем через осмысление и теоретический анализ уникальной проблемной ситуации, через взгляд на целостность и историю целостности в уникальном ракурсе, заданном опытом и практикой специфического здесь и сейчас.

В этом смысле ученым России, Грузии, Украины, Молдовы, Беларуси не сказано повезло с объектом и моментом исследования.

Россия – мировая держава с могучим интеллектуальным и культурным потенциалом, и без ее демократической трансформации человечеству – никуда: она – последнее недостающее и принципиально важное звено мирового пояса демократий в странах традиционного европейского мира (условно говоря, Севера). А без демократической консоли-

дации этого самого Севера невозможна даже постановка проблем и задач грядущего планетарного развития.

Украина – тоже любопытный случай и многообещающий исторический полигон. Состоящая из четырех довольно разных частей с общей и все усиливающейся общеукраинской идентичностью, да еще разделенных надвое (по формуле 2+2) тем самым остановившимся (и поэтому воспринимаемым как цивилизационный разлом) ударным фронтом демократической трансформации, Украина интересна не только как естественный ключ к демократической модернизации России, но и сама по себе.

Дело за малым – сказать новое слово в истории демократической эмансипации человечества и в теории, и на практике.

Юрий Бауман,
*старший научный сотрудник
Института философии Национальной
академии наук Украины*

Интеграция мигрантов в принимающее общество: опыт стран Западной Европы

Западноевропейские страны в силу либеральных и демократических традиций, высокого уровня жизни и экономического развития, гарантированности прав и свобод человека испытывают особую миграционную нагрузку. В 2006 году иностранцы, не являвшиеся гражданами государств – членов ЕС, составляли 8,3% населения Швейцарии, 7,2% – Испании и Греции, 7,1% – Австрии, 5,6% – Германии, 4,7% – Норвегии, 4,5% – Ирландии, 4,2% – Италии¹.

В последние десятилетия интеграция мигрантов превратилась для этих стран в одно из важнейших направлений миграционной политики. В документах Европейского союза интеграция трактуется как двусторонний процесс, предполагающий, с одной стороны, обязанность принимающего общества обеспечить формальные права мигрантов таким образом, чтобы они имели возможность участвовать в экономической, социальной, культурной и гражданской жизни страны пребывания, и, с другой стороны, обязанность мигранта уважать основные нормы и ценности принимающего общества и активно участвовать в процессе интеграции, не утрачивая свою идентичность².



Татьяна Андреевна Васильева,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Института государства и права
РАН

¹ См.: Migration Integration Policy Index. Brussels, 2007. P. 21, 75, 81, 93, 99, 135, 165, 177.

² См.: Commission of the European Communities. Communication to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment of 3 June 2003. COM (2003) 336 final.

Концепция интеграции базируется на признании взаимных обязательств как иммигрантов, так и принимающего общества, а также на идее равных возможностей и праве мигрантов на достойную жизнь.

Необходимость разработки интеграционной политики в отношении мигрантов первыми из западноевропейских государств осознали Швеция (середина 70-х годов XX века) и Нидерланды (начало 80-х годов). Идея интеграции долгосрочных мигрантов первоначально увязывалась в этих государствах с всесторонней реализацией концепции равноправия в условиях достаточно развитой социальной государственности. При этом необходимой составляющей для успешной интеграции иностранцев, проживавших на территории страны, признавалась достаточно жесткая иммиграционная политика, ограничивающая приток новых мигрантов. Политика интеграции иностранцев, в частности, предусматривала предоставление данным лицам избирательных прав на муниципальных выборах (Швеция – 1976 год, Нидерланды – 1985 год) и упрощение доступа к натурализации. Соответствующие меры рассматривались в качестве средств, способствующих интеграции иностранцев.

С середины 1990-х годов проблема интеграции приобрела актуальность и для других европейских государств. В настоящее время большинство мигрантов прибывает в эти страны в целях воссоединения семей или поиска убежища, то есть у принимающего государства практически нет возможности выбора новых жителей страны, многие из которых не знают ее языка и не обладают какой-либо профессиональной квалификацией³. В этих условиях особо актуально предоставление мигрантам

определенного набора знаний и инструментов, обеспечивающих в максимально короткие сроки их самостоятельность в принимающем обществе и снижение государственных затрат на социальную помощь. Данные страны считают необходимым, чтобы мигранты в процессе их интеграции усвоили основные ценности и нормы принимающего общества, выучили язык государства пребывания, поскольку незнание языка в большинстве случаев является основным барьером для интеграции.

Некоторые из этих государств на законодательном уровне предусмотрели введение программ интеграции для прибывающих или уже находящихся в стране лиц. Как правило, участнику программы предоставляется возможность в том или ином объеме пройти интеграционный курс, направленный на обучение государственному языку, ознакомление с историей и традициями страны⁴, первичную ориентацию на рынке труда и профессиональную подготовку. После проведения собеседования с целью выявления образовательного уровня, профессиональной квалификации и языковой подготовки разрабатывается индивидуальный интеграционный план для мигранта и заключается соглашение между заинтересованным лицом и тем муниципалитетом, где он проживает.

Можно выделить две разновидности интеграционных программ. Наибольшее распространение получили программы первичной адаптации для мигрантов, предполагающие обязательное прохождение интеграционных курсов (Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Нидерланды). Такая программа была предусмотрена голландским Законом о гражданской интеграции прибывающих в страну лиц, вступившим в силу 30 сентября 1998 года. Действие

³ Кроме того, как отмечают исследователи, многие из иммигрировавших в Европу мусульман являются представителями так называемого предсовременного общества, сохранившего давно исчезнувшие или ставшие маргинальными в Европе обычаи и традиции. См.: *Возг П.Н.* Ислам в современном мире // Актуальные проблемы Европы. Мусульмане в Европе: существуют ли пределы интеграции? Сборник научных трудов. М., 2008. № 1. С. 12–13.

⁴ В Бельгии, Дании, Финляндии, Франции, Германии, Люксембурге и Нидерландах мигрантов знакомят и с основополагающими ценностями ЕС.

этого акта распространялось на иностранцев и граждан Нидерландов, въехавших в страну впервые на неограниченный срок⁵. В течение шести недель после получения разрешения на временное пребывание или внесения в реестр жителей муниципалитета соответствующие лица должны были подать ходатайство о прохождении интеграционной программы или об освобождении от ее прохождения⁶.

Необходимость прохождения интеграционной программы и ее предполагаемый объем определялся в процессе интеграционного расследования (проверки степени интегрированности). Лицу, подписавшему интеграционный контракт, выделялся помощник, который от имени муниципалитета курировал прохождение программы. Полный курс программы включал в себя обучение голландскому языку, курсы социальной (информация о стране) и профессиональной ориентации (сведения о возможностях трудоустройства в Голландии), а также социальное инструктирование (ознакомление с муниципалитетом проживания и предоставляемыми им услугами).

В течение года после поступления в образовательное учреждение участник программы должен был пройти тест на знание голландского языка и общества. Муниципалитет выдавал лицу, успешно сдавшему тест, удостоверение о прохождении программы и о достигнутых результатах. Лица, получившие соответствующее удостоверение, освобождались от сдачи натурализационного теста при подаче ходатайства о приеме в гражданство.

В тех случаях, когда лицо не подавало ходатайство об участии в интеграционной программе, не регистрировалось в образовательном учреждении или не

завершало курс обучения в полном объеме, Закон предусматривал санкции. Так, неучастие в программе влекло наказание в виде штрафа в размере 20% от суммы социального пособия, размер штрафа удваивался, если лицо не приступало к выполнению интеграционной программы в течение года после наложения первого взыскания.

Правительство страны финансировало организацию интеграционных курсов муниципалитетами. В 2000 году были определены критерии, влиявшие на размер финансирования (количество лиц, подписавших контракт, прошедших интеграционную программу, а также уровень их языковой подготовки). Дважды в год органы местного самоуправления должны были представлять сведения об осуществлении программы.

Значительно реже встречаются интеграционные программы, которые ориентированы на тех мигрантов, которые уже продемонстрировали свою неспособность адаптироваться в принимающем обществе, – безработных или получающих социальную помощь (Швеция, Финляндия). Согласно финскому Закону об интеграции мигрантов и приеме лиц, ищущих убежище, от 1999 года, мигранты, зарегистрированные в качестве лиц, ищущих работу или получающих социальное пособие, имеют право на индивидуальный интеграционный план – соглашение, заключаемое между муниципалитетом, бюро по трудоустройству и заинтересованным лицом, предусматривающее меры поддержки мигранта и членов его семьи в процессе получения знаний и навыков, необходимых для успешной адаптации в обществе и в трудовой деятельности. Интеграционный план может предусматривать оказание содействия в изучении финского или шведского языка, профес-

⁵ Этот акт не действовал в отношении лиц, прибывших в страну на ограниченный срок со специальной целью, а также тех, кого нельзя было обязать участвовать в таких программах в соответствии с международными договорами и решениями международных организаций.

⁶ От прохождения программы полностью освобождались голландские граждане, проживавшие за рубежом, если они отвечали определенным образовательным требованиям, а также иные лица – по причинам физического или психологического характера. Допускалось также временное освобождение от прохождения программы на срок до одного года.

сиональное консультирование и реабилитацию, практическую подготовку, тренинги и другие меры, которые будут признаны обоснованными. План должен быть разработан в течение двух месяцев после утраты работы или начала получения социальной помощи. Срок его действия – три года после включения лица в информационную систему в качестве жителя страны в первом из муниципалитетов его проживания⁷. Мигранты, нуждающиеся в социальной помощи, имеют право на получение интеграционного пособия в течение всего срока действия интеграционного плана. Бюро занятости может принять решение о приостановлении действия плана через месяц после приема мигранта на постоянную работу, начала предпринимательской деятельности или профессионального обучения на постоянной основе.

Во многих странах интеграционные программы имеют достаточно очевидную социальную и гуманитарную направленность. В Финляндии размер государственных субсидий муниципалитетам увеличивается в том случае, если органы местного самоуправления оказывают поддержку молодым мигрантам, говорящим на других языках, предоставляя им возможность обучения на родном языке. В Испании половина средств Государственного фонда по приему, интеграции и образованию расходуется на школы с целью развития программ приема молодых мигрантов и их семей, оказания им поддержки в течение начального периода обучения, а также с целью приема на работу межкультурных посредников. Межкультурное посредничество является одним из способов смягчения проблем, возникающих в процессе совместного проживания мигрантов и основного населения

страны. Неформальная практика предотвращения и урегулирования конфликтов между представителями различных культур в полиэтническом обществе на основе принципов добровольности, беспристрастности и конфиденциальности получила развитие во многих европейских странах.

В Португалии в 2001 году на законодательном уровне было предусмотрено учреждение должности социально-культурных посредников, призванных содействовать интеграции мигрантов и этнических меньшинств, развитию межкультурного диалога и социальной сплоченности. В обязанности посредников входит предотвращение и разрешение социально-культурных конфликтов, облегчение контактов между лицами, предоставляющими определенные профессиональные услуги, и потребителями этих услуг, которые имеют различное культурное происхождение. В настоящее время такие посредники действуют в школах, институтах здравоохранения и социального обслуживания. Первые 58 социально-культурных посредников из числа мигрантов, имеющих высшее или незаконченное высшее образование, были подготовлены Национальным центром поддержки иммигрантов. Все они прошли курс обучения в течение 32 дней и пятидневную стажировку и приступили в 2004 году к выполнению своих обязанностей. Среди первых посредников были представители португалоязычных (Кабо-Верде – 11, Гвинея – 10, Бразилия – 5, Ангола – 3, Мозамбик – 2) и постсоветских государств (Россия – 4, Украина – 4, Беларусь – 1, Молдова – 1)⁸.

В Италии в 1999 году была предложена модель «разумной интеграции», предполагавшая сохранение целостности личности мигрантов, упразднение

⁷ Срок действия плана может быть продлен еще на два года в связи с отпуском по беременности и родам, уходу за ребенком, болезнью или несчастным случаем, а также необходимостью завершения начального образования или обучения мигранта чтению и письму.

⁸ См.: *Olivera A., Galego A.M., Godinho L.M.M. A Mediação Sócio-Cultural: Um Puzzle em Construção. Lisboa, 2005. P. 86–95.*

организационных, культурных и языковых барьеров, осложняющих их доступ к социальным благам и услугам, в том числе путем специальной профессиональной подготовки лиц, осуществляющих непосредственные контакты с мигрантами, а также использования межкультурных посредников. В рамках этой модели на законодательном уровне было предусмотрено заключение соглашений с объединениями, действующими в интересах мигрантов, о приеме на работу иностранцев, имеющих разрешение на пребывание в стране на срок не менее двух лет, в качестве межкультурных посредников для развития отношений между органами управления и иностранцами. Следует отметить, что культурные посредники были допущены даже в тюрьмы в целях предоставления информации, консультирования и поддержки заключенных-иностранцев.

Оценка успешности интеграции отдельного лица или конкретной группы мигрантов определяется уровнем требований и ожиданий самого мигранта и принимающего общества. В соответствии со швейцарским Законом об иностранцах 2005 года интеграция призвана содействовать сосуществованию местного населения и иностранцев на основе конституционных ценностей и взаимной терпимости и уважения; интеграция невозможна, если иностранец не сближается со швейцарским обществом и не усваивает образ жизни в стране, в особенности – если он не изучает государственный язык. Согласно позиции парламентской комиссии по расследованию интеграционной политики правительства, которая была сформирована нижней палатой парламента Нидерландов в 2003 году, лицо или группа лиц мо-

гут считаться интегрированными в голландское общество только в том случае, если они имеют такой же статус, что и коренные жители, на равных основаниях участвуют в социально-экономической жизни страны, владеют голландским языком, уважают традиции, ценности и стандарты, преобладающие в голландском обществе⁹. Объективными показателями социальной интегрированности мигранта обычно признаются знание языка страны пребывания, доступ к публичным услугам и к информации о трудоустройстве, жилье, правах иностранцев, наличие социальных связей, осознание себя в принимающем обществе «как дома».

На практике мигранты наилучшим образом адаптируются в благоприятном социальном и политическом окружении, способствующем более успешному усвоению наиболее значимых правил поведения в принимающем обществе. Условиями, содействующими интеграции иностранцев, считаются безопасность проживания, возможность воссоединения с семьей в стране пребывания, доступ к натурализации и борьба с дискриминацией¹⁰. Как показывают исследования, определяющим фактором для интеграции иностранцев в государствах пребывания является именно политика страны в отношении приема мигрантов и предоставления гражданства, а не культурные различия между государствами происхождения и пребывания¹¹.

Следует отметить, что в некоторых случаях введение интеграционных программ способствовало созданию механизмов внутреннего иммиграционного контроля для отсева «потенциально нежелательных» мигрантов. По мнению ряда авторов, политика гражданской интеграции направлена на достижение

⁹ См.: The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act // Human Rights Watch. 2008. May. № 1. P. 9.

¹⁰ См.: Niessen J. Immigration, Citizenship and the Benchmarking of Integration in the EU // The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU. Collective Conference Volume. 2006. April. P. 33.

¹¹ См.: Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe / Ed. by W. Kymlicka and M. Opalski. Oxford, 2001. P. 42–43.

в достаточно сжатые сроки либеральных целей – автономии личности в принимающем обществе – нелиберальными методами¹².

Обычно успешное прохождение интеграционного курса в той или иной мере связано с предоставлением разрешения на пребывание или с его продлением. В 1999 году только Германия предусматривала языковое требование в качестве условия получения разрешения на постоянное пребывание. В настоящее время мигранты должны успешно пройти интеграционный курс для того, чтобы получить право на проживание и доступ к социальным благам в Германии, Нидерландах, Австрии и Дании¹³.

В ряде стран (Португалия, Испания, Нидерланды, Франция) требование социальной и культурной интеграции иностранца выделяется в качестве самостоятельного критерия для его натурализации. В Португалии иностранец должен продемонстрировать наличие эффективных связей в португальском обществе. При рассмотрении ходатайств заинтересованных лиц учитываются такие факторы, как знание языка страны, близость португальских ценностей и традиций, продолжительность проживания и трудоустройства в стране, образование, семейные связи, членство в португальских спортивных и культурных клубах, наличие собственности. В Нидерландах в соответствии со сложившейся административной практикой лицу может быть отказано в приеме в гражданство в случае полигамии, расторжения брака не признаваемыми законом способами или иных форм поведения, свидетельствующих о том, что лицо не стремится стать частью принимающего общества.

Согласно позиции Министерства внутренних дел Германии, интеграция иностранца предполагает не только знание немецкого языка, но и отказ от чрезмерно акцентированного национально-религиозного поведения¹⁴.

Наиболее последовательную политику в отношении использования интеграционных программ как средства внутреннего миграционного контроля осуществляют Нидерланды, которые предусмотрели проведение интеграционных тестов для мигрантов в государстве происхождения. 22 декабря 2005 года в этой стране был принят Закон об интеграции за рубежом. Действие этого акта распространяется на иностранных граждан в возрасте от 18 до 65 лет, которые хотят создать семью с жителями Нидерландов, воссоединиться с членами своей семьи, проживающими в данной стране, а также на священнослужителей, прибывающих в страну с целью трудоустройства¹⁵. Для получения разрешения на временное пребывание для въезда в страну этим лицам необходимо продемонстрировать базовые знания голландского языка и основных концепций голландского общества в ходе обязательного экзамена по гражданской интеграции, проводимого в голландском посольстве или консульстве на территории страны гражданства лица по телефону¹⁶. Результаты экзамена действительны в течение одного года. Лицу, не сдавшему экзамен, не предоставляется возможность оспорить его результаты в административном или судебном порядке, можно только пройти экзамен повторно, заплатив необходимую сумму. По данным Службы иммиграции

¹² См.: Joppke C. Immigrants and Civic Integration in Western Europe // The Art of State III. Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada / Ed. by K. Banting, T.J. Courchene, F.L. Seidle. Montreal, 2007. P. 22.

¹³ В Дании и Нидерландах интеграционный тест должны сдавать даже супруги граждан страны.

¹⁴ См.: Kymlicka W. Op. cit. P. 89.

¹⁵ Закон не распространяется на граждан государств – членов ЕС, стран, входящих в Европейскую экономическую зону, Австралии, Канады, Новой Зеландии, США, Швейцарии, Южной Кореи и Японии.

¹⁶ В настоящее время результаты экзамена определяются компьютером автоматически, хотя до ноября 2007 года их одновременно фиксировал и специальный экзаменатор.

и натурализации, введение интеграционного экзамена за рубежом было одной из основных причин сокращения на 20% числа ходатайств о воссоединении семей в 2006 году¹⁷.

С января 2007 года вступил в силу новый Закон о гражданской интеграции иностранцев. Его действие распространяется не только на прибывающих в Нидерланды лиц, но и на тех иностранных граждан, которые уже проживают в стране. В соответствии с новым регулированием иностранцы должны сдавать интеграционный экзамен. Не прохождение экзамена в течение установленного срока (три с половиной года после вступления Закона в силу для мигрантов, которые успешно прошли интеграционный экзамен в государстве своего происхождения, и пять лет для остальных) влечет административный штраф в размере от 250 до 1000 евро, налагаемый муниципальными органами по месту жительства лица, или сокращение размера социальных выплат, а также является препятствием для получения разрешения на проживание в стране на долгосрочной основе.

В процессе интеграции иностранцев различают две этапа, в рамках которых используются различные политико-правовые средства. На этапе первичной адаптации лиц, прибывающих в страну, осуществляется политика гражданской интеграции мигранта, механизмы реализации которой закрепляются в иммиграционном законодательстве или в законодательстве о правовом положении и/или интеграции иностранцев. Для второго этапа, предполагающего определенную степень включенности мигранта в общественную жизнь, характерна политика предотвращения и противодействия дискриминации, представляющая действенные гарантии реализации прав и свобод мигрантов.

Важнейшей юридической составляющей данной политики является разработка антидискриминационного законодательства.

Антидискриминационные законы сориентированы на защиту лиц, которые традиционно находились в менее благоприятном положении, – представителей этнических меньшинств и иных рас, женщин, лиц, придерживающихся нетрадиционной религии или сексуальной ориентации, инвалидов. Действие этих законов, как правило, распространяется на сферы труда и занятости, образования и профессиональной подготовки кадров, социального обеспечения, оказания услуг. Антидискриминационные законы предоставляют лицам, пострадавшим от дискриминации, возможность выбора средств защиты (обращение в специализированные органы по обеспечению равенства и недискриминации, суды, органы административной юстиции). В рамках этих процедур в первую очередь решается вопрос о восстановлении прав пострадавших лиц. Принятие антидискриминационных законов может преследовать различные цели: предоставление адекватных средств защиты лицам, пострадавшим от дискриминации; разработку превентивных мер, направленных на ограничение сферы распространения прямой дискриминации; выявление социальных, культурных и политических факторов, способствующих косвенной дискриминации, и механизмов их искоренения¹⁸.

Традиционно этот вид законодательства развивался в странах общего права – США, Великобритании, Австралии. Благодаря усилиям Европейского союза по унификации действий в сфере борьбы с дискриминацией, прослеживается тенденция становления антидискриминационного законодательства в государствах – членах ЕС. В последние годы был

¹⁷ См.: The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act. P. 19–20.

¹⁸ См.: MacEwen E. Comparative Non-Discrimination Law: An Overview // Non-Discrimination Law: Comparative Perspective. The Hague, 1999. P. 427–428.



Хельсинки

принят ряд директив, расширяющих сферу защиты личности от дискриминации, в том числе Директива Европейского совета 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 года об осуществлении принципа равенства в обращении между людьми независимо от расового и этнического происхождения, Директива Европейского совета 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 года, устанавливающая общие рамки для равенства в обращении в сфере труда и занятости, Директива Европейского парламента и Совета 2002/73/ЕС от 23 сентября 2002 года, вносящая изменения в Директиву Европейского совета 76/207/ЕЭС об осуществлении принципа равенства в обращении между мужчинами и женщинами в отношении доступа к трудоустройству, профессиональной подготовки и продвижения по службе, а также условий труда. В соответствии с этими документами государства – члены ЕС должны были предусмотреть в своем законодательстве положения о запрете дискриминации по признакам расового и этнического происхождения, сексуальной ориентации, религии и убеждений в 2003 году, по признаку возраста – в 2006 году.

Положения директив распространяются на всех лиц, которые находятся на территории государства-члена, независимо от их гражданства и характера пребывания. В директивах особо оговаривается, что их действие не охватывает различия в обращении, основанные на гражданстве, и не влияет на условия, касающиеся въезда и пребывания граждан третьих стран на территории государств-членов, и любое обращение, являющееся следствием их правового статуса. Вместе с тем в ходе имплементации Директивы 2000/43/ЕС в законодательстве ряда государств – членов ЕС (Бельгия, Греция, Нидерланды, Португалия, Финляндия) гражданство было признано одним из запрещенных оснований для дискриминации. В отдельных странах (Великобритания, Ирландия) дискриминация по признаку цвета кожи и государственного происхождения рассматривается как один из аспектов расовой дискриминации. В ряде государств (Австрия, Греция, Ирландия, Финляндия, Франция) судебные органы или органы по обеспечению равноправия в отдельных случаях стали признавать различия в обращении по признаку



Лиссабон

гражданства в качестве косвенной дискриминации по признаку расы или этнического происхождения¹⁹.

Антидискриминационные законы, действующие в западноевропейских странах, имеют сходную структуру и содержание. В них предусматривается четкий каталог оснований для дискриминации, тех сфер и лиц, на которые распространяется действие закона, перечисляются запрещенные формы дискриминации и незаконной практики, а также допустимые случаи отступления от запрета дискриминации. В этих актах закрепляются не только негативные (не осуществлять дискриминацию), но и позитивные обязательства (предпринимать определенные действия) с целью обеспечения равноправия и искоренения дискриминации. Для антидискриминационных законов характерно также учреждение специального органа или органов, обеспечивающих реализацию принципа равных возможностей и защиту лиц, пострадавших от дискриминации. Как правило, данные

органы создаются в рамках исполнительной власти, являются коллегиальными, осуществляют мониторинг соблюдения антидискриминационного законодательства, проводят собственные расследования в отношении предполагаемых нарушений принципа равноправия, а в случае необходимости могут обращаться с иском в суд по делам о дискриминации (Комиссии по равенству возможностей в Греции и Нидерландах, Верховный орган по борьбе с дискриминацией и за обеспечение равноправия во Франции). Возможно также создание специальных уполномоченных – омбудсменов по защите от этнической дискриминации (Швеция), по обеспечению равных возможностей (Австрия). Антидискриминационные законы, как правило, предусматривают доступ лица, пострадавшего от дискриминации, к правосудию и специальные судебные процедуры рассмотрения дел о дискриминации, предоставление неправительственным организациям, имеющим легитимный интерес, права участво-

¹⁹ Прямая дискриминация – менее благоприятное обращение с определенным лицом по сравнению с другими лицами, находящимися в аналогичной ситуации, на основании признаков его личного статуса; косвенная дискриминация – формально нейтральное обращение с представителями различных групп, которое для представителей определенной группы имеет более негативные последствия, чем для других лиц.

вать в рассмотрении жалоб специализированным органом или судом. Как показывает практика Нидерландской комиссии по равному обращению, групповые действия достаточно эффективны в тех случаях, когда дискриминация является систематической или когда необходимо акцентировать внимание на структурных причинах неравенства в обращении.

К январю 2007 года 20 из 25 государств – членов ЕС имплементировали положения соответствующих директив в свое законодательство. Таким образом, на большей части территории Европы были созданы юридические механизмы для защиты и восстановления прав лиц, пострадавших от дискриминации, разработаны превентивные меры, направленные на ограничение сферы распространения прямой дискриминации и выявление социальных, культурных и политических факторов, способствующих косвенной дискриминации.

В последнее время страны западной демократии, осуществляя миграционную политику, стали устанавливать более жесткие условия для въезда в страну, выдачи и продления действия разрешений на пребывание, побуждать прибывающих в страну лиц овладевать государственным языком, знакомиться с ее историей и традициями, законами и принятыми правилами поведения. Наряду с этим в данных странах были разработаны разнообразные механизмы, обеспечивающие эффективное содействие лицам, въехавшим в страну и пребывающим на ее территории на законных основаниях, в ходе первичной адаптации и последующей социализации в принимающем обществе. Следует признать, что, несмотря на все издержки, введение интеграционных программ свидетельствует о признании взаимных обязательств государства и мигрантов и создании условий для реального обеспечения равенства возможностей.

После распада СССР наша страна также превратилась в государство иммигра-

ции. В конце 2005 года Российская Федерация занимала второе место в мире по числу прибывших в страну лиц (более 12 млн человек)²⁰. Однако в российской политико-правовой литературе вопросы миграции по-прежнему рассматриваются преимущественно в контексте национальной безопасности и предотвращения нелегальной миграции. Такой подход, как правило, не учитывает права и интересы тех мигрантов, которые находятся на законных основаниях в государстве пребывания и фактически являются членами принимающего общества.

В условиях глобализации все государства иммиграции решают сходные задачи. Практические наработки в области осуществления внешнего и внутреннего миграционного контроля, урегулирования положения нелегальных мигрантов, первичной адаптации мигрантов, получившие распространение в странах западной демократии, могут быть использованы в деятельности государственных органов Российской Федерации. В частности, в сфере интеграции достаточно перспективным является развитие практики межкультурного посредничества и антидискриминационного законодательства.

Признание международных стандартов в области прав человека и провозглашение принципов демократической и правовой государственности порождает определенные правовые последствия для государств приема мигрантов. Хотя теоретически существуют различные модели инкорпорации иностранцев в принимающее общество (сегрегация, ассимиляция), у современных демократических государств возможности выбора ограничены. Интеграционная политика является единственной моделью инкорпорации иностранцев, если органы государственной власти соблюдают международные обязательства и связаны собственными правовыми предписаниями, касающимися уважения и защиты прав человека и соблюдения принципа равноправия.

²⁰ См.: International Migration 2006. N.Y., 2006. P. 1.

*Отношение
к иммигрантам
в России и странах
Европы
(по материалам
Европейского
социального
исследования 2006
и 2008 годов)**

Проблема массовости ксенофобных и мигрантофобных настроений в современной России вкупе с возрастающим в последние годы уровнем агрессии в отношении людей иного антропологического облика находится в фокусе внимания многих исследователей. Интерес к проблеме иммиграции – как с научной, так и с обывательской точки зрения – подогревается и комплексом демографических проблем, исследователи которых обосновывают, почему без притока иммигрантов (как на постоянное жительство, так и на временную работу) российской экономике не обойтись, а население будет сокращаться¹. В ноябре 2009 года 61% россиян высказывались за то, что правительство России должно пытаться ограничить приток приезжих². При этом, по опросам Лева-



Екатерина Михайловна Арутюнова,
кандидат социологических наук,
старший научный сотрудник
Института социологии РАН, Центр
исследования межнациональных
отношений

* Статья подготовлена в рамках работы по проекту «Проблема ценностей и культурные особенности социально-экономического пространства России» (Подпрограмма 3 «Пространственные трансформации российского общества» Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 27 (24) «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез»).

¹ Напр.: Нужны ли иммигранты российскому обществу / Под ред. Э. Паина, В. Мукомеля. М., 2006.

² Россияне о приезжих «нерусских национальностей» / Пресс-выпуск Левада-Центра от 07.12.2009 [<http://www.levada.ru/press/2009120704.html>].

да-Центра, сохраняется устойчивая тенденция – свыше 50% россиян в течение последнего десятилетия в той или иной мере поддерживают идею «Россия для русских», а от 14 до 21% респондентов считают, что ее «давно пора осуществить»³. Таким образом, характер отношения принимающего населения к иммигрантам становится важным фактором «климата» в обществе.

В этой статье мы рассмотрим отношение к приему иноэтничных иммигрантов (для России иноэтничный характер иммиграции особенно важен), приезжающих на постоянное жительство, в разных странах Европы и в России. Мы не говорим здесь об отношении к трудовым мигрантам, хотя очевидно, что обозначенное выше отношение россиян к приезжим касается и тех и других. Наш источник – результаты «Европейского социального исследования» (ESS)⁴ – проекта, направленного на измерение социальных, политических и культурных изменений в более чем 25 странах Европы, в том числе и России. Исследование содержит комплексный набор социальных показателей, которые охватывают довольно большой диапазон сфер общественной жизни, включая отношение к иммигрантам. К настоящему времени проведены четыре волны опросов населения – в 2002, 2004, 2006 и 2008 годах, причем количество стран – участниц исследования с каждым годом возрастало и в 2008 году составило 28. Мы используем здесь данные последней на данный момент, четвертой, волны исследования (2008), акцентируя данные

по российской выборке и используя для сравнения показатели исследования 2006 года (до этого опросы в России в рамках ESS не осуществлялись)⁵. Исследование проводилось методом личного опроса населения по месту жительства респондента по стандартной методике. Выборка в соответствии со стандартами – многоступенчатая, случайная вероятностная. В 2008 году в России было опрошено 2512 человек в 150 населенных пунктах, городских и сельских, во всех федеральных округах Российской Федерации; в 2006 году – 2437 человек⁶.

В качестве индикатора отношения к иноэтничным мигрантам примем отношение к их приезду в страну на постоянное жительство (вопрос «Следует ли позволить людям, которые по национальности или расовой принадлежности отличаются от большинства населения страны, переезжать жить в страну?»), акцентируя ответы российских респондентов. Варианты ответов на вопрос предполагают дифференцированный подход респондентов к проблеме – от согласия впускать в страну «многих таких людей», что можно интерпретировать как согласие на свободный их въезд, до категоричного несогласия на въезд («никому не позволять»).

Наиболее негативное отношение к иноэтничной иммиграции в 2008 году проявили респонденты в Турции (38,9% считают, что «никого не нужно пускать» в их страну), Латвии (37%) и Венгрии (34,2%). От 25 до 30% противников приезда иноэтничных иммигрантов в Изра-

³ Россия для русских или для всех россиян? / Пресс-выпуск Левада-Центра от 07.12.2009 [http://www.levada.ru/press/2009120702.html].

⁴ См.: [http://www.europeansocialsurvey.org]. Проект «ESS-Россия» осуществляется Институтом сравнительных социальных исследований (ЦЕССИ), национальный координатор А.В. Андреев [www.cessi.ru]. В России проведено две волны исследования – в 2006 и 2008 годах.

⁵ Срез иммиграционных установок по результатам ESS 2006 года отражен нами в следующих работах: Арутюнова Е.М. Отношение к мигрантам в России и Европе: сравнительный анализ // Вестник РУДН. Серия «Социология». 2008. № 3. С. 66–73; она же (в соавторстве с Дробижевой Л.М.). Национально-гражданская идентичность и межэтническая толерантность // Россия в Европе: по материалам международного проекта «Европейское социальное исследование» / Под общ. ред. А.В. Андреевской и Л.А. Беляевой. М.: Academia, 2009. С. 194–224; она же. Отношение к иммигрантам в России и Европе: сравнительный поколенческий анализ // Российская идентичность в центре и регионах. Отв. ред. Дробижева Л.М. М., 2009. С. 186–208.

⁶ Автор принимала участие в исследовании с российской стороны на уровне осмысления и адаптации инструментария.

иле, Греции, Португалии и на Кипре. В России против приезда людей другой национальности на постоянное жительство настроены 22,7%, сходные данные в Чехии и Эстонии. Нужно сказать, что в волне исследования 2006 года Турция, Латвия, Израиль и Греция не принимали участия, поэтому по тем данным абсолютными лидерами по негативным установкам были респонденты в Венгрии (38,8%), после которых наиболее негативно относились респонденты из Кипра, Португалии и России (27,5%). Во всех этих странах данные по 2008 году немного ниже, однако разница не превышает 5%, что находится в рамках ошибки выборки и вряд ли может трактоваться как улучшение установок, тем более что количество сторонников свободного приезда иммигрантов в этих странах не изменилось. В России и в 2006, и 2008 году таких людей было не более 12%, а в Венгрии, Португалии и на Кипре еще меньше.

Далее, по уменьшению уровня изоляционистских установок, выделяются Румыния, Болгария, Испания, Украина, Словакия, Великобритания, Хорватия и Бельгия (от 17 до 13%). Меньше всего «негативистов» в Словении, Франции, Финляндии, Германии, Нидерландах, Польше, Дании, Швейцарии, Норвегии и Швеции (по убывающей от 9,2 до 2,4%). Скандинавские страны и в 2006 году демонстрировали самый высокий уровень готовности принятия мигрантов. Данные по остальным странам с низким уровнем негативизма тоже мало изменились, кроме Болгарии и Германии, где количество противников приезда иноэтничных иммигрантов немного сократилось (на 6–8%), при этом примерно также возросло количество сторонников въезда.

Самими открытыми по отношению к иноэтничным иммигрантам выглядят жители Швеции и Болгарии – здесь около трети опрошенных считают, что иммигранты должны приезжать в страну свободно. В Хорватии, Польше, Румынии и Украине таких от 24,6 до 21,1%.

В большинстве стран сторонников безусловного въезда не более 10–15%, и меньше всего их в странах с наиболее негативным отношением – 1,5% на Кипре, 4,1% – в Греции, 4,9% – в Венгрии, 5,7% – в Португалии, 9% – в Турции. Всего 8,5% британских респондентов полностью согласны на приезд иммигрантов.

Великобритания, Франция и Германия – крупные государства с активным миграционным притоком и давней историей иммиграции, в которых около 80% и выше жителей предпочитают пускать в свою страну не всех иноэтничных иммигрантов, а дифференцированно – только некоторых или немногих. Подобное отношение демонстрируют и граждане Швейцарии и Бельгии – маленьких стран с очень высоким уровнем жизни, а также Финляндии, Нидерландов, Словении. В России сторонников выборочного приема мигрантов 65,7%, причем почти 40% считают, что нужно пускать в страну лишь немногих иноэтничных иммигрантов, то есть, вероятнее всего, редких специалистов, которых недостаточно в России. Как правило, на специалистов высокого уровня из развитых стран негативное отношение не распространяется.

Для России, характеризующейся довольно высоким уровнем ксенофобных и мигрантофобных настроений, принимать во внимание национальность иммигрантов необходимо, однако не для всех европейских стран это в равной мере актуально. Не менее важно то, как относятся европейцы к приезду иммигрантов из более бедных стран за пределами Европы. Для стран, которые уже давно являются членами Евросоюза, в эту категорию иммигрантов могут попадать люди из государств Европы, только недавно получивших свободный доступ в европейское пространство, например стран Балтии. О том, что на европейском пространстве могут возникать проблемы с внутренними мигрантами, свидетельствует также обострившаяся осенью 2010 года ситуация

с высылкой из Франции цыган, приезжающих туда свободно из Румынии, хотя здесь важны и социальные, и этнические факторы.

Итак, в лидерах по негативным установкам на принятие неевропейских иммигрантов те же страны, но в целом уровень негативизма в них еще выше, чем в отношении иноэтничных иммигрантов. Наименее открытыми к иммигрантам из более бедных неевропейских стран стали жители Латвии – половина из них против приезда таких иммигрантов. В Венгрии и Турции – 43–40%, в Греции, Эстонии и Израиле – 34–32%. Почти треть россиян (29,2%) против приезда иммигрантов из более бедных неевропейских стран, причем очевидно, что эти установки относятся к иммигрантам из стран Средней Азии, Закавказья (для центральных регионов), Китая (для Дальнего Востока и Сибири). В 2006 году в России негативно о приезде таких иммигрантов высказывались приблизительно на 7% больше; таким образом, в 2008 году возросло число сторонников дифференцированного подхода. В других странах данные изменились незначительно.

В странах, где закрытые установки к иноэтничным иммигрантам очень мало распространены (Швеция, Норвегия, Швейцария, Нидерланды, Польша), так же мало противников приезда иммигрантов из более бедных неевропейских стран – не выше 5–10%. При этом самые открытые установки демонстрируют жители Швеции (33,1% из них считают, что нужно впускать в страну свободно); в Польше таковых 23,9%, в Болгарии – 26,1%, в Румынии – 22,5%.

Таким образом, в большинстве стран отношение к иммигрантам из бедных неевропейских стран такое же, как к иноэтничным иммигрантам, в то время как в странах с негативным отношением к иноэтничной иммиграции возможный приезд иммигрантов из более

бедных неевропейских стран вызывает еще большее отторжение. В рамках этой тенденции и отношение россиян – почти на 7% больше тех, кто не согласен впускать в страну иммигрантов из более бедных неевропейских стран.

Принимать иммигрантов, но не всех, а только некоторых или совсем немногих, более всего настроены жители Швейцарии, Финляндии и Норвегии (свыше 80%), Нидерландов, Франции, Дании, Великобритании, Словении, Бельгии, Германии (70–80%). В России так считают 59,5% респондентов.

Наряду с отношением к приезду иноэтничных мигрантов и мигрантов из более бедных стран, анкета интервью содержала вопросы об отношении к мигрантам той же расы и национальности. Этот показатель не является основным, поскольку, рассматривая отношение к мигрантам, мы подразумеваем, что они, как правило, иноэтничны. Однако для стран, где соотечественников за рубежом довольно много, этот показатель может быть актуальным. Также вероятно, что, отвечая на этот вопрос, респонденты в полиэтничных странах подразумевают все же не национальность большинства населения страны, а свою собственную этническую принадлежность. Кроме того, с одной стороны, к приезжающим своей национальности можно ожидать более лояльного отношения в странах, где этническая идентичность актуализирована среди множества других идентичностей. С другой стороны, отношение к мигрантам той же расы или этнической принадлежности может быть показателем изоляционистских установок вообще и дополнять данные об отношении к другим группам. Исследования в сфере этнических установок показывают, что если есть негативный стереотип в отношении какой-либо этнической или социальной группы, то он легко может быть перенесен на любую другую группу⁷. Особенно

⁷ Katz D., Braly K. Racial Stereotypes in One Hundred College Students // Journal of Abnormal and Social Psychology. 1933. № 28. P. 1–16.

это значимо в случае, когда новоприбывшие мигранты, даже своей национальности, рассматриваются как конкуренты на трудовом рынке, рынке жилья, в сфере бизнеса или социального обеспечения.

Итак, наиболее негативно отношение к приезду людей своей же национальности в основном там же, где отношение к иммиграции негативно вообще, однако резко выделяется Турция – 35,9% респондентов считают, что приезд в их страну турок не стоит разрешать. Далее, но также со значительными показателями следуют Португалия и Латвия – чуть выше 20%, причем в Португалии в то же время меньше всего сторонников свободного приезда людей своей национальности – 6,1%. 12–15,5% негативно относятся к приезду людей своей национальности в Испании, Румынии, Словакии. В России таких 10,1%, в остальных странах – меньше 10%. Изменений в сравнении с данными 2006 года не наблюдается, хотя по 2006 году нет данных по Турции и Латвии.

Свободно принимать в страну людей своей национальности больше всего готовы в Израиле (57,4%), Украине (45,5%), Болгарии (44,1%), Швеции, Германии, на Кипре (35–38%). В России 33,8% считают, что свободным должен быть приезд в Россию русских, а также, вероятно, людей той же национальности, что и респонденты (подавляющее большинство – русские). Отметим, что в 2006 году свободно принимать иммигрантов той же национальности были готовы 43,5% россиян. Вероятно, на некоторое ухудшение установок повлиял экономический кризис и представления о возможной конкуренции. Снизилась готовность к приему иммигрантов той же национальности и в Украине (в 2006 году – 55,2%).

Таким образом, в целом в большинстве стран отношение к приезду иммигрантов той же национальности более открыто, чем к иммигрантам других национальностей. Наиболее резко выделяют «своих» по этнической принад-

лежности в Латвии, Венгрии, Эстонии, Израиле, России, Украине и на Кипре, и в этих же странах отношение к иммиграции вообще во всех случаях, о которых шла речь, негативно. Мы не имеем данных об уровне этнической идентификации в этих странах, за исключением России, где он традиционно высок. Напротив, в странах, где этническая идентичность не находится в числе наиболее важных, например во Франции, где все граждане, независимо от этнической принадлежности, не более 12% демонстрируют и позитивные, и негативные установки к любым иммигрантам, предпочитая дифференцированный прием.

Негативные установки по отношению к приезжающим могут быть обусловлены разными причинами, однако большинство из них связано либо с положением дел на рынке труда, либо с представлениями о том, как другая культура будет воздействовать на «нашу» культуру. Для того чтобы составить картину представлений респондентов о том, как приток мигрантов влияет на их страну, им было предложено оценить это по 11-балльной шкале – от 0, где подразумевается наиболее негативное влияние, до 10 – наиболее позитивное влияние. Предлагалось оценить влияние мигрантов на культуру, экономику страны и на страну в целом как место для жизни.

Естественно, мнения респондентов о том, как сказывается приток людей из других государств на экономике или культуре страны, не могут отражать реальной картины этого влияния, это только дополнительная иллюстрация установок местного населения по отношению к приезжающим. Однако это разные сферы, и качественное отличие их оценки демонстрирует разные стороны отношения в иноэтничному влиянию. Культура страны для обывателя – сфера более удаленная, результаты влияния на которую извне находятся где-то в перспективе. При оценке же влияния на экономику участвует не только об-

щее представление об экономике страны (скорее всего, далеко не экспертное), но и повседневное представление респондента о соотношении сил на рынке труда, его собственный опыт участия в экономической жизни. Иными словами, в экономике, как сфере, актуальной для каждого здесь и сейчас, в оценке участвуют иные мотивы – более приземленные, прагматические. Еще ближе к повседневной жизни респондента оценка влияния иммиграции на страну как место для жизни. В то же время оценка влияния на культуру может затрагивать собственную этническую идентичность и групповые этнические интересы. Поэтому при оценке влияния на культуру более высокая оценка свидетельствует об открытости к другим культурам, а более низкая – демонстрирует изоляционистские установки – представления о том, что инокультурное влияние вредит «нашей» культуре, стремление отгородиться от «чуждого» воздействия.

В целом прослеживается тенденция, что оценки влияния притока людей из других стран на культуру страны выше, чем оценки влияния на ее экономику и страну как место для жизни. Самые позитивные представления о влиянии иммиграции на их страну по всем трем параметрам демонстрируют жители Швеции, Польши, Швейцарии, Финляндии. Там, где высок уровень изоляционистских установок, представления о влиянии миграции, напротив, наиболее негативны (за редкими исключениями). Так, одинаково низки оценки по всем трем параметрам в Турции, России и Греции (не выше 4 баллов из 10). Заметно выделяется Израиль – отношение к приему иммигрантов, кроме иммигрантов своей национальности, негативное, а оценки влияния иммиграции довольно высокие. Рассмотрим по отдельности оценки влияния иммиграции на разные стороны жизни.

Влияние иммиграции на свою страну как место для жизни считают позитивным (более 5 баллов) в Швеции, Поль-

ше, Дании, Израиле, Болгарии, Швейцарии, Финляндии, Норвегии, Германии, Нидерландах, Румынии (при этом самый высокий балл у Швеции – 6,2). В других странах оценки ниже, причем в Венгрии, Турции, России и Греции они не превышают 4 баллов (в Греции – 3,2 балла).

Сходным образом оценивается и влияние иммиграции на экономику страны – не выше 6,2 баллов (в Швейцарии). Позитивное восприятие демонстрируется также в Норвегии, Израиле, Финляндии, Польше, Швеции, Румынии, Нидерландах, Дании, Германии, Болгарии, Испании, Португалии – от 5,8 до 5 баллов. Самые негативные оценки в Турции, Венгрии и Греции – не выше 4 баллов. В России – 4,1 балла.

Оценки влияния на культуру страны в целом выше оценок влияния на страну как место для жизни и на ее экономику. Самые высокие оценки снова в Швеции (7 баллов), а также в Финляндии (7,3 балла). От 6,4 до 6 баллов – в Польше, Швейцарии, Нидерландах, Германии, Дании. Оценки ниже 5 баллов, то есть в среднем скорее негативное, чем позитивное влияние, демонстрируют жители Великобритании, Латвии, Украины, Чехии, Турции, Кипра, России и Греции, причем оценки жителей Турции, Кипра, России и Греции совсем немного выше 4 баллов или даже ниже.

Сравнение результатов ESS 2006 и 2008 годов по этому показателю дает лишь небольшие изменения. Так, в 2008 году немного выросли все три оценки в России и Германии, но не более чем на полбалла. Однако если в данных по Германии очевидно небольшое улучшение настроений по отношению к иноэтничным иммигрантам, то в России его не наблюдается. Также немного возросли оценки влияния на экономику в Эстонии и на Кипре, а в Испании, наоборот, влияние иммигрантов на экономику стало оценивать немного хуже.

Таким образом, проанализированные данные позволяют заключить, что население стран – участниц исследования

имеет серьезные отличия в установках относительно иммигрантов. Наибольшую открытость проявляют жители скандинавских стран, а также небольших стран с высоким уровнем жизни. В гораздо большей мере закрытыми проявляют себя жители Турции, Латвии, Венгрии, Греции, Эстонии, Кипра, а также России. Можно сказать, что в этих странах ксенофобные настроения являются преобладающими в обществе.

Разный уровень изоляционистских установок обусловлен многими причинами. Основное поле, где коренятся мотивы негативного отношения к иммигрантам, – отношения на рынке труда. Не менее значимым, но качественно иным является культурное поле, связанное с ценностными представлениями, поведенческими нормами, традициями. Еще один фактор – степень «привыкания» принимающего населения к притоку мигрантов. В странах, где иммигранты – давняя реальность,

население «привыкает» к этому. В России же иммиграционные потоки такого масштаба – явление последних 10–15 лет, пока оно ново и непривычно, и это одна из существенных причин резкого всплеска ксенофобных настроений.

На их формирование влияет и шлейф исторических воспоминаний, в частности речь идет о переживаемом россиянами ощущении потери территорий, а также символической роли «старшего брата». Компенсация этих переживаний частично выражается и в изоляционистских установках. Таким образом, различия между странами объясняются во многом конкретной исторической и политической ситуацией в каждой из них.

Наконец, для объяснения различий значима роль институтов государственной власти – с точки зрения выработки четкой и эффективной миграционной политики, учитывающей интересы и принимающей стороны, и приезжающих.



Ольга Рифмировна Гулина,
профессор Самарского института
ФСИН РФ, PhD Университета
Потсдама, *Former Kennan Institute*
Short Term Scholar

Воссоединение семьи как один из путей легальной миграции в странах ЕС и США

Вопросы прав человека при осуществлении государством миграционного контроля являются актуальными в наше время. Большинство стран – реципиентов мигрантов направляют свои усилия на формирование избирательной миграционной политики¹. «Мы больше не хотим миграции, которая поглощает нас... Мы хотим избирательной миграции»². При таком подходе миграция по линии воссоединения с семьей находится в зоне приоритетных государственных интересов до тех пор, пока она способствует наращиванию демографического и экономического потенциала страны.

Эта статья призвана продемонстрировать различные политико-правовые стратегии, избираемые странами для регулирования потока мигрантов по линии воссоединения семьи, правовые коллизии и пробелы законодательства США и ряда государств Европейского союза. Географический критерий данного обзора имеет существенное значение. По данным ООН, тройку лидеров по количеству иностранных мигрантов составили США (38,4 млн), Россия (12,1 млн) и Германия (10,1 млн)³, при этом воссоединение семьи является все возрастаю-

¹ Более подробно различные схемы моделирования миграции см.: *Hailbronner K., Kosłowski R. Models for Immigration Management Schemes. Comparison and analysis of exiting approaches and perspective for future reforms.* Washington: GMF, 2008.

² «...We no longer want immigration that is inflicted... We want selected immigration». Цит. по: *Samuel H. Sarkozy Unveils New Laws to Expel Foreign Workers // The Telegraph.* 2006. February 7.

³ См.: *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, UN Departments of Economics and Social Affairs, Population Division, POP/DB/MIG/doc, February 2006.*

щим «трендом» и одним из путей легальной миграции по обе стороны Атлантики.

Ежегодно порядка 50–60 тыс. человек пребывают в Германию по линии воссоединения семьи⁴. В 2006 году 59,8% всех заявителей из Российской Федерации, 60,8% – из Украины, 66% – из Чехии, 73,9% – из Бразилии, 79,3% – из Филиппин и 85,9% – из Таиланда составляли податели на визу для посещения члена семьи, проживающего в ФРГ, или в рамках воссоединения семьи⁵. С введением новых языковых правил в 2007 году эта категория мигрантов существенно уменьшилась по сравнению с предыдущими годами, но осталась доминирующей. В 2008 году было выдано порядка 31 тыс. виз на воссоединение супругов в ФРГ⁶.

Франция ежегодно прирастает новыми мигрантами, большая часть которых прибывает по линии воссоединения с семьей. Так, в 2003 году свыше 100 тыс. человек въехали в страну как члены семьи граждан страны и/или легально проживающих в ней иностранцев, более 52 тыс. – по студенческой визе и свыше 24 тыс. – по рабочим программам. В 2005 году было выдано 165 тыс. виз, из них 49,7% – по линии воссоединения с семьей, 24,2% – для работы и учебы, 26,1% – по иным основаниям, предусмотренным в законе⁷.

Обобщая данные американской статистики за последние пять лет, можно с уверенностью сказать, что тренд семейной миграции имеет место и в этой стране. Так, в 2008 году около 65% миг-

рантов прибыли в США по линии воссоединения с семьей⁸. Пиком воссоединения семьи для граждан США стал 2006 год, когда в страну въехало более 580 тыс. человек. Семейная миграция к иностранцам-резидентам, проживающим в стране, достигла апогея в 2008 году (свыше 227 тыс. человек)⁹.

В этом процессе Россия не является исключением, однако статистически проследить указанную тенденцию не представляется возможным в силу ряда обстоятельств. Во-первых, Россия не имеет ни одной нормально работающей национальной системы учета мигрантов, которая давала бы правильное и полное представление о величине потоков и их структурных характеристиках внутри страны¹⁰. Во-вторых, семейная миграция остается на задворках внимания миграционной политики России¹¹.

Один из основополагающих вопросов в рамках права – имеется ли возможность у государства с учетом требований международных конвенций и внутреннего законодательства ограничить воссоединение семьи?

Европейский союз

С точки зрения европейских авторов, современные государства находятся «между молотом и наковальней», так как, с одной стороны, они должны ограничивать и оптимизировать миграционные потоки, а с другой – оказывать всестороннее содействие при осуществлении прав и свобод, способствовать защите института семьи¹².

⁴ Kriebel A., Rühl S. Familiennachzug in Deutschland. Kleinstudie IV im Rahmen des europäischen Migrationsnetzwerks. BAMF, August 2007. S. 42.

⁵ BAMF (Hrsg): Migrationsbericht 2006. Bonn, 2007. S. 270.

⁶ BT-Drucks. 16/11997 vom 17.02.2009.

⁷ Quelle: Institut National d'Etudes Démographiques, INED (2005) [http://www.ined.fr/en/pop_figures/] (16.09.2008).

⁸ Immigration and America's Future: A New Chapter. Washington: Migration Policy Institute, 2006. P. 22.

⁹ Motomura H. Die Grundlagen des Familiennachzuges in den USA, in: Family Reunification – Human Rights vs. Migration Management. Bericht // ZAR 2009. No. 8. P. 273.

¹⁰ Чудиновских О.С. Учет миграции в России: причины и последствия кризиса // Демоскоп. 2006. № 185–186.

¹¹ Выхованец О. Воссоединение семей по-российски: родители едут к детям [<http://www.archipelag.ru/authors/vykhovanets/?library=2638>] (23.01.2010).

¹² Thym D. Respect for Private Life and Family Life – The European Perspective. Handout for the 3rd TEAMs Workshop. Potsdam, June 2009.

В 2003 году вступила в силу Директива ЕС о праве на воссоединение семьи¹³. Европейская комиссия особо подчеркнула, что члены семьи всегда должны иметь право поддерживать созданный ими союз, вне зависимости от страны их проживания и гражданства. Вместе с тем при составлении Директивы представители Бельгии, Италии, Люксембурга, Австрии и Испании заявили, что миграционные власти должны сохранять за собой возможность систематической проверки реальности семейных союзов, даже в случаях, когда нет никаких предпосылок для подобного исследования¹⁴. Нидерланды настаивали на проведении проверок и контроля, в том числе за партнерами, не состоящими в браке¹⁵.

Вследствие разности интересов и подходов к проблеме миграции и воссоединения семьи между государствами и индивидами проблема перешла в плоскость судебных разбирательств. В деле *Yavuz vs. Austria*¹⁶, касающемся права на пребывание турецкого подданного, женившегося на гражданке Австрии, Европейская комиссия по правам человека согласилась с иммиграционными властями Австрии о законности проведенного расследования (звонков, интервью с супругой), подтвердившего недействительность брачных уз и как следствие приведшего к депортации истца из страны.

В 1997 году в Комиссию попало дело голландца и его жены, гражданки Германии, которые сочли нарушением их прав предварительную проверку правового

статуса гражданки Германии и ее права на пребывание в стране со стороны иммиграционных властей Голландии. Европейская комиссия пришла к выводу, что подобные требования проверки, адресованные лишь иностранцам, заключающим брак с гражданами Голландии, и не имеющие место в случаях заключения брака между подданными Нидерландов, являются нарушением ст. 14 (Право на равенство) Европейской конвенции о защите прав человека¹⁷.

Позиция Европейского суда по правам человека в Страсбурге также весьма однозначна: свобода правового усмотрения при осуществлении миграционной политики государством должна сочетаться с индивидуальным принятием решения по каждому случаю воссоединения семьи¹⁸. В своем решении по делу *Rodrigues da Silva und Hoogkamer vs. die Nederlande*¹⁹ Суд подчеркнул, что лишь «особые обстоятельства» позволяют индивиду апеллировать к защите в рамках ст. 8 Европейской конвенции (Право на семейную жизнь).

Практика Европейского суда справедливости по данной проблематике не столь обширна. Здесь стоит упомянуть лишь дело марокканца Хасене Акриха (*Hacene Akrich*) и его британской жены, в рамках которого было еще раз подчеркнуто, что «предшествующая оценка супругов, которые являются подданными третьей страны, есть существенный элемент иммиграционной политики, не в последнюю очередь в связи с риском заключения фиктивных браков»²⁰.

¹³ EU-Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the Right to Family Reunification [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:EN:NOT>] (19.02.2010).

¹⁴ Amended Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification. 2001. January 4. Council Document 11524/00.

¹⁵ Amended Proposal. 2001. January 31. 5682/02. P. 23. Note 3.

¹⁶ *Yavuz vs. Austria*. European Commission of Human Rights. 1996. January 16. Application No. 25050/94.

¹⁷ European Commission of Human Rights. 1997. December 3. Application No. 33257/96. *Rechtspraak Vreemdelingenrecht*. 1997. P. 22.

¹⁸ EGMR, EuGRZ 1985, 567 *Abdulaziz vs. Vereinigtes Königreich*, vgl. Lübke, A., Zur Migrationsrisikoprognose bei Antrag nachzugwilliger Ehegatten // ZAR 2009. Nr. 7. S. 215–217.

¹⁹ 2. Kammer des EGMR, Urteil vom 31.01.2006 *Rodrigues da Silva und Hoogkamer vs. Die Nederlande*, Az.: 50.435/99.

²⁰ Case C-109/01. Secretary of State for the Home Department against *Hacene Akrich*, 2003. P. 1–9607.

Вследствие такой судебной поддержки деятельности иммиграционных властей государства ЕС позволили себе введение жестких требований и критериев для мигрантов по линии воссоединения с семьей. Так, бельгийский парламент в 2006 году внес изменения в Закон об иностранцах (*Aliens Act*)²¹, согласно которым, во-первых, право на пребывание граждан третьих стран, желающих воссоединиться с членом семьи, проживающим в ЕС, может быть первоначально ограничено одним годом, либо в последующем – сроком до пяти лет (ст. 13, 15 Закона); во-вторых, установлен период ожидания до двух лет, в течение которого должны быть предоставлены доказательства достаточного финансового обеспечения, оплаты медицинских и иных услуг в длительной перспективе со стороны лица, спонсирующего воссоединение семьи внутри ЕС; в-третьих, минимальный возраст для воссоединения супругов увеличен до 21 года против 18 лет в предыдущей редакции Закона²².

Подобная позиция находит свое отражение в законодательстве других участников ЕС. В Испании Закон о миграции (*Ley de Extranjería*) с изменениями и дополнениями от 2009 года ограничивает воссоединение семьи, запрещая воссоединение родителей и взрослых детей и особенно родителей в качестве членов семьи, если дети состоят в законном браке, то есть по сути уже создали свою собственную семью (ст. 17–19 Закона).

Франция в первоначальной версии Закона о миграции и интеграции 2006

года вводила генетический тест для подтверждения родства, позже отмененный Конституционным судом страны²³. Согласно § 3, ст. 23–32 Закона²⁴ ужесточаются правила по воссоединению семей. Лишь граждане третьих стран, легально находящиеся на территории Франции не менее 18 месяцев (ранее – 12 месяцев), имеют право подавать прошение о воссоединении с семьей. В течение указанного срока податели должны подготовить и представить доказательства достаточности финансовых средств, условий для совместного проживания и достаточных знаний языка страны со стороны вновь въезжающих мигрантов – членов семьи иностранца, проживающего во Франции (аналогичное требование содержат § 29 ч. 1, § 5 ч. 1 Закона о пребывании в ФРГ²⁵).

В качестве дальнейших ограничений воссоединения по линии семьи европейские законодатели применяют процедуру вступления в гражданство. Так, во Франции увеличен срок с двух до четырех лет (ст. 26 Закона о миграции и интеграции) для получения гражданства страны иностранцами – членами семьи граждан Франции.

Стремление к ужесточению правовых норм в рамках Европейского союза для воссоединения семей приводит к правоприменительной и судебной практике, нарушающей права и свободы человека.

Краеугольным камнем немецкого законодательства является установленное в рамках ЕС «языковое» преимущество для граждан ЕС. Согласно новым правилам Закона о пребывании в ФРГ, знание языка в Германии является обязатель-

²¹ [http://www.dofi.fgov.be/RG/index_reglementering_fr.htm] (21.01.2010).

²² Более подробно см.: *Foblets M-C., Vanheule D.* Marriage of Convenience in Belgium // *European Journal of Migration and Law*. 2006. No. 3–4. P. 272–273.

²³ См.: *Tewocht H.* Der Schutz von Ehe und Familie im Ausländer- und Asylrecht. Rechtsvergleichende Untersuchung zur Umsetzung der Richtlinie zur Familienzusammenführung in Deutschland und Frankreich. Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht. Bd. 3, Halle/Saale, 2007. S. 55.

²⁴ LOI n 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration; Az.: NOR: INTX0600037L [<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266495&dateTexte=&fastPos=1&fastReqId=160250715&oldAction=rechTexte>] (12.12.2009).

²⁵ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (*Aufenthaltsgesetz – AufenthG*), BGBl. 2004 I, Seite 1950.

ным для всех, за исключением граждан ЕС и членов их семей²⁶. Так, Верховный суд земель Берлин-Бранденбург²⁷ отказал в разрешении на длительное пребывание гражданке Индии, жене немецкого гражданина, в связи с недостаточным знанием немецкого языка. Таким образом, «неудачей» гражданки Индии явилось то, что она влюбилась в гражданина Германии, в то время как, если бы ее супругом был гражданин Италии, Испании или любой другой страны ЕС, никаких препятствий для выдачи ей разрешения на пребывание в ФРГ не было бы.

Другим решением немецкого суда было отказано в виде на жительство гражданке Боснии, вышедшей замуж за своего соотечественника, более 17 лет проживающего в ФРГ, из-за незнания немецкого языка. Было установлено, что для поддержания семейной жизни заявительнице и ее мужу будет достаточно иметь контакт по телефону и/или с помощью иных средств связи²⁸.

Данные судебные решения вызвали дискуссию в научных кругах и были восприняты как случаи дискриминации²⁹. Однако суды занимают твердую позицию, согласно которой «требование знания языка как предпосылка для воссоединения семьи иностранца, проживающего на территории ФРГ, и гражданина Германии не нарушает прав человека и общечеловеческих ценностей»³⁰.

Необходимо отметить и позитивные инициативы участников Евросоюза в этом направлении. Государства ЕС (за исключением Соединенного Королевства³¹) приняли положения об обязательном прохождении интеграционных курсов по изучению языка и культуры своих стран для мигрантов, в том числе прибывающих по линии воссоединения с семьей. Такое законодательство было введено Данией в 1999 году, Австрией и Германией в 2006 году, Голландией в 2007 году, Швейцарией в 2008 году и т.д.³²

Другим важным вопросом, находящимся в компетенции иммиграционных служб государств ЕС, является депортация одного из членов семьи и сохранение семьи, семейной жизни и семейных связей.

Бурные дискуссии по данной проблеме вызвали решения по двум делам: *Jakupovic vs. Austria*³³, когда 16-летний иностранец, длительное время проживавший со своей семьей в Австрии, был депортирован в Боснию и Герцеговину, гражданином которой он официально являлся, не имея там родственников; и *Yilmaz vs. Germany*³⁴ в отношении депортации иностранца, турка по происхождению, рожденного в ФРГ, являющегося отцом ребенка – гражданина ФРГ и гражданским мужем гражданки Германии.

Национальные суды Австрии и Германии сочли, что интересы семейной жизни

²⁶ 18. Senat des Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 03.06.2009, Az.: 18 B 1828/08.

²⁷ 2. Senat des OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28.04.2009, Az.: 2 B 6.08, Rn. 30.

²⁸ VG Berlin, Urteil vom 21.01.2009, Az.: VG 36 V 64.08.

²⁹ Более подробно см.: *Spiekermann J.* Inländerdiskriminierung verletzt Art. 3 Abs. 1 GG // *Anwaltsnachrichten Ausländer- und Asylrecht*, 2009, Heft. 4, S. 25.

³⁰ 12. Kammer des VG Berlin, Urteil vom 10.12.2008, Az.: 12 V 20.07, Rn. 21; 2. Senat des OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28.04.2009, Az.: 2 B 6.08, Rn.30.

³¹ С 2005 года знание английского языка, культуры и основ общественного и государственного устройства Великобритании необходимо иностранцам для сдачи теста «Жизнь в Соединенном Королевстве» как одно из условий получения гражданства.

³² BMI (Hrsg.): *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse.* Berlin, 2006. S. 143–151.

³³ ÖJZ 2003, 567.

³⁴ NJW 2004, 2357.

ни представляют меньшую ценность, чем интересы общества и государства. Европейский суд по правам человека не согласился с такими доводами, признав, что в данных случаях имеет место нарушение ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека. Однако правоприменительная практика внутри стран с тех пор не изменилась. В 2008 году Административный суд Манхейма подтвердил правомерность депортации иностранца, совершившего кражу на сумму более 70 тыс. евро, несмотря на то, что он с момента своего рождения проживал в ФРГ и имеет здесь семью. Решением суда Фрайбурга 2009 года было установлено, что депортация иностранца, более 16 лет проживавшего в стране и имеющего в ней устойчивые семейные/родственные связи, за преступление (разбойное нападение, повлекшее смерть жертвы) не нарушает ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека (Право на семейную жизнь) и ст. 6 Конституции ФРГ (Защита семьи)³⁵.

Таким образом, судебное толкование терминов «семья» и «семейная жизнь» внутри государств ЕС и в рамках Европейского суда по правам человека существенно отличается. Европейский суд более широко рассматривает указанные понятия³⁶, охватывая своей защитой как вертикальные семейные взаимоотношения (дедушки/бабушки, родители, дети, внуки), так и горизонтальные (сестры, племянники/племянницы и т.д.)³⁷.

Как положительный факт важно отметить, что в отличие от Верховного суда США национальные суды ЕС признают в качестве причины,

препятствующей депортации иностранца, установленный факт будущего отцовства, в том числе в рамках незарегистрированных брачных связей³⁸, а также убежденность иммиграционных органов в том, что рожденный ребенок будет расти в полной семье³⁹.

США

Семейная миграция – один из трендов иммиграционной политики США на протяжении последних двадцати лет. Так, в 1988 году более 643 тыс. мигрантов получили право на постоянное жительство в стране, из них свыше 219 тыс. являлись родственниками граждан США и более 200 тыс. имели преференции, установленные для семейной миграции неграждан США. В 2008 году около 1,1 млн человек (более 488 тыс. – по линии воссоединения с гражданами США и свыше 277 тыс. – в рамках установленных законодателем преференций) стали законными жителями Соединенных Штатов⁴⁰. Пик семейной миграции пришелся на 2001, 2002 и 2006 годы, при этом 65% от общего числа въезжающих в качестве основания декларировали наличие семейных/родственных связей в стране.

В 2008 году в Соединенных Штатах было зарегистрировано 16,3 млн детей (23,2% от их общего числа) в возрасте до 17 лет, имеющих по крайней мере одного родителя-иностранца.

Основными странами – поставщиками мигрантов по линии воссоединения с семьей являются Мексика, Филиппины, Китай и Индия. Так, в 2001 году из Мексики въехало более 206 тыс. человек (из них свыше 196 тыс. – в рамках семейной миграции), из Филиппин –

³⁵ 3. Kammer des VG Freiburg, Urteil vom 17.02.2009, Az.: 3 K 613/08, Rn. 17

³⁶ Gomien D. Short Guide to the European Convention on Human Rights. Strasbourg: Council of Europe Press, 2005. P. 82.

³⁷ Marckx vs. Belgium. Judgement of 13.06.1979; Olsson vs. Sweden. Judgement of 24.03.1988; Boughanemi vs. France. Judgement of 24.04.1996.

³⁸ 2. Senat des OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 15.04.2008, Az.: 2M 84/08, Rn. 4.

³⁹ 4. Senat des OVG Hamburg, Beschluss vom 14.08.2008, Az.: 4 Bs 84/08, Rn. 7.

⁴⁰ US Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, Yearbook of Immigration Statistics [<http://www.dhs.gov/ximgtn/statistics/publications/yearbook.shtm>].

более 53 тыс. (40 тыс.), из Китая – свыше 56 тыс. (33 тыс.) соответственно⁴¹.

До 1965 года семейное воссоединение на территории США зависело от национальной принадлежности члена семьи, проживающего в стране. Закон об иммиграции 1965 года устранил систему национального квотирования, по которой преимущество имели мигранты из Европы и члены их семей. Эта система была заменена преференциями и квотированием при выдаче виз для посещения США.

Указанная система предпочтений в порядке выдачи виз имеет шесть уровней:

1. не состоящие в браке сыновья и дочери граждан США;
2. супруги и не состоящие в браке сыновья и дочери иностранцев, легально находящихся на территории США;
3. участники профессиональных объединений или люди исключительных талантов в науке и искусстве;
4. состоящие в браке сыновья и дочери граждан США;
5. братья и сестры граждан США в возрасте от 21 года и старше;
6. квалифицированные и неквалифицированные рабочие, на навыки которых имеется запрос экономики США⁴².

Воссоединение семьи в США зависит от ряда обстоятельств:

- линии родства. Супруги и дети до 21 года, не состоящие в браке, имеют преимущество перед иными родственниками;
- финансового состояния члена семьи, проживающего в США. Существуют

ограничительные меры для иммигрантов (например, порог бедности), препятствующие воссоединению бедных семей⁴³;

- страны происхождения, гражданства. Так, родственники, прибывающие по линии воссоединения семьи к гражданину США, имеют преимущество по сравнению с родственниками, прибывающими к иностранцу-резиденту.

Процесс воссоединения семьи для гражданина США занимает порядка трех лет, в то время как для иностранца, легально проживающего на территории США, – пять-семь лет⁴⁴.

Данное обстоятельство не раз становилось предметом политико-правовых дебатов внутри страны. Проф. Стефен Легомски критикует эту порочную практику, считая ее бесчеловечной, и требует ее отмены⁴⁵. Его оппоненты убеждены в законности подобных процедур, ограничивающих легализацию нелегальных мигрантов и предотвращающих практику заключения фиктивных браков.

Так, неправительственная организация «Федерация за реформу американского иммиграционного законодательства» (Federation for American Immigration Reform – FAIR) лоббирует ограничение семейной миграции. По мнению FAIR, амнистия нелегальных иммигрантов, имевшая место в 1986 году, и последующая их натурализация в США вызвали новую волну семейной миграции в страну⁴⁶. Государственная Комиссия по проведению иммиграционной реформы

⁴¹ INS Statistical Yearbook, 2001.

⁴² *Vialet J.* The Immigration and Nationality Act – Questions and Answers, GRS Report for Congress, 1987. P. 3.

⁴³ Лоуренс К., Ньюланд К. Цели и методы иммиграционной политики США // Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской; Международная организация по миграции. Московская исследовательская программа по миграции. Москва: Гендальф, 2002. С. 187–203.

⁴⁴ Имеется в виду срок с момента подачи заявления о воссоединении семьи до получения гражданства и/или постоянного вида на жительство. Более подробно см.: [http://travel.state.gov/visa/frvi/bulletin/bulletin_4512.html].

⁴⁵ *Legomsky St.* U.S. Family Reunification Issues. Handout for the 3rd TEAMs Workshop. Potsdam, June 2009.

⁴⁶ Официальный сайт Федерации за реформу американского иммиграционного законодательства // [http://www.fairus.org/site/PageServer?pagename=iic_immigrationissuecenters3e2a] (12.10.2009).

(U.S. Commission on Immigration Reform) еще в 2002 году выступила с предложением ограничить воссоединение семьи уровнем супругов и несовершеннолетних детей граждан и резидентов США, а также рассматривать как исключительные случаи воссоединения с родителями и иными родственниками.

Правоприменительная практика судов США в данной сфере весьма противоречива. Вне пределов миграционного законодательства Верховный суд не раз демонстрировал широкое понимание «семьи», «семейной жизни» и вопросов «воссоединения семьи». Так, в 1997 году Верховный суд в решении по делу *Moore vs. City of East Cleveland*⁴⁷ засвидетельствовал, что под «семьей» следует понимать родственные и эмоциональные связи, в том числе выходящие за рамки одного поколения. В деле *Stanley vs. Illinois*⁴⁸ Суд признал семьей отца и его ребенка, рожденного вне брака, учитывая исключительные обстоятельства – смерть матери ребенка.

Однако в деле *Fiallo vs. Bell*⁴⁹ в целях трактовки иммиграционного законодательства (Immigration and Nationality Act) Верховный суд, определяя дефиницию «ребенок», признал единство матери и ребенка, рожденного вне брака, но не отца. Более того, Суд подчеркнул, что вне зависимости от оснований для воссоединения семьи в американском

праве семейное единство имеет поддержку норм Конституции США в пределах и категориях, установленных Конгрессом⁵⁰. В своих дальнейших решениях Верховный суд следовал избранной стратегии.

Для понимания трактовки иммиграционного законодательства важно обратить внимание на ряд решений судов и органов иммиграционного контроля США.

1. Правовой статус мигрантов, воссоединяющихся с семьей.

- *Moussa vs. INS*⁵¹ – гражданский брак не имеет силы даже в том случае, если стороны жили вместе и вели совместное хозяйство. В деле *Medina-Morales vs. Ashcroft*⁵² зафиксировано, что выдача визы на основании воссоединения с пасынком требует наличия юридически оформленного брака с его матерью. Таким образом, термины «семья» и «член семьи» в целях иммиграционного законодательства требуют, чтобы брачные отношения были надлежащим образом зарегистрированы.

- *Lockhart vs. Napolitano*⁵³, *Taing vs. Napolitano*⁵⁴, *Freeman vs. Gonzales*⁵⁵ – в случае смерти родственника на любом этапе рассмотрения ходатайства о получение визы по линии воссоединения следует отказ в разрешении на въезд. Более того, в деле *Robinson vs. Napolitano*⁵⁶ Суд подчеркнул, что в контексте соблюдения интересов миграци-

⁴⁷ 431 US 494 (1977).

⁴⁸ 405 US 645 (1972)

⁴⁹ 430 US 787 (1977).

⁵⁰ Здесь налицо юридическая дилемма, которую американцы называют «наполняемость чашки». Чашка символизирует преференции/квоты, устанавливаемые ежегодно Конгрессом США для въезда в страну мигрантов той или иной категории. Таким образом, в данном деле Верховный суд, по сути, пришел к заключению, что они не семья, а даже если бы и были семьей в правовом контексте американского иммиграционного законодательства, то полномочиями определять право на въезд в страну обладает Конгресс США, устанавливающий квоты и преференции для той или иной категории мигрантов.

⁵¹ 302 F.3d 823(8th Cir. 2002)

⁵² 362 F.3d 1263 (9th Cir. 2004).

⁵³ 2009 WL 217392 (6th Cir. 2009).

⁵⁴ 567 F.3d 19 (1st Cir. 2009).

⁵⁵ 444 F.3d 1031 (9th Cir. 2006).

⁵⁶ 554 F.3d 358, 364 (3rd Cir. 2009).

онного законодательства статус “супруг” определяется не в то время, когда подается ходатайство о выдаче визы по линии воссоединения с семьей, а в то время, когда воссоединение происходит (adjudicated)».

2. Процедурные права.

• *Knauff vs. Shaughnessy* – иностранный супруг, желающий въехать в страну для воссоединения с семьей и запрашивающий первоначальное разрешение на въезд, не имеет права оспаривать процедуру выдачи разрешения на въезд, порядок и срок принятия решения иммиграционными властями США⁵⁷.

• *Swartz vs. Rogers* – пятая поправка к Конституции США (лицо, обвиняемое в совершении преступления, не должно принуждаться свидетельствовать против себя) недействительна в рамках процедуры депортации иностранного супруга гражданина США⁵⁸.

• *Noel vs. Chapman*⁵⁹ – было установлено, что члены семьи резидентов страны, ожидающие получение иммиграционных виз и требующие ускорить этот процесс из-за необходимости предоставления квалифицированной медицинской помощи находящемуся на территории США «члену семьи» либо его последующей поддержки в период реабилитации, не могут ссылаться на требование равной защиты закона⁶⁰.

• *Kucana vs. Holder*⁶¹ – Суд разрешил индивидам обращаться в суды общей юрисдикции как в апелляционную инстанцию. Значимость этого решения состоит в том, что федеральные суды стали одним из элементов системы правовой защиты лиц, которым было

отказано в осуществлении основных прав, в том числе в праве на выполнение надлежащей правовой процедуры во время слушаний в иммиграционных судах.

3. Вопросы депортации иностранцев и их права на семейные/родственные связи.

Приходится признать, что по вопросу депортации иностранцев и их права на семейные/родственные связи не имеет большого объема решений судов и иных правоприменительных органов, а существующие данные свидетельствуют о весьма жестком подходе и приоритете интересов государства и общества над индивидуальными интересами, правами иностранцев и членов их семей.

Заключение

Миграционная политика США и стран – членов ЕС подтверждает возможность государств ограничивать воссоединение семей на своей территории с учетом норм внутреннего законодательства. В Германии и других странах Евросоюза основой для таких ограничений являются требования достаточного финансирования для нахождения в стране и знания государственного языка; в Соединенных Штатах – срок рассмотрения заявки на воссоединение с членом семьи – гражданином США или законно находящимся на территории страны.

В США знание государственного языка не является условием для воссоединения с семьей, хотя в последние годы ведется дискуссия о необходимости введения языковых тестов.

⁵⁷ 338 US 537 (1950).

⁵⁸ 254 F2d 338 (D.C.Cir 1958).

⁵⁹ 423 US 824 (1975).

⁶⁰ 14-я поправка к Конституции США гарантирует равную защиту по закону как основополагающий элемент правовой системы и обеспечивает одинаковое применение всех федеральных законов и законов штатов к гражданам Соединенных Штатов, независимо от их расы, религии, пола или статуса меньшинства. Несмотря на то, что в пункте самой поправки не перечисляются конкретные формы дискриминации и/или неравного обращения, любой, кто считает, что закон штата или федеральный закон несправедливо затрагивает его, может подать иск о равной защите в Верховный суд США.

⁶¹ 200 US. 321, 327 (2009) [<http://www.supremecourtus.gov/opinions/09pdf/08-911.pdf>] (25.02.2010).

Страны ЕС, признавая значимость воссоединения семьи как одного из путей легальной миграции, направляя свои усилия на ужесточение правил и стремятся сократить поток «семейных» мигрантов введением новых законов и/или внесением изменений в существующее миграционное законодательство. Подобная тенденция не прослеживается в практике США, в том числе в силу того, что суды подтверждают прерогативу Конгресса определять численность и квоты мигрантов по линии воссоединения семьи.

Необходимо отметить схожесть правовых трактовок терминов «семья» и «семейная жизнь» со стороны судов стран – членов ЕС и Верховного суда США. В отличие от них, Европейский суд по правам человека более широко рассматривает указанные понятия, охватывая своей защитой вертикальные и горизонтальные семейные связи.

Существенным «пробелом» миграционного законодательства США и государств ЕС остаются вопросы правового закрепления и реализации прав и свобод мигрантов. При этом судебная прак-

тика по вопросам миграционного контроля и воссоединения семьи в США не столь обширна и детальна, как в странах ЕС. Также с сожалением приходится констатировать, что попытки американских судов закрепить ряд прав и свобод для мигрантов, особенно по вопросам права на убежище, соотношения государственных и частных интересов в случае депортации и учета «интересов семьи» мигранта, неудачны.

В странах ЕС право на воссоединение с семьей конституционно защищено на национальном уровне (к примеру, ст. 6 Конституции ФРГ) и закреплено на межправительственном уровне (ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека). В Соединенных Штатах понятия «семья» и «семейная жизнь» не упоминается ни в Конституции, ни в тексте поправок к ней. При этом вопросы воссоединения семьи регулируются законами и правоприменительной практикой судов США. Таким образом, можно говорить о более высоком уровне правовой защиты семьи и семейной жизни, в том числе мигрантов, в странах ЕС по сравнению с США.



Гелена Носкова,
глава отдела изучения еврейства,
этничности и меньшинств
Института современной истории
Академии наук Чешской Республики
(Прага)

Национальные меньшинства в Чешской Республике после «бархатной революции» 1989 года

Решение проблем, связанных с жизнью национальностей, в каждом государстве имеет свои особенности. Так же как СССР, Чехословакия дала миру пример ненасильственного распада полиэтнических государств. При этом и в России, и в Чешской Республике (ЧР) остались численно значительные группы людей, по своему этническому происхождению относящихся к титульным народам соседних государств: в Чехии – словаки, в России – украинцы, белорусы и другие.

Кроме того, и в России, и в Чехии есть люди других национальностей, судьба которых складывается по-разному, и рассмотрение исторического аспекта их взаимодействия с этническим большинством, изучение политики государств, дающей благоприятный эффект, остается, несомненно, актуальным и в научном, и в общественно-политическом плане. Недавний опыт действий правительства Франции в отношении цыган и реакция Европейского сообщества на них еще раз подтвердили актуальность проблемы.

В данной статье основное внимание уделяется государственным документам 1989 года и 1990-х годов, определившим правовое положение и судьбу этнических меньшинств в современной Чехии.

В 1991 году 63% населения Чехословакии составляли чехи, 31% – словаки, около 4% – венгры, к остальным относились главным образом цыгане, немцы, поляки и евреи. В современной Чехии более 94% жителей составляют чехи. Кроме них на территории страны проживают словаки (3%), поляки (0,6%), немцы (0,5%), цыгане (0,3%), венгры

(0,2%). На долю остальных этнических меньшинств (включая украинцев, русских, болгар, греков и русинов) приходится 1% от всего населения страны.

Национальные меньшинства в Чехословакии после 1945 года

После 1945 года в Чехословакии права национальных меньшинств, существовавшие в межвоенный период, не были восстановлены. В Конституции 1948 года речь шла лишь о гражданских правах, которые должны были гарантировать и национальные права. Термин «национальное меньшинство» уже не использовался¹.

В 1945–1946 годах более 3 млн представителей немецкого меньшинства были насильственно выселены из Чехословакии в Западную Германию².

Конституция Чехословакии 1960 года обеспечивала ряд прав для национальностей. Этнические венгры, поляки, украинцы могли развивать свою культурную деятельность исключительно в одном из разрешенных для каждой национальности обществ. Министерство образования поддерживало польские, венгерские и украинские национальные школы. Однако за немцами и цыганами подобные права не признавались. Последние воспринимались только как социальная группа, а не

подлежащие выселению немцы должны были постепенно ассимилироваться.

Национальная политика, как и в 50-е годы, проводилась под руководством идеологического отдела Центрального комитета Коммунистической партии Чехословакии (ЦК КПЧ). Партийный аппарат составлял отчеты о положении национальностей и давал соответствующие указания различным инстанциям.

В 1966–1968 годах, в ходе набиравшего силу процесса демократизации, представители некоренных национальностей, в частности немцы, обращались в ЦК КПЧ с целью добиться свободы собраний, других культурных и политических прав. В этот период начался процесс федерализации Чехословакии³, и правительство страны официально признало четыре национальности – поляков, немцев, венгров и украинцев⁴. Несмотря на то, что цыгане также развивали активную деятельность и основали свой союз, они по-прежнему оставались и для власти, и для гражданской общественности лишь социальной, к тому же проблемной группой.

После неудачной попытки проведения демократической реформы, закончившейся вводом в Чехословакию войск стран Варшавского договора, начался длительный период так называемой «нормализации»⁵. Все это не могло

¹ В ЧССР чехи и словаки являлись государствообразующими нациями. В современной Чехии словаки стали этническим меньшинством.

² Этот процесс начался практически сразу после освобождения Чехословакии и был закреплен тремя декретами Бенеша, принятыми при поддержке союзных держав в июне – октябре 1945 года, которыми немцы и венгры лишались чехословацкого гражданства, а их имущество конфисковывалось. Акты насилия против мирного населения, которыми сопровождалось выселение, и его последствия до сих пор являются дискуссионной темой в Чехии, Германии и Австрии, а также в отношениях между ними (Прим. ред.).

³ С 1 января 1969 года в Чехословацкой Социалистической Республике было введено федеративное деление страны на Чешскую и Словацкую социалистические республики (Прим. ред.).

⁴ В Конституционном законе № 144 от 27 октября 1968 года «О положении национальностей в Чехословацкой Социалистической Республике» утверждалось, что ЧССР «как общее государство чешской и словацкой наций и живущих на его территории национальностей в духе социалистической демократии и интернационализма обеспечивает венгерской, немецкой, польской и украинской (русиной) национальностям возможности и средства всестороннего развития» (Прим. ред.).

⁵ Просоветские силы в КПЧ, отстранившие от власти Александра Дубчека и его единомышленников в апреле – сентябре 1969 года, понимали под «нормализацией» ликвидацию практических результатов «Пражской весны», изменение атмосферы в обществе, консолидацию собственной власти. «Нормализация», которая продлилась до 1989 года, с политической точки зрения представляла собой реакцию, наступающую в условиях враждебно настроенного к власти населения. Главной задачей «нормализаторов» стало выстраивание новой парадигмы отношений между властью и обществом. См.: Бобраков-Тимошкин А. У нас была нормальная эпоха: 1970-е годы в Чехословацкой Социалистической Республике // Неприкосновенный запас. 2007. № 2 (52) (Прим. ред.).

не отразиться на представителях вышеуказанных национальностей: имели место эмиграция, вытеснение из руководства обществами, школами, редакциями, дискриминация в трудоустройстве и пр.

КПЧ, определявшая национальную политику, осуществляла ее посредством Федерального собрания, национальных советов республик и национальных комитетов в национально смешанных регионах. Руководящим органом по работе с национальностями стал созданный в 1970 году Совет по делам национальностей при правительстве ЧССР. Перед Советом и его комиссиями ставилась задача обеспечения реализации культурных прав национальностей с акцентом на упрочении интернационализма и подавлении национализма. С Советом сотрудничали министерства культуры, образования, молодежи и физкультуры, финансов. Из государственного бюджета выделялись средства на культурную деятельность, а также на поддержку польских, венгерских и украинских школ. Как и в предыдущий период, каждой официально признанной национальности разрешалось объединяться только в одном централизованно возглавлявшемся культурном обществе. Среди них можно назвать венгерское общество «Чезмадок», Польский культурно-просветительский союз, украинское культурное общество «Просвещение» («Освіта»), Культурный союз граждан немецкой национальности. Все решения по национальным вопросам определялись постановлениями партийных органов. Только «Хартия-77»⁶ обращала внимание на реальные проблемы этнических меньшинств, и в частности на положение цыган в Чехословакии.

1989 год и национальности в Чешской Республике

На конец 80-х годов пришлось финальная стадия национальной политики КПЧ, которая в связи с нарастанием антикоммунистических настроений в обществе уже не могла рассматривать СССР в качестве образца в ее проведении. Надо сказать, что и в предшествующий период копирование национальной политики СССР во многом являлось делом хлопотным и нецелесообразным, поскольку оно не только имело под собой идеологическое основание, но и происходило на иной исторической и культурной почве. Например, в СССР определение наций, национальностей и этнических групп было связано с конкретными условиями союзных республик, автономных республик, автономных округов и автономных областей.

В Чехословакии таких условий не существовало, и по этой причине ученые под контролем КПЧ с большим трудом определяли этнические группы, которые должны были стать аналогом бывших национальных меньшинств Чехословакии; эти же группы одновременно должны были определенным образом соответствовать национальностям и этническим группам в СССР. Ведь в регионах Чехословакии имелись русины, а также этнические группы балкарцев, каракалпаков, бурятов и т.д. Распад СССР в начале 1990-х годов, создание Российской Федерации и Содружества независимых государств продемонстрировали необоснованность поиска несуществующих параллелей в тогдашней практике. Вместе с тем в настоящее время, с приливом иммигрантов, теоретические знания о национальностях и этнических группах бывшего СССР

⁶ «Хартия-77» – диссидентская политическая группировка в Чехословакии, получившая название по одноименному программному документу. Просуществовала до 1992 года. В 1977 году группа чехословацких граждан различных профессий и убеждений поставила подписи под публичным общественным воззванием, в котором критиковалось правительство страны, нарушавшее и собственную Конституцию, и Хельсинкские соглашения 1975 года, и основополагающие документы ООН в области прав человека. Среди инициаторов воззвания были Вацлав Гавел, Ян Паточка, Зденек Млынарж (Прим. ред.).

и современные данные о национальностях, этнических группах и иммигрантах в Российской Федерации являются важными для чешских научных исследований и практики.

В ноябре 1989 года этнические меньшинства поддержали «бархатную революцию», в результате которой был мирным путем демонтирован коммунистический режим в Чехословакии. Ими было создано собственное движение «Понимание», в котором основную роль играли поляки и венгры. Это движение трансформировалось в политическую партию и приняло участие в парламентских выборах 1990 года.

В 1990 году было заново учреждено Культурное объединение граждан немецкой национальности, начавшее свою деятельность еще в 1968 году, затем подвергнувшееся «нормализации» и вынужденно сотрудничавшее с коммунистическим аппаратом. После «бархатной революции» президент Вацлав Гавел обратился к президенту ФРГ и принес извинения за депортацию немцев в 1945–1946 годах, назвав ее «глубоко безнравственной»⁷. Это смягчило отношения с Германией, но неоднозначно было воспринято в Чехии. В 1992 году автономные региональные общества, вышедшие в 1990–1991 годах из состава Культурного объединения граждан немецкой национальности, создали Собрание немцев в Чехии, Моравии и Силезии с целью реализации и защиты их прав.

У поляков уже с XIX века в Чешских землях имелось свое общество – Польский клуб в Праге, основанный в 1887 году. Его деятельность в 1940 году прервалась, а в 1991-м – возобновилась. В 1990 году был создан Конгресс поляков в Чехии с исполнительным органом – Советом поляков. Свою деятельность продолжил Польский культурно-просветительский союз.

В 1990–1992 годах возникают и другие польские национальные организации, например Объединение польской молодежи, Объединение польских учителей, Объединение «Катынская семья» и т.д.

В 1990 году был принят Закон об объединении граждан (№ 83/1990 Кодекса законов), в соответствии с которым учреждались различные общества, основанные по национальному принципу, например Союз венгров, проживающих в Чешских землях.

В 1989 году был создан Гражданский форум украинцев, разработавший устав и созвавший учредительное собрание Объединения украинцев и друзей Украины в Чешской Республике. В 1994 году из этого объединения выделилась новая гражданская организация – «Украинская инициатива в Чешской Республике».

Особый случай – положение цыган и политика по отношению к ним. Не являвшиеся официально признанной национальностью цыгане начали проявлять активность в 1989 году. Они создавали свои объединения на основе Закона об объединении граждан. Так появились Цыганская гражданская инициатива, Гражданское объединение «Ц», Фонд ДЖЕНО, «Матица цыганская» и т.д.

Цыгане отличались от большинства и от других официально признанных национальностей по многим существенным характеристикам. Среди них меньше доля людей с законченным образованием, выше доля безработных, высокая рождаемость, относительно выше преступность и ниже доля вступающих в межэтнические браки. Если среди словаков и немцев в такие браки вступали в 80-е годы более 70–90%, то среди цыган – не более 20–25%⁸. Последнее, видимо, определялось не только особенностями культуры цыган, но и отноше-

⁷ Цит. по: Чашек Д. Чешский национализм и национальные меньшинства // Национализм в поздней и посткоммунистической Европе. Отв. ред. Ян Эгберт. М., 2010. С. 386–387.

⁸ Anbdree A. Romanske Obyvatelstvo v Česke republice podle scitami lidni 1991 // Slezky Sbornik. 1994. № 3/4. S. 289–293.

нием общества, отвергавшего применительно к ним интеграцию или ассимиляцию.

Спецификой ситуации до 1989 года было то, что на территории Чехии и Словаки не являлись официальной национальностью (они были нацией в составе федерации), поэтому их общества также функционировали на основе Закона об объединении граждан. До 1989 года словацкую культуру в Чехии представлял Клуб словацкой культуры (КСК), который с 1985 года работал при Доме словацкой культуры. КСК возник в 1969 году как филиал «Матицы словацкой», а с 1971 года являлся подразделением Национального комитета города Праги. В 1990 году КСК принял устав гражданского объединения и продолжил свою деятельность. С 1986 года при Доме словацкой культуры работает словацкое фольклорное общество «Лимбора», которое, как и КСК, в 1990 году получило статус самостоятельного гражданского объединения.

Официально признанными национальностями в этот период не стали русские, болгары, русины, греки и другие.

Национальные меньшинства в Чешской Республике после 1989 года

Уже в начале 1991 года ученые и гражданские активисты обсуждают Всеобщую декларацию права человека и Парижскую хартию для новой Европы от 21 ноября 1990 года и начинают подготовку документов по их реализации. В Парижской хартии говорится: «Мы подтверждаем, что этническая, культурная, языковая и религиозная самобытность национальных меньшинств будет защищена и что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно выражать, сохранять и развивать эту самобытность без какой-либо дискриминации и в условиях полного равенства перед законом»⁹.



Прага

В новых условиях решение вопроса о положении нетитульной национальности осуществлялось через Закон о петиционном праве (№ 85/1990). С 1991 года вместо ранее принятого термина «национальность» в ЧР постепенно стал использоваться термин «национальное меньшинство».

Права национальностей, распыленные до этого момента в нескольких законах, начали оформляться в виде нового Закона о национальных меньшинствах в Чешской Республике, который в будущем мог бы соответствовать тем условиям, которые предъявляются при вхождении в Европейский союз.

Перепись населения ЧР по национальностям от 3 марта 1991 года составила основу для работы с меньшинствами.

В условиях подготовки к распаду Чешской и Словацкой Федеративной Республики (ЧСФР), который произошёл в 1993 году, начали проявлять все большую активность проживавшие в Чешской Республике словаки. На ру-

⁹ [http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_ru.pdf]

беже 1992–1993 годов возникло несколько словацких объединений: Демократический альянс словаков, Союз словаков, Общество Милана Рагислава Штефаника и Общество словаков. В 1994–2009 годах появляются и другие словацкие гражданские объединения. В настоящее время их насчитывается 17. Словаки в Чешской Республике стали самым многочисленным этническим меньшинством. Однако, согласно Закону о гражданстве, чтобы получить гражданство ЧР, они должны были отказаться от гражданства Словакии, если раньше его имели, и пройти натурализацию. Этот закон критиковал и Совет Европы, и Европейский союз. Тем не менее 292 тыс. словаков стали гражданами Чешской Республики, пройдя процедуру натурализации. Через три года Закон о гражданстве был смягчен.

В 1991 году после продолжительного перерыва в официальных демографических данных ЧР заявила о себе запрещенная в 1952 году русинская национальность. Было основано Общество друзей Подкарпатской Руси в ЧР и Общество русинов.

В 1992 году проживавшие в Чешской Социалистической Республике с 1948 года греки создают Ассоциацию греческих общин в ЧР и Клуб друзей Греции.

В последующий период появляются гражданские объединения болгар, русских, сербов, лужицких сербов, евреев и хорватов.

Русские в 90-е годы не пользовались статусом национальности, их положение в ЧР было предопределено оккупацией в 1968 году. Они продолжали развивать деятельность в своих в недавнем прошлом полулегальных группах, причем их активность возросла со второй половины 1980-х годов. В 2001 году русские стали официально признанным национальным меньшинством на территории Чехии. С этого времени постепенно возникают их гражданские объединения, такие как «Русская традиция», Русский культурный союз «Прага», «Ар-



Прага

тек», Ассоциация русских обществ, Координационный совет российских соотечественников в Чехии и т.д.

В 1994 году в связи с ожидавшимся вхождением ЧР в ЕС была принята Концепция подхода правительства к вопросам национальных меньшинств в Чешской Республике. Ее разработал Совет по делам национальностей при прямом участии представителей национальных меньшинств, которые являлись членами этого совещательного органа правительства. Концепция выработала понятие «национальное меньшинство». Это граждане ЧР, которые образуют сообщество на основе использования родного языка, отличного от языка большинства, и характеризуются своими культурными особенностями, имеют общую историю и связь со своей нацией и т.д. Было определено положение и права представителей национальных меньшинств: например, право объединяться в организации, право на развитие своей культуры, право на распространение информации на родном языке, право на образование на родном языке и т.д.

В 1997 году Чехия ратифицировала Рамочное соглашение о защите национальных меньшинств, а в 2000 году подписала Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств. В 2001 году в связи с подготовкой ЧР к вхождению в ЕС была произведена кодификация прав и принят новый Закон о национальных меньшинствах (№ 273).

В 2001 году создается Совет по делам национальных меньшинств при правительстве ЧР. Согласно уставу Совета, его членами являются представители исторических национальных меньшинств в ЧР: болгарской (1), хорватской (1), венгерской (1), немецкой (2), польской (3), цыганской (3), русинской (1), русской (1), греческой (1), словацкой (3), украинской (1).

Правительство принимает экономическое участие в обеспечении прав национальных меньшинств, выделяя средства на развитие их культуры, средств массовой информации, образование на родном языке и другие сферы.

Представители национальных меньшинств являются членами комиссий министерств, которые выделяют гражданским объединениям национальных меньшинств и физическим лицам финансы на проекты, соответствующие установленным критериям. Каждый край ЧР и столица Прага проводят свою собственную политику по отношению к на-

циональным меньшинствам через их представителей. О жизни гражданских объединений меньшинств свидетельствует их публикационная деятельность, национальная печать, культурные и образовательные программы.

Заключение

1989 год завершил период попыток проведения ассимиляции национальных меньшинств. Демократические политические изменения, нашедшие свое отражение в вышеуказанных законах, создали условия для развития деятельности национальных меньшинств, которая в течение короткого периода приняла весьма большие масштабы. Этот рост поддерживается также приливом новых мигрантов, которые присоединяются к уже существующим объединениям меньшинств либо создают новые. В настоящее время в качестве примера можно привести словацкое, русское и украинское национальные меньшинства. В будущем могут произойти дальнейшие изменения. Так, к признанию в качестве национального меньшинства стремятся проживающие в ЧР вьетнамцы, такого же статуса могут добиваться и другие меньшинства из азиатских стран. Из первоначально проектировавшегося в 1945 году государства без национальных меньшинств после 1989 года Чешская Республика становится страной с определенной мультикульту-

Календарь событий весны – лета 2010 года

Семинар

23 апреля, г. Москва
Институт географии РАН

Культурное разнообразие мира и его зависимость от прошлого » опыта: о концепциях «предопределенного, особого пути» и «исторической инерции»

Докладчик – *Эмиль Паин*, профессор ГУ – ВШЭ, научный руководитель
московского офиса Института Кеннана

Совместно с Институтом географии РАН
и кафедрой региональной экономики и географии РУДН

Международная конференция

18–19 июня, г. Новосибирск
Сибирский банк Сбербанка России

Сибирь – Америка. Вызовы инновационного развития. Перспективы экономического и гуманитарного сотрудничества

Открытие конференции. Приветствия. *Владимир Никонов*, заместитель председателя правительства, министр образования, науки и инновационных технологий Новосибирской области; *Алексей Струков*, министр экономического развития Новосибирской области; *Владимир Ворожейкин*, председатель Сибирского банка Сбербанка России

Первая сессия «Предпосылки инновационного развития Сибири: регион в зеркале российских и американских исследований». Модераторы – *Владимир Супрун*, директор Фонда «Тренды»; *Эмиль Паин*, профессор ГУ – ВШЭ, научный руководитель московского офиса Института Кеннана

«Этапы развития Сибири сквозь призму модернизации», *Владимир Ламин*, директор Института истории СО РАН; «Государство и пространство: союзники или враги?», *Сергей Артоболевский*, заведующий отделом экономической и социальной географии Института географии РАН; «Исследовательские университеты в США: опыт интеграции науки и образования», *Виктор Супян*, заместитель директора Института США и Канады РАН; «Политические условия и ограничения для инновационного развития», *Ирина Бусыгина*, директор Центра региональных политических исследований МГИМО (У) МИД РФ; «Стратегия инновационного развития сибирского региона», *Владимир Никонов*; «Сибирские ресурсы в системе деятельности российских государственных

институтов», *Алексей Алексеев*, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН; «Федеральный центр и Сибирь: восприятие и представления», *Олег Донских*, заведующий кафедрой философии Новосибирского государственного университета экономики и управления; «Социокультурные условия инновационного развития России», *Эмиль Паин*

Вторая сессия «Инновации как прорыв в будущее – инновационные социоэкономические модели». Модераторы – *Владимир Супрун*; *Сэм Грин* (США), заместитель директора Московского Центра Карнеги

Приветственное слово, *Виктор Толоконский*, губернатор Новосибирской области; «Инновации как ответ на вызовы времени», *Владимир Супрун*; «Роль регионов в российской модернизации», *Николай Петров*, директор программы региональной политики Московского Центра Карнеги; «Роль независимых исследовательских центров и общественных наук в инновационных процессах в США», *Сэм Грин*; «Инновации и инвестиции», *Томас Настас* (США), основатель Innovative Ventures Inc.; «Инновационный процесс как фактор регионального выравнивания в условиях России», *Борис Лавровский*, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН; «Новые формы коммуникации в инновационном пространстве», *Эмили Паркер* (США), исследователь Asia Society

Совместно с Фондом социопрогностических исследований «Тренды» и Московским Центром Карнеги при поддержке Администрации Новосибирской области

Международная конференция

26–27 июня, Московская область
Учебный центр «Доброе»

Иммиграция в Россию: социальные вызовы

Секция № 1 «Миграционные процессы и миграционная политика». Ведущий – *Владимир Мукомель*, директор Центра этнополитических и региональных исследований, заведующий сектором Института социологии РАН

«Миграция как фактор экономического развития России», *Жанна Зайончковская*, заведующая лабораторией миграции Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, научный руководитель Центра миграционных исследований; «Иммиграционная политика России: упущенные возможности и необходимые решения», *Леонид Рыбаковский*, главный научный сотрудник Института социально-политических исследований (ИСПИ) РАН; «Мигранты на рынке труда: гендерный аспект», *Елена Тюрюканова*, директор Центра миграционных исследований; «Влияние новаций в российском миграционном законодательстве на внешние миграции Азербайджана», *Ариф Юнусов*, руководитель Департамента конфликтологии и миграции, заместитель заведующего кафедрой Института мира и демократии (Баку); «Механизмы реализации миграционного законодательства, регулирующего привлечение иностранной рабочей силы», *Наталья Власова*, вице-президент Фонда «Миграция XXI век»

Секция № 2 «Проблемы адаптации и интеграции мигрантов». Ведущий – *Андрей Коробков*, профессор Университета штата Теннесси (США)

«О новых тенденциях в мировой национально-культурной политике и их влиянии на процессы интеграции иммигрантов в принимающие сообщества», *Эмил Паин*, профессор ГУ – ВШЭ, научный руководитель московского офиса Института Кеннана; «Интеграция мигрантов в принимающее общество: опыт стран западной демократии», *Татьяна Васильева*, старший научный сотрудник Института государства и права РАН; «Проблемы политики интеграции: социально-политический контекст», *Владимир Мукомель*; «Перспективы возвращения российских интеллектуальных элит», *Андрей Коробков*; «Дiasпора как ресурс социальной адаптации (им)мигрантов из Азербайджана и Таджикистана», *Наталья Мухаметшина*, заведующая кафедрой политологии, социологии и права Самарского государственного архитектурно-строительного университета; «Проблемы адаптации мигрантов из Таджикистана в Российской Федерации», *Саодат Олимова*, руководитель службы общественного мнения Научно-исследовательского центра «Шарк» (Душанбе); «Проблемы положения мигрантов из стран Центральной Азии в России: “из первых уст” (результаты социологического опроса мигрантов)», *Сергей Рязанцев*, руководитель Центра социальной демографии и экономической социологии ИСПИ РАН, *Елена Письменная*, ведущий научный сотрудник ИСПИ РАН; «Мигранты-таджики в Пермском крае: проблемы взаимодействия с органами власти и с пермяками», *Андрей Сулов*, заведующий кафедрой новой и новейшей истории России Пермского государственного педагогического университета

Секция № 3 «Интеграционный потенциал и социальные практики взаимодействия принимающего сообщества с мигрантами». Ведущая – *Елена Тюрюканова*

«Мигрантофобии в России и Европе», *Екатерина Арутюнова*, старший научный сотрудник Института социологии РАН; «Интеграционные стратегии эмигрантов из Армении в Москве», *Татьяна Юдина*, заведующая кафедрой истории, теории и методологии социологии Российского государственного социального университета; «Внутрироссийская миграция: барьеры этничности (к постановке вопроса)», *Никита Мкртчян*, ведущий научный сотрудник Института демографии ГУ – ВШЭ; «Миграционная ситуация в Воронежской области и интеграционный потенциал региона», *Светлана Лебедева*, доцент кафедры международных отношений и регионоведения Воронежского государственного университета; «Региональный социум: интеграционный и дезинтеграционный потенциал практик взаимодействия с мигрантами», *Анатолий Дмитриев*, член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник института философии РАН, *Григорий Пядухов*, независимый исследователь (Пенза)

Секция № 4 «Интеграционный потенциал и социальные практики взаимодействия принимающего сообщества с мигрантами». Ведущая – *Светлана Лебедева*

«Мифы и стереотипы, сложившиеся об иммиграции в Россию», *Юрий Московский*, директор проектов Фонда содействия развитию международных связей «Добрососедство»; «Организационно-правовые аспекты трудоустройства мигрантов в России (опыт Самарской области)», *Николай Явкин*, доцент Самарского государственного архитектурно-строительного университета; «Практики оформления разрешительных документов: что мешает мигрантам быть законопослушными? (по результатам серии включенных наблюдений в московских отделениях УФМС)»,

Ксения Григорьева, научный сотрудник Института социологии РАН; «Институциональные рамки адаптации трудовых мигрантов (на примере строительной площадки в Санкт-Петербурге)», *Анна Рочева*, аспирантка Института социологии РАН; «О роли НПО в процессе регулирования трудовой миграции», *Тавхар Джураева*, руководитель Центра «Миграция и закон» Фонда «Таджикистан»; «Социальная уязвимость и сексуальные риски женщин-мигрантов в России: предварительные результаты исследования», *Наталья Зотова*, научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН

«Круглый стол» № 1 «Проблемы миграционной политики»

«Круглый стол» № 2 «Проблемы политики интеграции мигрантов»

Совместно с Центром этнополитических и региональных исследований при финансовой поддержке Фонда МакАртуров

Совет Товарищества

Журавлева Виктория Ивановна

*к.и.н., доцент кафедры мировой политики и международных отношений
Российского государственного гуманитарного университета
г. Москва*

Красиков Анатолий Андреевич

*председатель, д.и.н., профессор, главный научный сотрудник
Института Европы РАН,
руководитель Центра социально-религиозных исследований
г. Москва*

Курилла Иван Иванович

*д.и.н., заведующий кафедрой зарубежной истории и мировой политики
Волгоградского государственного университета
г. Волгоград*

Макарычев Андрей Станиславович

*д.и.н., профессор,
начальник научного отдела
Волго-Вятской академии государственной службы
г. Нижний Новгород*

Малинова Ольга Юрьевна

*д.филос.н., ведущий научный сотрудник отдела политической науки
Института научной информации по общественным наукам РАН
г. Москва*



Борис Александрович Ланин,
доктор филологических наук,
профессор, заведующий лабораторией
дидактики литературы Института
общего среднего образования РАО,
Woodrow Wilson Center Fellow, Former
Kennan Institute Regional Exchange
Scholar

От всеобщей грамотности – к современной читательской культуре

Приглашение в Центр Вудро Вильсона – огромная радость! Я мечтал об этом с первого посещения Института Кеннана, чего уж таить... Каждый день на каждом из этажей 8-этажного здания происходит какое-нибудь научное мероприятие, на все хочется успеть, посмотреть и послушать интересных людей. Хотя мероприятие – слово скучноватое, английское event гораздо значительнее и точнее в таких случаях. Тогда, в 2002-м, я опубликовал за шесть месяцев шесть статей, конечно, за одним исключением, начатых еще дома, но дома никогда бы не нашлось времени их завершить.

Вице-президент и заместитель директора Центра Майкл Ван Дусен сразу же сказал, что был бы рад моему сотрудничеству с профессором Элави Ндора из Бурунди. Вы-то сами давно по Бурунди путешествовали? Я только помнил, что в Бурунди самые красивые почтовые марки на свете и доходы от продажи этих крохотных шедевров составляют заметную часть государственного бюджета. У меня было несколько в детстве, я на них выменивал шахматные книги. Элави Ндора оказалась матерью шестерых детей, профессором Университета Джорджа Мэйсона, кстати, а вовсе не бурундийского колледжа (или что там еще бывает, трудно даже вообразить). Конечно, те проблемы, которые она поднимает в своей монографии, не сразу и сформулируешь – настолько далеко ушли мы, к счастью великому, от африканских проблем. В районе Великих Озер всего лишь за 100 часов резни бы-

ло уничтожено около миллиона человек, поэтому учить школьников здесь нужно самому основному: как выжить, как не убить другого, как предупредить агрессивные намерения в свой адрес, как успеть высказать свое дружелюбие, как поверить в то, что сосед тянется к жизни больше, чем к убийству. У нас то проблемы вовсе иные. Хотя помню, как в начале 90-х, когда я предложил больше не изучать ленинскую тему на уроках литературы, некоторые учителя в момент становились похожи на представителей самых кровожадных племен... Вот вам и модернизация. Разве не отличаются люди, уверовавшие в моральную правоту героев «Разгрома» и «Поднятой целины», от современных читателей «Доктора Живаго» и «Дня опричника»?

По поводу Блэра Рубла можно сказать очень многое: это выдающийся ученый, многолетний директор Института Кеннана, и с этой стороны все его знают и без меня. Хорошо, что высокая должность не заслоняет в нем доброго и жизнерадостного человека, эмоционального и открытого миру. Замечательная была в конце октября конференция, посвященная 50-летию другой конференции – Дартмутской. С нее фактически началось взаимодействие между США и Россией на «человеческом» уровне, который понятен всем и каждому, а не только экспертам, готовящим международные договоры и быющим за неведомые и невидимые нюансы. Очень интересно было слушать бывшего посла США в России Джека Мэтлока, легендарного Збигнева Бжезинского и академика Евгения Велихова. Кроме них выступали десятки людей, все началось в 8.30 и продолжалось до пяти вечера с перерывом на ланч. По правде сказать, после ланчей здесь крепко клонит ко сну. Вместо дремоты Блэр время от времени делал какие-то заметки в своем блокноте. И вот когда все, казалось, закончилось и все подустали, он взял слово и за 15 минут подвел итоги этого напряженного и нафаршированного

разными идеями и спорами дня! Он поделил самые важные мысли, процитировал Уолта Уитмена, вспомнил Достоевского и даже хоккеиста Александра Овечкина! Сохранять свежую голову на протяжении всей конференции, уметь ухватить главное, успеть записать цитаты и уложиться в своем выступлении в отведенные программой 15 минут – ну разве это не высокий класс? Как говорил персонаж Грибоедова, «вы, нынешние, ну-тка!»

Немного было у меня таких начальников, да и будут ли еще когда-нибудь? Один, помнится, самый образованный, оригинальный и демократически настроенный, кстати, увещевал: «Коллеги, дважды два сколько угодно, но только не четыре!» Я тогда об Оруэлле писал, так его Уинстон Смит после пыток задумывается: «Счастье – это когда можешь прямо сказать, что дважды два именно четыре». Другой на Царскосельский лицей пенял: что это за элитное образование, если оттуда одни диссиденты выходили?! И где он их нашел? Князя Горчакова, наверное, имел в виду, будущего канцлера и министра иностранных дел. Третий на обсуждении учебника по современной русской литературе – первого в истории национальной школы, между прочим, – восклицал: «Одна лишь строчка Шолохова современнее всего того, что написано Солженицыным». Четвертая говорила: «Главное – духовность, а что такое гуманистическая педагогика, не знаю и не желаю знать...» Все академики, между прочим, хоть сейчас в Сколково...

Конечно, отвыкаешь уже и от квалифицированных библиотекарей. Помнится, однажды перед длительной командировкой мне понадобилось проверить сноски, а для этого в Российской государственной библиотеке нужно было заказать 16 книг. Подумаешь, бином Ньютона, открываешь на нужной странице, сверяешь и закрываешь. Не тут-то было: профессор может заказать в РГБ только 15 книг в день, а лишнего ему никто не позволит! Уговоры не действу-

ют, каждый может захотеть по 16 книг заказывать, этого еще не хватало. В Центре Вудро Вильсона главный библиотекарь уже знала мою тему исследования и заранее подготовила список последних публикаций, которые я мог в России пропустить. Куратор русской литературы в Библиотеке Конгресса тоже знала мою тему, и у нее были свои рекомендации. В научной работе мелочей не бывает...

Что же касается самого исследования, то в апреле – мае 2011 года я предполагаю закончить книгу о современной образовательной политике. Реформы образования у нас приняли перманентный характер, даже и не поймешь, как это прежде образование существовало без самореформирования, а вот ради чего реформы, кого мы хотим получить на выходе – непонятно. То гуманизировать образование надо, то по 12 лет в школах держать (прежний министр даже настаивал, что так дешевле выйдет, чем рабочие места для выпускников открывать), то технических наук не хватает, то компетентностный подход нужно завтра же вводить, то деятельностный подход (а то раньше за знаниями гонялись – по глупости; сами понимаете: какие и зачем знания, когда – деятельность!!!). Вдруг выяснилось, что абитуриентов у нас мало, то вдруг вузов много, закрывать пора, в общем, есть о чем написать, посильнее «Фауста» Гете может получиться, как говорил один эффективный менеджер. Ниточка, за которую я пытаюсь размотать клубок, – литературное образование. Ведь тексты, которые изучаются в школе, вряд ли будут без необходимости когда-либо перечитываться... Так что уже в школе нужно создавать читательский репертуар.

Переключим регистр на более серьезный. Чтобы оказаться в школьной программе, текст должен стать классическим. В логоцентрической системе текст становится классическим, когда изучается в школе. Но это еще не замкнутый круг. Еще одно предложение: в той же системе классические тексты непременно

становятся массовыми. Круг замкнулся. Так складывается костяк обязательных для ознакомления текстов. В них главное – сюжет, особенно легко воспроизводимые его части. В этом смысле литература успешно делит свое влияние с кино. Визуальный ряд помогает закрепить в памяти наиболее доступные для запоминания и воспроизведения сцены. Конечно, декларируется равноправие «содержания и формы», на самом деле содержание и его «правильная» интерпретация – главное. Один из первых случаев совпадения – «Как закалялась сталь». Это был идеальный случай: классическое произведение сразу же задумывалось как обязательное для всенародного, в том числе и школьного, изучения. После разрушения в конце 20-х годов книжного рынка массовая литература не зависела от количества проданных экземпляров.

Вспомним: в программах советской эпохи через короткое время после выхода в свет оказывались «Молодая гвардия» А. Фадеева, «Судьба человека» М. Шолохова, стихи Е. Евтушенко. В 70-е годы новые произведения перестали включаться в школьную программу непосредственно. Для них было необходимо «выдержать срок» в списке для внеклассного чтения или факультативного изучения. Это совпало с общественным интересом к учителям-новаторам. Их объединяло стремление к облегченному образованию, «свободному», «счастливому», наконец, «образованию с улыбкой». Когда известный психолог Я. Колосинский называл школу «домом, где разбиваются сердца», он уточнял цель, которую хотели разрушить своими акциями учителя-новаторы. Но стремление к облегченному образованию в стране всесторонне развитого военно-промышленного комплекса могло привести лишь к одному – к сокращению гуманитарного образования. Ну не математику же с физикой сокращать в государственном образовании, направленном на воспроизводство корифеев «почтовых ящиков». В итоге

литературный канон оуклился, вот только ждать бабочки не стоило. Изученные в школе произведения не перечитывались. Читательский репертуар определялся на правительственном уровне и регулировался лимитами на бумагу. Так литературное образование на десятилетие разошлось с литературным процессом.

Когда в 90-е годы начали возникать авторские программы, то они, естественно, старались отреагировать на появившиеся за годы перестройки новые тексты – Платонова, Булгакова, Замятина, Бродского, раннего Солженицына. Так вновь современная школьникам литература была попридержана – до изменения ситуации. Такое изменение ситуации настало с провозглашением курса на «профильную школу». Конечно, профильная школа была задумана для того, чтобы избавить «технарей» от гуманитарных «излишеств», но для гуманитарно ориентированных детей такая ситуация дает очевидный шанс восполнить свое литературное образование и научиться оценивать произведения современной литературы, следить за литературным процессом, выстраивать свой читательский репертуар.

В «постсовременной культуре» философ («постсовременный»?) Валерий Подорога выделяет три «страта»:

- культуру труда, отчасти совпадающую с идеологией «трудовой этики» М. Вебера;

- культуру памяти – учитывающую, что нынешний человек все более оперирует «оперативной памятью», нежели более глубокой и фундаментальной: ему важнее прожить сегодняшним днем, ближайшей неделей, чем сформировать на основе памяти долгосрочную жизненную стратегию, которая может быть в любой момент опровергнута обстоятельствами мгновенно и порой радикально изменяющейся действительности;

- культуру свободного времени – важнейший, по мнению философа, страт, отчасти противоречащий второму страту, ибо по сути своей – страт «забывтья», позволяющий на время «забыть» повседневные трудности и переключиться в другой культурный регистр¹.

О чем говорит гипертрофированное развитие последнего страта? О том, что Россия, хотим мы все того или нет, участвует в современных глобализационных процессах. А это значит, что все большее место в жизни наших граждан начинает играть массовая культура, менее значимая для старших поколений, чьи вкусы определились и сформировались до перестройки, органичная и адекватная – для нынешних школьников.

Наивно думать, что главные проблемы для нашей культуры рождаются за океаном. Вот что пишет один из самых популярных европейских писателей француз Мишель Уэльбек: «Опасности, подстерегающие литературу сегодня, не имеют ничего общего с теми опасностями, которые подстерегали другие искусства, а порой и наносили им непоправимый вред. Эти опасности скорее связаны с акселерацией восприятий и ощущений, характерных для логики гипермаркета. В самом деле, ведь книгу можно оценить только постепенно; она требует обдумывания (не столько в смысле интеллектуального усилия, сколько в смысле возвращения назад); не бывает чтения без остановки, без движения вспять, без перечитывания. Это невозможная, даже абсурдная вещь в мире, где все изменчиво, все текуче, ничто не имеет непреходящей ценности – ни правила, ни вещи, ни живые существа. Из всех сил (а силы у нее когда-то были могучие) литература сопротивляется понятию непрерывной актуальности, абсолютизации настоящего времени. Книги ждут своих читателей, но у этих читателей должно быть

¹ Подорога В. Культура и реальность. Заметки на полях // Массовая культура: современные западные исследования. М.: Фонд научных исследований «Прагматика культуры», 2005. С. 319–320.

свое собственное, стабильное существование. Они не могут быть просто потребителями, безликими тенями, они в каком-то смысле должны быть субъектами»².

Мы часто слышим: «Оградить школьников от массовой литературы!» Но эта задача бессмысленная. Массовая литература – она для всех, в том числе и для школьников. Проблема в том, как научить школьника находить и читать литературу для его читательской категории, а уже внутри этого литературного потока выбирать любимых писателей, произведения любимых жанров. Конечная задача – воспитание литературного вкуса, умения различать «плохое» и «хорошее» в литературе, выработка критериев оценивания литературных произведений.

Конечно, если эстетически сравнивать произведения массовой культуры с признанными классическими образцами, то очень легко скатиться на категориальное противопоставление, дескать, классика – «прекрасное» и «возвышенное», массовая культура – «безобразное» и «низменное». Однако современные культурологи справедливо замечают, что «масскульт отнюдь не всегда выступает как нечто пугающее, низменное и шокирующее. Чаще всего потребителем масскульта выступает типичный обыватель, не являющийся любителем “экстремальных” жанров, но с удовольствием воспринимающий приключения, мелодраму... Эти произведения не только дают отдых и успокоение усталому человеку, но порою выступают в качестве букваря по психологии или пособия по этикету, помогая ориентироваться в сложных жизненных ситуациях. Острота противоречий или показываемых конфликтных ситуаций никогда не доводится до каких-то пределов, смягчается юмором или переводится на другую сюжетную линию. Са-

ми противоречия в конце концов разрешаются, запутанные отношения выясняются, добро торжествует, зло наказывается или высмеивается...»³

Глухого забора между школьниками и массовой культурой уже никогда не будет. Школа и методическая наука должны придумать действенные фильтры, в этом – один из вызовов времени. Цензура себя оправдывает только в ряде случаев – для запрета пропаганды насилия, наркотиков, межнациональной вражды. В остальном это лишь бессмысленно и порой забавно.

Пока что школа не успевает реагировать на внедрение массовой культуры в сознание подростков. Особенно это касается литературы и визуальных искусств.

Вот эти соображения и натолкнули нас на мысль создать программу по современной русской литературе.

Первая же возникшая проблема – критерии отбора произведений.

Обычно авторы программ свои критерии отбора начинали с «высокохудожественных, общественно значимых». Разделить было невозможно. Но как применить эти критерии к современной литературе, о которой спорят читатели и критики? Ведь их оценки еще не устоялись. В прошлом главенствовавшая нормативная эстетика не допускала, что общественно малозначимые произведения могут оказаться художественными, и наоборот. Конечно, «общественно значимые» – это парафраз «идеологически значимых». Ну какое общественное значение в начале 80-х годов имел роман М. Горького «Мать», написанный 80 лет тому назад? В нем сплелись неправдоподобная ситуация, некоторая заостренность сюжета, претензия на историчность и реалистичность, легкий флер религиозности, а главное – доступная любому человеку переделка характера, взросление, возрастание над самим со-

² Уэльбек М. Мир как супермаркет. М.: Ad Marginem, 2004. С. 71–72.

³ Самохвалова В.И. Язык масскульта и современная мифология // Массовая культура и массовое искусство. «За» и «против». М.: Гуманитарий, 2003. С. 190.

бой прежним. Однако в силу своей идеологической насыщенности он составлял основу канона.

Какое общественное значение имел роман А. Фадеева «Разгром»? Есть в самом его конце замечательная сцена. Потерявший большую часть бойцов, безжалостно обиравший во имя высших целей мирное население отряд выходит из тайги. От многочисленного партизанского отряда осталось всего 19 человек. На противоположном берегу обычные люди – из тех, кого обирали и за чей счет просуществовали, «провоевали» народные защитники, – убирают урожай и поют песни. Значит, революционная борьба все же нечто стороннее? Здесь установлению канона, закреплению романа в каноне помогала методическая наука. Она попросту не заметила этой концовки, а вслед за ней не заметили ее и учителя, включая и знаменитых на весь союз новаторов, а литераторов среди них было немало. Наконец, в «Поднятой целине» М. Шолохова Кондрат Майданников именно потому и идет в колхоз, размышляя над этой необходимостью бессонной ночью, что понимает – нет жизни без колхоза, буквально: или жизнь в колхозе – или не будет ему жизни на этой земле.

Критика и методическая наука, формировавшие, управлявшие и поддерживавшие канон, интерпретировали «расцвеченными», «уточняемыми» терминами: реализм – социалистический (т.е. не реализм), гуманизм – революционный (т.е. не гуманизм), справедливость – классовая (т.е. несправедливость) и т.п. Мораль, правосудие и прочие термины также требовали переводящего в негативность уточнения. Этим фактически нивелировалась этико-эстетическая шкала литературных ценностей, выработанная русской классикой. Необходимо было разобраться в современной ситуации в отечественной культуре и искусстве.

Наиболее точно об этом написал известный немецкий культуролог и философ Вернер Хофман:

«Итог современной ситуации в искусстве может быть подведен словами философа Людвиг Витгенштейна: “Не существует априорного порядка вещей”. Можно, однако, воспользоваться и определением К. Маркса: “В наше время каждая вещь беременна своей противоположностью”. Оба высказывания высвечивают как самосознание искусства, так и его положение в мире в целом. Все может стать предметом искусства, так как не существует априорно ограниченной сферы искусства. Искусство, и это следует еще раз подчеркнуть, является скорее понятием, о котором условливаются в диалоге изготовитель и потребитель, то есть оно определяется соответствующими условиями. Произведения искусства более не являются некоторыми утверждениями, они предлагают некоторый опыт и некоторые ситуации на выбор. Понятийные границы между художником и нехудожником стали прозрачными. Там, где художник отказывается от пьедестала, не терпящего возражений возвещения, намечается открытое, связанное с многообразием форм понимание искусства, которое в полемике нашего времени становится на сторону открытого общества...»⁴

Итак, в современной эстетической ситуации прежние критерии отбора не могли сработать. Оставались практически неосвоенными новые для методики жанры – например, фэнтези, различные жанровые разновидности современной фантастики, стыдливо выброшенная в самостоятельное чтение приключенческая и детективная литература, документальные и биографические произведения. Уже появились два десятка монографий о русском постмодернизме, но по-прежнему лишь один научный коллектив предлагает методические подходы к освоению этой темы. В итоге мы предложили

⁴ Хофман В. Основы современного искусства / Пер. с немецкого А. Белобратова. СПб.: Академический проект, 2004. С. 538.

программу элективного курса «Современная русская литература. 10–11 классы», рассчитанную на 72 часа. Главная особенность программы «Современная русская литература», как следует из названия, – включение в круг школьного изучения произведений современной литературы. Однако изучение современной литературы, современного литературного процесса, современником и свидетелем которого является ученик, становится благотворным и по другим соображениям. Если основной курс литературы изучается в контексте литературоведения, то курс «Современная русская литература» – в контексте литературной критики, что значительно изменяет ракурс изображения. Сокращается дистанция между временем опубликования произведения и его общественной оценкой, читательским признанием.

Ни об одном произведении современной литературы нельзя сказать, что оно – «классическое», ибо современная литература не может быть таковой по определению. Должно пройти время, литературная критика должна взвесить новаторство и традиционные элементы, отследить влияние на других писателей, должен сложиться общественный консенсус, чтобы в читательской, литературно-критической атмосфере, наконец, в общественном мнении произведение утвердилось в качестве классического. Крупный специалист по творчеству А.П. Чехова И. Гурвич, говоря о понятии «литературная классика», замечал: «Обозначим его основу, его ядро: “Классика – безусловно лучшее, общепризнанно лучшее”. Когда же выделяют “лучшее в своем роде”, то тем самым понятийную структуру осложняют дополнительным содержанием. Оно не ущемляет основного значения, но взаимодействует с ним, сообщая авторитетному термину отчетливо чувствуемую подвижность»⁵.

Конечно, при отборе произведений нам приходилось все чаще идти за сло-

жившимися в читательском сообществе предпочтениями, попросту говоря – за «рынком», ибо книжный рынок все же не так наивен и хаотичен, как рынок товаров повседневного бытового спроса. В этом следовании изменяющейся литературной моде нет ничего зазорного для учителя и для школы как государственной институции. Напротив, разрыв между изучаемой в школе литературой и репертуаром современного читателя является порой опасным для авторитета школы: на уроках литературы обсуждаются проблемы ушедших поколений, методическая инерция поддерживает на плаву произведения, давно ушедшие в специальную историю литературы для профессионалов.

Отбирая произведения для включения в программу, мы следовали следующим принципам:

- литературная значимость произведения, его популярность и литературно-критическая оценка;
- репрезентативность произведения для творчества изучаемого писателя;
- методическая и культурная традиция, например, необходимость «военной темы» и прослеживания судеб реализма в современной литературе;
- доступность литературного произведения школьникам – развиваемая и взятая в динамику;
- «интересность» произведения – также развивающаяся категория;
- стилистическая характеристика языка.

Упор на мастерство и оценку, разбор критических материалов при изучении творчества современных писателей, прослеживание литературных дискуссий и, по мере возможностей, включение в эти дискуссии (хотя бы в форме сетевых форумов) способствуют становлению современного читателя, позволяют ученику самому стать одним из участников – хотя и не самым активным – литературного процесса. Крайне важно, чтобы при

⁵ Гурвич И. Русская классика XIX века как литературное явление. М.: Российский открытый университет, 1991. С. 7.

этом курс литературы всячески поощрял и поддерживал воспитание заинтересованного в родной культуре человека, толерантного по отношению к «другому» (М.М. Бахтин), т.е. терпимого к проявлениям «инаковости».

Конечно, несмотря на системность охвата современной литературы, нас порой упрекали в субъективности отбора произведений. Но разве можно обойтись без этих упреков, если решил создавать федеральную программу и серию учебников? Эти замечания – ветер в паруса, они помогают почувствовать заинтересованность экспертов, учителей, писателей, методистов, наконец, родителей, заинтересованных в современном образовании для своих детей.

Главная проблема, связанная с этим курсом, – его мгновенное устаревание. Видимо, сейчас становится актуальной работа над методикой преподавания и чтения «бесбумажной» литературы. Тексты все чаще прочитываются не в книге, а на электронных носителях. Именно на этом построен наш основной курс, который получил официальное признание Министерства образования и науки. Эти тенденции учитываются и при написании нового стандарта образования, к работе над которым мы привлечены.

«Электронный текст, каким мы его знаем или знали до сих пор, – это текст мобильный, изменчивый, открытый, – пишет крупнейший западный теоретик чтения Роже Шартье. – Читатель может не только выразить свое отношение к нему на полях: он может вторгнуться

в само его содержание, перемещая, сокращая, расширяя, заново komponуя текстовые единицы, находящиеся в его распоряжении. В отличие от рукописи или печатной книги, где читателю позволено только втиснуть свои рукописные пометы в пробелы, оставленные переписчиком или наборщиком, цифровой текст допускает вмешательство читателя. Потенциально это может иметь огромные последствия: стирается имя и сама фигура автора как гаранта идентичности и аутентичности текста, ибо текст может меняться под действием множественного, коллективного письма. Вполне вероятно, что это открывает перед письменностью новые возможности – те, о которых не раз мечтал Мишель Фуко, воображая порядок дискурсов, где бы исчезла индивидуальная апроприация текстов и где каждый мог бы оставить свой анонимный след в пластах дискурса, лишенного автора»⁶.

Понимаете, мы так долго и шумно гордились нашей классикой XIX века, что не заметили, как наступил XXI век. Мы пропустили уроки литературы XX века. Когда в наших учебниках впервые появляются Оруэлл, Замятин, Кафка, Камю, Голдинг, Эко – появляется иное измерение школьного образования. Мы оказываемся включенными в философские споры, которые касаются не только будущего, но и актуального настоящего. Трудно спорить о структуре, находясь внутри объекта. Надеюсь, взгляд через океан позволит мне обрести необходимую для серьезного исследования дистанцию.

⁶ Шартье Р. Письменная культура и общество. М.: Новое издательство, 2006. С. 221.

Награды Центра Вудро Вильсона

27 октября 2010 года Международный научный центр Вудро Вильсона провел ежегодный благотворительный ужин, на котором были вручены награды Центра. В этом году они присуждены Петру Голицыну, председателю Совета директоров компании ТМК IPSCO, и покойной Саре Кери, бывшему председателю Совета директоров Фонда «Евразия».

Ежегодный благотворительный ужин, учрежденный Кэтрин и Шэлби Каллом Дэвис, состоялся в Вашингтоне, в отеле Мэйфлауер. Все средства от него будут направлены на поддержку Института Кеннана.

Петру Голицыну была вручена награда «За развитие корпоративного гражданства». Возглавляемая им компания ТМК IPSCO – североамериканское подразделение Трубной металлургической компании (ТМК), крупнейшего производителя труб в России и одного из трех мировых лидеров. ТМК приобрела IPSCO Tubular в 2008 году за 1,7 млрд долл. и стала одной из крупнейших российских компаний, осуществляющих прямые инвестиции в США. Более 2 тыс. рабочих заняты на 11 производственных площадках ТМК IPSCO в восьми штатах. Общий объем производимой компанией продукции составляет 11 млн тонн труб. Ранее г-н Голицын являлся независимым директором Совета директоров ТМК, у него внушительный опыт работы в международных компаниях, включая руководящие посты в Mannesmann AG и BASF AG. Сын русских эмигрантов, вынужденных после революции 1917 года покинуть собственную страну, Голицын окончил Массачусетский технологический институт. Являясь истинным филантропом, он оказывает поддержку культурным организациям в Чикаго, а также некоторым

инициативам в России, включая реставрационную программу «Сельская церковь», Детский реабилитационный центр доктора Романова в Санкт-Петербурге и «Женскую микрофинансовую сеть» в Москве.

Саре Кери посмертно присуждена награда «За служение обществу» как свидетельство признания ее многолетней эффективной деятельности в Фонде «Евразия», а также на государственной службе и в сфере частного предпринимательства. Сара Кери всегда была активным сторонником укрепления российско-американских деловых и культурных отношений. Работа гида у киоска «Пепси-кола» на ставшей исторической Американской выставке в Москве в 1959 году воодушевила Кери и помогла ей стать выдающимся юристом и востребованным экспертом по России. Благодаря усилиям г-жи Кери в 1989 году в Москве был открыт первый офис вашингтонской юридической фирмы, где она оказывала американским компаниям консультации, связанные с инвестиционными проектами в России. С 2001 по 2004 год г-жа Кери работала директором нефтяной компании ЮКОС, а с 1999 года являлась старшим партнером в юридической компании Squire Sanders & Dempsey. В 90-е годы г-жа Кери оказалась востребованной в государственном секторе: она занимала посты в Совете директоров Рос-



сийско-американского фонда предприятий (Russian-American Enterprise Fund), способствуя развитию частного предпринимательства в только что получившей независимость России, и Фонда оборонных предприятий (Defense Enterprise Fund), помогая конверсии российской оборонной промышленности. В течение 15 лет Кери являлась председателем Совета директоров Фон-

да «Евразия», некоммерческой организации, созданной с целью содействия развитию демократических и рыночных институтов в странах бывшего Советского Союза. Смерть г-жи Кери в июле 2010 года явилась невосполнимой потерей для всех, кто стремится улучшить российско-американские отношения в коммерческой и некоммерческой сферах.

Вышли из печати

В чем особенности исторического пути России? Сегодня этот вопрос интересует не только ученых и политиков, но и широкий круг рядовых граждан. Тот же вопрос задавали себе и немцы, как до объединения Германии, так и в различные кризисные периоды существования этой страны. Сама идеология (система взглядов) «особого пути» России, оказывается, вовсе не особенная, не уникально российская. Почему возникли однотипные идеологии в разных странах? Как они отражаются в политической практике и влияют на нее? Можно ли использовать идеологию «особого пути» как инструмент модернизации России? Эти проблемы обсуждают в представленном сборнике статей российские и немецкие ученые – историки, социологи, политологи и др.

Авторы: Александр Верховский, Лев Гудков, Александр Дмитриев, Борис Дубин, Александр Кубышкин, Леонид Люкс, Сергей Магарил, Мария Майофис, Александр Мелихов, Эмиль Паин, Александр Сергунин, Андреас Умланд, Борис Фирсов, Александр Хряков, Юрген Царуски.



Идеология «особого пути» в России и Германии: истоки, содержание, последствия.

Под редакцией Э.А. Паина.

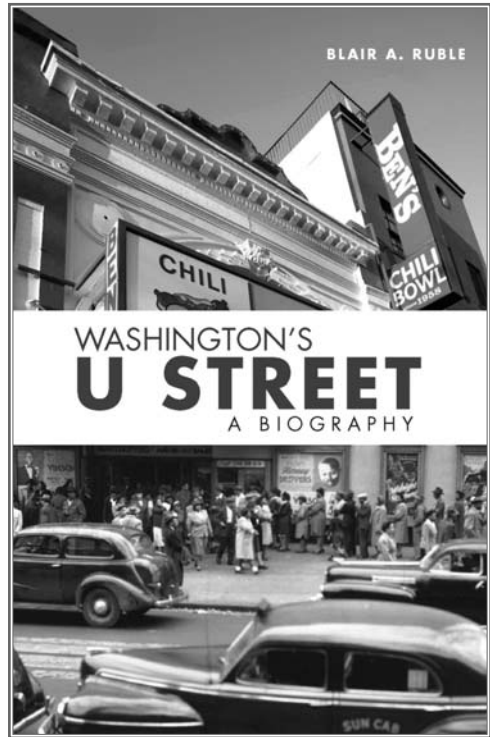
Институт Кеннана.

М.: Три квадрата, 2010. 320 с.

Знаменитый район Ю-стрит в Вашингтоне, где жили многие выдающиеся ученые, эстрадные артисты, политики и располагались исторически значимые афроамериканские организации, является важнейшим местом встречи черных и белых американцев. Здесь расположен Университет Ховарда и Театр Ховарда. В этом квартале вырос Дюк Эллингтон. Дипломат Ральф Банч, член Верховного суда США Тургуд Маршалл и медицинский исследователь Чарльз Дрю – все они были членами местного сообщества. В книге прослежена история квартала Ю-стрит с момента его возникновения в период Гражданской войны и вплоть до недавнего времени, когда он превратился в престижный район.

«Насколько я знаю, еще никому не удавалось создать такое полномасштабное повествование, посвященное “черному” Вашингтону. Существует ряд книг, в которых рассматривается тот или иной период жизни “черного” Вашингтона, однако ни в одной из них не предпринималась попытка осуществить столь всестороннее исследование, какое мы находим в книге “Ю-стрит в Вашингтоне”», – отметил Джонатан Холловэй из Йельского университета.

Блэр А. Рубл – автор нескольких книг, посвященных проблемам управления в различных городах мира, включая «Creating Diversity Capital: Transnational Migrants in Montreal, Washington, and Kyiv» («Капитал культурного разнообразия: транснациональные мигранты в Монреале, Вашингтоне и Киеве») и «Second



Blair A. Ruble

Washington's U Street: A Biography.

Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010. 352 p.

Metropolis: Pragmatic Pluralism in Gilded Age Chicago, Silver Age Moscow, and Meiji Osaka» («Стратегия большого города: прагматический плюрализм в Чикаго “позолоченного века”, Москве серебряного века и Осаке эпохи Мэйдзи»). Б. Рубл является директором двух программ Центра Вудро Вильсона: Института Кеннана и Программы по сравнительной урбанистике.

«Торжок» – очередной фотоальбом Уильяма Брумфилда из серии «Открывая Россию / Discovering Russia», посвященной архитектурному и историческому наследию российских городов. Выпуск серии осуществляется издательством «Три квадрата» при поддержке Института Кеннана.

У. Брумфилд – ведущий американский специалист по российской архитектуре, профессор славистики Университета Тулейн (Новый Орлеан), почетный член Российской академии художеств и Российской академии архитектуры и строительных наук.

Издания предназначены как для специалистов, так и для людей, интересующихся краеведением, архитектурой и фотографией. Благодаря этим двуязычным фотоальбомам жители не только России, но и США смогут больше узнать о сокровищах российской культуры.

С 2005 года в серии «Открывая Россию / Discovering Russia» вышли в свет фотоальбомы: «Тотьма», «Иркутск», «Тобольск», «Соликамск», «Чердынь», «Каргополь», «Чита», «Бурятия», «Соловки», «Коломна», «Суздаль».

Издания можно приобрести в книжных магазинах или заказать по адресу:

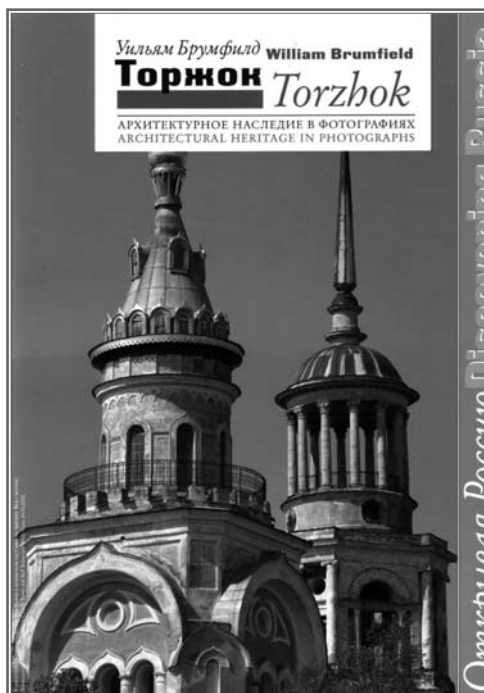
Москва 125319, ул. Усиевича 9,

Издательство «Три квадрата»

Тел./факс: (495) 151-1833

Эл. почта: info@triquadrata.ru

Веб-страница: www.triquadrata.ru



Уильям Брумфилд.

Торжок: архитектурное наследие в фотографиях.

Серия «Открывая Россию», вып. 12.

М.: Три квадрата, 2010. 104 с.: ил., фот.

Summaries

Irina Busygina, Mikhail Filippov

Political Conditions and Limitations of Innovative Development in Russia

The authors assert that in order for the development of innovation in Russia to be successful the state must first be modernized, to make it more effective, less corrupt and more interested in the success of innovative business. A modernized state would be in a position to introduce new rules of the economic game and guarantee their implementation. This framework of new, predictable rules would allow for the emergence of new, purpose-driven business principles and conditions that the players could meet, at the same time as striving for innovation relevant to their own economic interests.

In the authors' opinion, although the creation of a climate of innovation in Russia requires long-term efforts to modernize the state, beginning with the implementation of political reforms, in the short- and medium-term perspective such efforts would lead to the growth of political risks and consequently to a temporary reduction in the innovative attractiveness of the economy. Therefore when deciding on a concrete strategy and succession of reforms one must choose between the advantages of short- and long-term results of transformation, bearing in mind all the possible risks.

Emil Pain

Socio-cultural Prerequisites of Forming an Innovative Economy

The author attempts to show that current popular explanations for the periodic crises hindering Russian modernization, which are based on an assumption that Russian society and the Russian people are not prepared to accept innovations, are at the very least debatable. According to Emil Pain, it is not the people, but rather the so-called "Russian elite" that represents a stumbling block to innovation. It is precisely this sector of society that is to a great extent responsible for preserving an obsolete institutional environment that can be seen as the main cause of the failure to modernize.

Nikolai Petrov

The Role of the Regions in Russian Modernization

According to Nikolai Petrov, it is impossible for Russia to undergo modernization under conditions of strict centralization, that is, without the country's regions playing an active and independent role in the process. Consequently, a full-scale modernization is not possible in today's Russia. However, the author believes that centralization in the country has reached its breaking point and there are some signs that the process is beginning to reverse itself. Elements of political competitiveness and independence are becoming noticeable in the regions. Petrov argues that the regions are now called upon to transform themselves from objects of modernization into subjects of that process. In other words, to stop being mere sites for the development of various kinds of projects – places where modernization is thrust upon them by the center, and become instead active and independent players, capable of initiating modernization changes for themselves.

Aleksei Alekseev

Russian Institutes and Natural Resources: Who Will Win?

The system of social institutions that has formed in Russia is inadequate to meet the demands of Russian society. One of the most important factors in this inadequacy is the use of natural resources as financial compensation for an inability and unwillingness to make decisions necessary for dynamic development of the economy.

According to the author, to escape the high raw material use trap in which Russian institutions find themselves, it is essential to evaluate the activity of state bodies according to the results they achieve. Institutional reform will help set in motion a process whereby financial flows will be generated that, if directed toward the spheres of production and education, will form a stable positive relationship between institutes adequate to the current level of social development and stable development of production of goods and services. Natural resources should be used as starting capital to facilitate modernization of the Russian economy at a new level of institutional development.

Viktor Supyan

Science and Education in the United States: Experience of Innovative Development

The author writes about the role science and education play in the socio-economic development of the United States and shows how society and the authorities react towards various problems emerging in these spheres. He examines in detail US experience in the integration of science and education. American research universities, i.e. several hundreds of the most efficient American higher education establishments, provide a highly instructive example of such integration and a model for influencing national economic development. According to the author, positive American experience can and should be rationally employed in Russian practice.

Andrei Makarychev

Common Neighborhood: A "New Eastern Europe" Between Russia and the European Union

The author examines the most important aspects of Russia's position regarding countries belonging to the so-called "New Eastern Europe" (NEE). These countries, namely Belorussia, Moldova and Ukraine, are in the specific situation of being located in the neighborhood zone common to both the RF and the EU. NEE is part of a new political space being formed to the west of Russia and is searching for its own identity and (geo) political "niche".

Yuri Bauman

Reinterpreting Democracy in the Post-Soviet World

When the "Orange Revolution" era reached its completion, Ukrainian society was faced with the same questions Russia had faced at the beginning of the 21st century. What is hindering various post-Soviet societies from moving toward democracy and modernization? What kinds of social powers could promote further development in this direction? These and a whole set of other important issues were discussed at an international seminar, "Reinterpreting Democracy: Post-Communist Countries and Global Problems," that took place in Kyiv in September 2010. The author, who participated in the event, attempts to analyze the whole complex of issues discussed.

Tatyana Vasil'eva*Integration of Migrants into Host Societies: West European Experience*

In the era of globalization all states that accept immigrants have to solve similar problems. State institutions in the Russian Federation could make use of the practical experience gained by Western Europe in monitoring external and internal migration, regulating the situation of illegal immigrants, and resolving problems relating to migrants' initial adaptation into society. In the author's opinion, developing the practice of intercultural mediation and anti-discrimination legislation appears to be quite a promising approach to the issue of integration.

Ekaterina Arutyunova*Attitudes Towards Migrants in Russia and European Countries (based on European Social Survey Conducted in 2006 and 2008)*

The mass character of xenophobic and migrant-phobic attitudes in modern Russia is a focus of attention for many researchers. Interest in the migration issue is also fueled by a whole series of demographic problems studied by scholars whose findings substantiate the idea that the influx of migrants is vital to the Russian economy.

The author compares the attitude towards foreign ethnic migrants arriving for permanent residence in various European countries and in Russia. She uses as her primary source the findings of "European Social Survey" that was conducted in order to measure social, political and cultural changes in 28 countries of Europe, including Russia.

Olga Gulina*Reunification of Families as a Means of Legal Migration in EU Countries and the USA*

Human rights issues have become a very hot topic nowadays, at a time when many states are faced with implementing immigration control. The majority of countries that accept immigrants are focusing their efforts on creating a selective immigration policy. The author attempts to demonstrate a variety of political and legal strategies chosen by different countries to regulate the influx of migrants through reunification of families, as well as legal conflicts and gaps in US legislation and the legislation of a number of European Union countries.

Helena Noskova*National Minorities in the Czech Republic After the 1989 "Velvet Revolution"*

Czechoslovakia, like the Soviet Union, gave the world an example of peaceful collapse of multiethnic states. Nevertheless, both Russia and the Czech Republic were left with sizeable groups of people that, according to their ethnic origin, belonged to the titular nationality of neighboring states. Moreover, the populations of both countries include representatives of yet other nationalities, and this makes it important from both an academic and a socio-political point of view to examine the history of these nationalities' interaction with the ethnic majority, and to study state policies leading to favorable outcomes.

The article focuses on government documents from 1989 and the 1990s that determined the legal status and fate of ethnic minorities in the Czech lands. The author shows how the country has been transformed from a state that was initially planned in 1945 without national minorities to the post-1989 Czech Republic, a country with a definite multicultural base that may enjoy recognition in the future.

ПРИГЛАШАЕМ АВТОРОВ К СОТРУДНИЧЕСТВУ

*Редакция будет признательна авторам, которые пришлют статьи
для следующего выпуска «Вестника» (№ 19, весна 2011)
до 1 марта 2011 года.*

Принимаются материалы объемом не более 40 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

№ 18 / 2010

Сдано в набор 12.11.2010 Подписано в печать 16.11.2010 Формат 70х108/16 Объем 8 п.л.

Тираж 750 экз. Печать офсетная Заказ № 171

Отпечатано на Государственном предприятии Калужской области «Облиздат»
248680, Россия, пл. Старый торг, 5